

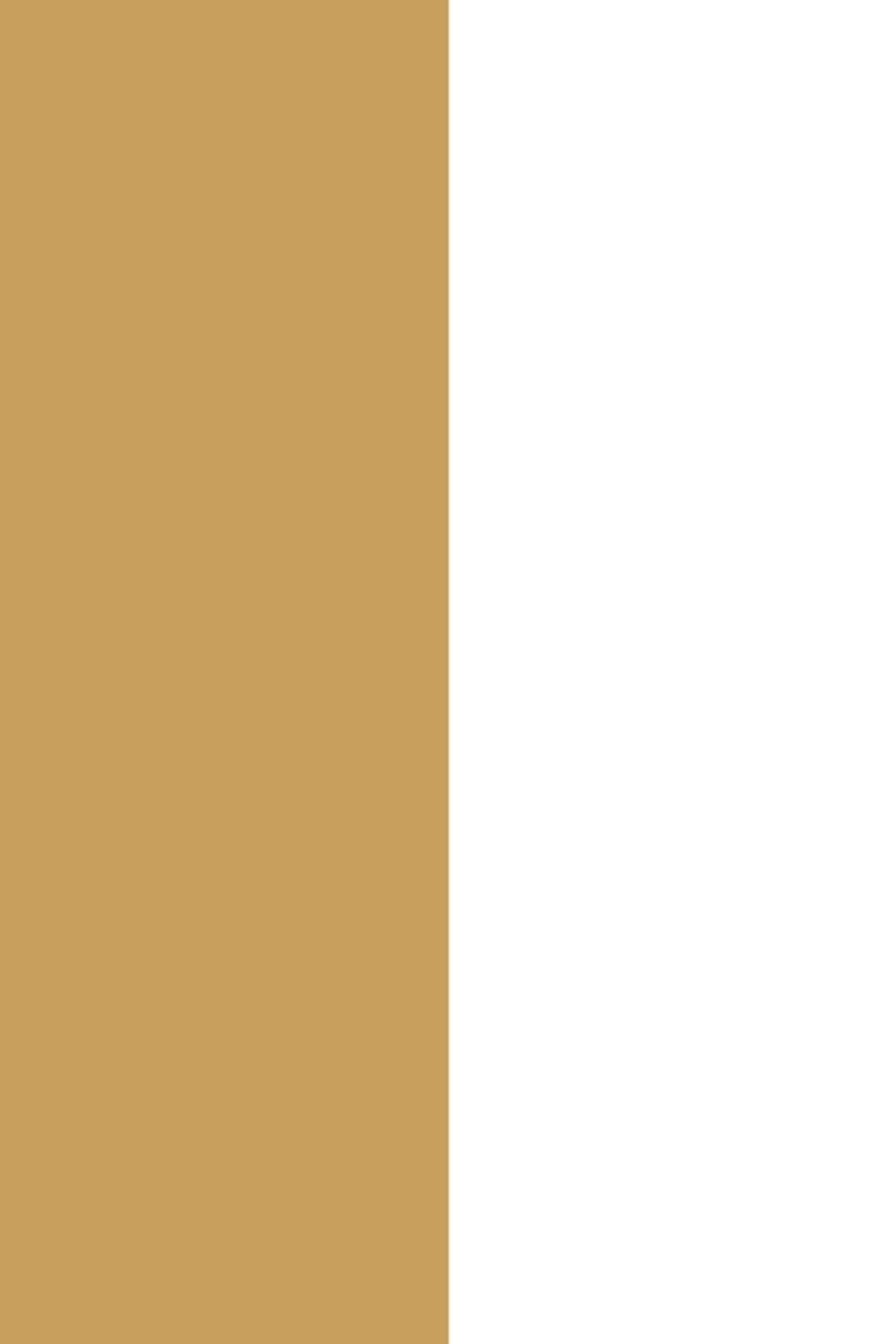
Ariel Álvarez Rubio · Dahir Ahmed Guzmán
Roberto Brieba Milnes · Jorge Gatica Bórquez
Miguel Navarro Meza · Fulvio Queirollo Pellerano

EVOLUCIÓN DE LOS ENTORNOS DE SEGURIDAD. UNA PERSPECTIVA DESDE CHILE



Academia Nacional
de Estudios Políticos
y Estratégicos

www.anepe.cl



**Ariel Álvarez Rubio • Dahir Ahmed Guzmán
Roberto Brieba Milnes • Jorge Gatica Bórquez
Miguel Navarro Meza • Fulvio Queirolo Pellerano**

**EVOLUCIÓN DE LOS
ENTORNOS DE SEGURIDAD.
UNA PERSPECTIVA
DESDE CHILE**



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE**

Colección Investigaciones ANEPE N° 52

Copyright 2024 by: Ariel Álvarez Rubio
Dahir Ahmed Guzmán
Roberto Brieba Milnes
Jorge Gatica Bórquez (Compilador)
Miguel Navarro Meza
Fulvio Queirolo Pellerano

Diciembre 2024

Edita ANEPE
Editor responsable: Dr. Juan Fuentes Vera

Registro de Propiedad Intelectual N° 2025-A-2745

ISBN: 978-956-8478-53-7
(Volumen 52)

ISBN: 978-956-8478-00-1
(Obra completa Colección Investigación ANEPE).

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (956-8478).

Diseño Portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE.

Impresión: Andros Ltda.

Derechos Reservados

La presente publicación corresponde a los trabajos efectuados por académicos del Centro de Investigación y Estudios Estratégicos (CIEE), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), en el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo establecido en la Directiva ANEPE SAC (P) N° 139, de fecha 06 de junio del año 2024, el cual fue evaluado y aprobado por el Consejo Editorial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. En consecuencia, el contenido del texto es de exclusiva responsabilidad de cada uno de los autores y no representa, necesariamente, la opinión de la Academia.

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Ronald MC INTYRE Astorga

Vicealmirante (R)

Director de la Academia Nacional de
Estudios Políticos y Estratégicos

Subdirectora Académica

Dra. Carolina Sancho Hirane

Editor Ejecutivo Responsable

Dr. Juan Fuentes Vera

CONSEJEROS

Dra. Carolina Busco Ramírez

Universidad Diego Portales, Chile.

Dr. Luis V. Pérez Gil

Universidad de La Laguna, España.

Dr. José Miguel Piuzei Cabrera

Academia de Guerra Aérea de
Chile y Universidad de las Fuerzas
Armadas del Ecuador.

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

Universidad de Santiago, Chile.

Dra. Inés Picazo Verdejo

Universidad de Concepción, Chile.

Dr. Marcelo Ramírez Valenzuela

Universidad de Chile.

Dra. Ángela Suarez Collado

Universidad de Salamanca, España.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR	7
PRESENTACIÓN DE LA SUBDIRECTORA ACADÉMICA	9
PRÓLOGO	13
PARTE I	19
APROXIMACIONES ESTRATÉGICAS Y POLÍTICAS A LA SEGURIDAD DE CHILE	
• Escenarios de amenazas 2030-35. Enfoque desde los Estudios Estratégicos <i>Fulvio Queirolo Pellerano</i>	21
• Defensa Nacional y Seguridad Interior; la dimensión normativa y política <i>Miguel Navarro Meza</i>	73
• Inteligencia de Defensa y nuevos roles para las FF. AA.: algunas reflexiones <i>Jorge Gatica Bórquez</i>	113
PARTE II	149
RETOS PARA LOS INSTRUMENTOS NACIONALES	
• El Ejército de Chile y el desafío de mantener su <i>ethos</i> en un ambiente operacional volátil <i>Dahir Ahmed Guzmán</i>	151
• Empleo de la Armada en Operaciones Militares Distintas a la Guerra <i>Roberto Brieba Milnes</i>	173
• El complejo dilema del uso de la fuerza contra aeronaves civiles <i>Ariel Álvarez Rubio</i>	195

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR

“La democracia liberal puede constituirse en el ‘punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la forma final de un gobierno humano’ y como tal, se constituye en el fin de la historia”¹. Estas palabras, escritas por Francis Fukuyama el verano de 1989 en la revista *National Interest*, parecen cada vez más alejadas de la realidad actual, al constatar los últimos acontecimientos que han ocurrido en el mundo, particularmente a comienzos del presente año.

En efecto, la guerra entre Ucrania y Rusia, el conflicto en el Medio Oriente y la competencia estratégica entre China y Estados Unidos, entre otros, parecen derrumbar definitivamente la teoría de Fukuyama, en cuanto al triunfo indiscutible de la democracia liberal como forma de gobierno y como consecuencia, el fin de la historia.

En la actualidad, podemos deducir que la globalización, con todos sus beneficios, ha permitido la aparición de nuevas formas de violencia a través de organizaciones, estructuras, métodos y objetivos novedosos, cuyas estrategias buscan únicamente la destrucción de las instituciones del Estado y, al mismo tiempo, intensifican la idea de “un mundo a la deriva”, donde la seguridad global ha sido desplazada a un segundo plano, por los intereses particulares de cada país. Este particular ambiente nos obliga a reflexionar respecto al entorno de seguridad, tanto mundial como regional, que afecta o puede afectar a nuestro país. Para lograr este propósito, se requiere abordar la tarea mediante estudios basados en enfoques multidisciplinarios, con asistencia de analistas de distintas áreas y especialidades.

Esta compleja misión, emprendida por un destacado equipo de investigadores de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ha sido enfrentada realizando, en primer término, una apreciación política y estratégica de la seguridad de Chile, desde una perspectiva global, estableciendo distintos escenarios; dimensionando la normativa legal y política del ámbito de la defensa, en cuan-

1 FUKUYAMA, F.: “The end of history and the last man”, The Free Press, New York, 1992, p.xi.

to a su contribución a la seguridad interior del Estado; y finalmente, determinando las necesidades de actualización de la normativa legal nacional, relacionadas con el ámbito de la inteligencia.

En segundo término, también se han definido algunos retos específicos para las Fuerzas Armadas de Chile, relacionados con los ámbitos terrestre, marítimo y aéreo.

Como director de la Academia, aprovecho estas líneas de presentación del texto, para agradecer sinceramente a los autores de esta excelente obra y felicitarlos por su buena disposición para emprender este gran trabajo colectivo.

Ronald McIntyre Astorga
Santiago, Diciembre 2024

PRESENTACIÓN DE LA SUBDIRECTORA ACADÉMICA

El libro “Evolución de los Entornos de Seguridad, una Perspectiva desde Chile” se orienta a promover el debate respecto a cómo las tendencias en seguridad internacional y muy particularmente los cambios recientes en este ambiente transforman la manera de abordarlos. Constatando que Chile no es ajeno a ello, entendiendo que las modificaciones mundiales y regionales impactan al país, especialmente a su seguridad, defensa y FF. AA.

En efecto, desde una óptica internacional, diversos informes sobre conflictos armados evidencian recientemente un incremento de ellos. Por ejemplo, el último Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz de la Universidad de Barcelona, ¡Alerta 2024!, identifica al año 2023, 36 contextos de conflicto, siendo desde el 2014 la cifra más grande.

En términos generales, ello está generando consecuencias en la vida de las personas, en sus comunidades y países. Ilustra aquello, varios informes internacionales. Por un lado, el Informe Global sobre Desplazamiento Interno del año 2024, elaborado por el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), señala que en los recientes 5 años la cantidad de desplazados internos se ha incrementado en un 50%, alcanzado la cifra de 75,9 millones de personas. Este fenómeno no solo se explica por conflictos armados, sino también por el cambio climático y los desastres naturales. De esta manera, afecta a diferentes países con distinta categoría de ingreso per cápita, incidiendo en un entorno internacional de seguridad complejo, confuso y cambiante –denominado las tres “c”–.

Se adiciona a lo indicado las cifras proporcionadas por la Agencia para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), que a mediados de 2024 estimó en 122,6 millones de personas en el mundo forzosamente debieron dejar su hogar, por situaciones de violencia de diverso origen, pero convergentes en su resultado, imposibilitar seguir viviendo en el lugar donde tradicionalmente habitaban.

En términos específicos, desde una perspectiva de género, es importante recordar que la situación descrita a partir de diversas cifras afecta particularmente a grupos más vulnerables de la población. El Secretario General de Naciones Unidas (ONU) en el Informe “Violencia sexual relacionada con los conflictos” del año 2024, (S/2024/292), ha señalado que *“el estallido de nuevos conflictos o la intensificación de conflictos existentes, a lo que dio pábulo la proliferación de armas y el aumento de la militarización, expusieron a los civiles a mayores riesgos de violencia sexual relacionada con los conflictos (...) La violencia sexual cercenó los medios de subsistencia de las mujeres y el acceso de las niñas a la educación, pero aportó beneficios a los grupos armados y grupos extremistas violentos que, entre otros medios, practicaron la trata de personas con fines de explotación sexual aprovechando los conflictos. Aunque las mujeres y las niñas se vieron desproporcionadamente afectadas por la violencia sexual, en los principales foros de decisión sobre cuestiones de paz y seguridad sigue silenciándose o echándose en falta la voz de las mujeres”* (2024:1).

Los conflictos armados y sus efectos invitan a revisar, analizar y adaptar tradicionales modelos y esquemas de análisis que necesitan ser repensados y reconstruidos por los actores afectados en estos escenarios, tanto en su vida cotidiana por su condición de habitantes de una zona geográfica, como en aquellos vinculados a la toma de decisiones local, nacional, regional y mundial.

Particularmente, aquellos conflictos con mayor cercanía geográfica e impacto en términos de violencia en Latinoamérica y Chile, como es el Crimen Organizado Transnacional. Se trata de un fenómeno de alcance global, cuyas recientes mediciones están al alza a nivel mundial y regional, como lo evidencia la segunda versión del Índice Global contra el Crimen Organizado, presentado en 2023 y elaborado por la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado (GI-TOC); el Informe Mundial de Drogas 2024, elaborado por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y, el informe “Los Costos del Crimen y la Violencia”, publicado en 2024 por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Se trata de desafíos que necesitan –como indica el profesor Gatica– un “sereno y profundo debate, en el cual no habrá opiniones necesariamente buenas o malas”, sino planteamientos para cuya efec-

tividad requieren de un proceso que les otorgue legitimidad, tengan como base la evidencia y esté enmarcado en la legalidad vigente.

De esta manera, el texto que se pone a disposición, se concentra en el impacto nacional de algunas modificaciones en el escenario internacional. Una primera parte, comienza con el trabajo del investigador Queirolo, invitando a pensar el futuro, por medio de actuales tendencias identificadas, que permiten la construcción de distintos escenarios, considerando perspectivas de diferentes continentes del planeta, favoreciendo la diversidad en su análisis al evitar solo una perspectiva occidental en lo tratado.

Posteriormente, el profesor Navarro desarrolla el tema de las tradicionales y nuevas misiones de las FF. AA. en Chile, en el contexto de seguridad del país, invitando a considerar nuevas instancias que favorezcan el proceso de toma de decisiones sobre asuntos que involucren la seguridad y defensa nacional. Luego, el profesor Gatica, desarrolla una arista específica en estos temas, la inteligencia en la Defensa. Problematiza actuales desafíos del caso nacional, ante nuevas actividades que las FF. AA. realizan, para cuyo éxito requieren de información de calidad, en forma precisa, oportuna y confiable que debe provenir desde la inteligencia.

Una segunda parte del texto, centrada específicamente en la perspectiva de la naturaleza de cada una de las ramas de las FF. AA., desarrolla los desafíos a enfrentar ante operaciones en las que participen y que son distintas a la guerra. En cada una de estas ópticas, ya sea desde el poder terrestre, naval y aéreo, hay convergencia en términos de identificar dilemas y/o decisiones sobre las cuales hay decisiones pendientes.

Al concluir la lectura del libro, este cumple su objetivo, toda vez que: sugiere temas que requieren ser considerados en la agenda; genera preguntas que requieren debate y motiva para saber más en cada uno de los temas desarrollados.

De esta forma, el esfuerzo realizado, contribuye a pensar en lógica de mejora continua, parte de los contenidos abordados en la ANEPE en sus diversos programas académicos, investigaciones y publicaciones. Por ejemplo, bajo un enfoque de política pública, queda

planteada la pregunta, ¿es necesario modernizar el Estado, para enfrentar las actuales necesidades y desafíos del sector seguridad y defensa? Asimismo, se evidencia que es necesario continuar los esfuerzos para avanzar en coordinación interagencial, particularmente en aquellos asuntos que involucran a la defensa, en sus diferentes aristas.

En este sentido y ante un próximo proceso acreditador, con esta publicación evidenciamos un trabajo que considera aportes provenientes de académicos de la ANEPE cuyo desempeño cotidiano está en diferentes entidades de nuestra organización. Sin embargo, en forma transversal hay un compromiso y capacidad con la problematización de temas presentes en la agenda internacional de seguridad, especialmente de aquellos asuntos que impactan a la seguridad del país y/o su defensa nacional. Como también, de aquellos temas que han tenido una evolución local y requieren ser analizados.

Finalmente, este libro espera difundir un conocimiento basado en temas a veces demasiado específicos y con baja visibilidad, pero que por su naturaleza y trascendencia involucran a autoridades de las instituciones del Estado, a diversos actores que influyen en el proceso decisional y a la sociedad civil. Dando de esta manera, cumplimiento al Reglamento Orgánico de Funcionamiento (ROF), que señala como misión de la ANEPE: (artículo 3): *“Desarrollar actividades (...) destinadas a incrementar los conocimientos en materias de defensa y seguridad del personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado y del sector privado”*.

Dra. Carolina Sancho Hirane
Subdirectora Académica
ANEPE
Santiago, Diciembre 2024

PRÓLOGO

2024 se encuentra tan cargado de novedades, que parece imposible detener el rumbo de la competencia global entre las potencias. Pero aparte de esta lucha a nivel macro en el sistema internacional, hay una serie de fenómenos que merecen la atención de este libro, relativos a desafíos no estrictamente de la defensa clásica, sino de formas más diluidas de conflictos armados con polos no estatales. Y si a nivel mundial la historia sigue su dinámica, el año 2025 se abrirá profundizando los cursos de los acontecimientos en el campo de batalla y en la política mundial, desde los BRICS hasta la OTAN. Por el otro lado América Latina presenta cierta especificidad que obligan a repensar las consecuencias de estas formas ambiguas de violencia armada –ostentando como región la mayor tasa de homicidios por cada mil habitantes- como son el Crimen Organizado Transnacional (COT), el terrorismo, migraciones descontroladas y porosidad de las fronteras por tierra, mar y aire.

Cada vez más, los Estados deben considerar una gama altísima de desafíos, aprovechar otras oportunidades que se brindan, para lograr sortear no todos los desafíos, pero al menos los más importantes detectados. Y precisamente esta obra se ocupa de ello. Los autores, desde distintos saberes relacionados con el ámbito político y estratégico, la academia, las instituciones de la defensa y el derecho, hacen un mapa interpretativo de los problemas que aquejan al Estado y a la sociedad en el ámbito de su estabilidad institucional, democrática y perfil internacional, dadas las conexiones entre lo doméstico y lo externo.

Este libro se compone de dos partes. Parte I: Aproximaciones estratégicas y políticas a la seguridad de Chile, compuesta por los capítulos de Fulvio Queirolo Pellerano, Escenarios de amenazas 2030-35. Enfoque desde los Estudios Estratégicos; de Miguel Navarro Mesa, Defensa Nacional y Seguridad Interior; la dimensión normativa y política; y de Jorge Gatica Bórquez, Inteligencia de Defensa y nuevos roles para las FF. AA.: algunas reflexiones.

La Parte II: Retos para los instrumentos nacionales, está integrada por los capítulos de Dahir Ahmed Guzmán, El Ejército de Chile

y el desafío de mantener su *ethos* en un ambiente operacional volátil; de Roberto Brieba Milnes, Empleo de la Armada de Chile en Operaciones Militares Distintas a la Guerra; y de Ariel Álvarez Rubio, El complejo dilema del uso de la fuerza contra aeronaves civiles.

Fulvio Queirolo abre este libro, intitulado *Evolución de los entornos de seguridad. Una perspectiva desde Chile*, con un trabajo acerca de un futuro posible. En su capítulo sobre escenarios hacia 2030 y 2035, manifiesta en el pórtico de su texto que “los estudios estratégicos se vieron obligados a salir del nicho propio de estrategias y militares cruzando la frontera hacia la sociología, economía, geopolítica y otras ciencias afines, sin pretender destronar el puesto alcanzado por los estudios de seguridad internacional”. Esta es una señal que los estudios de este tipo debieron adaptarse a la apertura de los fenómenos internacionales en que los analistas fueron forzados a dimensiones multidimensionales, mientras los escenarios de conflictos se volvían difusos, evidenciado en enfoques como áreas sin ley, Estados fallidos, zona gris, guerras de cuarta generación y muchos otros. Lo militar no era la única arista de cambios que se dan de forma simultánea, a velocidades que aprovechan las TIC, y hacen espejo en las imágenes de la mass media y de las redes sociales.

Es una época en que el Estado sufre gran fragilidad, cuestión que subrayaba desde un comienzo Queirolo, recurriendo a una cita de Philippe Delmas en *El brillante porvenir de la guerra* de comienzos de los años 90. Lo que entonces era un audaz augurio del ensayista francés, fue en realidad una semilla de cambio incontenible frente a los Estados y el eje de las décadas por venir. Y aquellos Estados con menor poder, llamados débiles o periféricos, fueron afectados tanto por cambios globales, como por las decisiones de la política mundial tomadas por las potencias. El poder de fuego en armas ligeras y livianas, por otro lado, hizo de los Estados organismos desafiados por entidades no estatales, que amenazan el monopolio de la fuerza radicado en policías y militares.

Ciertamente, sucesivas crisis internacionales desde Siria, pasando por Crimea, Ucrania, Gaza y nuevamente Siria, jalonan el presente y auguran verdaderas ondas concéntricas aumentativas hacia el futuro. Dado que los escenarios son representaciones hipotéticas, el rastro de Queirolo permite comprender cómo los diversos actores in-

ternacionales –la Unión Europea (2016), Estados Unidos y China Popular- han complejizado sus miradas de lo internacional. Así la OSCE en 2022 ya reconoció las incertidumbres de la agresión rusa sobre Ucrania y el reconocimiento de una lucha sobre suelo europeo que amenaza propagarse. Pero si en un primer momento pareciera que el centro es Europa, como lo trata el Concepto estratégico de la OTAN de 2022, a lo largo de las páginas se percibe la importancia de la seguridad en Asia. Ese foco neurálgico de muchos actores y no solo China Popular, evidencia un desplazamiento del eje de poder clásico noratlántico a potencias asiáticas –basta añadir a estas Indonesia- y la peculiar conflictividad en Asia, región que nunca desechó los enfoques y tensiones basadas en el realismo puro y duro. Con un escenario hacia 2023 y 2035 marcado por “Tormentas” y “Transformaciones”, se nos ofrece un excelente ejercicio de contexto internacional para mirar un futuro que se siente inestable y que tiene en una de sus interrogantes la gobernanza de la Antártica.

Miguel Navarro trata la adecuación de la Constitución, leyes y reglamentos. El autor, abogado con vasta experiencia en el sector defensa, afronta este reto de operaciones distintas a la guerra y su marco legal, algo que se relaciona con una tradición jurídica democrática y que regula el uso de instituciones y recursos de las Fuerzas Armadas. Un país que debe clarificar qué normas y en cuáles condiciones van a constituir el marco de operaciones que tienen que ver con el resguardo de las fronteras en el norte, o el libre tránsito en la Araucanía. Un tema que requiere la claridad jurídica desde que en 2019 se autorizó a las Fuerzas Armadas a prestar “apoyo logístico, de transporte y tecnológico” en vigilancia de fronteras y protección de infraestructura crítica. El autor sostiene, al final de su capítulo, que “La ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas a cometidos de seguridad interior, de modo permanente o casi permanente, parece ser un tema que tendrá proyección en Chile, como lo es en varios otros países. La evolución de las amenazas y riesgos a la seguridad afectan por igual a muchos”.

La provisión de inteligencia es de larga data en Chile y el mundo. Jorge Gatica nos aproxima a los desafíos de las zonas Macrozona Norte y Macrozona Sur, entre otras nuevas tareas. Las grandes preguntas están ahí planteadas de forma permanente por el autor: “¿Se hace Inteligencia en las Operaciones Militares Distintas a la Guerra?

Y si es así, ¿Cómo hacerla? ¿De qué manera pueden contribuir las FF. AA. al Sistema de Inteligencia de Estado (SIE) en tareas distintas a las tradicionales, sin dejar de cumplir su función principal y sin infringir la normativa que regula su empleo?”. La cuestión es relevante, porque además de la provisión a la función primaria, la realidad es que en la región latinoamericana predominan conflictos intraestatales, que plantean el dilema de usar inteligencia militar para cuestiones internas, bajo ciertos parámetros y circunstancias habilitadas legalmente.

Para Chile no ha sido fácil, porque la Ley de Inteligencia de 2004 se dio una década después de la transición a la democracia y siempre bajo el supuesto de no volver a repetir experiencias anteriores. Así, desde 2017 se inicia una progresión conceptual sobre el “Área de Misión”, que lleva a identificar las Operaciones distintas de la Guerra como parte del acervo de tareas. Así se posibilita con el Decreto 265 de 2021, la actuación del ejército en la Macrozona Norte para prevenir el cruce de personas. La inteligencia no solo provee de riesgos, amenazas y oportunidades, sino también características del contexto como escenarios y meteorología, de modo de permitir operaciones exitosas.

Las implicaciones para las ramas de las Fuerzas Armadas y su relación con la inteligencia se hacen sentir en la segunda parte dedicada a tierra, mar y aire. Así se entra al capítulo del Ejército, debido a Dahir Ahmed. En el contexto difuso en que se operacionaliza la acción de las instituciones armadas en “Operaciones Militares Distintas a la Guerra (MOOTW, por sus siglas en inglés)”. Desde 2020 se enuncian cinco tareas: Defensa, Emergencia nacional y protección civil, Cooperación internacional y apoyo a la política exterior de Estado, Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, y Seguridad e intereses territoriales, sin contar con su defensa del orden público, custodia electoral y otras tareas específicas. Actualmente, como dice el autor, ya el Ejército colabora en las siguientes operaciones de No Guerra: “Operaciones de apoyo humanitario en caso de catástrofe, Operaciones de mantenimiento de la paz, Respuesta ante crisis cibernéticas, Proyectos de desarrollo y estabilidad, Vigilancia de fronteras, Protección de infraestructura crítica”. Un escenario donde experiencias internacionales, plasmadas en el caso español citado por el autor, están continuamente moviéndose para adecuarse a las nuevas exigencias operativas.

Roberto Brieba hace notar que Chile comprende un país oceánico, que tiene a su haber 6.000 kilómetros de costa. A la Armada Nacional se añade “la Marina Mercante [que] cuenta con 116 armadores, que hacen un total de 264 naves bajo bandera nacional”, dato no menor para entender lo que significa en términos económicos, logísticos y de relación de la seguridad marítima y portuaria. El mar es un escenario que excede las aristas militares, pero que requiere una Armada fuerte para sostener la soberanía y supervigilancia que evidencie la soberanía de Chile. Y como se trata del *futuro* marítimo, lo que cambia es que se añade al “carácter tradicional — guerra interestatal, piratería y contrabando—”, otras manifestaciones inscritas en la “categoría de nuevas amenazas — tráfico de armas, tráfico de personas, narcotráfico, terrorismo, minería ilegal, pesca ilegal (no declarada y no reglamentada, en adelante INDNR) y contaminación de las aguas”. Esto plantea algunos escenarios nuevos, uno de los más complejos el año 2048, cuando cualquier Estado podrá solicitar la revisión del Tratado Antártico, dando los inicios para la explotación de recursos del Mar Austral, con toda la afectación que eso puede generar.

Así como el océano en la Armada, el eje vinculante de las acciones de los Estados en torno al aire, si bien conserva los aspectos de la denegación del espacio y supremacía aérea, asume otros problemas pos 11-S sobre la aviación civil, no obstante se mantengan los cimientos de la Conferencia de Chicago de 1944. Ella nos introduce al complejo tema de Ariel Álvarez, que es el uso de la fuerza contra aeronaves civiles. Aspecto generado por acciones de carácter terrorista, ligados a la multiplicidad de amenazas contra el Estado, y que también se proyecta de forma contundente en los atentados del 11-S de 2001, expresados en Naciones Unidas con la Resolución A33-1, relativa a la “Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil”. Los dilemas generados por este tipo de acciones abarcan el ámbito moral, como la retrata un trabajo de García-Huidobro y Miranda (2013) y que se extiende en un pormenorizado examen de casos.

Así, tenemos un libro que tiene un orden lógico, partiendo de la construcción de escenarios de futuro, para pasar a los problemas de la inteligencia y a su adecuación a un marco jurídico en construcción. Sin ese marco que regula las contribuciones de inteligencia, se coloca a los militares de cualquier rama en una incerteza jurídica. Luego vie-

nen las contribuciones relativas a acciones distintas a la guerra de los ejércitos de tierra, mar y aire. Por eso, este es un libro necesario para los tomadores de decisiones civiles y militares, teniendo en cuenta los desafíos multidimensionales e intraestatales de este último tiempo y la ocurrencia de fenómenos que parecían lejanos a estas tierras, pero que empiezan a ser frecuentes.

Cristián Garay Vera,
Doctor en Estudios Americanos y en Geografía e Historia
Universidad de Santiago de Chile.
Santiago, Diciembre 2024.

PARTE I



**APROXIMACIONES ESTRATÉGICAS Y POLÍTICAS
A LA SEGURIDAD DE CHILE**

ESCENARIOS DE AMENAZAS 2030-35. ENFOQUE DESDE LOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Fulvio Queirolo Pellerano¹

A. Introducción

“¿Y si la guerra sigue?”

Entonces formulamos votos; damos la razón al más débil, pero no cargamos de culpa al más fuerte; Aceptamos que la parte más fuerte se quede con los territorios que desea, a condición que no se pronuncie la palabra “anexión””²

Observando el tablero internacional de conflictos es posible admitir la vigencia del aforismo formulado por Clausewitz, quien afirmaba que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”³. Si bien se evidencia una irrupción de nuevos actores, así como nuevas amenazas estatales, estos elementos no han variado la condición misma del origen del conflicto. Así las cosas, el estudio del campo de la guerra, sus consideraciones y efectos sobre el entorno, constituyen aportes muy significativos para la toma de decisiones en el ámbito político-estratégico. Entre los trabajos que ofrecen un alto nivel de impacto, para este tipo de decisiones, se ubican los estudios estratégicos.

Convengamos que el apogeo de los estudios estratégicos tuvo su época de florecimiento durante la Guerra Fría, y sus contenidos se inclinaban hacia el ejercicio del poder y el empleo de la fuerza, ambos

1 Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa (ANEPE). Doctorando en Seguridad Internacional (UNED, programa internacional, IUGGM, España). Investigador asociado Universidad UBO, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

2 COHEN, Albert. Citado por Philippe Delmas en “*El brillante porvenir de la guerra*”. Ed. Andrés Bello, Santiago, 1996. p. 121.

3 CLAUSEWITZ, Carl von. “*De la Guerra*”. Ediciones Solar, Buenos Aires; 1983.

como fórmula de contener posibles amenazas interestatales y lograr disuadir un potencial adversario. En efecto, el poder de destrucción de las armas constituiría el pilar de defensa ante intentos de agresión. Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín, y con el advenimiento de innovadoras vertientes académicas que patrocinaban un cambio del paradigma en la seguridad internacional. En reducido período surgieron otras perspectivas para explicar las razones que impulsaban nuevas crisis, conflictos y guerras. Como consecuencia de estos enfoques los estudios de seguridad internacional asumieron un rol preponderante, por encima de aquellos que se fundaban en cuestiones más estratégicas⁴.

Reconociendo que dichas prácticas tuvieron la virtud de abrir el campo de análisis hacia otras disciplinas, principalmente relacionadas con la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, los estudios estratégicos se vieron obligados a salir del nicho propio de estrategias y militares cruzando la frontera hacia la sociología, economía, geopolítica y otras ciencias afines, sin pretender destronar el puesto alcanzado por los estudios de seguridad internacional.

Con todo, la realidad continúa presentando su cara más cruda frente a los tomadores de decisión del ámbito político-estratégico. En efecto, asuntos tan relevantes como es el estudio de la guerra y sus implicancias sobre el empleo de la fuerza retomó relevancia, que no debió subvalorarse, con el resurgimiento de conflictos del nuevo milenio. A las imágenes, que aún rondan en la memoria colectiva, del ataque a las torres gemelas (2001), le prosiguieron las campañas de Afganistán (2001) e Irak (2003); luego surge la Primavera Árabe (2010 - 12) y la ocupación y posterior anexión rusa de Crimea (2014), entre otros. ¿Eran posibles y factibles estos escenarios?

Pese a la relevancia de los hechos descritos, con las consabidas consecuencias para la humanidad, la guerra en Ucrania (2022), donde Rusia combate tanto contra Ucrania como contra los países de la OTAN y sus asociados, quienes materialmente están en conflicto con Rusia (violando sus propios procedimientos constitucionales in-

4 Para ahondar sobre los principios conceptuales y teóricos de los Estudios Estratégicos, su encaje disciplinar, así como su desarrollo histórico, se sugiere lectura de Alberto Bueno en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 1 (2018), pp. 237-256. <http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ternos), y la guerra de Israel contra Hamás (2023), Hezbolá, Yemen e Irán, por lo que estamos viendo durante las últimas semanas, con peligro de que se extienda a otros países de la región (Jordania, Siria, Egipto y países del golfo Pérsico), definitivamente, volcaron el tablero de la paz jurídica internacional que se había instalado a partir del nuevo milenio. Lo más sensible de la situación es que continúa incrementándose el nivel de inseguridad del entorno internacional, agudizadas por las consabidas tensiones y fricciones que se evidencian en la zona del Asia-Pacífico. En síntesis, la inestabilidad e incertidumbre constituyen características del mundo actual.

En el contexto global descrito se refleja la manifestación de una velada lucha de variados actores por el dominio del tablero internacional, y en otros casos regional; por otra parte, se avizoran nuevas amenazas al Estado y, por sobre todo, un progresivo marco de inestabilidad general, un todo que requiere de un riguroso diagnóstico. Para ello, se considera necesario descomponer los elementos involucrados para dilucidar la causa de los problemas y proponer soluciones con la debida anticipación.

En el ámbito político-estratégico la validación de decisiones requiere nutrirse de antecedentes objetivos, oportunos y sólidos, constituyendo las principales virtudes que ofrecen los estudios estratégicos. En este orden de ideas, en el presente artículo se propone llevar a cabo un ejercicio de levantamiento de dos escenarios, con un horizonte de 5 y 10 años, con el fin identificar las principales amenazas a la que se estaría enfrentado el Estado, así como describir patrones de comportamiento, que en su calidad de tendencias, permitan identificar futuros empleos de la fuerza; asumiendo que ambos factores se reconocen como fórmula para el ejercicio del poder estatal⁵.

Dicho marco pretenderá dar respuesta a la pregunta central *¿qué roles cumplirán las Fuerzas Armadas y, en lo particular, las de Chile en ambos escenarios?*

La metodología seleccionada abriga de forma fidedigna el objetivo exhortado por el estudio. En este ámbito, Rasmussen, recomien-

5 MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. A. Knopf, fifth ed., Indian reprint. 1973, pp. 101-162.

da el uso de escenarios en condiciones de “*complejidad, incertidumbre, necesidad de combinar perspectivas de corto y largo plazo, y disponibilidad de recursos*”⁶. Así las cosas, la apuesta por escenarios a 5 y 10 años ofrece la posibilidad de evaluar el comportamiento de variables del estudio, del mismo modo permitiría la identificación oportuna de elementos exógenos, no priorizados inicialmente, confinando así la posible irrupción de cisnes negros o rinocerontes grises⁷.

Finalmente, con el fin de acotar las múltiples nociones de estudio, materializadas por diversas organizaciones y centros de pensamiento internacionales⁸, el artículo se delimitará a tres áreas de interés mundial. El enfoque de análisis político-estratégico europea, asiática y americana, perspectiva que se unirá a las contribuciones académicas vinculadas al Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS), y el Instituto de China para Estudios Estratégicos Internacionales (CISS), forjando el eje principal del trabajo y así responder a la pregunta que se postula.

B. “Rinocerontes Grises” en el entorno político-estratégico europeo

1. Desde una visión política multilateral

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Europea del 2016, enfatizaba la necesidad de fortalecer a la Unión Europea, principalmente por la condición de inestabilidad y alto grado de inseguridad, tanto al interior como en el exterior de las fronteras europeas. Esta vez se requería una estrategia más creíble que la anterior, considerando los exiguos logros para presentar a la región

6 RASMUSSEN, L. B. *Facilitating Change: Using Interactive methods in organizations, communities and networks*. Denmark: Polyteknisk, 2011, p. 103.

7 Nota: Para ahondar en estas materias se sugiere dar lectura al artículo “*Cisnes, elefantes, medusas y rinocerontes. las relaciones internacionales*”, publicado por Comillas Journal of International Relations, 2018. (Último acceso, el 20 de junio, 2022). En: <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/8464>

8 JAMES, G. McGann. “*TTCSP. Global Go To Think Tank. Index Report, march 17, 2021*”. En: <https://repository.upenn.edu/entities/publication/9f1730fa-da55-40bd-a1f4-1c2b2346b753>

como una zona pacífica. La Alta Representante reconoce que el entorno regional ha cambiado, transitando a un nuevo escenario que afecta significativamente la capitalización de sus objetivos:

“La Unión Europea siempre se ha enorgullecido de su poder blando y seguirá haciéndolo porque somos los mejores en este campo. Sin embargo, la idea de que Europa es una “potencia civil” exclusivamente no hace justicia a una realidad en evolución”⁹.

La experiencia obtenida tras las crisis y guerras de Siria, Somalia, Afganistán y anexión de Crimea, fueron un presagio de las orientaciones que se circunscribirían en la estrategia europea del 2016:

“En términos de seguridad, el terrorismo, las amenazas híbridas y el crimen organizado no conocen fronteras. Esto exige vínculos institucionales más estrechos entre nuestra acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Se fomentarán unos vínculos más estrechos mediante reuniones conjuntas del Consejo y grupos de trabajo conjuntos entre el SEAE y la Comisión. La política de defensa también debe vincularse mejor con las políticas que cubren el mercado interior, la industria y el espacio”¹⁰.

Se puede inferir que estas orientaciones, finalmente, modificaron la visión previa establecida el 2003, aun cuando las amenazas se circunscribían en torno a la lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales (fuera de Europa y de baja intensidad), Estados fallidos y crimen organizado¹¹.

¿Qué tan cerca o lejos se encontraba la conexión entre un escenario deseable y uno posible? Parafraseando a Cohen habría que reestablecer la presunción básica ¿y si la guerra continuara? Un cuestionamiento no muy alejado del entorno al que la Brújula Estratégica

9 EU. European Union Global Strategy. “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe” 2016, pp. 3-5. (traducción propia). En: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

10 Ibid. pp. 18-44.

11 EU. European Security Strategy. “A Secure Europe in a Better World”, 2003, pp. 2-3. En: https://www.cvce.eu/content/publication/2004/10/11/1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b/publishable_en.pdf

(*Strategic Compass*, en inglés), describe y, del que probablemente, no se disipará prontamente, pese a las luces de advertencia dadas:

“El regreso de la guerra a Europa, la agresión injustificada y no provocada de Rusia contra Ucrania y los grandes cambios geopolíticos están poniendo a prueba nuestra capacidad de promover nuestra visión y defender nuestros intereses. Vivimos en una era de competencia estratégica y de complejas amenazas a la seguridad. Vemos cómo aumentan los conflictos, las acumulaciones militares y las agresiones, y las fuentes de inestabilidad en nuestro vecindario y más allá, lo que provoca graves sufrimientos humanitarios y desplazamientos. Las amenazas híbridas aumentan tanto en frecuencia como en impacto”¹².

Con el fin de poner en valor este apartado resulta significativo llevar a cabo un resumido análisis de la intervención que ha tenido la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)¹³, aun cuando se trata de una organización diferente a la anterior. Esta colectividad, que es respaldada por EE. UU., constituye otro instrumento de poder e influencia sobre Europa y establece como objeto primordial la prevención de conflictos, gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto.

El último Consejo de Ministros OSCE, llevado a cabo en Polonia el 2022, estuvo marcado por la guerra en Ucrania. El entorno fue aprovechado para discutir diferentes visiones del conflicto y sus repercusiones regionales, así como recoger las preocupaciones de los representantes de países de América del Norte, Europa y Asia. Convergamos que Rusia y Ucrania son Estados miembro, totalizando 55 signatarios OSCE.

Significativo resulta la intervención del presidente de la organización, quien en cierta medida reconoce un grado de frustración por la situación regional señalando al cierre del Consejo: “En el mo-

12 EU. “*Strategic Compass for Security and Defence*”, marzo, 2022. pág. 10. (traducción propia). En: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

13 OSCE. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. En: <https://www.osce.org/es#:~:text=La%20OSCE%20es%20la%20Organizaci%C3%B3n,regional%20m%C3%A1s%20grande%20del%20mundo>.

mento en que Rusia desencadenó su agresión militar contra Ucrania nuestra situación de bienestar se desvaneció”¹⁴. El alcance de sus palabras se convierte en una constatación del negativo escenario que se había presagiado en diferentes niveles, tonos y capas, solo que esta vez se plasmaba y reconocía de la siguiente forma:

“Conviene recordar que esta Organización se creó a raíz de un enfrentamiento. No somos ni hemos sido nunca una Organización de países con ideas afines. Nacimos a consecuencia de la Guerra Fría, pero no a su término, sino cuando estaba en plena ebullición”.

“La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa no reunió a aliados, sino a adversarios, con el propósito de gestionar conflictos, hallar vías para reducir las tensiones, mejorar la confianza, fomentar la fiabilidad y buscar una base común para la cooperación. Ese es nuestro cometido. Ese es nuestro trabajo. Y esa es la labor que hemos venido realizando, quizá no a la perfección pero sí de forma productiva, durante casi medio siglo”¹⁵.

¿Qué señales no habrían sido suficientemente advertidas por Jefes de Estado o sus delegados? Asumiendo que la OSCE no constituyere una entidad para la guerra, como expresa su presidente, entonces habría que preguntarse si después del 24 de febrero del 2022, fecha de inicio de la invasión de la Federación Rusa a Ucrania, habría que patrocinar la posición de *“aceptar que la parte más fuerte se quede con los territorios que desea, a condición que no se pronuncie la palabra anexión”*. Frase atribuida a Cohen.

Por ahora la organización mantiene operaciones, en terreno, a través de grupos de tarea desplegados en 17 países, desde Europa sudoriental, Europa oriental, el Cáucaso meridional, hasta Asia Central. El objetivo formulado de prevenir conflictos y así contribuir a la paz mundial no ha variado.

14 OSCE. Vigesimonovena Reunión del Consejo Ministerial. Łódź, Polonia, 1-2 diciembre, 2022. p. 4. En: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/544390.pdf>

15 Ibid. pp. 47-51.

En consecuencia, la pregunta resulta válida ¿...Y si la guerra continuara?

2. La noción estratégica

En la Cumbre de Bruselas del 2021 los integrantes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), deciden iniciar un proceso de revisión y análisis de actualización del Concepto Estratégico de Lisboa 2010¹⁶. Convengamos que en dicha noción se afirmaba que la región euroatlántica era considerada como zona pacífica y, respecto de Rusia, se clasificaba un país más cercano a la Alianza que un adversario dispuesto a atacarla. ¿Un escenario más deseable que posible?

El entorno de seguridad, proyectado por el Concepto 2010-2020, consignaba: i) baja probabilidad de ataque convencional; ii) proliferación de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva; iii) el terrorismo como amenaza directa; iv) conflictos fuera de las fronteras de la Alianza y que podrían amenazarla directamente, impulsando el extremismo, el terrorismo y actividades ilegales transnacionales como el tráfico de armas, narcóticos y personas; v) ataques cibernéticos; y vi) alta preocupación por limitaciones ambientales y de recursos, incluidos los riesgos para la salud, el cambio climático, la escasez de agua y las crecientes necesidades energéticas.

El escenario calificado como “rinoceronte gris” se presentó en dos ocasiones: primero con la invasión rusa en Crimea (2014) y luego con la guerra en Ucrania (2022). Los desajustes políticos respecto de lo estratégico se hacían plausibles. Pues bien, el Concepto de la OTAN de 2022 exterioriza nuevas, y otras no tan nuevas preocupaciones. El desarrollo de conflictos con alto grado de inestabilidad, en África y Oriente Medio, representa una admisible amenaza.

Por otra parte, incorpora factores de fricción e inestabilidad multisectorial sostenidos en las políticas propiciadas por la República Popular China (RPC), un ambiente que retan los intereses de seguridad y desafían los valores de algunos aliados. Sin embargo, lo

16 OTAN. Concepto Estratégico 2010. En: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/06/02/el-concepto-estrategico-de-madrid-y-el-futuro-de-la-otan/index.html>

asombroso ha sido el cambio de tono frente a un conocido actor más cercano que se ha transformado en enemigo de la alianza:

“El área euroatlántica no está en paz. La Federación Rusa ha violado las normas y los principios que contribuyen a un orden de seguridad europeo estable y predecible. No podemos descartar la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados. La competición estratégica, la inestabilidad generalizada y los shocks recurrentes definen nuestro entorno de seguridad en el sentido más amplio. Las amenazas a las que nos enfrentamos son globales y están interconectadas”¹⁷.

Lo más revelador de la visión OTAN de 2022, respecto de la Federación Rusa, es la tipificación de “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los Aliados y para la paz y estabilidad en el área euroatlántica”¹⁸. Dicho reconocimiento sitúa a la Federación Rusa por sobre otras preocupaciones que sacuden a la región con inusitados efectos.

A la guerra *in situ* se acopla el desarrollo tecnológico disruptivo, el control por el dominio del ciberespacio, la seguridad de acceso a recursos estratégicos, terrorismo, crimen organizado y, por si fuese poco, los estragos causados por el cambio climático han transformado la región de paz euroatlántica en una región con alto nivel de inestabilidad. Ingredientes que potencian la factibilidad de conflictos bélicos en las fronteras colindantes a la organización.

C. “Cisnes Negros” en el entorno político-estratégico regional

1. Desde una visión política multilateral

De acuerdo a una agenda internacional, previamente establecida, en octubre del 2018 se celebró la XIII Conferencia de Ministros

17 OTAN. “Concepto Estratégico 2022”. En: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrategico_de_la_otan.pdf

18 Ibid.

de Defensa de las Américas (CMDA)¹⁹. La localidad seleccionada fue Cancún (México), evento que permitió la reunión de representantes del sector de Defensa de treinta y cinco países del continente americano. Tal como en versiones anteriores se analizaron y debatieron temáticas de seguridad que preocupaban en el ámbito político-estratégico.

Al examinar la tabla de contenidos, destaca el objetivo del cuarto “Comité *Ad-Hoc*”. Este postulaba a identificar el rol de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad frente a la evolución de nuevos escenarios²⁰. La inquietud se centraba sobre la irrupción del crimen organizado, narcotráfico, corrupción, la debilidad de la gobernabilidad del sistema político, la rampante inmigración irregular, las afectaciones de infraestructura por desastres naturales, la penetración de la tecnología, así como el dominio cibernético. Se advierte la presencia de un amplio espectro de amenazas estatales que impulsaban el eventual empleo de fuerzas militares en funciones diferentes a las tradicionales.

Aun cuando la magnitud de la evidencia presagiaba una progresiva evolución de los fenómenos enunciados, en condición de amenazas estatales, se decidió que la discusión fuese postergada para la XIV Conferencia. Dos años más tarde el evento se realizaría en Santiago (Chile). Del análisis de la Declaración de Santiago 2020 se puede concluir que, nuevamente, no se avanzó en una profundización de las inquietudes previamente formuladas en Cancún. Se infiere que la agenda para enfrentar la pandemia del COVID-19²¹, habría superado los alcances de los objetivos previstos para la CMDA.

Hubo que esperar hasta la XV CMDA del 2023, esta vez organizada en Brasil, donde se encienden luces de alerta sobre los mismos fenómenos que acechaban a la región. En efecto, la mirada se volcó sobre el descontrol del flujo inmigratorio, una anomalía que acarrea-

19 CMDA. “XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, México. En: <https://www.cmda-info.net/c%C3%B3pia-xiii-cmda-mex-2018>

20 Ibid. En: https://www.cmda-info.net/files/ugd/c3ec19_12b2b6c6cac949f09a0c160eef49b7ed.pdf

21 CMDA. XIV “Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, Chile. En: https://www.cmda-info.net/files/ugd/c3ec19_c8ce966d4e3a475d866b01b6137c2cdd.pdf

ba enormes problemáticas sociales, demandando la participación urgente de los órganos de Seguridad y de Defensa.

En la declaración final del evento brasileño se consigna un velado reconocimiento del problema, sugiriendo como parte de la solución “...que los límites de la actuación de las Fuerzas Armadas en este tema es una prerrogativa soberana de cada país”²². Esta declaración solo consignaba una dirección, el manifiesto empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a las fuerzas de seguridad. Una realidad, que no era tan nueva, como se ha observado.

En efecto, el reconocimiento de las nuevas amenazas, advertido en la Declaración de Seguridad de las Américas del 2003²³, fue solo el paso inicial de un largo y sinuoso camino de aceptación de una realidad que ha traído consecuencias. Tras casi veinte años, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (CSH), otorga plena vigencia al documento del 2003, una declaración que identifica las amenazas que aquejan a la región, así como otras que se han agudizado.

Con todo, se deduce que no se ha ahondado lo suficiente para ofrecer soluciones eficientes y efectivas a los problemas que vienen aquejando a la región, los que acorde a los números, son tanto o más relevantes que las consecuencias de un conflicto bélico. Las secuelas del crimen organizado, el negocio del narcotráfico, la proliferación de bandas y/o grupos armados, la corrupción de diferentes organizaciones, la irrupción tecnológica como medio delictual (cibercrimen), así lo demuestran. Para cerrar este escenario, las afectaciones producidas por el cambio climático, confluyen en un nirvana de “cisnes negros” y “rinocerontes grises” regionales.

2. La noción estratégica

Tal como en otras regiones, Latinoamérica no ha rehuído de la discusión sobre las amenazas que, en un futuro mediano y desde

22 CMDA. XV “Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, Brasil. En: https://www.cmda-info.net/_files/ugd/c3ec19_70ca9a32c23a43e4ba186198be1e4b48.pdf

23 OEA. Declaración de Seguridad de las Américas, México 2003.

lo estratégico, pudiesen afectar a los Estados. Desde este ambiente de poder y empleando metodologías anticipatorias, como prácticas prospectivas o bien diseñando posibles y factibles escenarios, se han revelado los principales peligros a los que debería prestarse atención. Principalmente, por las complejidades que acarrea el empleo de Fuerzas Armadas en determinadas situaciones, esta vez, distintas al conflicto bélico y que afectan la seguridad estatal.

Fue durante el 2018 que varios Institutos y Academias latinoamericanas especializadas participaron en un estudio liderado por el Centro de Estudios de Defensa Hemisférica (CHDS, por sus siglas en inglés), buscando identificar el rol de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad en nuevos contextos con un horizonte al 2030, a sabiendas que cada Estado, derivado de los niveles de seguridad que posee, ha definido cuáles serían sus amenazas al igual que sus maneras de enfrentar.

En este nuevo escenario se exhibía un marcado predominio del crimen organizado y narcotráfico, fenómenos que acecharían a los pueblos, seguido por la corrupción, inmigración descontrolada y desastres naturales. Por si fuese poco, otras luces advertían sobre los efectos que acarrearía el masivo empleo de tecnología disruptiva, además del dominio del ciberespacio como plataforma de acción de grupos delictuales, entorno que presagiaba una falta de gobernabilidad en amplio espectro, exponiendo a la sociedad latinoamericana a nuevas amenazas²⁴.

Lo más ilustrativo de dicho trabajo es que revelaba una innegable realidad. Los mayores riesgos y amenazas no se relacionaban con las capacidades bélicas de países vecinos sino que en actividades criminales y la captura del Estado por otros actores armados. Estos últimos, con equipamiento y evidente capacidad militar, potenciados por el dominio cibernético e instrumentos digitales, un entorno que hacía plausible la afectación de infraestructura crítica de los Estados²⁵.

24 CHDS. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica William J. Perry. *“Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030”*. Octubre, 2018. En: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/09/Iniciativa-de-Vision-Estrategica-Version-Completa.pdf>

25 Ibid. pp. 1-8.

En esta misma línea, el 2020, el Colegio Interamericano de Defensa llevó a cabo el Taller sobre Crimen Organizado Transnacional (COT)²⁶. Entre los objetivos establecidos fue debatir sobre los efectos del flagelo en Latinoamérica, así como la conexión que se estaba manifestando entre las funciones de Seguridad y Defensa. Aun cuando hubo diferencias y debate entre las aproximaciones, la tendencia se identifica con el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a organismos de seguridad o bien en su empleo directo.

Entre las variables que presionan a las autoridades políticas a emplear las Fuerzas Armadas para combatir el COT se observa la ausencia de la presencia territorial efectiva por parte del Estado, y por otra parte, la notable capacidad bélica que poseen las bandas armadas del crimen organizado, incluso con sistemas superiores a las de las fuerzas de seguridad, factores que han contribuido a su expansión y ejercer dominio sobre la población.

Finalmente, el proyecto de resolución elaborado por la Comisión de Seguridad de Hemisférica (CSH), en su condición de órgano responsable de formular e implementar estrategias y políticas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha reiterado la plena vigencia de los riesgos y amenazas regionales presentados en la Cumbre de Seguridad OEA del 2003, expresando:

“... los Estados Miembros concluyeron que la Declaración sobre Seguridad en las Américas es un documento vigente y suficientemente amplio que no amerita ser modificado en este momento”²⁷.

La revisión circunscrita en el ámbito estratégico permite dar cuenta que la seguridad hemisférica continúa sustentándose en un enfoque multidimensional, abrazando la idea de que los riesgos y amenazas no reconocen fronteras. Una noción que para algunos Estados les resulta más propicio, mientras que para otros difícil de imple-

26 INTER-AMERICAN DEFENSE COLLEGE. E-book – *“Transnational Organized Crime Workshop 2020”*. En: <https://publications.iadc.edu/2020/12/ebook-transnational-organized-crime-workshop-2020/>

27 OEA. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica. OEA/Ser.G CP/CSH-2195/23 rev. 8, 13 junio 2023. p. 2. En: https://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp

mentar. Así las cosas, y con el fin de enfrentar a las nuevas amenazas, se evidencia una tendencia a la militarización de las fuerzas de seguridad, así como a la policialización de las Fuerzas Armadas. ¿Cuál de estas fórmulas ofrece una mejor solución? Por ahora, los números están en rojo. Entonces, ¿para qué tipo de guerra se prepara, enfrenta, y enfrentará la región?

D. Borrascas en el entorno político-estratégico del Asia-Pacífico

1. Desde una visión política multilateral

A las agendas de seguridad europea y latinoamericana, que presuponian escenarios estratégicos con alto grado de inseguridad e incertidumbre, también se suscriben preocupaciones por riesgos y amenazas que afectan la estabilidad política, económica y militar de la zona del Asia-Pacífico. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), en su último reporte expresa:

El conflicto ha sido una preocupación central entre sus países vecinos, particularmente China, India y Tailandia, así como en la región en general. En otras palabras, los conflictos armados y la delincuencia transnacional continúan siendo elementos clave del panorama de seguridad de Asia y el Pacífico²⁸.

Convengamos que en reportes anteriores, elaborados por el mismo instituto, se consignaba la existencia de ciertas inquietudes regionales y éstas se centraban en la exacerbada competencia estratégica de EE. UU. y China por lograr el dominio en cuestiones consideradas transcendentales para sus socios. De allí nace la necesidad de una agenda común.

Sin embargo, la participación de organismos y asociaciones multilaterales, en la región del Asia-Pacífico, a nuestro juicio, excedieron el ámbito puramente estratégico, y el resultado ha sido presentar reparos a las agendas compartidas. En efecto, los temas relacionados con intereses económicos, tecnológicos, sociales, y diplomáticos, se

28 IISS. International Institute for Strategic Studies. "Asia-Pacific regional security assessment". May. 2024. pp. 6-13. En: <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content---migration/files/publications---free-files/aprsa-2024/asia-pacific-regional-security-assessment-2024.pdf> (traducción propia).

presentan como vectores de interconexión; empero, dada su amplitud, se dificulta el establecimiento de una agenda estratégica común. En resumen, el debate por un conflicto armado atravesaba, por ahora, por una etapa de laxitud y las Fuerzas Armadas resentían dicha noción.

Desde una perspectiva más actualizada, solo el factor tiempo ha permitido reconocer el error político y sus consecuencias estratégicas, y la mejor forma de evaluar es lo que establece el IISS:

“Los combates en Ucrania han puesto de manifiesto hasta qué punto las fuerzas armadas y las industrias de defensa han perdido capacidad para reponer rápidamente sus reservas de municiones. Tras la Guerra Fría, muchas fuerzas occidentales redujeron o renunciaron en gran medida a sus reservas ante la presión de los políticos para que eliminaran inventarios que se consideraban excesivos en ausencia de una amenaza clara. Ahora, los líderes militares y algunos políticos reconocen que fue un error y están cambiando de rumbo”²⁹.

En línea de lo observado por el reporte del IISS, se agrega la relevancia que ha alcanzado la plataforma de Diálogo de Shangri-La³⁰. Una tribuna que ha facilitado la reunión de diferentes ministros de Defensa, cuyo fin ha sido reflexionar y debatir sobre los desafíos de seguridad más urgentes para la región. En esta esfera, la frontera política y estratégica se entrecruza para establecer algunas prioridades vinculantes que auguran tensiones.

Si los debates del año 2023 estuvieron marcados por la temática de “la carrera armamentística regional, en medio de las crecientes tensiones entre las dos superpotencias”³¹, la última instancia, de junio

29 IISS. Military Balance. Chapter One: Defence and military analysis. 13 de febrero, 2024. p. 12. En: <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2024/chapter-1-era-of-insecurity/>

30 SHANGRI-La Dialogue. Opening and First Plenary Session United States’ strategic partnerships in the Indo-Pacific, 1 junio 2024. En: <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2024/plenary-sessions/first-plenary/>

31 SWI.swissinfo.ch. ¿Qué es el Diálogo Shangri-La, el foro asiático donde EE.UU. y China se miden las fuerzas?, 2 de junio 2023. En: <https://www.swissinfo.ch/spa/qu%C3%A9-es-el-di%C3%A1logo-shangri-la-el-foro-asi%C3%A1tico-donde-ee-uu-y-china-se-miden-las-fuerzas/48561354>

2024, centró su interés en la búsqueda de un diálogo para reducir riesgos³². En este sentido, lo que subyace en el ambiente es un permanente paralelismo entre conflictos en desarrollo. De esta forma se confirma la hipótesis que la guerra en Ucrania sería un presagio de un escenario plausible por una invasión de China a Taiwán.

Las preocupaciones señaladas también han sido materia de análisis por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)³³. Desde dicha plataforma política es factible comprobar la manifestación de riesgos y amenazas que podrían enfrentar a sus socios. Los compromisos asumidos por el pleno respeto a los acuerdos que instaban a garantizar la estabilidad y seguridad regional, así como solucionar de forma pacífica las disputas territoriales y cooperar en otros ámbitos como navegación, entre otros, en la actualidad es materia de debate.

El entorno actual se encuentra tan difuso que la mera conceptualización geográfica de identificar a la región como Indo-Pacífico o Asia-Pacífico resulta controversial³⁴. La razón se fundamenta en la incorporación de India, y con ello permitir su influencia estratégica en el océano Índico.

Por otra parte, el ideario de China respecto de Asia la hace erigirse como el único competidor de Estados Unidos. González Levaggi lo consigna de esta manera “... Asia será el centro de atención de la política internacional en las próximas décadas y el reacomodamiento de los actores globales y regionales en este tablero definirá el grado de cooperación o conflicto en el (des)orden internacional”.³⁵ El problema es que varios

32 DW. “Estados Unidos y China ante tensiones por Taiwán y Filipinas”. 3 de junio 2024. En: <https://amp.dw.com/es/estados-unidos-y-china-ante-las-tensiones-por-tai-w%C3%A1n-y-filipinas/a-69258839>

33 ASEAN. “Chairman’s statement of the 14th East Asia Summit” (EAS). LAO. PDR 27 July 2024. En: <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/07/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-14th-EAS-FMM.pdf>

34 BARTESAGHI, Ignacio y DE MARÍA, Natalia. “ASEAN: entre Asia Pacífico e Indo – Pacífico” En: <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2022/02/009.5-Bartesa-ghi-y-De-Maria-ok.pdf>

35 GONZÁLEZ, L. Ariel. “Del Pacífico al Índico: Claves asiáticas de la seguridad internacional”. América Latina y su proyección en Asia-Pacífico. Centro UC Estudios Internacionales, CEIUC. Dic. 2022. p. 67.

socios se ven reflejados en una u otra visión, dando origen a tensiones geopolíticas.

Entre las evidencias de lo descrito se constatan numerosas iniciativas, tanto políticas como de índole estratégicas. En el caso de China, el dragón asiático transita desde “la ruta de la seda” hacia otra más global, conocida como “la franja y la ruta”³⁶, colisionando con intereses de algunos socios de occidente. Por la otra vereda se alzan programas que buscan protegerse de la influencia China, como: AP-4 (Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur); AUKUS (Australia, Reino Unido y EE. UU.); QUAD (Japón, EE. UU., India, Australia); *Five Eyes* (Australia, Canadá, EE. UU., Nueva Zelanda y Reino Unido); IPEF (EE. UU., Japón, Australia, Brunéi, Corea del Sur, la India, Indonesia, Filipinas, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam)³⁷.

De esta manera, se puede colegir que las borrascas continúan encrespando los discursos y las acciones, un ambiente que mantiene una tendencia desde un lustro a la fecha. El tablero asiático transita desde una influencia económica hacia una más estratégica supeditada al conflicto entre las hegemonías China - EE. UU., aún en evolución y sus efectos serán registrados más temprano que tarde.

2. La noción estratégica

Considerando la multiplicidad de naciones que agrupa la región asiática, se recogerán tres enfoques que han presentado mayor relevancia. Iniciaremos con la perspectiva de Japón, la cual ofrece transcendentales aspectos estratégicos.

La Tierra del Sol Naciente ha instaurado una agenda de riesgos y amenazas inminentes. Del mismo modo, se puede confirmar una consistente tendencia por otorgar valor a tres frentes de crisis. Desde el año 2018 se reconoce como amenaza a Corea del Norte, un

36 PRC. “*The belt and road initiative: A key pillar of global community of shared future*”. Firts edition 2023. Published by foreign languages press Co. Ltd. Beijing, China.

37 ANEPE. “*Balance Estratégico 2022-2023*”. *Destinos regionales*. pp. 27-34. En: <https://www.publicacionesanepe.cl/index.php/balance/article/view/1068/728>

actor que avanza para el desarrollo de misiles con capacidad de carga atómica.

Habiendo actualizado su postura internacional frente a lo que considera como agresión de Rusia sobre Ucrania y, finalmente, incorpora como riesgo relevante el avance tecnológico chino, una apuesta por disputar dominios cibernéticos y espaciales globales.

Se puede colegir que la priorización de dichas amenazas y riesgos ha colisionado con visiones contrapuestas de algunos de sus socios estratégicos. Así, cuestiones como el respeto al Derecho Internacional, la defensa de intereses nacionales, la soberanía del espacio geográfico (terrestre y marítimo), y dominio de dimensiones espaciales y cibernéticas, tendrían un solo actor principal, una vez más, China.

En la última versión de la Política de Defensa de Japón se puede reafirmar que temores que enfrenta dicha nación asiática, una condición que se extiende a sus socios y que se encuentra en permanente evaluación. La mencionada tensión se evidencia en la siguiente sentencia expresada desde el sector estratégico:

“Estados que no comparten valores universales ni sistemas políticos y económicos basados sobre tales valores están ampliando su influencia. Cambios unilaterales al status quo por fuerza y tales intentos representan un serio desafío al orden del sistema internacional existente. La comunidad internacional se enfrenta a su mayor prueba desde la Segunda Guerra Mundial y entrando en una nueva era de crisis. El equilibrio global de poder está cambiando dramáticamente y la competencia entre Estados continúa, especialmente entre Estados Unidos y China y se intensificará aún más en el futuro”³⁸.

Por su parte, la República de Corea, que no ha firmado un tratado de Paz con Corea del Norte (armisticio), mantiene una vocación de inestabilidad permanente. Últimamente, se ha profundizado por el programa de misiles balísticos intercontinentales nucleares (ICBM, por sus siglas en inglés), que lleva a cabo Pyongyang. Aun cuando

38 MOD. Japan. “Defense of Japan, 2024”. Annual White Paper. En: https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/pdf/DOJ2024_Digest_EN.pdf

tras presión internacional y, fundamentalmente desde EE. UU., hubo atisbos para contener el proyecto, las actividades avanzan.

Pasos más o pasos menos, la condición de seguridad se mantiene en nivel crítico, básicamente por los actores involucrados que, de manera directa o indirecta, poseen intereses geopolíticos. En efecto, EE. UU., Rusia, China y Japón colisionan permanentemente con los objetivos políticos de unificación de ambas Coreas, los que estarán condicionados por la manera en que finalice la guerra entre Rusia y Ucrania. Un conflicto que le ha permitido un acercamiento imprevisto con Rusia, que además de darle una renovada legitimidad al régimen norcoreano, le permitiría acceder a armas y equipos avanzados como pago por la entrega masiva de municiones y misiles balísticos de corto alcance a Rusia. Por otra parte, la confrontación de EE. UU. – China ha exacerbado un ambiente que ha sido plasmado en el último documento normativo de la Defensa de Corea:

“El Indo-Pacífico está emergiendo como una región crítica en términos de seguridad global, geopolítica, y economía. La competencia estratégica entre Estados Unidos y China y carrera armamentista regional están dando lugar a un aumento de amenazas complejas a la seguridad en la región. Tomando nota de la importancia estratégica de la región del Indo-Pacífico, actores importantes como Estados Unidos y Europa han aumentado su participación en la región, como el establecimiento de sus propias estrategias del Indo-Pacífico. El gobierno de la República de Corea también dio a conocer su propia Estrategia Indo-Pacífico para ir más allá del noreste de Asia y profundizar la cooperación estratégica con naciones clave en la región Indo-Pacífico”³⁹.

Así las cosas, y al igual que Japón, la mayor amenaza para la península lo representa el desarrollo de armas nucleares. Una condición que altera la agenda de seguridad en temas relevantes como la libre navegación en la zona del Asia-Pacífico, y la defensa espacios

39 ROK. Republic of Korea. “Defense White Paper, 2022”. p. 13. En: https://www.mnd.go.kr/user/mndEN/upload/pblicitn/PBLICTNEBOOK_202307280406019810.pdf (traducción propia).

soberanos. Por ahora, y en breve período, no se evidencia una reducción de las tensiones⁴⁰.

A los temores y preocupaciones compartidos por Japón y Corea del Sur, también son temas de discusión y debate en la República Socialista de Vietnam. El país indochino, al igual que sus vecinos, promueve la cooperación internacional para hacer frente a los desafíos de seguridad, así como resolver los desacuerdos por vías pacíficas.

Sin embargo, también manifiesta una realidad geoestratégica diferente a los anteriores. Desde el 2019 ha proclamado una política de defensa consistente en: *i) No participar en alianzas militares; ii) No asociarse con un país contra otro; iii) No dejar instalar bases militares extranjeras o usar el territorio nacional en contra de los otros países; y iv) No emplear la fuerza ni amenazar con usarla en las relaciones internacionales*⁴¹. En otras palabras, se ha propuesto alejar la posibilidad de conflictos de su territorio soberano y tratar de anticiparse en caso de tensiones.

¿Qué tan disímil se configura la actual situación estratégica regional para la República Socialista de Vietnam y que haya sido considerado como escenario más probable el 2019? La posible respuesta se encuentra expresada de la siguiente manera:

“Recientemente, la región de Asia y el Pacífico ha sido testigo de cambios drásticos caracterizados por diálogos para la paz, que ejercen una influencia positiva sobre la estabilidad y el desarrollo de la región. Algunas iniciativas nuevas, como la «Estrategia Indo-Pacífico Libre y Abierto», la «Iniciativa de la Franja y la Ruta» y la «Política de Actuar en el Este» captan la atención de muchos países. En este contexto, la región sigue siendo terreno para la rivalidad y la intensificación de la influencia de las principales potencias, y alberga elementos desestabilizadores, tanto tradicionales como no tradicionales.

40 Ibid. pp. 13-32.

41 SROV. Socialist Republic of Vietnam. “Vietnam National Defense, 2019”. pp. 20-32. En: <https://s.rfi.fr/media/display/41558134-9451-11ea-b6c6-005036a98db9/2019VietnamNationalDefence.pdf>

Es probable que las disputas sobre la soberanía territorial se vuelvan más complejas, lo que podría conducir a conflictos, amenazar la estabilidad, la paz y la prosperidad regionales y desencadenar una carrera armamentista regional. Las cuestiones de seguridad no tradicionales, como se observan en el ciberespacio, el terrorismo, la energía, la alimentación, el cambio climático, los desastres naturales, las epidemias, el tráfico de drogas, el tráfico de personas, la migración ilegal, la delincuencia transnacional y la piratería marítima, están planteando graves desafíos a la paz, la seguridad, estabilidad y cooperación para el desarrollo de la región”⁴².

Se puede colegir que las preocupaciones no tradicionales se han tomado la agenda de seguridad vietnamita. Las variables no son tan diferentes a las otras regiones previamente analizadas, la discrepancia se observa en la prioridad que le han dado los actores intervinientes, así como el resultado que han tenido para enfrentar riesgos y amenazas que se vienen manifestando de un tiempo a la fecha.

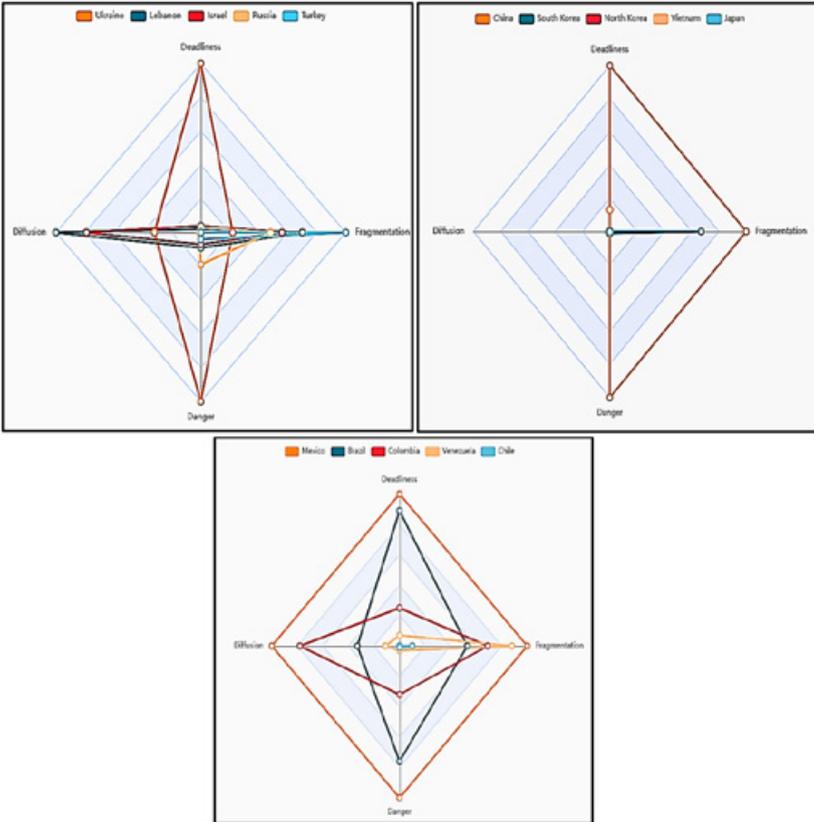
Sin duda que en esta zona del Asia recobra una validez espe-luznante cuestionarse ¿qué pasaría si la guerra continuara? Por ahora, desde lo internacional una posible respuesta sería la dada por A. Cohen *“Aceptar que la parte más fuerte se quede con los territorios que desea, a condición que no se pronuncie la palabra “anexión”*. Y así evitar el mal mayor.

E. Tendencias regionales 2000 - 2024

Basado en la información recolectada y aplicando un modelo de la organización *Armed Conflict Location and Event Data (ACLED)*, es posible seleccionar variables que permiten diferenciar las realidades regionales. En este caso, se han seleccionado cuatro países representativos, por cada zona estudiada, buscando reflejar el nivel de influencia respecto de sus pares. Frente a variables: i) Extremo mortal; ii) Peligroso; iii) Fragmentación de grupos violentos; iv) Difusión geográfica, se obtiene:

42 Ibíd. pp. 10-11 (traducción propia).

Gráfico 1: Tendencia relativa del país más severo entre pares seleccionados



Fuente: Elaboración propia conforme a datos ACLED Conflict Index: July 2024.

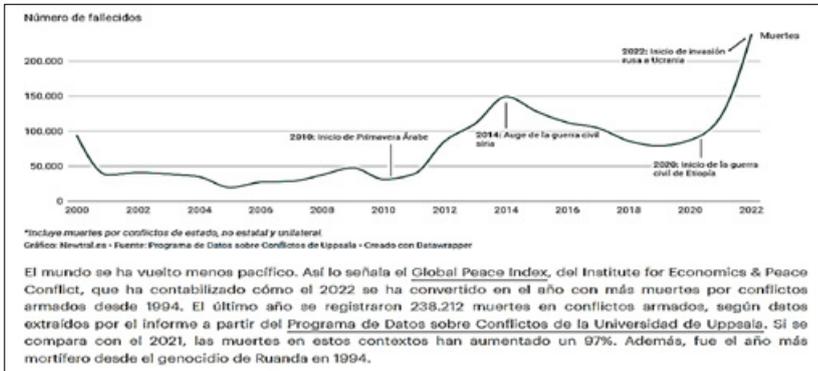
Nota: valor 1 representa el país más severo de la selección por región

Es posible colegir que en Eurasia y Asia-Pacífico, la variable de país con mayor índice de mortalidad y peligroso se posiciona en Ucrania y China. Mientras que tanto Israel como Líbano la variable difusión (extensión) del conflicto hacia sus vecinos es alta. En países de Latinoamérica las variables se comportan de forma más homogénea que las otras regiones. Destaca México como el país que más influencia ejerce sobre el resto en los cuatro índices. Llama la atención la variable influencia de conflicto, ya que se identifica con el compo-

nente del crimen organizado, a diferencia de las otras que se vinculan con el conflicto armado.

En el ejercicio de tabulación de datos de muertes por conflictos armados, se confirma la tendencia observada respecto de Eurasia. Dicha propensión debiese considerar mayor notoriedad una vez que se incorporen las muertes provocadas por el conflicto entre Hamas e Israel, y últimamente con Hezbolá, en Líbano. Así las cosas, el registro de *Global Peace Index* (GPI) son concisos para comprobar la tendencia por muertes a partir del 2020.

Gráfico 2: Muertes por conflictos armados 2000-2022



Fuente: Newtral.es En:

<https://www.newtral.es/conflictos-armados-2022-numero-de-muertes/20230707/>

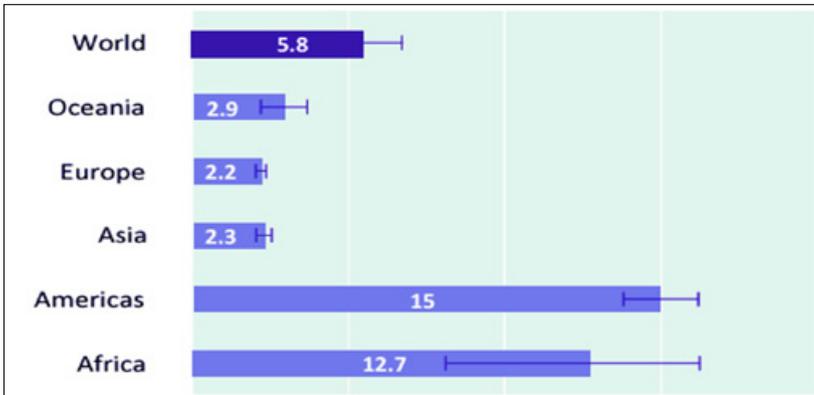
Con todo, la región latinoamericana continúa presentando un alto índice de muertes violentas. Una verdadera paradoja, considerando la no ocurrencia de conflictos armados. En consecuencia ¿Qué factor estaría sustentando dicha discrepancia?

Según el IV Estudio Mundial sobre Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD, por sus siglas en inglés), el crimen organizado transnacional constituye la principal causa de la mitad de los homicidios en Latinoamérica y el Caribe. En

el 2021 se concluye que 8 de los 10 países con las tasas de homicidio más altas del mundo estaban en América Latina y el Caribe⁴³.

A priori se puede deducir que los cisnes negros se han transformado en rinocerontes Grises latinoamericanos. Esta conclusión se establece a partir de los innumerables antecedentes que ilustraban, por más de una década, que lo que vive hoy Latinoamérica es el resultado de diferentes visiones que argumentaron los Estados respecto de los riesgos y amenazas a la seguridad internacional. El gráfico 3 elaborado por ONUDD evidencia la magnitud del problema.

Gráfico 3: Porcentaje de homicidios por cada 100.000 hbs. Por región al 2021



Fuente: ONUDD, 2024.

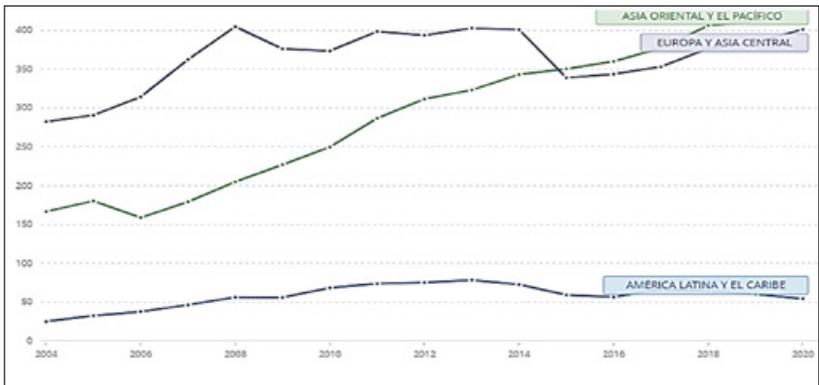
Las diferentes aproximaciones estatales que han prevalecido sobre la forma de abordar los riesgos y nuevas amenazas, desde mediados del 2000 a la fecha, han repercutido directamente e influenciado en el diseño de los instrumentos estratégicos para enfrentarlos. Algunas regiones asumieron la configuración de alianzas estratégicas, mientras que en otras de manera individual. En lo que no se observa diferencia es la disposición estatal de contar con Fuerzas Armadas destinadas al resguardo de la soberanía, preservar sus intereses y proteger a la población.

43 ONUDD. “Chapter 1 Executive Summary”. 2024. pp. 27-37. En: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH23_ExSum.pdf

A mayor abundamiento, mientras en Europa y Asia las preocupaciones pasan por la inestabilidad geopolítica, la fragilidad económica, impacto de la crisis climática, la debilidad en gobernanza tecnológica y, últimamente, el nuevo carácter híbrido que presentan los conflictos⁴⁴, Latinoamérica continúa mostrando pocos éxitos en los mismos problemas, transitando por un camino difuso respecto de establecer nuevos roles para las Fuerzas Armadas en un entorno de nuevas amenazas globales.

Así las cosas, diferentes administraciones han perseverado en la idea de reformar e incluso transformar la musculatura estratégica, basada en una noción de baja probabilidad de conflicto interestatal, sosteniendo que las amenazas y riesgos a la seguridad constituirían fenómenos propios de naturaleza interna de los Estados.

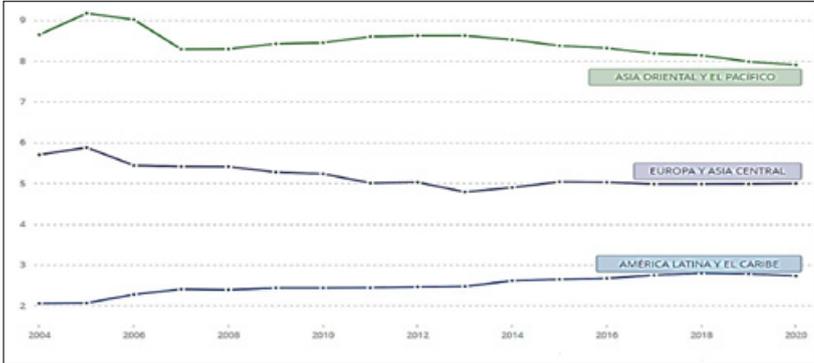
Gráfico 4: Gasto militar en USD actuales por regiones 2004-2020



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

44 QUEIROLO, Fulvio. "Develando retos para la defensa estatal: caso suramericano 2010-2030". Revista Política y Estrategia N° 140, 2022, pp. 99-121. En: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/1001>

**Gráfico 5: Personal de las FF. AA.
Total por regiones 2004-2020**



Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, The Military Balance.

Las gráficas 3 – 4 – 5 ofrecen una constatación de la realidad latinoamericana. La mayor parte de los países de la región ha optado por mantener un espacio restringido para el accionar de las Fuerzas Armadas, en cuestiones consideradas ajenas a su rol principal. De hecho, del análisis a los presupuestos y la conformación de contingentes, se presenta un comportamiento prácticamente constante en comparación con otras regiones.

Por otra parte, las amenazas que revisten mayor preponderancia regional continúan posesionándose en aquellas más cercanas a lo ya consensuado, a través de la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003⁴⁵, y reflejadas en el resumido cuadro:

45 QUEIROLO, Fulvio. “Redefiniciones estratégicas frente a fenómenos multidimensionales: Retos y desafíos”. Colección de investigaciones ANEPE, N° 45. Dic. 2019. pp. 165 – 205.

Cuadro 1: Amenazas regionales 2003-2024

<ul style="list-style-type: none">• <i>Disputas fronteras</i>• <i>Terrorismo</i>• <i>Narcotráfico</i>• <i>Crimen organizado</i>• <i>Tráfico de armas</i>• <i>Movimientos guerrilleros</i>• <i>Armas químicas y biológicas</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Pobreza</i>• <i>Enfermedades infecto contagiosas</i>• <i>Migraciones irregulares</i>• <i>Daño al medio ambiente</i>• <i>Bandas armadas</i>• <i>Cibercrimen</i>• <i>Piratería de altamar</i>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, razonablemente se instala una pregunta que ha sido compleja de responder a partir de la mencionada Declaración de Seguridad del 2003. ¿Qué roles cumplirían las Fuerzas Armadas en estos nuevos ámbitos de amenazas de carácter híbrido? Las respuestas se han dividido, por ahora, en dos vertientes: policializar a las Fuerzas Armadas o militarizar a las policías. En ambas circunstancias la tendencia ha sido modernizar los cuerpos normativos, así como ampliar roles y funciones de los organismos involucrados. Frente a esta innegable realidad, ¿cuáles podrían constituir los escenarios de amenazas más probables al 2030 y 2035; y qué roles asumirían las Fuerzas Armadas en dicho espacio?

F. Escenarios estratégicos 2030–2035

Los escenarios propuestos recurrirán a componentes metodológicos y postulados de Rasmussen⁴⁶, así como de Boaventura y Fischmann⁴⁷. Ambas aproximaciones permiten sostener el horizonte probabilístico, de 5 y 10 años, que se ha definido en este trabajo. Para el cumplimiento de lo propuesto, se han identificado variables (dependientes e independientes), que estarían predominando en el tiem-

46 Op. Cit. RASMUSSEN 2011, p. 103.

47 BOAVENTURA, J.M.G y FISCHMANN, A. "Is your vision consistent?". Futures 40, 2008. pp. 597–612. En: https://www.academia.edu/13173072/Is_your_vision_consistent

po presente y que, probablemente, condicionarán ambos entornos. Del mismo modo, permitirá relevar la posibilidad de subescenarios que se deriven de los principales, en este caso para Chile.

El trabajo en general se basa en la recopilación y análisis de antecedentes de dominio público y divulgados por organizaciones internacionales especializadas en trabajos exploratorios y modelación de escenarios de futuro y prospectivos, tanto gubernamentales como privados. También, se recurrirá a investigaciones lideradas por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), que han sido publicadas en formatos de libro y revistas y, finalmente, la constatación presencial de información proveniente del XI Foro de Seguridad Internacional de Xiangshan, septiembre, 2024⁴⁸.

El resultado busca otorgar priorización al espectro estratégico, considerando la finalidad del estudio y el alcance esperado. El fundamento se sustenta en dar respuesta, lo más precisa posible, a la pregunta central ¿y si la guerra, como solución a los conflictos, continuara? Y de ser así; ¿cuáles serían sus características, su entorno, los actores involucrados y qué capacidades estratégicas debiese contar el Estado ante probables escenarios de no guerra?

Estas preguntas se sustentan en lo que diferentes OO.II. – y la propia ONU han promovido un institucionalismo y supranacionalidad en su actuar, generando parte de la inestabilidad mundial, al limitar la soberanía de los estados y promover los intereses de las OO.II. que imponen sus agendas y obligan a los Estados a salirse de la norma para defender sus intereses.

De esta forma, surge el escenario “Tormentas” 2030 que presenta un ambiente crítico, inestable y peligroso. Sus variables se concentran en los actuales datos de impacto proyectando sus tendencias. Por otra parte, el escenario de “Transformaciones” 2035 ofrece una mirada más positiva, en la medida que se materialicen ciertas modificaciones en las esferas decisionales, tanto internacionales como regionales y locales.

48 XIANSHAN. IX Foro de Seguridad Internacional, Beijing, 2024. En: <https://xiangshanforum.cn/index.html>

De ambas propuestas se derivan dos subescenarios nacionales; el primero, “Chile vulnerable” y el segundo, “Chile resiliente”. Ambos presentan riesgos y amenazas a los que se vería enfrentado el país, a raíz del impacto de manifestaciones tendenciales y otras pre-establecidas, surgidas del grado de exposición y nivel de daño que ocasionaría.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los antecedentes analizados y aplicación metodológica.

Variables Tormentas 2030

Presión geopolítica (recursos estratégicos)

Los recursos, como condición de riqueza de un Estado, representan un estatus de potencia para quien lo posea. Si además se cataloga como recurso estratégico, se transformará en potencial factor de conflicto. A los carburos y metales clave (cobre, aluminio, níquel, zinc, platino), se han inscrito minerales como litio, tantalio, grafito, cobalto y otras “tierras raras”. El control, acceso y producción de estos recursos junto al agua constituirán fuente de conflictos. La disuasión, como instrumento de poder estatal se erige como factor clave.

Quiebre multilateral, realineamiento político y desacople ideológico

La política, como instrumento de diálogo y solución de conflictos, tanto internacionales como de demandas globales, ha fallado. Las crisis de gobernanza y gobernabilidad se vuelcan contra una elite que no se allana a un cambio de época. Los índices de riesgo país han aumentado en todo el espectro. Baja participación electoral, corrupción de altos funcionarios, falta de transparencia en procesos electorales, justicia cuestionada. Las organizaciones internacionales, han perdido su capacidad de acción frente a evidentes golpes a los compromisos de seguridad compartido. La falta de liderazgo ha impactado en el desacople de actores signatarios que congelan o bien se retiran de los acuerdos asumidos, la anarquía internacional supera la lógica de lo multilateral. Tormentas de guerra se avocinan en Oriente Medio y Eurasia.

Potenciadores tecnológicos

El acceso a la tecnología e instrumentos con inteligencia artificial (IA) se ha transformado en una sólida herramienta para la difusión de noticias falsas y así influir en las personas. Por otra parte, la tecnología permite acceder a información de carácter clasificada (pública o privada), también, como medio para denegar acceso a los usuarios, junto con atacar plataformas con distintos objetivos. Una dimensión que se hace difícil de controlar por agentes reguladores, abriéndose una ventana de poder superlativo para quien posea tecnología avanzada. Desde dicha posición dominará el espacio cibernético.

Furia climática

La temperatura global continúa ascendiendo. Los fenómenos climatológicos se han agudizado y continuarán afectando a extensos territorios con enormes inundaciones, así como sequías. Los cultivos tienden a la baja y la falta de agua para consumo humano se hará más crítica. Los polos se derriten y los océanos elevan su nivel degradando las costas y golpeando a las estructuras portuarias de aquellos que no han se han adaptado a esta nueva realidad. Las Cumbres Climáticas se han transformado en una lista de deseos más que cumplimientos. Necesidades alimentarias para la población humana y animal entran en crisis global.

Pesadilla migratoria como instrumento de guerra híbrida

Las desigualdades de acceso a educación, salud, trabajo y alimentos entre otras necesidades generan presión migratoria por la búsqueda de más y mejores oportunidades. Los gobiernos y administraciones no cubren eficientemente las demandas sociales de los beneficiarios locales, un entorno que colisiona y enardece a la sociedad ahondando un sentimiento de rechazo. Las manifestaciones sociales e incluso revueltas se han tornado más comunes y el derecho de migrar se pone a prueba frente a las innumerables violaciones a los DD. HH. Los ODS-ONU 2030 ingresan al pabellón de paciente crítico.

Durmiendo con el crimen organizado transnacional, violencia y terrorismo

Las bandas criminales se potencian y se agrupan en el negocio de los ilícitos, tanto local como regional, con ello se incrementa la violencia en zonas donde las policías ejercen control. Grupos armados se vinculan con organizaciones criminales para proteger sus negocios.

El terrorismo, como método de lucha, mantiene su accionar y acrecienta las tensiones políticas e ideológicas por condenar o soslayar sus fines.

Guerra de dominios y conflictos híbridos (zona gris)

La guerra entre Rusia-Ucrania transita por su peor faceta. Del mismo modo, la guerra de Israel-Hamas-Hezbollah se extiende por un túnel sin salida, ampliando el conflicto en Oriente Medio. El empleo de la tecnología con capacidad IA, en sistemas de armas, llega a niveles superlativos e incluso por sobre los convencionales. Los ataques a buques y medios de transporte en el golfo Pérsico y mar Rojo continúan su escalada abriendo otro frente de inestabilidad. La estrategia más utilizada para maniobrar en un conflicto es alcanzar el dominio en diferentes capas. En lo estratégico, la fusión del espectro internacional, tecnológico, económico, comunicacional e información serán utilizados junto a nuevas capacidades bélicas para la conquista del objetivo geopolítico. La guerra se ha transformado y requerirá de nuevos liderazgos que comprendan que la paz jurídica es una condición temporal.

Variables Transformaciones 2030

Una tecnología catalizadora

La “Quinta Revolución Industrial” se instala con más fuerza en diferentes estamentos de la humanidad, cerrando las brechas de su antecesora. La IA se empodera como parte fundamental en todas las capas de la sociedad, así ámbitos como la economía y finanzas, transporte, minería, pesca, y una amplia gama de la industria, la administración y gestión, hacen uso de programas y plataformas con formidable capacidad autónoma. Los números alcanzados son significativamente mejores y la sociedad comienza a gozar de los beneficios, principalmente al satisfacer demandas fundamentales. Áreas complejas y de alta sensibilidad como salud, educación, alimentación, reproducción, asistencia a la vejez y una serie de labores, hasta ahora consideradas riesgosas, son cubiertas por una tecnología de punta, más empática y, por sobre todo, amigable con el medio ambiente. La autonomía de la IA se encuentra bien regulada, a través de protocolos que se sostienen en compromisos internacionales, con amplio beneplácito de los actores involucrados.

Antártica global

El continente blanco se constituye, junto a la Amazonía, en los principales salvavidas de la humanidad. Adelantándose a la reunión de países signatarios del Protocolo Antártico, prevista para el 2048, tanto el mundo científico, así como dignatarios, comparten el deseo de conservar y proteger los recursos antárticos para generaciones venideras. Efectos del clima, disponibilidad de acceso a agua y reserva de fuentes estratégicas, finalmente, aúnan voluntades para su protección y conservación. La protección, resguardo y seguridad del continente blanco constituye un objetivo estratégico del *Homo sapiens*.

Espacio ultraterrestre universal

Superando una permanente lucha por el dominio del espacio ultraterrestre, las potencias espaciales han alcanzado un consenso para su administración, esta vez bajo un formato universal. El firmamento se ha transformado en una dimensión donde potencias, agencias, e incluso la empresa privada, aúnan esfuerzos para la instalación de colonias humanas en satélites y planetas. La proyección del ser humano ha dado otro paso para su preservación.

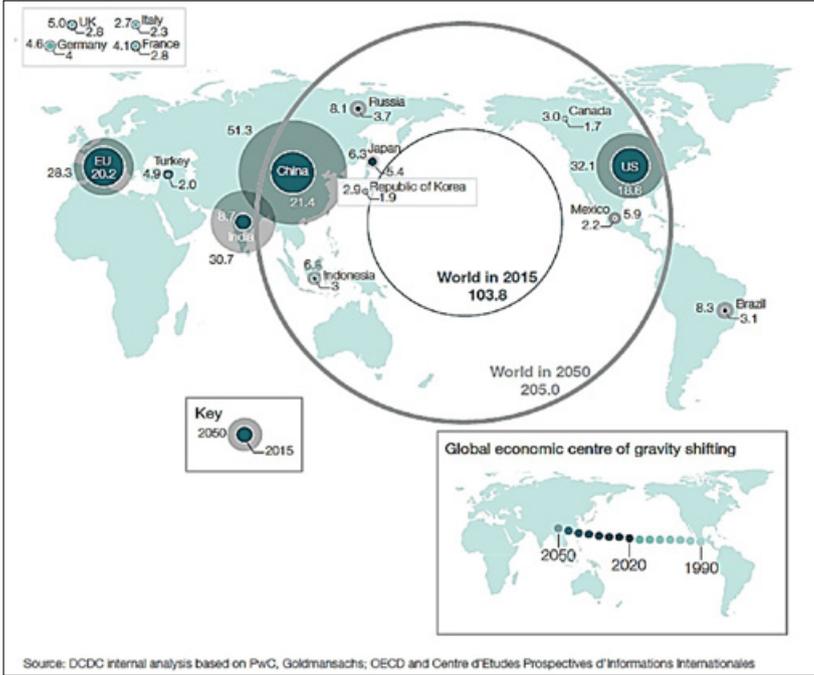
Océanos compartidos

Siguiendo una fórmula común para la antártica y el espacio, estrategias de mares abiertos, de libre tránsito y mercado compartido conviven con las áreas marinas protegidas; así, los Estados ribereños se hacen responsables de preservar, cuidar y detener el deterioro ambiental. Los usuarios que incumplen las normas son juzgados por tribunales internacionales especializados. La vida marina ha comenzado a mostrar índices de recuperación, aun cuando esté lejos de su normalidad.

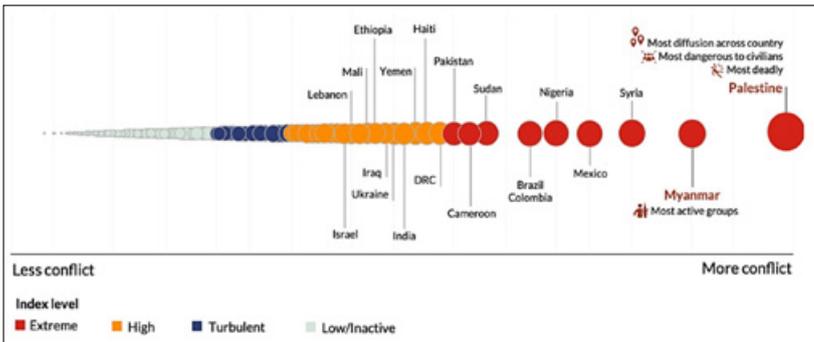
Clima 3.0
La COP 40 ha finalizado con el beneplácito de haber alcanzado, finalmente, la meta de reducción de 1,5 °C. Un objetivo que la Agenda ONU 2030 incumplió. La nueva meta de la Conferencia al 2040 es terminar con el uso de combustibles fósiles como matriz productiva. La producción de hidrógeno verde, gracias a la tecnología más accesible, es más rentable, amigable con el medio ambiente y su empleo es exponencial.
Guerras IA + Q
Los conflictos bélicos se han reducido, aunque esporádicamente estallan guerras locales con cierta peculiaridad. El acceso a tecnologías de punta, con integración de IA y otras más avanzadas (Quantum y realidad aumentada), han transformado el campo de batalla. Este ambiente se encuentra liderado por las potencias tecnológicas que ya cuentan con ejércitos de robots con elevado nivel de autonomía. El campo de batalla se distingue entre quienes cuentan con ejércitos de robots-soldados y los otros, los humanos.
Convivencia nuclear
La guerra “suma cero” se mantiene en <i>statu quo</i> . Las potencias nucleares se han sentado a la mesa de los acuerdos para convenir la no proliferación nuclear. Del mismo modo, una nueva fórmula START-VI ha entrado en vigencia y con ello, las tensiones sobre el uso de armas nucleares se encuentran en un nivel bajo.
Puentes democráticos
La ONU ha sido reformada con la incorporación de India, Brasil, Turquía y Japón en la mesa del Consejo de Seguridad, uniéndose a los 5 permanentes. Las decisiones y vetos del Consejo son más democráticas, pluralistas y adecuadas al mundo real. Este hecho ha desencadenado una serie de readecuaciones regionales, así la UE – OSCE – UA y OEA también han reformado sus estructuras. Un todo que ha logrado estabilizar crisis y conflictos regionales. La paz y seguridad internacional vuelve a un cauce menos convulsivo.

Mapeando escenarios 2030-2035

PIB (ajustado por paridad de poder adquisitivo)
en billones de dólares USA al 2016

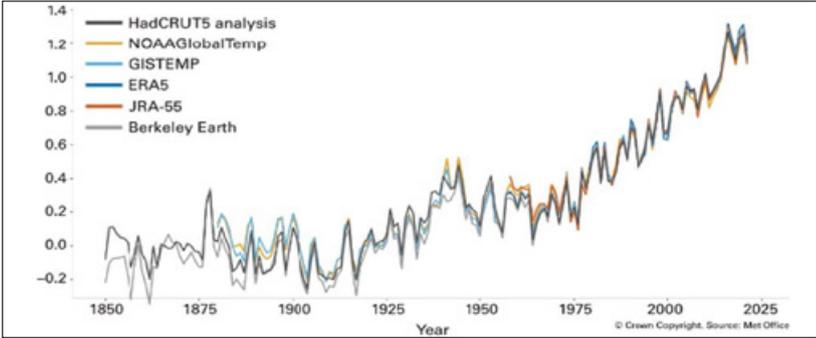


Conflictos actuales. Categoría de países más peligrosos



Fuente: ACLED Conflict Index: July 2024.

Diferencia de temperatura media global anual (seis fuentes de datos)



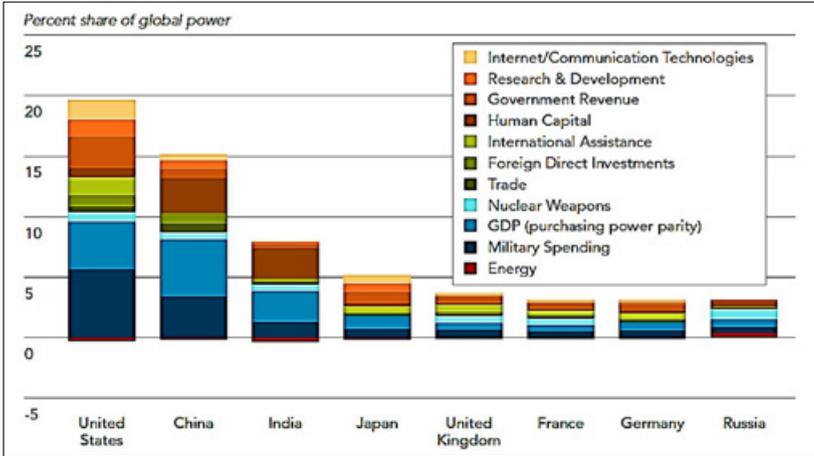
Fuente: World Meteorological Organization, WMO. 2021

Gasto en defensa 32 países OTAN, 2022

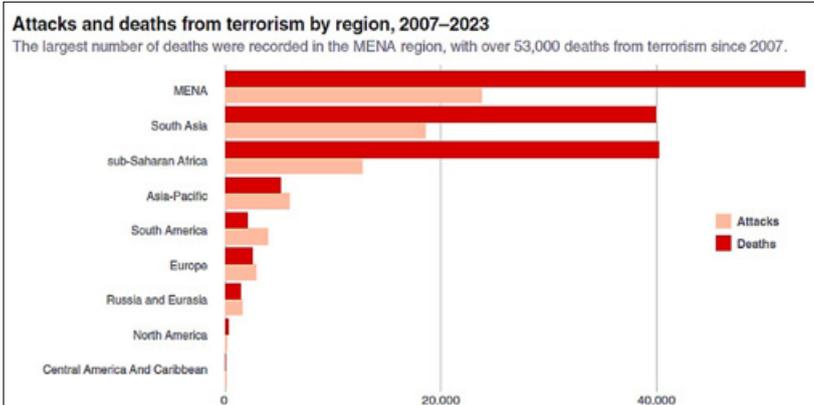
Ranking global	País	US\$
1	Estados Unidos (1949)	761.681.000.000
5	Alemania (1955)	52.332.500.000
7	Reino Unido (1949)	50.235.235.456
9	Francia (1949)	45.943.325.500
12	Italia (1949)	37.000.000.000
13	Canadá (1949)	36.300.000.000
16	Turquía (1952)	25.200.000.000
18	Polonia (1999)	20.660.000.000
21	Países Bajos (1949)	15.751.000.000
22	España (1982)	15.116.590.000
30	Noruega (1949)	7.200.000.000
31	Grecia (1952)	6.600.000.000
33	Suecia (2024?)	6.384.089.200
34	Finlandia (2023)	6.383.925.000
41	Bélgica (1949)	5.513.710.000
42	Rumanía (2004)	5.148.090.000
44	Portugal (1949)	4.908.900.000
46	Hungría (1999)	4.500.000.000
49	Dinamarca (1949)	4.200.000.000
55	República Checa (1999)	3.262.900.000
64	Eslovaquia (2004)	2.092.000.000
73	Lituania (2004)	1.145.745.000
75	Bulgaria (2004)	1.105.760.000
79	Croacia (2009)	1.074.933.180
84	Letonia (2004)	927.465.554
88	Estonia (2004)	731.690.000
93	Luxemburgo (1949)	600.000.000
95	Eslovenia (2004)	581.680.000
121	Macedonia Del Norte (2020)	192.639.000
122	Albania (2009)	192.400.000
134	Montenegro (2017)	74.074.500
145	Islandia (1949)	0

Fuente: Global Fire Index en Balance Estratégico, 2022–23 p. 19

Elementos de poder de países líderes en 2030



Fuente: Modelo de futuros internacionales



Fuente: Global Terrorism Index, 2024. IEP

VARIABLES SUBESCENARIOS CHILE 2030-35
Presión geopolítica (recursos estratégicos)
Las constantes geoestratégicas del escenario posicionan a Chile como una plataforma fundamental para el acceso al comercio y proveedor de recursos estratégicos clave con Asia y Oceanía; por otra parte, constituye una llave a la Antártica. A los conocidos metales se unen sales minerales, tierras raras y agua. De esta forma, potencias mundiales fijarán sus objetivos geoestratégicos que colisionarán con los nacionales. El poder nacional será sometido a prueba en este contexto, requiriéndose de una capacidad de disuasión efectiva para resguardar la soberanía y proteger recursos.
Quiebre multilateral, realineamiento político y desacople ideológico
Siguiendo la ruta de otros organismos multilaterales, y a consecuencia de un evidente desacople ideológico, las crisis de gobernabilidad continúan agravándose con efectos multiplicadores, principalmente, en aquellos actores que se mantienen en la retórica del pasado que fue. Finalmente, se retomará la ruta de una renovada OEA, organismo que guiará la integración latinoamericana en temas como: comercio, desarrollo, migración, medio ambiente, crimen organizado. El reacople será lento pero sostenido y se abordará desde la amarga experiencia de haber perdido una década. Una nueva seguridad estratégica nacional guiará este período.
Potenciadores tecnológicos
La brecha tecnológica mantendrá la tendencia que se registra. Una realidad que impactará en el desarrollo de soluciones en campos tan relevantes como: salud, educación, producción agrícola, reducción de efectos de gases invernadero, matriz energética y productiva, la dimensión cibernética, e incluso para la Defensa Nacional. De esta manera, I + D + i, constituirá una pieza clave para soluciones de futuro inmediato y se posesionará como el talón de Aquiles nacional.
Furia climática
La geografía de Chile será sometida a prueba. Los efectos del cambio climático se harán palpables a través de inundaciones y mayores sequías, mientras que el borde costero continuará perdiendo la batalla con el mar. Un todo que implicará riesgo para infraestructuras portuarias, matrices energéticas, así como en la seguridad alimentaria, producción de alimentos, reservas de agua e incluso la emigración interna o movimientos de población. La planificación climática requerirá de adecuaciones urgentes y el tiempo pasará la cuenta.

Pesadilla migratoria como instrumento de guerra híbrida

El fenómeno migratorio se manifestará con mayor fuerza al 2030, principalmente desde Venezuela y Colombia. Frente a este escenario las medidas de control y regulatorias serán fútiles a la hora de aplicar barreras de ingreso. El marco normativo de empleo de fuerzas policiales y militares continuará presentando debilidades de aplicación. El fenómeno migratorio constituirá una amenaza a la seguridad nacional.

Crimen organizado transnacional, violencia y terrorismo

La mayor amenaza al que será sometido el Estado de Chile. Los instrumentos estatales aún mantendrán falencias de aplicación. La inteligencia nacional, y otros organismos colaborativos, así como las normas de empleo de Fuerzas Armadas, en apoyo a policías y autoridades civiles, presentarán debilidades en su empleo. La necesidad de considerar una amenaza a la seguridad nacional se hace imprescindible.

Conflictos híbridos (zona gris)

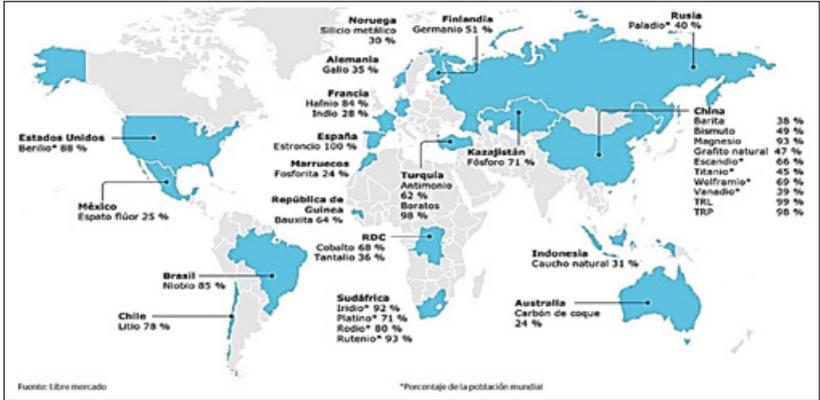
En un entorno de conflictos de carácter híbridos se hará necesario contar con fuerzas con capacidad de participar en dominios múltiples. Frente a este escenario, la ONU solicitará contingentes que cuenten con estas características y que aseguren sobrevivencia estratégica, ello implica logística, medios, y personal preparado para conflictos multidominios. La planificación de desarrollo requerirá ajustes a nuevos escenarios.

Guerra de dominios (espectro del conflicto)

Sin duda que el conflicto entre máquinas se encuentra más cerca que hace una década. La lucha por la conquista del espectro cibernético, cuántico, realidad aumentada, IA se suma el control por el espacio ultraterrestre. Este será el espectro donde participará la próxima generación humana, un entorno solo para potencias. La necesidad de fortalecer y fusionar las capacidades espaciales, cibernéticas, del espectro electromagnético, terrestre, marítimo y aéreo, constituirá la base el éxito en estos nuevos escenarios de conflictos.

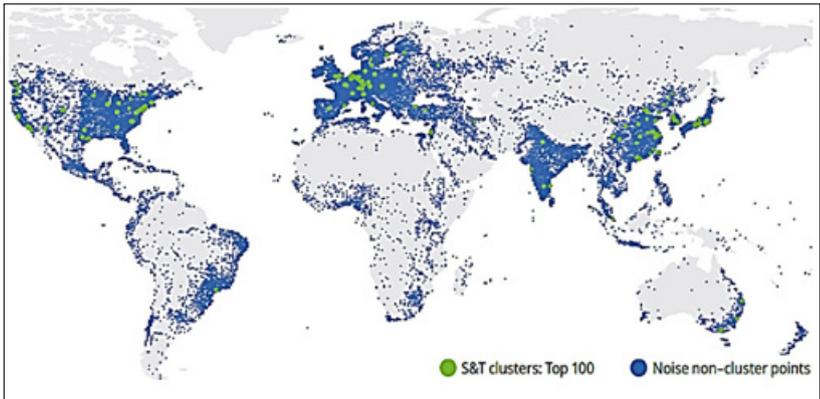
Mapeando subescenarios 2030-2035

Principales países proveedores de recursos estratégicos a la UE.



Fuente: Balance Estratégico, 2022–23 p. 68

Los clúster tecnológicos globales 2023

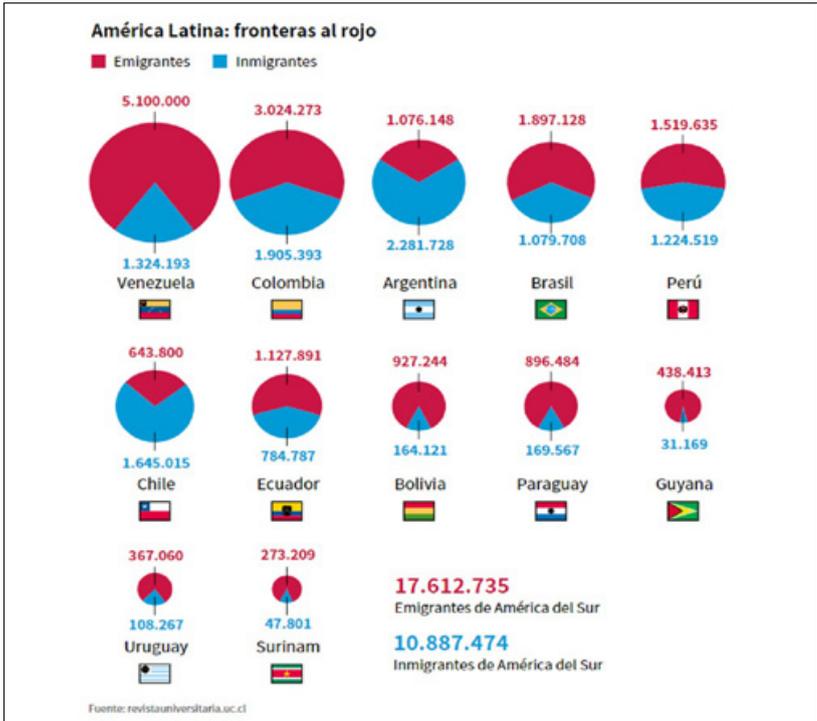


Fuente: WIPO Statistics, 2023



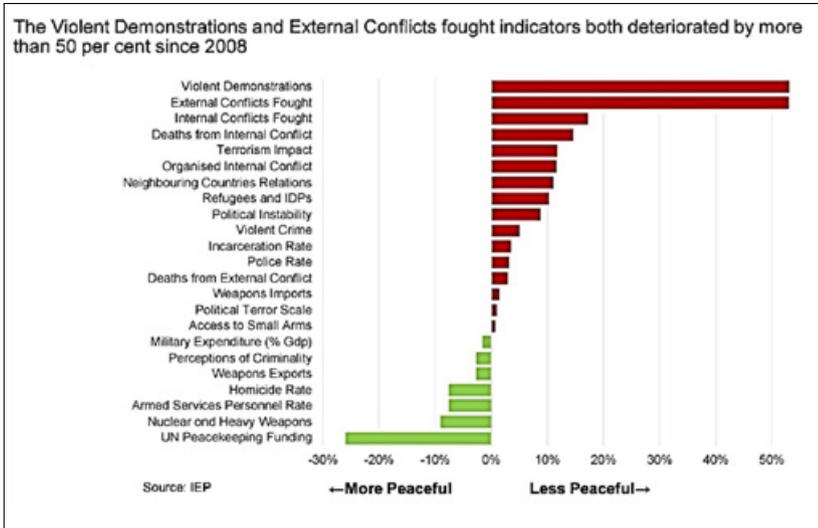
Fuente: Infobae, 2022

Inmigración Suramérica 2022



Fuente: Revistauniversitaria.uc citado en Balance Estratégico, 2022–23 p. 61

Indicadores de tendencias 2008-2023



Fuente: Global Peace Index. IEP 2023

G. Comentarios finales en base a escenarios y subescenarios proyectados

El estudio de los antecedentes recabados, desde las regiones estudiadas, permite confirmar que el sistema internacional global transita por un entorno más complejo e inseguro. Dicha condición sustenta la propuesta de un escenario más probable al 2030, con manifestación de graves tormentas. En esta condición, Oriente Medio y Eurasia, se evidencian como las áreas más críticas. Por otra parte, Latinoamérica continuará fragmentada, lejos de encontrar un punto de equilibrio para asumir un destino basado en valores comunes y con ello, irá acrecentando una crisis de gobernabilidad.

Si bien el escenario de transformaciones al 2035 se presenta más auspicioso, éste no se desarrollará mientras no se superen las condiciones del 2030 y por ello, las transformaciones descritas serán más pausadas en ciertas regiones y países.

En la zona de Asia-Pacífico se presenta la temática nuclear como factor relevante, y así mantendrá el rumbo, descartándose la

destrucción de todos, aun cuando sea un empleo nuclear táctico. Sin embargo, el poder duro convencional se manifestará de manera significativa, a través de nuevas armas tecnológicas, más inteligentes y de mayor efecto. Por otra parte, Eurasia percibirá los efectos de conflictos que se extenderán desde Oriente Medio, aumentando la probabilidad de guerras en esta zona. Sólo falta la chispa de inicio, ya que el combustible se derramó.

En la región latinoamericana, si bien no se evidencia la posibilidad de guerra, continuará sumida en una crisis de violencia, la cual fue presagiada a partir de la Declaración de Seguridad de las Américas del 2003. Lamentablemente, continuará liderando la estadística mundial de crímenes y violencia. En este sentido, los próximos 5 años no ofrecen cambios y se acumularán las recriminaciones políticas por no haber hecho los ajustes estructurales que merecieron hacerse. Otra década perdida.

En este ámbito, las modificaciones a cuerpos normativos, desarrollo de capacidades estratégicas, modernización de estructuras y sistemas de inteligencia, policiales e incluso de Fuerzas Armadas a la realidad regional, son solo algunas de las inconsistencias que presentarán planes y programas. No se vio venir, es la frase más utilizada para justificar las vulnerabilidades estructurales.

Con todo, para responder a la pregunta central: *¿si la guerra continúa, qué roles cumplirían las Fuerzas Armadas y en lo particular las de Chile?* No sería aconsejable ni prudente desatender el desarrollo de capacidades estratégicas. La responsabilidad sobre el control de acceso a recursos estratégicos, la protección de aguas territoriales y sus fuentes, de la misma forma que resguardar la soberanía antártica, entre otros factores, constituyen verdaderos insumos para alcanzar una disuasión realista y creíble. Un dilema que ya ha sido abordado en otras regiones y que Chile no puede soslayar.

Las evidencias para los sub-escenarios 2030–2035, para al caso nacional, sostienen que las amenazas conocidas como tradicionales disminuirán. Así las cosas, el conflicto interestatal se presenta como extemporáneo; empero, surgen otras amenazas con características distintas a la naturaleza militar, tales como: el crimen organizado transnacional, la inmigración irregular, las emergencias y catástrofes naturales

por efectos del clima, acceso a recursos estratégicos (minerales, sales, agua, alimentos), la tecnología como potenciador de desigualdades.

La complejidad de estos escenarios tensionará y friccionará las fronteras físicas y virtuales entre la seguridad interna y externa. Por ello, urge la necesidad de actualizar y sincronizar contenidos, normas, protocolos y doctrinas para enfrentar las nuevas amenazas. Por el contrario, en la medida que el Estado renuncie a su obligación de utilizar los medios más adecuados, en entornos de crisis como las proyectadas, habrá resignado la oportunidad de preparar uno de los instrumentos de poder duro que requiere tiempo, presupuesto, personal, tecnología y programas para una eficiente implementación y eficaz respuesta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEPE. “Balance Estratégico 2022-2023”. Destinos regionales. En: <https://www.publicacionesanepe.cl/index.php/balance/article/view/1068/728>
- ACLED. Conflict Index Results: July 2024. En: <https://acleddata.com/conflict-index/index-july-2024/>
- ASEAN. “ASEAN Political-Security Community Blueprint”, En: https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/APSC_BluePrint.pdf
- ASEAN. “Chairman’s statement of the 14th East Asia Summit” (EAS). LAO. PDR 27 July 2024. En: <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/07/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-14th-EAS-FMM.pdf>
- ATLANTIC COUNCIL. Global Risks 2035: The Search for a New Normal. En: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/09/Global_Risks_2035_web_0922.pdf
- BARTESAGHI, Ignacio y DE MARÍA, Natalia. “ASEAN: entre Asia Pacífico e Indo – Pacífico” En: <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2022/02/009.5-Bartesaghi-y-De-Maria-ok.pdf>
- BOAVENTURA, J.M.G y FISCHMANN, A. “Is your vision consistent?”. Futures 40, 2008. En: https://www.academia.edu/13173072/Is_your_vision_consistent
- BUENO, Alberto. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 1 (2018), pp. 237-256. En: <https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/91>
- CHDS. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica William J. Perry. “Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030”. Octubre, 2018. En: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/09/Iniciativa-de-Vision-Estrategica-Version-Completa.pdf>
- CLAUSEWITZ, Carl von. “De la Guerra”. Ediciones Solar, Buenos Aires; 1983.

- COHEN, Albert. Citado por Philippe Delmas en “*El brillante provenir de la guerra*”. Ed. Andrés Bello, Santiago, 1996
- CMDA. “XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, México, 2018. En: <https://www.cmda-info.net/c%C3%B3pia-xiii-cmda-mex-2018>
- CMDA. “XIV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, Chile, 2020. En: https://www.cmda-info.net/_files/ugd/c3ec19_c8ce966d4e3a475d-866b01b6137c2cdd.pdf
- CMDA. “XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, Brasil, 2023. En: https://www.cmda-info.net/_files/ugd/c3ec19_70ca9a32c23a43e-4ba186198be1e4b48.pdf
- DCDC. Development, Concepts and Doctrine Centre. *Global Strategic Trends The Future Starts Today*. Sixth Edition. 2018. En: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62828be5e90e071f69f22596/GST_the_future_starts_today.pdf
- DELMAS, Philippe. “*El brillante provenir de la guerra*”. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996. 287p.
- DW. “*Estados Unidos y China ante tensiones por Taiwán y Filipinas*”. 3 de junio 2024. En: <https://amp.dw.com/es/estados-unidos-y-china-ante-las-tensiones-por-taiw%C3%A1n-y-filipinas/a-69258839>
- ESPAS. *Global Trends Mid-Term Report The Global Future-An Update*. 2021. En: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS%20Mid-term%20report_0.pdf
- ESPAS. “*Global trends to 2030 challenges and choices for europe*”. En: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_Report.pdf
- EU. European Security Strategy. “*A Secure Europe in a Better World*”, 2003. En: https://www.cvce.eu/content/publication/2004/10/11/1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b/publishable_en.pdf

- EU. European Union Global Strategy. “*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*” 2016. En: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- EU. “*Strategic Compass for Security and Defence*”, 2022. En: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- GONZÁLEZ, L. Ariel. “*Del Pacífico al Índico: Claves asiáticas de la seguridad internacional*”. América Latina y su proyección en Asia-Pacífico. Centro UC Estudios Internacionales, CEIUC. Dic. 2022. En: https://www.academia.edu/93928561/La_b%C3%BAscueda_latinoamericana_de_posicionarse_ante_el_Ind
- GLOBAL TRENDS 2030: *Alternative Worlds*. 2012. En: https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf
- IISS. Military Balance. Chapter One: Defence and military analysis. 13 de febrero, 2024. En: <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2024/chapter-1-era-of-insecurity/>
- IISS. International Institute for Strategic Studies. “*Asia-Pacific regional security assessment*”. May. 2024. En: <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/publications---free-files/aprsa-2024/asia-pacific-regional-security-assessment-2024.pdf>
- INTER-AMERICAN DEFENSE COLLEGE. E-book – “*Transnational Organized Crime Workshop 2020*”. En: <https://publications.iadc.edu/2020/12/ebook-transnational-organized-crime-workshop-2020/>
- JAMES, G. McGann. “*TTCSP. Global Go To Think Tank*”. Index Report, march 17, 2021. En: <https://repository.upenn.edu/entities/publication/9f1730fa-da55-40bd-a1f4-1c2b2346b753>
- IZQUIERDO, Javier de C. “*Cisnes, elefantes, medusas y rinocerontes. Las relaciones internacionales y sus animales*”. Comillas Journal of International Relations. (12), 1–8. 2018. En: <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/8464>

- KLIEMAN, A. (2015). "Pushing Back: The Balance and Balancing of Power". In: Klieman, A. (eds) Great Powers and Geopolitics. Global Power Shift. Springer, Cham. En: https://doi.org/10.1007/978-3-319-16289-8_2
- MOD. Japan. "Defense of Japan, 2024". Annual White Paper. En: https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2024/pdf/DOJ2024_Digest_EN.pdf
- MORGENTHAU, Hans J. "Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace". A. Knopf, fifth ed., Indian reprint. 1973.
- OEA. "Declaración de Seguridad de las Américas", México, Octubre, 2003.
- OEA. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica. OEA/Ser.G CP/CSH-2195/23 rev. 8, 13 junio 2023. p. 2. En: https://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp
- ONU. Secretary-General's briefing to the General Assembly on Priorities for 2023. February, 2023. En: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-02-06/secretary-generals-briefing-the-general-assembly-priorities-for-2023>
- ONUDD. "Chapter 1 Executive Summary", 2024. En: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH23_ExSum.pdf
- OSCE. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. En: <https://www.osce.org/es#:~:text=La%20OSCE%20es%20la%20Organizaci%C3%B3n,regional%20m%C3%A1s%20grande%20del%20mundo>
- OSCE. Vigesimonovena Reunión del Consejo Ministerial. Łódź, Polonia, 1-2 diciembre, 2022. p. 4. En: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/544390.pdf>
- OTAN. Concepto Estratégico 2010. En: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/06/02/el-concepto-estrategico-de-madrid-y-el-futuro-de-la-otan/index.html>
- OTAN. "Concepto Estratégico 2022". En: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrategico_de_la_otan.pdf

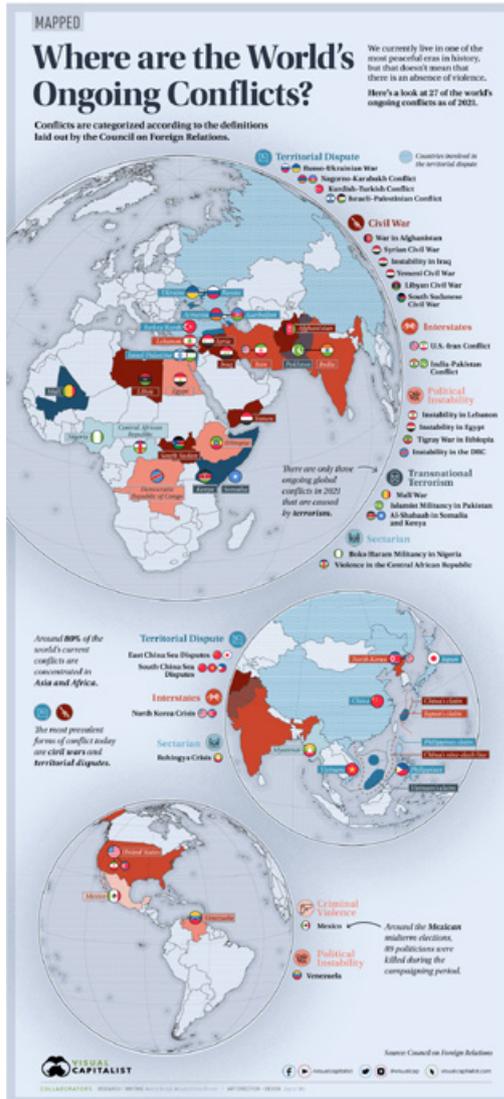
- PRC. *“The belt and road initiative: A key pillar of global community of shared future”*. Firts edition, 2023. Published by foreign languages press Co. Ltd. Beijing, China.
- QUEIROLO, Fulvio. *“Redefiniciones estratégicas frente a fenómenos multidimensionales: Retos y desafíos”*. Colección de investigaciones ANEPE, N° 45. Dic. 2019.
- QUEIROLO, Fulvio. *“Develando retos para la defensa estatal: caso suramericano 2010–2030”*. Revista Política y Estrategia N° 140, 2022. En: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/1001>
- RASMUSSEN, L. B. *“Facilitating Change: Using Interactive methods in organizations, communities and networks. Denmark: Polyteknisk”*.2011.
- ROK. Republic of Korea. *“Defense White Paper, 2022”*. En: https://www.mnd.go.kr/user/mndEN/upload/pblicitn/PBLICTNBOOK_202307280406019810.pdf
- SHANGRI-La Dialogue. *“Opening and First Plenary Session United States”, strategic partnerships in the Indo-Pacific, 1 june 2024*. En: <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2024/plenary-sessions/first-plenary/>
- SROV. Socialist Republic of Vietnam. *“Vietnam National Defense, 2019”*. En: <https://s.rfi.fr/media/display/41558134-9451-11ea-b6c6-005056a98db9/2019VietnamNationalDefence.pdf>
- SWI.swissinfo.ch. *¿Qué es el Diálogo Shangri-La, el foro asiático donde EE.UU. y China se miden las fuerzas?*, 2 de junio 2023. En: <https://www.swissinfo.ch/spa/qu%C3%A9-es-el-di%C3%A1logo-shangri-la-el-foro-asi%C3%A1tico-donde-ee-uu-y-china-se-miden-las-fuerzas/48561354>
- TOBOSO, M. Fernando. *“Cisnes y rinocerontes en la perspectiva de los organismos de la Unión Europea”*. Global Strategy Report, No 42/2021. En: <https://global-strategy.org/cisnes-y-rinocerontes-en-la-prospectiva-de-los-organismos-de-la-union-europea/>

WMO. "State of the Global Climate", 2021. En: https://library.wmo.int/viewer/56300?medianame=1290_Statement_2021_en_#page=1&viewer=picture&o=bookmark&n=0&q=

XIANSHAN. IX Foro de Seguridad Internacional, Beijing, 2024. En: <https://xiangshanforum.cn/index.html>

ANEXO

Global Risk Atlantic Council



Fuente: Visual Capitalist. En: <https://www.visualcapitalist.com/mapped-where-are-the-worlds-ongoing-conflicts-today/>

Amenazas a la Seguridad Visión OEA



Fuente: Abraham Stein. Secretaría de Seguridad Multidimensional, OEA, 2021

DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR; LA DIMENSIÓN NORMATIVA Y POLÍTICA

Miguel Navarro Meza¹

Ideas preliminares

El despliegue de las fuerzas militares en tareas de seguridad interior ha sido un tópico intenso y muy debatido en América Latina en los últimos años. Los gobiernos de la mayoría de los países han enfrentado un dilema complejo: involucrar o no a sus fuerzas armadas en la seguridad interior de manera permanente o casi permanente. Por un lado, las repetidas crisis de seguridad pública han sido un poderoso y en algunos casos, irresistible estímulo para empeñar a los militares en la lucha contra el crimen organizado; como contraparte, en la mayoría de los países hay reticencias comprensibles, derivadas de las violaciones a los derechos humanos de los gobiernos militares y, en términos más profundos y doctrinario, por la inevitable mayor presencia e intervención castrense en la política interna.

El debate sigue vigente no obstante el hecho que prácticamente la mayoría de los países han optado por desplegar sus militares para cumplir tareas de seguridad doméstica. En realidad, diríase que sus autoridades políticas no han tenido opción. Los avances del crimen organizado, normalmente mas no siempre asociados al tráfico de estupefacientes, sus efectos en la seguridad pública cotidiana y las dificultades de sus fuerzas de policía para enfrentarlos, no les han dejado alternativa sino emplear sus fuerzas militares en la seguridad interior, ora apoyando, ora reemplazando a sus policías.

Chile no ha escapado ni a este debate ni a este ciclo. Antes bien, hay en la actualidad una demanda social casi permanente y creciente por un involucramiento castrense en tareas de seguridad pública de

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

manera regular y extendida. Las autoridades políticas han respondido conforme a las normas vigentes. Así, primero se decretó estado de emergencia en las zonas más amagadas por la violencia política y criminal en la denominada “Macro Zona Sur” (renovados periódicamente hasta hoy) y en el Norte del país, donde los problemas de seguridad aparecen relacionados con la inmigración ilegal, se autorizó primero a las Fuerzas Armadas a cooperar con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en materias específicas –sin asumir sus funciones– y más recientemente y merced de una reforma constitucional, se han desplegado fuerzas militares para vigilancia de fronteras en el sentido policial del término.

El despliegue permanente de las Fuerzas Armadas en seguridad interior tiene muchas aristas pero hay una que es fundamental e ineludible: su componente normativo. Conforme a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución, los órganos del Estado solo pueden actuar dentro su esfera de competencias, las que han sido otorgadas por el mismo Código Político y/o la legislación común. Este principio se aplica en la especie a las Fuerzas Armadas lo que acota su accionar especialmente en materias de seguridad interior.

Pero la cuestión normativa, si así cabe expresarse, excede las misiones que pueden desarrollar las Fuerzas Armadas y se inscribe también en el ámbito organizacional del ejercicio de la Función de Defensa y por su intermedio en las relaciones político-militares, específicamente en la conducción de la Defensa en el nivel político. Es necesario tener presente que esta se genera y desarrolla en el ámbito de la actividad política del Estado pero siempre tienen un sustrato normativo.

De lo anterior se desprende la necesidad de analizar las normas que rigen la actividad de las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad interior del país así como las relaciones político-militares en el espacio que corresponde a su contenido normativo relacionado con las actividades castrenses en seguridad interna.

Tal como se verá más adelante, la ejecución de la Función de Defensa en Chile se desarrolla en un marco normativo restrictivo y rígido. Esta característica resulta aplicable tanto a sus cometidos “clásicos” de seguridad exterior cuanto a su vertiente interna y con mayor rigidez en este último caso. Esto se explica por razones históricas

asociadas tanto al momento en que redactaron las normas constitucionales que rigen las funciones de las Fuerzas Armadas cuanto a las miradas doctrinales entonces imperantes en el ámbito castrense. Se enfatizó entonces una visión asociada a las Fuerzas Armadas como garantes de la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del país, con poco espacio para nada más (basta recordar el debate inicial asociado a la participación de Chile en misiones de paz). Lo mismo es válido para con la seguridad interior. La Constitución siguió la tradición, acuñada progresivamente, de limitar el empleo de las Fuerzas Armadas solo a la excepcionalidad constitucional y al orden público en los actos eleccionarios.

Algo similar se aplica a la estructuración normativa de la conducción de la Defensa en sede política. En la Constitución se desarrolló la subordinación castrense a la autoridad civil (artículo 101) pero esta se ajustó más que nada a la misión convencional de las Fuerzas Armadas. Luego la Ley N° 20.424, discutida y promulgada en un escenario en que no se preveía una necesidad de despliegue permanente o casi permanente de componentes militares en seguridad interior, siguió la línea convencional de relacionamiento político-militar.

Es evidente que al menos en el futuro inmediato y muy posiblemente mediato, el despliegue militar para seguridad interior continuará. Es un asunto que llegó para quedarse en el horizonte de seguridad del país y dentro de esto, los antecedentes normativos y políticos son y serán fundamentales e insoslayables, lo que amerita su sistematización y estudio.

I. Definiendo el problema

Los escenarios que las autoridades tuvieron a la vista al momento de legislar acerca de las normas que regirían las misiones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en la Constitución de 1980 así como la estructura de conducción de la Defensa en sede política, fueron diferentes que los actuales.

En los años 70, la Función de Defensa era considerada como distinta y separada de los cometidos de las fuerzas de orden y seguridad pública, siguiendo una larga tradición de la organización estatal chilena. Aunque es efectivo que en el siglo XIX el Ejército había

servido como una suerte de *constabulario*, apoyando la consolidación de la autoridad pública, protegiendo a los ciudadanos y reprimiendo el bandidaje, no es menos cierto que estos cometidos fueron vistos como anexos y secundarios a los más tradicionales, asociados a la defensa del país frente a los riesgos externos. Ayudaron a este proceso las dos guerras externas que el país debió combatir –la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana y la Guerra del Pacífico– que terminaron en sendas victorias para las armas nacionales.

A lo anterior se agregó la evolución doctrinal del Ejército durante el último decenio del siglo XIX, especialmente luego de la Guerra Civil. El proceso de “prusianización” acelerado a partir de 1891 enfatizó sus cometidos tradicionales, según era lo propio de los ejércitos europeos del periodo. Las doctrinas y tácticas del Ejército alemán se transplantaron casi literalmente al Ejército chileno y con ello todo su bagaje profesional que consolidó una mirada tradicional de sus cometidos².

El proceso fue en cierto modo similar en la Armada. Su papel fundamental en la Guerra del Pacífico como instrumento absolutamente indispensable de la victoria y la consolidación posterior del Poder Naval de Chile, más los desarrollos tecnológicos y doctrinales previos a la Guerra Civil, cimentó una fuerza moderna y tecnológicamente solvente. Luego su contribución a la victoria de las fuerzas del Congreso en el conflicto interno, le aseguró a la Armada una posición preeminente en la organización militar chilena³.

Todo esto, más la evolución de las Fuerzas Armadas durante el siglo XX, convergieron en la forma como la Constitución de 1980 y su legislación derivada abordaron el tema castrense, especialmente la cuestión de su participación en la seguridad interior del país: una mirada restrictiva y excepcional acorde con las realidades de la época en que se redactaron sus normas y a la normativa preexistente.

De ello sigue que es necesario analizar si las normas resultantes de esa aproximación mantienen su valor o si por el contrario

2 Para este proceso, se sugiere ARANCIBIA Clavel, Roberto. *Historia Militar de Chile del siglo XX 1891-1930*, Legatum Editores, 2023. Tomo I, Capítulo 1.

3 Respecto de la posición de la Armada antes, durante y después de la Guerra Civil: TROMBEN Corvalán, Carlos, *La Armada de Chile una historia de dos siglos* RIL Editores, 2019 Tomo II, Capítulo 14.

resultan insuficientes para su adecuada ejecución, en torno a las siguientes cuestiones:

- Las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior en un escenario de demanda incremental y creciente despliegue.
- La estructura de conducción superior de la Función de Defensa en sede política y especialmente los efectos de los despliegues castrenses en seguridad interior en la forma de relacionamiento político-militar.

Ambas son áreas de convergencia entre lo jurídico y lo político y por lo mismo deben ser abordadas de consuno, lo que apunta a la esencia de este artículo, determinar hasta qué punto la normativa actual es suficiente y en caso de no serla cuáles serían las alternativas y cursos de acción posible en estas materias.

II. Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública

La mirada doctrinal

El proceso de institucionalización del régimen militar comenzó a mediados de los años 70. Fue progresivo y reemplazó en forma igualmente paulatina a la normativa vigente hasta septiembre de 1973. En este proceso, el tema militar fue objeto de su temprana atención. Varias razones explican tal preocupación. El factor más relevante fue, por cierto, el carácter militar del régimen político, lo que sugería un tratamiento exhaustivo del tema castrense en sus diversos aspectos. Influyó también el pobre tratamiento que los ordenamientos constitucionales de 1833 y 1925 habían otorgado al tema castrense propiamente tal y los riesgos que ello había significado para la Función de Defensa⁴. En esta etapa la Comisión de Estudios de la Nueva Consti-

4 En relación a este tema, ver ROBLES Mella, Jorge (ed). *FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN ¿de qué se trata?* Colección Investigaciones, Edición Especial, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2021, especialmente Anexo A.

tución⁵ recogió los desarrollos doctrinales entonces imperantes en el derecho constitucional, especialmente los de raigambre europea, que sí consideraban los temas militares y de las relaciones civiles-militares y que se manifestaron en otras constituciones del periodo, como por ejemplo, la española de 1978⁶.

En consecuencia, la Comisión y quienes posteriormente intervinieron en la redacción del texto de la Constitución, es decir, el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, dieron un tratamiento amplio a los temas castrenses. En primer término, la Comisión aludió expresamente a las Fuerzas Armadas, refiriéndose a ellas por sus nombres: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, de un modo similar al de la ya aludida Constitución Española de 1978. Con todo, en esto la Comisión siguió también la tendencia chilena ya que la fórmula utilizada en esta parte del artículo 90 se basó en la modificación del artículo 22 de la Constitución de 1925, efectuada en la reforma constitucional de 1971, conocida como la Reforma Constitucional de las Garantías Democráticas⁷ y que

-
- 5 La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución fue creada por medio del D.S. N° 1.064 de octubre de 1973 con la finalidad de proponer una nueva constitución así como las leyes complementarias. La Comisión preparó un anteproyecto de Carta Fundamental que posteriormente fue revisada por el Consejo de Estado y por la Junta de Gobierno y luego propuesto a la nación. La Comisión es conocida coloquialmente como “Comisión Ortúzar” por quien fuera su Presidente, d. Enrique Ortúzar Escobar.
 - 6 La Constitución Española de 1978, en su artículo 8ª se refiere expresamente a las Fuerzas Armadas; las identifica por sus nombres oficiales –el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire (actualmente Ejército del Aire y del Espacio)– y determina sus misiones básicas: garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional; a continuación dispone que una ley orgánica regulará las bases de la organización militar.
 - 7 Esta reforma fue aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de 1971 y encuentra su origen en la negociación desarrollada por el Partido Demócrata Cristiano en octubre de 1970 con Salvador Allende para darle su apoyo en el Congreso que debía elegir entre él y Jorge Alessandri dado que ninguno obtuvo mayoría absoluta en las elecciones del 4 de septiembre de ese mismo año, todo ello conforme a lo previsto en el artículo 64 de la Constitución de 1925. En lo referente a las Fuerzas Armadas y a Carabineros, el nuevo texto del artículo 22, aunque siguió refiriéndose a ellas como “fuerza pública” les dio un carácter exclusivo como cuerpos armados del Estado, definió sus características principales (profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes) y además, determinó que el ingreso a dichas instituciones solo podía efectuarse por sus escuelas matrices. La redacción de la norma se sustentó en la necesidad de asegurar que el monopolio de la fuerza por parte del Estado fuese ejercido solo por las instituciones militares y Carabineros, con exclusión de los grupos armados que habían surgido en el decenio anterior y que en general suscribían sensibilidad políticas revolucionarias.

por primera vez consagró la existencia de las Fuerzas Armadas en un ordenamiento constitucional chileno.

En seguida, la Comisión siguió la tradición, por lo demás propia de todo sistema democrático, de subordinar a las Fuerzas Armadas a la autoridad política. Para ello incorporó, actualizándolas y ampliándolas, normas que venían de los ordenamientos constitucionales de 1833 y de 1925, especialmente relativos a la autoridad y atribuciones del Presidente de la República e incluyeron disposiciones nuevas que explícitamente pusieron a las Fuerzas Armadas bajo la dirección de la autoridad política. Esto quedó claramente establecido en el artículo 90 original que alude a las Fuerzas Armadas (y hasta la reforma del 2005 también a las Orden y Seguridad Pública) como “las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional” redacción que respecto de las instituciones castrenses continúa en el actual artículo 101, lo que no deja lugar a dudas que las Fuerzas Armadas están subordinadas al Ministerio de Defensa Nacional, situación que ha sido refrendada con la promulgación, en enero de 2010, de la Ley 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Luego, el texto del artículo 90 original (101 actual) estableció las características de las Instituciones de la Defensa: profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes, las que se extendieron a Carabineros de Chile. En este punto, la Comisión trasladó estas características, si así cabe expresarse, desde el texto modificado del artículo 22 de la Constitución de 1925. Tales características son propias de las instituciones armadas profesionales y, entre otras cosas, las diferencian de montoneras u otras formas de grupos armados irregulares.

Otro aspecto de especial relevancia que provenía de la misma norma modificada de la Carta de 1925 fue el carácter exclusivo de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. Esta condición se materializó repitiendo la fórmula “...única y exclusivamente por...” presente en el texto modificado de su artículo 22. En 1971, la inclusión de esta condición en la Constitución de 1925 respondió a cuestiones políticas contingentes del momento, pero en una óptica más amplia, afianzó el monopolio del uso de la fuerza legítima por parte del Estado al proscribir la existencia de cualquiera otra organización armada.

El asunto tenía cierta tradición en Chile. En 1932 se organizó la *Milicia Republicana*, un verdadero ejército civil cuya misión fue impedir asonadas militares contra el orden político establecido. Hubo mucho debate respecto de la constitucionalidad de la *Milicia* ya que de las normas relativas a las fuerzas militares de la Constitución de 1925, el artículo 22 en su redacción original solo se refería a la “fuerza pública” aunque sin especificar qué entes la componían, mientras que el artículo 75 N° 14 aludía a las “fuerzas de aire, mar y tierra”, lo que parecía sugerir que solo existían éstas y que, aplicando el Principio de Supremacía Constitucional y de interpretación restrictiva de las normas de derecho público, no habría cabida normativa para la existencia de la nueva organización armada. Con todo, la intensidad del debate no impidió la creación de la *Milicia* en buena medida porque fue parte de la “Reacción Civilista”⁸ en contra de las Fuerzas Armadas y también porque contó con el beneplácito de la Segunda Administración Alessandri y de la mayoría de los referentes políticos de la época⁹.

El episodio de la *Milicia Republicana* constituye una prueba, si así cabe expresarse, de la necesidad de regular en sede constitucional el monopolio del uso de la fuerza legítima por parte del Estado. Más allá de las circunstancias políticas de su tiempo, jurídicamente su existencia fue un desafío a dicho monopolio que bien pudo haber tenido efectos graves sobre la estabilidad del Estado¹⁰.

8 La denominada “Reacción Civilista” fue una actitud de prácticamente la totalidad de clase política contra las Fuerzas Armadas, motivada por sus intervenciones en política del decenio anterior. El objetivo fue confinarlas en sus cuarteles e impedir que volvieran a participar decisivamente en la política contingente. Uno de sus componentes fue la creación de la *Milicia Republicana*. El otro, tanto o más peligroso para la seguridad del país fue el advenimiento de un periodo de subinversión defensa que, hacia fines del decenio de 1930, generó un serio desbalance estratégico regional en perjuicio de Chile. La Reacción Civilista comenzó a despejarse hacia fines del decenio, con la disolución de la *Milicia* y la dictación de las Leyes 6.011 de 1937, y 6.159 y 6.160 de 1938.

9 En relación a la *Milicia Republicana* se sugiere MALDONADO Prieto, Carlos. *La Milicia Republicana. Historia de un Ejército Civil en Chile 1932/1936*. Servicio Universitario Mundial, 1988, Santiago de Chile.

10 Por otra parte, la *Milicia Republicana* surgió y prosperó en una época en que hubo un cuestionamiento generalizado al monopolio de la fuerza estatal. Así en este periodo surgieron grupos organizados, armados y usualmente uniformados especialmente en Europa: *Camicie Neri* (*Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale*) en Italia; los *Sturm Abteilung* (SA) y después los *Schutz Staffeln* (SS) en Alemania; *Action Francaise*, *Le Camelot du Roi* y *Crox de Feu* en Francia; la *Garda de Fier* en Rumania y la *Cruz Flecha Nylaskeresztes* en Hungría, *Tercios de Requetés*, *Legionarios de España*, *Escamots* (*Estat Catalá*) en España, entre otros.

Cabe mencionar que la cuestión de la exclusividad de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de alguna manera ha seguido presente en el debate político chileno, tal como se evidenció en los recientes procesos constitucionales. Es así como la Comisión Constituyente¹¹ discutió la creación de una “Policía de Fronteras” que debía agregarse a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, y cuyas misiones serían el control, patrullaje y resguardo de las fronteras terrestres del país, sin perjuicio de las responsabilidades de la Fuerza Aérea y de la “Autoridad Marítima” respecto de sus fronteras aéreas y marítimas.

Para tal efecto, en la disposición Décimo Sexta Transitoria de la propuesta constitucional se mandató al Presidente de la República para que, dentro de plazo de cinco años, ingresase al Congreso un proyecto de ley que crease dicha policía con las misiones y responsabilidades indicadas. Aunque el resultado de la propuesta constitucional dejó toda la iniciativa en el plano meramente teórico, el debate subyacente no resulta menos sugestivo y vindica la necesidad de regular y limitar constitucionalmente la existencia de los cuerpos armados del Estado.

El texto de la Constitución de 1980 incorporó, además, otras normas destinadas a preservar la identidad y eficacia de las Instituciones, disponiendo que el ingreso solo se puede efectuar a través de sus escuelas matrices (artículo 92 original). Esta salvaguarda ya estaba establecida en el texto reformado del artículo 22 de la Constitución de 1925 y fue recogida por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Las razones subyacentes en dicha salvaguarda fueron, por una parte, asegurar la condición profesional de las Instituciones y, en segundo término, impedir una eventual politización castrense mediante nombramientos aleatorios dispuestos por la autoridad ejecutiva. Al establecerse el ingreso solo por las respectivas escuelas, se eliminaron tales riesgos.

11 Sesión Plenaria N° 23.

La cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas y su diferencia con las de Orden y Seguridad Pública

Como se ha expresado, la Constitución de 1980, en su artículo 101 establece dos categorías de fuerzas: las Fuerzas Armadas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y las de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Inicialmente, todas dependían del Ministerio “encargado de la Defensa Nacional” pero luego de la reforma del 2005, Carabineros e investigaciones pasaron a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Respecto de las misiones de cada categoría, el mismo artículo 101 de la Carta Fundamental establece que las primeras *“existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la Seguridad Nacional”* mientras que las de Orden y Seguridad Pública *“existen para dar eficacia al derecho y garantizan el orden y la seguridad pública interior”*. Originalmente además, las Fuerzas Armadas y Carabineros garantizaban el orden institucional de la República, misión que les fue retirada en la ya varias veces citada reforma de 2005.

Se advierte de entrada que se trata de misiones distintas y con ámbitos de ejecución física distintos.

En efecto, la misión primaria de las Fuerzas Armadas es “la defensa de la Patria” y el texto constitucional no deja dudas que se trata de una misión orientada a proteger la integridad territorial, la independencia y la soberanía del país contra amenazas externas que naturalmente, ameriten o requieran una respuesta militar. Ahora bien, dado que la Constitución no establece expresamente qué ha de entenderse por “defensa de la Patria” resulta necesario recurrir a las fuentes doctrinales relativas a la Función de Defensa y a la Política respectiva, las que han sido desarrolladas en los Libros de la Defensa, especialmente en el Libro de la Defensa 2017 y en la Política de Defensa Nacional 2920, que contiene la Política de Defensa actualmente vigente.

El Libro de la Defensa 2017, en su Capítulo VI, referido precisamente a la Política de Defensa Nacional, al enumerar los Objetivos de la Defensa Nacional (numeral VI.2) establece que los tres primeros son: *“Conservar la independencia y soberanía del país”*; *“Mantener la inte-*

gridad del territorio nacional” y “Contribuir a las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación”. Esto se ve potenciado en los principios de la Política de Defensa (numeral VI.1) que aluden en forma inequívoca a la seguridad externa del país “proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial”.

En términos generales, la Política de Defensa Nacional 2020¹² repite los mismos conceptos, especialmente a propósito de los “Principios de la Defensa de Chile” (I.C.) y luego son desarrollados en los “Objetivos de la Defensa” (III.B.1) y luego en la definición de las llamadas “Áreas de Misión” donde la primera es precisamente la “Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial” todo lo cual refuerza la idea de la protección del país frente a amenazas de raigambre externa como objetivo de la Función de Defensa.

En consecuencia, forzoso es concluir que cuando el actual artículo 101 de la Constitución alude a la *defensa de la Patria* se refiere a la protección del territorio, la población, la soberanía y la independencia nacional frente a amenazas de uso de la fuerza o agresiones armadas propiamente tales de naturaleza exclusivamente externa, provenientes de actores estatales y, excepcionalmente, de actores informales del sistema internacional. Que esto así queda reforzado por lo dispuesto en el artículo 1º, inciso 5º de la Carta Fundamental, que reconoce que el resguardo de la seguridad nacional y la protección de la población son deberes del Estado.

La segunda misión que la Carta Fundamental entrega a las Fuerzas Armadas es ser “*esenciales para la Seguridad Nacional*” lo que en general los autores han tendido a considerarla una misión en sí misma, aunque su redacción puede entenderse más bien como una condición o característica de las instituciones castrenses. Al igual que lo que ocurre con la defensa, el concepto de Seguridad Nacional no está definido en la Constitución porque tanto la Comisión de Estudios como las demás instancias que intervinieron en la redacción del texto de la Carta, estimaron que era (y es) esencialmente político y, además, se comprendió entonces, muy adecuadamente, que el concepto de seguridad nacional y en especial sus contenidos,

12 Aprobada por el D.S. N° 4 de diciembre de 2020 del Ministerio de Defensa Nacional.

eran fundamentalmente mutables, lo que militaba contra una definición rígida. Así opinó por, ejemplo, el integrante de dicha Comisión Sr. Sergio Diez, quien consideró *“inconveniente definir el concepto de seguridad nacional, no porque carezca de contenido jurídico, sino porque precisamente tal contenido va a ir siendo fijado y modificado de acuerdo a la práctica, las costumbres, la determinación de las leyes, y al pensamiento de los partidos políticos”*¹³.

En consecuencia, es necesario analizar los contenidos doctrinarios actuales del concepto de Seguridad Nacional cuya articulación vigente está comprendida en la Política de Defensa 2020, y es definida como *“una condición alcanzable, que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas”* lo que extiende el concepto tanto a la seguridad exterior cuanto a la seguridad doméstica. Esto último es importante en la medida que se hace cargo de la dificultad creciente de separar la seguridad y los riesgos internos y externos. La seguridad de un país es un todo que tiene manifestaciones externas y correlatos y manifestaciones domésticas.

En síntesis, en la perspectiva doctrinaria actual, la seguridad es una condición que el Estado debe lograr para la búsqueda y desarrollo de sus intereses nacionales, mediante múltiples acciones que lo pongan a cubierto de interferencias y avatares de distinta naturaleza, siendo la Función de Defensa una de las que el Estado debe ejecutar, pero una de las más relevantes e insoslayables, en la medida que es la que lo resguarda de los riesgos externos que tienen dimensiones militares. En esta perspectiva, la misión de las Fuerzas Armadas respecto de la seguridad nacional es contribuir a su consecución desde su ámbito de competencia es decir la aplicación actual o potencial de la fuerza militar frente a los riesgos que el sistema internacional genera para la condición de seguridad del país. Entender la condición de *esenciales para la seguridad nacional* que tienen las Fuerzas Armadas como una habilitación para contribuir en cualquier forma al logro de la seguridad del país, sería extender el contenido material de su misión y resultará contraria a una correcta interpretación legal, por cuanto implicaría una interpretación extensiva de la misma, algo

13 Comisión Ortúzar. *Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos* Ed. Jurídica de Chile, 1978; citado por PAUL Latorre, Adolfo. *Política y Fuerzas Armadas* Editorial El Roble, segunda edición, 2015. 272 y sgts.

prohibido tratándose de normas de derecho estricto. A mayor abundamiento, fuera de los ámbitos de los estados de excepción constitucional, el resguardo de los actos eleccionarios públicos, la protección de la infraestructura crítica y el resguardo fronterizo, ello implicaría una transgresión al Principio de Legalidad consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución.

III. Fuerzas Armadas y Seguridad Interior

Además de la misión básica que la Carta Fundamental les asigna a las Fuerzas Armadas referidas a la defensa y a la seguridad nacional, el Código Político y su legislación derivada radican en éstas otros cometidos legales que implican, de un modo u otro, control del orden público que deben ejecutar al interior del país y siempre de modo excepcional. Estas son los relacionados con los estados de excepción constitucional, el resguardo del orden público durante los actos eleccionarios públicos, y, luego de la reforma constitucional introducida por la Ley Nº 21.542 de febrero de 2023, la protección de la infraestructura crítica y el resguardo de las fronteras del país.

- Estados de excepción constitucional

En la óptica doctrinal, la excepcionalidad constitucional es prácticamente universal y está recogida de diversas formas en los ordenamientos jurídicos comparados ya sea a nivel de los respectivos códigos políticos –lo más usual– o de su legislación derivada, o ambas. Su fundamento es simple: frente a situaciones excepcionales que afecten seriamente la vida del cuerpo social –guerra, disturbios internos de especial gravedad, catástrofes naturales o antrópicas u otros de similar amplitud e impacto– el Estado debe disponer de herramientas legales igualmente excepcionales para hacer frente a tales eventos, mantener su funcionalidad y vigencia y restaurar la normalidad a la brevedad posible.

Los estados de excepción constitucional están establecidos en los artículos 39 y siguientes del Código Político y en la Ley Nº 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción. La característica esencial de tales estados está establecido en el mismo artículo 39 que determina que el ejercicio de los derechos y las garantías que la Constitución asegura a todas las personas, sólo pueden ser afectados

bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, *cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado.* (destacado del autor). Es pertinente enfatizar este último punto, ya que refuerza el carácter excepcional y la gravedad de las condiciones que habilita la dictación de un estado de excepción así como la temporalidad de su vigencia¹⁴.

Dicho de otro modo, no toda conmoción interior, emergencia o calamidad pública habilita la dictación de una condición excepcional, sino solo las de especial gravedad y que comprometan el funcionamiento regular del Estado, lo que deberá ser evaluado por las autoridades intervinientes en su dictación, es decir el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Especial mención merece a este respecto el estado de guerra. El tenor literal del artículo 39 hace extensivo a la guerra la evaluación que deberá hacer el Presidente de la República para determinar si procede o no la dictación del estado de asamblea; sin embargo la guerra por su misma naturaleza siempre afectará el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado, lo que, en principio, haría inútil o al menos redundante este ejercicio¹⁵. Algo similar puede advertirse a propósito de la “guerra interior” como causal habilitante del estado de sitio, en cuanto posiblemente cualquier guerra interior (como sinónimo de guerra civil) afectará “el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado”. En esto el país tiene experiencia.

Según lo previsto en las Constitución los estados de excepción son:

14 Esta última condición fue incorporada al texto constitucional por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 de agosto de 2005.

15 Con todo, cabe consignar que para la Guerra del Pacífico y no obstante el hecho que el estado de asamblea había sido incorporado al texto de la Constitución de 1833 por la Ley de Reforma Constitucional de 24 de octubre de 1874, no se dictó tal medida lo que, entre otras cosas, impidió al gobierno la implementación de censura de prensa y facilitó la libre circulación de informaciones sensible para la marcha de la guerra que debieron haber permanecido a recaudo del conocimiento público.

- a) De *asamblea*, en caso de guerra exterior. Lo declara el Presidente con acuerdo del Congreso. Durará 90 días, pero el Presidente podrá solicitar su extensión si subsiste la situación que lo motiva
- b) De *sitio*, en caso de guerra interna o grave conmoción interior. Lo declara el Presidente con acuerdo del Congreso. Duración: 15 días prorrogables
- c) De *catástrofe*, en caso de calamidad pública. Lo declara el Presidente por decreto supremo e informa al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de la declaración. Duración: indefinida, pero el Congreso puede dejarlo sin efecto si hubiesen cesado completamente las causas que lo motivaron.
- d) De *emergencia*, en caso de grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad de la Nación. Lo declara el Presidente por 15 días prorrogables por otros 15 pero sus prórrogas posteriores requieren acuerdo del Congreso.

En todos los casos, el Presidente de la República delega sus atribuciones en mandos de la Defensa Nacional que designe y se habilita expresamente la utilización de medios militares en situaciones internas (estados de sitio, catástrofes y emergencia) o interna y externas a la vez (Estado de Asamblea) que derivan de la naturaleza de la excepcionalidad a conculcar o prevenir.

Para los efectos de este artículo, es necesario enfatizar dos aspectos de los estados de excepción constitucional: 1) la gravedad de la situación que los motiva y 2) la temporalidad de su vigencia.

La gravedad está expresamente aludida en la Carta Fundamental y es el correlato natural a los efectos de la dictación de cada uno, es decir la limitación de algunas garantías y derechos establecidos en la misma Carta. Se establece un equilibrio entre las causas y los efectos: si han de limitarse o suprimirse algunas libertades públicas, una consecuencia de especial gravedad para el Estado de derecho, solo puede ser por una razón igualmente peligrosa y apremiante. En esta lógica, el *estado de asamblea* procede en caso de guerra exterior, una de las experiencias más extremas que puede enfrentar un país y de la que bien puede resultar su supervivencia o extinción

como actor independiente en el Sistema Internacional. A su turno, el *estado de sitio* solo procede en caso de guerra interna, es decir una guerra civil, o una grave conmoción interior, nuevamente situaciones extremas que pueden afectar decisivamente al sistema político y al cuerpo social. Luego, el *estado de catástrofe* requiere del acaecimiento de una calamidad pública, pero no cualquier desgracia sino una cuya magnitud y efectos, ponderados por el Presidente de la República, hagan indispensable disponer de las especiales atribuciones que éste otorga. Finalmente, el *estado de emergencia* requiere de una grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad de la Nación, situaciones del todo afines a las del Estado de sitio y cuyos efectos sobre el Estado de derecho y el cuerpo social son de similar alcance, riesgo y magnitud.

Los mismos fundamentos se aplican en general para explicar la temporalidad de los estados de excepción constitucional. En la Carta Fundamental de 1980 el constituyente delegado ha procurado limitar al máximo posible la duración de los mismos precisamente para evitar que sus efectos en relación a los derechos de las personas se extiendan por más tiempo que el necesario. En esta óptica solo el de Asamblea (guerra exterior) tiene una vigencia limitada, en principio, por la duración del conflicto bélico que lo motivó. Algo en cierto modo similar ocurre con el de catástrofe ya que, por la magnitud que debe tener la calamidad habilitante, se entiende que paliar sus efectos puede tomar un largo tiempo. Aun así, la Constitución habilita al Congreso a suspender su vigencia luego de 180 días si hubiesen cesado completamente las consecuencias de los hechos que lo motivaron, lo que debe ser calificado por el órgano legislativo. Por el contrario, los estados de sitio y de emergencia solo pueden ser en principio dictados por 15 días, prorrogables por otros 15, lo que obliga al gobierno en ser especialmente diligente en superar las crisis domésticas que les dio origen, lo que, a su turno, se condice con las amplias facultades que ambos estados otorgan al Ejecutivo.

Respecto de la utilización de medios militares durante los estados de excepción constitucional, entendidos en sentido amplio, esto tiene un carácter igualmente restrictivo y excepcional, estando limitado por el tipo y duración de la condición de excepcionalidad respectiva. Naturalmente, todo esto no hace sino reforzar el carácter excepcionalísimo del empleo que de las Fuerza Armadas en misiones dis-

tintas que las establecidas en el artículo 101 las que según ya ha sido expuesto y sin perjuicio de las establecidas en las leyes 16.282 y 18.700, solo se orientan hacia la defensa externa del país o a la contribución que, nuevamente en el ámbito externo, realizan las instituciones de la Defensa para que el país logre la condición de seguridad que le permitirá alcanzar sus fines y objetivos nacionales. Cabe observar que el uso de la fuerza durante los estados de excepción constitucional está normado en el Decreto N° 8 de marzo de 2020 del Ministerio de Defensa Nacional, que contiene disposiciones detalladas a su respecto.

- *Actos eleccionarios públicos*

La segunda misión de seguridad interior que corresponde a las Fuerzas Armadas es el resguardo del orden público en los actos eleccionarios públicos según lo previsto en el artículo 18 inciso final de la Constitución y en la Ley 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Esta ha sido misión de las Fuerzas Armadas desde 1941, luego de la promulgación de la Ley N° 6.825 conocida en la historiografía política informal chilena como la "*Ley Olavarría*" por su gestor Arturo Olavarría, Ministro del Interior del presidente Aguirre Cerda.

En sentido estricto, la misión de resguardo del orden público en los actos electorales y plebiscitarios, por las Fuerzas Armadas y Carabineros es hoy de naturaleza constitucional por cuanto está dispuesta en el inciso final del artículo 18 del Código Político, ya citado. Con esto la Constitución de 1980 dio rango superior a un cometido que las instituciones de la Defensa y Carabineros venían realizando desde el decenio de los 40, luego de la dictación de la referida Ley N° 6.825.

Las normas de detalle de la forma como se ejercerá el control del orden público en los actos eleccionarios están contenidas en el Título VI de la ya aludida Ley N° 18.700 que, en general, entrega amplias funciones a las fuerzas responsables de mantener el orden público, sean estas militares, entendidas en sentido amplio, es decir Ejército, Armada o Fuerza Aérea, o de Carabineros. De igual manera, su Artículo 111 dispone que el Presidente de la República designará una autoridad militar o de Carabineros que tendrá el mando superior de las fuerzas encargadas de la mantención del orden público, lo que hace de esta una actividad específica que se ejerce por canales estrictos.

tamente castrenses, aunque sometidos a la normativa y la conducción de las autoridades políticas, en este caso del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Cabe hacer presente que el control del orden público por las Fuerzas Armadas se extiende igualmente a los actos eleccionarios realizados al amparo de la Ley N° 20.640 de elecciones primarias, por disposición de su artículo 6°.

- *Misiones Institucionales permanentes: Fuerza Aérea de Chile, control del espacio aéreo y Armada de Chile-Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional, resguardo de la seguridad marítima*

El tercer ámbito de ejecución de cometidos de seguridad interior por parte de las Fuerzas Armadas se refiere a misiones específicas de la Fuerza Aérea y de la Armada que se ejecutan al interior del territorio del país, uno en el espacio aéreo soberano de Chile y el otro en sus aguas territoriales.

De conformidad a lo dispuesto en el Decreto Supremo (G) N° 272 de 1985 del Ministerio de Defensa Nacional, artículo 11 numeral 2, corresponde a la Fuerza Aérea ejercer la vigilancia y el control positivo del espacio aéreo nacional. Esta es una misión de carácter permanente y, en tiempo de paz, exclusiva de la Fuerza Aérea. Doctrinalmente, dicha misión implica para la Institución el conocimiento de lo que está ocurriendo en el espacio aéreo y la posibilidad de intervenir allí. Esta responsabilidad deriva de lo dispuesto en el artículo 1° del Código Aeronáutico que reconoce el dominio soberano de Chile sobre su espacio aéreo y en consecuencia franquea al país la posibilidad de protegerlo y, eventualmente, defenderlo. La soberanía exclusiva de los Estados sobre su espacio aéreo es un principio de derecho internacional reconocido en el artículo 1° del Convenio de Aviación Civil Internacional, del cual Chile es signatario.

Esta misión se ejecuta de manera permanente y en principio, es independiente de la condición de seguridad internacional en que se encuentre el país. Dicho de otro modo, la Fuerza Aérea debe cumplir esta misión en tiempos de normalidad y de crisis y aun en tiempo de guerra en aquellas zonas distintas a la zona de operaciones, si ello

fuere posible y necesario. Lo fundamental para los efectos de este artículo es que esta misión se ejecuta al interior del territorio de Chile, en su dimensión de espacio aéreo¹⁶.

En lo que se refiere a la seguridad marítima en las aguas jurisdiccionales de Chile, esta misión recae en la Armada que la cumple a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional, al amparo de lo dispuesto en la Ley de Navegación, Decreto Ley N° 2222, y también de lo previsto en artículo 10 del Decreto Supremo (G) N° 272 mencionado en el párrafo anterior. Cabe consignar que los artículos 95 y 96 de la Ley de Navegación reconocen a la Policía Marítima el carácter de fuerza pública para todos los efectos legales, dejándola en una condición del todo similar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública del artículo 101 de la Constitución. Es oportuno mencionar que la jurisdicción del Estado sobre sus aguas territoriales (y también interiores) está reconocida en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1972, artículos 2,3 y 4.

Mucho de lo planteado respecto del control del espacio aéreo resulta aplicable al ejercicio de la seguridad marítima. Desde luego, es una función permanente que ejerce la Armada –a través de la Policía Marítima– en forma permanente y exclusiva y es, en principio, independiente de la condición de seguridad en que se encuentre el país. De igual modo, tampoco requiere de una condición de excepcionalidad constitucional para su cumplimiento efectivo.

En todo caso, tanto el control del espacio aéreo como el ejercicio de la Policía Marítima son tratados en detalle en sendos capítulos de la presente publicación.

16 NAVARRO Meza, M. *“La Protección del Espacio Aéreo Nacional: Misión Permanente de la Fuerza Aérea de Chile”* en Revista MINERVA N° 80. Academia de Guerra Aérea, Santiago, agosto 2020. 7-44.

IV. Situaciones especiales de actividades de seguridad interior como responsabilidades de las Fuerzas Armadas

A. La Función de Inteligencia Militar y la seguridad interior

La Función de Inteligencia Militar configura una actividad permanente que las Fuerzas Armadas desarrollan tanto fuera del territorio cuanto dentro de los límites políticos internacionales del país. La Ley N° 19.974 en sus artículos 20 y 21, reconoce las funciones de inteligencia y contrainteligencia como actividades separadas. Respecto de la primera no describe su contenido, pero se expone latamente acerca de la segunda, describiéndola como la actividad *“necesaria para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional”*. Aunque la redacción de la norma es relativamente poco feliz y algo confusa, sí otorga a las Fuerzas Armadas un amparo suficiente para ejecutar actividades de contrainteligencia al interior del país y de manera permanente. De igual modo, el espectro de actividades a realizar es amplio, ya que se trata de detectar, neutralizar y contrarrestar *“actividades que puedan afectar la defensa nacional”*. En esta lógica y al amparo de este marco normativo, serán las respectivas instituciones las que fijarán los objetivos específicos de la actividad tanto de inteligencia como de contrainteligencia, según lo previsto en el artículo 21 de la ley.

Se tiene así que, conjugando de manera armónica las disposiciones de los artículos 20 y 21 de la Ley N° 19.974, las Fuerzas Armadas a través de sus organizaciones de inteligencia podrán efectuar de modo permanente y dentro de las fronteras del país actividades de contrainteligencia, orientadas para impedir el desarrollo de actividades que afecten la defensa nacional. Es oportuno observar que su objeto se limitan a neutralizar y contrarrestar actividades que pueden afectar la defensa nacional, es decir fundamentalmente, las que podrían impedir a las Fuerzas Armadas cumplir con sus misiones, sean estas de naturaleza clásica o las relativas a la seguridad interior, bajo las lógicas de estados de excepción, actos eleccionarios y misiones de resguardo soberano en el espacio aéreo y de seguridad marítima, conforme lo argumentado en los párrafos anteriores.

Ahora bien, cabe observar que el hecho que la norma aluda a la *“defensa nacional”* y no a la *“seguridad nacional”* podría llevar a una

interpretación restrictiva de la misma, en el sentido de habilitar la realización de operaciones de inteligencia y contrainteligencia solo para contrarrestar acciones que afecten a la misión diríase “clásica” de las Fuerzas Armadas, esto es la defensa frente a agresiones externas por parte de un adversario actor formal del sistema internacional. Esa interpretación dejaría a las Instituciones en la imposibilidad de efectuar actividades de inteligencia relativas a sus misiones de seguridad interior –por ejemplo aquellas necesarias en estados de excepción constitucional o para contrarrestar actos terroristas aun de origen externo– aumentando el riesgo en su cumplimiento y la eficacia de su ejecución. Este asunto no es menor habida consideración del incremento del involucramiento castrense en seguridad pública y la creciente complejidad de las misiones correspondientes y, naturalmente, los mayores riesgos que le están asociados. Lo mismo resulta válido a propósito de la creciente complejidad en diferenciar la seguridad externa de un Estado de su seguridad interior.

La cuestión central en esto es cuál agencia proveería de inteligencia a las fuerzas militares. En principio y siguiendo literalmente el tenor de las disposiciones precitadas, tal entrega correspondería a las organizaciones de inteligencia de las policías. Sin embargo, esto es un evidente contrasentido. Cuestiones de coordinación, criterios operativos y aproximaciones doctrinales distintas harían de esto un ejercicio complejo y riesgoso. Por lo tanto esta es una limitación significativa al despliegue prolongado de fuerzas militares en seguridad interior, por cuanto deben disponer de la inteligencia necesaria para cumplir sus cometidos y minimizar sus riesgos. Esta es una materia que debería ser abordada con prontitud.

En otro orden de ideas, el mismo artículo 20 permite que, de modo excepcional, la inteligencia naval y la inteligencia aérea “*dentro de las funciones de policía que le corresponde a la autoridad marítima y aérea*” procesen información que recaben, presumiblemente, para ser entregada a las organizaciones de inteligencia policial, aunque la ley no lo dice expresamente. Con todo, esta norma contiene un error: en Chile la “autoridad aeronáutica” es la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme lo dispone la Ley N° 16.752 y carece de responsabilidades en materia de seguridad militar, solo de seguridad operacional; por lo mismo no tiene facultades de policía en los términos en que parece entenderlo la Ley N° 19.974. Por otra parte, la Fuerza

Aérea tampoco ejecuta labores de “policía” como parte de su misión de ejercer la vigilancia y el control del espacio aéreo por lo que ese aspecto de la norma carece de aplicación.

Todo esto sugiere la conveniencia de modificar la legislación aplicable, en el sentido de incluir una mayor especificidad de las funciones de inteligencia y contrainteligencia que pueden ejecutar las Fuerzas Armadas extendiendo inequívocamente sus ámbitos de acción al apoyo a las actividades de seguridad interior que han asumido las Instituciones en los términos ya esbozados, todo esto como parte de un genuino sistema de inteligencia, hoy inexistente.

B. Nuevas misiones de seguridad interior

En tiempos recientes, de hecho, desde la promulgación de la Ley N° 21.542 de Reforma Constitucional de enero de 2023 y aun antes, se han asignado a las Fuerzas Armadas dos nuevas misiones directamente relacionadas con la seguridad interior: la vigilancia de fronteras y la protección la infraestructura crítica. Como se ha expresado antes, estas responsabilidades emanan linealmente del progresivo deterioro de la situación de seguridad pública, asociado al cumplimiento de la responsabilidad del Estado de dar protección a la población –lo que abarca la mantención del orden público– y la de resguardar la seguridad de la Nación, todo esto conforme lo dispone el artículo 1° de la Constitución de 1980.

- Vigilancia de Fronteras

La vigilancia de fronteras como misión de las Fuerzas Armadas adquirió rango constitucional con la promulgación de la citada Ley N° 21.542 pero en sentido estricto, esta recogió una tendencia que había comenzado el 2019 con la dictación del Decreto Supremo N° 265 del Ministerio de Defensa Nacional que autorizó a las instituciones castrenses a prestar colaboración a las autoridades civiles y a las fuerzas policiales para actuar frente al tráfico ilícito de migrantes, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Esta primera aproximación normativa solo autorizó una “colaboración” militar mas no asumir ellas mismas acciones directas contra las citadas conductas delictivas. Además, dicha colaboración se extendería solo a prestar apoyo logístico, de transporte y tecnológico.

Aunque hubo ciertos cuestionamientos a la constitucionalidad del referido decreto supremo, es un hecho que se ajustó a la normativa constitucional entonces vigente, precisamente por no otorgar un cometido de acción directa a las Fuerzas Armadas sino solo colaborativa. Aun así, la Contraloría General de la República cursó con alcance la toma de razón correspondiente, pero solo en cuanto manifestó que la actuación de las Fuerzas Armadas debía circunscribirse a los términos autorizados y no cumplir funciones que competían a otros entes públicos y a los demás cuerpos de seguridad del Estado, específicamente a Carabineros y a la Policía de Investigaciones¹⁷.

Luego de la promulgación de la Ley de Reforma Constitucional N° 21.542 el Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en el inciso final del N° 21 del artículo 32 del Código Político, puede disponer a las Fuerzas Armadas el resguardo de áreas específicas de las fronteras del país, las que deberán ser determinadas por decreto supremo fundado y firmado por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, en el que se designará el jefe militar responsable. Las fuerzas militares desplegadas ajustarán su actuar a las disposiciones específicas que se dicten para su despliegue y a las reglas de uso de la fuerza vigentes.

- *Protección de la infraestructura crítica*

El segundo ámbito de responsabilidades de seguridad interior de las Fuerzas Armadas dice relación con la protección de la infraestructura crítica, al amparo de la Ley de Reforma Constitucional N° 21.542 ya mencionada, que adicionó un nuevo numeral, el N° 21, al artículo 32 de la Carta. Se consagra así una nueva facultad especial del Presidente de la República en cuya virtud puede disponer que las Fuerzas Armadas se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país, cuando exista peligro grave o inminente a su respecto.

Según lo previsto en el mismo numeral 21, la infraestructura crítica comprende *“el conjunto de instalaciones, sistemas físicos o servicios esenciales y de utilidad pública, así como aquellos cuya afectación cause un grave daño a la salud o al abastecimiento de la población, a la actividad*

17 Oficio N° 20.743 de 6 de agosto de 2019 de Contraloría General de la República al Ministro de Defensa Nacional.

económica esencial, al medioambiente o a la seguridad del país. Se entiende por este concepto la infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial, aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud”.

En cuanto al procedimiento de activación de la protección de la infraestructura crítica, este es idéntico al del resguardo fronterizo: decreto supremo fundado y suscrito por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional en el que se nombra la autoridad militar correspondiente quien tendrá bajo su mando las fuerzas militares y de orden y seguridad pública que resguardarán la infraestructura crítica designada.

- *Elementos comunes al resguardo de fronteras y la protección de la infraestructura crítica*

En cuanto están contemplados en el mismo numeral 21 del artículo 32 del Código Político, el resguardo fronterizo y la protección de la infraestructura crítica comparten algunas características.

Desde luego, lo más relevante es que no constituyen estados de excepción constitucional y que por lo mismo, no implican de ninguna manera la afectación de garantías individuales. En consecuencia, las fuerzas militares y policiales deben ejecutar las misiones correspondientes sin afectar los derechos y garantías de las personas. En segundo término, y en estrecha relación con lo anterior, cabe hacer presente que, respecto al uso de la fuerza, en ninguno de los dos casos resulta aplicable el Decreto N° 8 de marzo de 2020, en cuanto sus normas solo se aplican en estados de excepción constitucional¹⁸.

18 Cabe mencionar que al tiempo de redactarse este artículo, el proyecto de ley de las Reglas de Uso de la Fuerza se encuentra en Segundo Trámite Constitucional en el Senado de la República. Paralelamente se tramita en el Senado un proyecto de ley (Boletín N° 17.017-07) que modifica la competencia actual de los tribunales militares respecto de delitos cometidos por militares en misiones de protección de infraestructura crítica y vigilancia de fronteras entre otras situaciones.

En tercer lugar, tanto la protección de la infraestructura crítica cuanto la vigilancia de fronteras, tendrán en principio un plazo máximo de 90 días, pero pueden ser prorrogados por períodos iguales y sucesivos con autorización del Congreso y siempre que persista la situación de peligro –o la necesidad de resguardo fronterizo– que motivó originalmente la medida. Además, el Presidente de la República deberá informar al legislativo de las medidas adoptadas y los efectos de la aplicación de estas atribuciones.

Finalmente, la designación del jefe militar correspondiente deberá recaer siempre en un oficial general de las Fuerzas Armadas la que deberá constar en el decreto supremo correspondiente.

En síntesis, la inclusión del numeral 21 del artículo 32 de la Carta Fundamental extiende las responsabilidades de seguridad interior de las Fuerzas Armadas y en cuanto a tal, implica un cambio sustancial de la separación de funciones con Carabineros y la Policía de Investigaciones que se contempló originalmente en la Constitución. Esto refleja una nueva perspectiva de la Función de Defensa y se hace cargo, una vez más, de la creciente complejidad para diferenciar entre seguridad externa y seguridad interior, fenómeno por lo demás universal. La modificación constitucional flexibiliza en alguna medida la rigidez normativa que caracteriza al ejercicio de dicha función. Además, en cuanto solo se extiende a las misiones castrenses, tiene afectos sobre otros aspectos de la Defensa Nacional.

V. Relaciones civiles-militares (conducción Política de la Defensa)

Entre los efectos de la sostenida ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas al ámbito de la seguridad interior, uno de los de mayor relevancia es su impacto en las relaciones político-militares y específicamente, en la conducción de la defensa en el nivel político. Al mismo tiempo es, paradójicamente, el menos estudiado. Este efecto emana, naturalmente, del hecho que si cambia el escenario estratégico de la Función de Defensa –y las nuevas misiones castrenses *son* un cambio de escenario estratégico– también mutará la naturaleza de las relaciones civiles-militares, especialmente de la

conducción política de la defensa¹⁹. Este es un punto de convergencia entre lo jurídico y lo político.

Por lo pronto, en Chile toda la estructura superior de conducción de la defensa en el nivel político está concebida con una mirada convencional de la función respectiva, orientada primariamente a la defensa exterior y solo excepcional y temporalmente a la seguridad pública. Esto se observa ya en el artículo 24 de la Constitución que separa las atribuciones generales del Presidente de la República acerca de la seguridad del país entre “*la conservación del orden público en el interior*” y la “*seguridad exterior de la República...*”. Luego, en el mismo texto constitucional se radican facultades especiales del Presidente respecto de las Fuerzas Armadas, especialmente en el artículo 32 en sus numerales 17º (disposición, organización y distribución de las fuerzas de aire, mar y tierra) 18º (asumir en caso de guerra la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas) y 19º (declaración de guerra). Incluso en el nombramiento de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros (art.32 Nº 16) se aprecia una diferencia entre unos y otro nombramiento. Lo mismo ocurre en la Ley Nº 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, tanto en la organización cuanto en las normas, dinámicas y ritualidades propias de la conducción política en el seno ministerial.

Sin embargo, el asunto trasciende a la mera estructura normativa de conducción de la Defensa. Sabido es que, en la óptica teórica de las relaciones político-militares la existencia de un adecuado control civil es consustancial a cualquier sistema representativo liberal y ha devenido, además, en una medida de su solvencia democrática. Esta premisa es válida cualesquiera sean las misiones de las fuerzas militares. La cuestión entonces es determinar si el despliegue militar permanente (o casi permanente) para ejecutar misiones de seguridad interior afecta la naturaleza y profundidad del control civil y cómo tal efecto puede incidir en las relaciones político-militares en Chile.

19 DESCH, M. *CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY The Changing Security Environment* The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001.

Para ello es necesario recurrir a las miradas doctrinales acerca de las relaciones político-militares²⁰. Por lo pronto la perspectiva clásica, en la forma expresada por Huntington plantea que la naturaleza de las relaciones político-militares cambia según las amenazas que afecten al Estado sean de naturaleza externa o predominantemente interna. En el primer caso, las elites políticas optarán por un modelo de control civil objetivo, asumiendo que militares más profesionales combatirán mejor –Huntington desarrolló su modelo en el sistema estadounidense, caracterizado por conflictos armados casi permanentes desde la Segunda Guerra Mundial– a lo que debe agregarse que, en otros escenarios estratégicos, no caracterizados por el conflicto permanente, las instituciones castrenses al ser más profesionales presumiblemente generarán mayor disuasión.

En el segundo caso, es decir frente a amenazas predominantemente internas, el control civil adoptará formas más subjetivas, lo que, de un modo u otro, involucrará una mayor participación política del cuerpo de oficiales²¹. Asociado a esto es necesario observar que una mayor participación en seguridad interior podría generar condiciones para la desprofesionalización castrense. Este proceso no será igual ni en intensidad o cadencia en todos los países, pero el fenómeno es casi inevitable. En consecuencia, es necesario evitar tal desprofesionalización militar, lo que siempre será responsabilidad de la conducción política de la Defensa.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Desch argumenta que en el caso de países que enfrentan al mismo tiempo un nivel alto de amenazas a la vez externas e internas, esto representa uno de los escenarios más complejos para el control civil sobre los uniformados, lo que genera más incertidumbre e inestabilidad en las relaciones político-militares y por este medio, se debilita el control civil, aunque justo es decirlo Desch se plantea frente a las posibilidades de una intervención militar que altere el proceso democrático, y no en escenarios que, pudiendo debilitar el control civil, no implican una

20 La aproximación teórica de este acápite está centrada en la obra de Dragos Popa: POPA, Dragos. *A PRIMER ON CIVIL MILITARY RELATIONS Nine Major Theories and a New Research Agenda for civilian control over the Armed Forces* sin editor, 2024.

21 HUNGTINTON, Samuel. "Patterns of Violence in World Politics" en Hungtinton ed. *Changing Patterns of Military Policy* Free Press, Glencoe, Ill. 1976.

intervención abierta del estamento militar en política. Similar planteamiento tiene Stepan²².

A lo anterior es necesario agregar la posibilidad que, dentro de un sistema representativo, se generen acuerdos informales entre algunos grupos políticos y los uniformados. Estos acuerdos se caracterizan por su carácter difuso, voluble, muchas veces solo subentendidos, y que no afectan el funcionamiento del sistema democrático. Fueron identificados inicialmente por Buzan a propósito de las carreras armamentista, en cuanto la existencia de estos pactos es una de las formas por la cuales puede comenzar una competencia, la que denominó el *Imperativo Político Domestico* en cuya virtud el grupo político que ejerce legítimamente el poder comienza un proceso de potenciamiento militar (la esencia del acuerdo con los uniformados) que parece exceder las reales necesidades de defensa del país –o por lo menos así es percibido por los demás estados- lo que a su turno provoca la reacción de éstos, trabándose de ese modo la competencia²³.

Estos acuerdos no necesariamente versan sobre potenciamiento estratégico. También pueden referirse a beneficios sociales, aumentos salariales y otras prebendas similares para los militares. Tampoco tienen siempre igual o similar extensión o profundidad: en algunos casos pueden ser muy extensos y vinculantes, en otros más sutiles y modestos²⁴. También puede ocurrir que el acuerdo se produzca entre una fuerza política que no está en el poder, pero que aspira a este, y el estamento uniformado o ser el resultado no deseado de un episodio relacionado con las fuerzas armadas. La cuestión central es el efecto de estas componendas sobre las relaciones político militares y específicamente, el potencial debilitamiento de una efectiva conducción civil sobre las fuerzas militares lo que se extiende a escenarios de

22 STEPAN, AL. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion". In: LOWENTHAL, Abraham and FITCH, J. Samuel. (ed.). *Armies and Politics in Latin America*, New York: Holmes & Meier, 1986. pp. 134-150.

23 BUZAN, Barry. *Military Technology and International Relations* International Institute for Strategic Studies, London, 1991, 36-51.

24 Uno de los casos más clásicos de relacionamiento entre grupos políticos y las fuerzas militares fue la vinculación entre Adolf Hitler y las fuerzas armadas alemanas, especialmente en los momentos iniciales de su gestión en la primavera de 1933. En relación a este tema se sugiere GORLITZ, W. *History of the German General Staff, 1657-1945* Barnes & Nobles, USA. Traducción al inglés de Brian Battershaw. 1995 Capítulo X.

despliegue permanente –o casi permanente– de los uniformados en tareas de seguridad interior.

Respecto de este último punto, resulta evidente que el despliegue militar permanente tiene efectos sobre la conducción civil de la función de defensa y en las relaciones político-militares. Se trata de un cambio del escenario estratégico para las fuerzas militares en cuanto, o bien adiciona una nueva misión –seguridad interior– o bien reemplaza totalmente la misión clásica de seguridad externa.

Por lo pronto, en la lógica de Huntington, esta situación crearía condiciones para una mayor participación de los oficiales en política doméstica, en todas sus vertientes. De igual modo, como resultado del actuar de las fuerzas militares aumentan las posibilidades de violaciones a los derechos humanos y, en consecuencia, aumentan también las posibilidades de procesos judiciales asociados a tales hechos.

En tercer lugar, se incrementan los riesgos de eventos con consecuencias judiciales para las fuerzas militares lo que, a su turno, hace necesario incrementar los controles tanto internos como en el nivel ministerial correspondiente. En esta misma lógica, en cuarto lugar, surge la necesidad de un actuar más inmediato de la autoridad política en la conducción cotidiana de las fuerzas armadas. Esto revive un antiguo dilema de las relaciones civiles-militares: cuál es el límite entre la conducción política y la conducción castrense. Mientras que históricamente, este dilema se ha manifestado más que nada en tiempos de guerra, la ampliación de las misiones castrenses a la seguridad interior, le otorga una vigencia más inmediata, actual y permanente.

En quinto lugar, está la cuestión presupuestaria y de adquisiciones. Un cambio en las prioridades de la defensa –de seguridad exterior a la seguridad interna– puede traer aparejadas modificaciones en los criterios de asignaciones presupuestarias a las fuerzas militares, conforme la contribución de cada una a las nuevas misiones. Lo mismo, y por la misma razón, es válido respecto de las políticas de adquisiciones militares: los sistemas de armas necesarios para la defensa externa pueden no resultar los más óptimos para seguridad interior lo que obligaría a realizar ajustes a dichas políticas. También el entrenamiento se verá afectado: el personal militar deberá ser preparado para asumir cometidos de seguridad doméstica, lo que tendrá

un impacto en las asignaciones presupuestarias. Estos aspectos son particularmente sensibles. Las cuestiones presupuestarias y las adquisiciones de armamentos se cuentan entre las más complejas y sensitivas en las relaciones civiles-militares y son consideradas factores potenciales de inquietud castrense de especial relevancia²⁵.

En sexto lugar, una mayor presencia castrense en seguridad interior, hace necesario que la autoridad política asegure una participación equitativa, si así cabe expresarse, de las fuerzas militares en las tareas correspondientes. Esta es una responsabilidad que se trasplanta desde la seguridad exterior y es parte de los cometidos básicos de conducción de la defensa: en guerras limitadas o aun en operaciones de paz, el nivel político debe asegurar una participación relativamente paritaria a todas sus fuerzas militares, aun contra la lógica táctica o estratégica²⁶. Y esto que resulta necesario durante la guerra o a propósito de las misiones de seguridad exterior de las fuerzas militares, se aplica igualmente a la seguridad interior. La autoridad política debe asegurar que todas sus organizaciones militares participen en los despliegues domésticos lo que puede implicar, en algunos casos, asignarles misiones más bien por razones políticas que por verdaderas necesidades tácticas.

Todo lo anterior apunta inequívocamente a una mayor responsabilidad de conducción civil, política, de la función de defensa, lo que debe traer aparejada mayores atribuciones normativas y también una mejor capacidad efectiva de liderazgo personal de quien ejercen los cargos correspondientes. La ampliación de las misiones castrenses no necesariamente afectará el funcionamiento y la solidez del sistema democrático, pero esto descansará en que el estamento político

25 Entre muchos otros casos en los sistemas comparados, las inquietudes castrenses, especialmente en la Armada y en el Ejército, que iniciadas en 1966 culminaron en el denominado "Tacnazo" en octubre de 1969 fueron consecuencia de un continuo desinterés y desinversión en defensa durante los primeros años de la Administración Frei Montalva. En relación a esta materia véase por ej. ARANCIBIA Clavel, Roberto. *Historia Militar de Chile del Siglo XX, Tomo II "Vientos de Rebelión 1931-1970"* Legatum Editores. 2024, Capítulo 7.

26 Los conflictos modernos ofrecen buenos ejemplos en este sentido. Así, durante la Guerra de Independencia de Bangladesh en 1971, el despliegue naval hindú al golfo de Bengala obedeció a este patrón. Respecto del despliegue naval hindú de 1971, ver Conways's *All the World's Fighting Ships 1947-1982, Part II The Warsaw Pact and Non Aligned Nations*, 337.

asuma en plenitud las nuevas responsabilidades que tal ampliación conllevará, tanto en sede política como jurídica. Dicho de otro modo, se incrementan las responsabilidades del estamento civil en la conducción de la defensa, tanto en su vertiente política cuando en su sustento jurídico.

Todo lo anterior se aplica en buena medida a la conducción de la defensa en Chile. Desde luego, la estructura de conducción civil contemplada en la Constitución y en su legislación derivada asume la separación de funciones entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad y, como se ha expresado reiteradamente, descansa en una mirada clásica de la Función de Defensa. Esto se aplica también al Ministerio de Defensa Nacional en cuanto la Ley N° 20.424 necesariamente asumió la misma perspectiva. De ello se sigue que la asignación a las Fuerzas Armadas de misiones permanentes de seguridad interior, en cuanto requerirían de integración con las de Orden y Seguridad Pública, cuya dependencia es de otro ministerio, implicaría, en primer término, la creación de estructuras de coordinación entre todos los entes involucrados, una mirada bajo la lógica del *"whole of government approach"*. Este es un tema especialmente complejo considerando la extrema fragmentación de las estructuras de seguridad interior, la que tiende a incrementarse. Lo mismo resulta aplicable a las demás aristas implícitas en la ampliación de misiones de las Fuerzas Armadas.

Especial perfil adquiere en esto la cuestión presupuestaria y las políticas de adquisiciones en cuanto todo el sistema se encuentra en el proceso de transición desde los mecanismos propios de la Ley del Cobre a los de la Ley N° 21.174 la que además extiende responsabilidades al Congreso en cuanto al financiamiento de capacidades estratégicas. Cabe observar que, nuevamente en este caso, la citada ley asume una perspectiva convencional de la Función de Defensa lo que cubre sus procesos y ritualidades pero que ahora eventualmente deberían extenderse a las capacidades de seguridad interior. La cuestión central en esto será la forma de interpretar el concepto de *capacidades estratégicas* en cuanto resulta claro que en su forma original, tal como fue entendido en el debate legislativo correspondiente, se refiere a las capacidades de las Fuerzas Armadas para cumplir con su misión primaria, tradicional. Cabe observar que el concepto *capacidades estraté-*

gicas es la noción central tanto en el Fondo Plurianual como el Fondo de Contingencia establecidos en la citada ley.

En otro orden de ideas, una eventual extensión de los roles y misiones de las Fuerzas Armadas a cometidos de seguridad interior de modo permanente (o casi permanente) perfilaría dos cuestiones especialmente trascendentes tanto para la seguridad del país cuanto para las relaciones político-militares: una estructura superior de la seguridad y la defensa nacional muy deficitaria, rayana en la inexistencia y, asociado a lo anterior, la ausencia de una genuina estrategia de seguridad nacional.

Respecto de la estructura de seguridad nacional, según es bien sabido el Consejo de Seguridad Nacional, en los términos en que está contemplado en el Capítulo XII de la Constitución dista mucho de ser un verdadero “*consejo de seguridad nacional*” tal como se entienden dichos organismos en los más de 60 países que cuentan con entes análogos, en la mayoría de los casos con ese nombre o con uno muy similar. Estas carencias se aplican tanto a la composición del Consejo cuanto a sus cometidos y responsabilidades actuales²⁷. Se agrega a esto la inexistencia de un “*consejero de seguridad nacional*” cargo que normalmente se asocia a los consejos de seguridad nacional en los sistemas comparados²⁸.

En consecuencia, el Consejo de Seguridad Nacional no constituye una instancia eficaz y funcional para la discusión y la generación de estrategias, políticas y respuestas coordinadas a las temáticas de seguridad del país sean estas clásicas, de raigambre externa, de naturaleza interna o híbridas. Los resultados de las últimas convocatorias al Consejo –dos en la Administración anterior y una en la actual– dan cumplida cuenta de sus limitaciones.

En lo que dice relación con la ausencia de una estrategia de seguridad nacional, en los círculos especializados existe consenso que

27 La composición actual del Consejo de Seguridad Nacional y sus cometidos, fueron fijadas por la Ley N° 20.050 de Reforma Constitucional de 2005.

28 En relación a este tema: NAVARRO Meza, Miguel. “*La Institucionalidad Superior, el eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile*” en ANTECEDENTES PARA EL DEBATE DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2019) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile. 101-164.

el intento realizado en 2012, bajo el título de *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*, estuvo lejos de definir una estrategia de seguridad nacional propiamente tal, según éstas son entendidas en los sistemas comparados y en los estudios estratégicos y de seguridad. Sus deficiencias resultaron evidentes desde un comienzo, lo que fue refrendado por el hecho que el Senado, frente a la consulta efectuada por el Presidente de la República²⁹ se abstuvo de emitir una opinión formal sobre el texto que le fue remitido. Luego, las dos Administraciones siguientes no insistieron en definir una estrategia de seguridad nacional, prefiriendo la publicación del Libro de la Defensa 2017 y luego de la Política de Defensa Nacional 2020, que se encuentra vigente. Ninguno de estos textos, en cuanto se refieren a la Función de Defensa y no a la Seguridad Nacional en su conjunto, constituye instrumentos suficientemente idóneos para encarar la problemática de seguridad del país en una óptica holística y general.

Tanto las limitaciones graves del Consejo de Seguridad Nacional cuanto la carencia de una efectiva y genuina Estrategia de Seguridad Nacional, podrían constituirse como limitantes serias de la capacidad del Estado de ampliar en forma exitosa y funcional el rol de las Fuerzas Armadas de modo de asumir en forma permanente cometidos de seguridad interior. Además, y más allá de este tema en particular, tanto la creación de una estructura de seguridad nacional robusta y funcional cuanto la definición de una genuina estrategia de seguridad nacional son temas vigentes, diríase urgentes y que posiblemente deberán ser abordados por la próxima Administración.

Además, todo lo expresado anteriormente, inequívocamente, refuerza la necesidad de incrementar sustancialmente la capacidad de conducción de la Defensa en el nivel político, tanto en sus componentes propiamente tales como en la gestión de sus autoridades civiles.

Algunas conclusiones

En términos generales, la normativa que rige el ejercicio de la Función de Defensa y especialmente el actuar de las Fuerzas Armadas, centrados en sus misiones, está concebida para responder a una

29 Consulta efectuada al amparo de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 53 de la Constitución.

mirada convencional de la misma, orientada fundamentalmente en la defensa del país frente a una agresión por parte de actores formales del sistema internacional –entiéndase como tales a otros Estados– y excepcionalmente, y en forma temporal, para el cumplimiento de las otras misiones que el ordenamiento jurídico les franquea y que implica asumir el control del orden público. Las Fuerzas Armadas tienen otras responsabilidades y cometidos, establecidas en algunas de las denominadas *Áreas de Misión* definidas en la actual Política de Defensa Nacional 2020 que se ejecutan al interior del país, mas éstas no implican aplicación potencial de la fuerza del Estado³⁰.

En tal predicado, la creciente demanda por despliegues militares permanentes en cometidos de seguridad doméstica, necesariamente implicaría modificaciones normativas. Desde luego, las normas del artículo 101 resultan crecientemente insuficientes en cuanto a las misiones castrenses. Esto ya se advertía frente a la evolución de los conflictos bélicos pero se hace aún más patente frente a los nuevos escenarios de la Defensa. La ausencia de amenazas inminentes a la seguridad externa del país y un cierto conservadurismo en su pensamiento estratégico, caracterizado por un énfasis doctrinal en los conflictos convencionales con énfasis regional, no perfilaron especialmente sus carencias normativas. Tampoco los sucesivos Libros de la Defensa abordaron este tema, fundamentalmente porque, de un modo u otro, confirmaron las visiones convencionales de la Función de Defensa. Igual la actual Política de Defensa Nacional 2020.

Parte del proceso de evolución normativa ha comenzado. La Ley de Reforma Constitucional N° 21.542 que adicionó la protección de la infraestructura crítica y la vigilancia de fronteras a las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas es un primer escalón del mismo. Pero es claramente insuficiente. Falta toda la legislación complementaria para habilitar a los uniformados a cumplir efectivamente con sus nuevas misiones, especialmente las relativas a las Reglas de Uso de la Fuerza –incluyendo la cuestión jurisdiccional–. Al momento de redactar este capítulo (octubre de 2024) una parte de esa agenda está en el Congreso en diversas etapas de su tramitación constitucional pero los tiempos y ritualidades del Legislativo hacen

30 Estas son: Seguridad e Intereses Territoriales, Emergencia Nacional y Protección Civil y Contribución al Desarrollo Nacional y Acción del Estado.

incierto su oportunidad de aprobación y aun su aprobación misma. El sistema jurídico requiere de equilibrios complementarios, las normas deben resultar efectivamente aplicables y en muchos casos una sola ley no será suficiente para asegurar su propia vigencia efectiva. Esto es lo que ocurre en la especie con la protección de la infraestructura crítica y especialmente con el despliegue militar en las fronteras: sin las normas complementarias, especialmente aquellas relativas al uso de la fuerza y la jurisdicción aplicable a los militares desplegados, la reforma constitucional que extendió las misiones castrenses resulta poco ejecutables en la práctica. La experiencia acumulada desde su promulgación da cuenta de estas limitaciones.

En consecuencia, en el dominio netamente normativo, la legislación actual resulta suficiente para los despliegues de las Fuerzas Armadas en cometidos de seguridad interior propios de los estados de excepción constitucional y del control del orden público durante los actos eleccionarios públicos, es decir en forma excepcional pero no es del todo apta para ampliar dichos cometidos a una condición permanente o casi permanente.

Lo mismo se aplica al plano organizacional. La estructura superior de la Defensa asume misiones convencionales para las Fuerzas Armadas, especialmente orientadas a una visión tradicional de la Función de Defensa, centrada en la seguridad exterior del país y solo excepcionalmente en la seguridad doméstica.

En íntima relación con lo anterior pero en el dominio de las relaciones político-militares, se advierten también carencias significativas respecto a eventuales ampliaciones de las misiones de las Fuerzas Armadas a la seguridad interna de modo más permanente o semipermanente: la ausencia de una estructura superior de seguridad nacional propiamente tal, un genuino *consejo de seguridad nacional* y la falta de una estrategia de seguridad nacional que permita enfrentar de manera coordinada e integral los escenarios de seguridad del país, sean internos o externos y que dé cuenta de la creciente dificultad de separar los fenómenos de seguridad solo por sus manifestaciones geográficas.

Ahora bien, es oportuno mencionar que lo anotado en los párrafos que anteceden es consecuencia de las tradiciones y perspectivas que convencionalmente ha tenido la Función de Defensa en Chile, en-

fatizando su cometido de seguridad exterior que a su turno se funda en la experiencia histórica de la República y en sus realidades estratégicas las que, necesario es decirlo, de ninguna manera han perdido validez. Muy por el contrario, en los escenarios estratégicos globales actuales, caracterizados por la inestabilidad asociada a un cambio en los esquemas de distribución del poder mundial, dichas perspectivas retienen plena vigencia. Dicho de otro modo, las miradas estratégicas convencionales de seguridad exterior del país deben responder a las complejidades y retos que derivan de la actual realidad estratégica global y que además, repercuten en la ecuación estratégica regional. La cuestión antártica, en plena evolución, es una prueba, entre otras, de lo aseverado.

Que esto es así queda demostrado, entre otras muchas evidencias, por el hecho que la primera y principal Área de Misión que establece la Política de Defensa 2020 es *Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial*, cuyos contenidos satisfacen exactamente la seguridad externa del país. A esto debe agregarse la segunda Área de Misión *Cooperación Internacional y Apoyo a la Política Exterior* que complementa a la primera en asegurar el posicionamiento del país en el sistema internacional.

Entonces, si la aproximación tradicional con la que el país ha asumido su seguridad externa está plenamente vigente, ¿qué falta para incorporar la seguridad interior en la misma?

Desde luego, una definición de Estado al respecto, un acuerdo político amplio que permita los necesarios cambios normativos, los que incluso podrían extenderse al nivel constitucional. Naturalmente que este consenso debe comprender los efectos la extensión de las misiones constitucionales tendrían en las Fuerzas Armadas y en el cumplimiento de la misión tradicional, la que, debe insistirse, no ha perdido para nada su vigencia. Esto proyecta el tema a los aspectos presupuestarios y al financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa. Sus asignaciones presupuestarias deben ampliarse de modo de no afectar la capacidad de las Fuerzas Armadas de cumplir con sus cometidos primarios de seguridad externa. De igual modo, las modificaciones normativas deben ser eficaces, en el sentido de ser efectivamente ejecutables, lo que puede incluir elementos jurisdiccionales. Deben tomarse en consideración los tiempos legislativos, usualmente largos o muy largos.

Tanto o más complejo pueden resultar los cambios en las relaciones político-militares. La creación de un *Consejo de Seguridad Nacional* propiamente tal seguramente requerirá modificaciones constitucionales si es que se quiere darle la estatura y permanencia necesaria, mientras que la generación de una Estrategia de Seguridad Nacional (cuya responsabilidad inicial ha de recaer en el Ministerio de Defensa Nacional) asume el desarrollo de un pensamiento estratégico sofisticado, moderno y flexible. La experiencia de la ENSYD de 2012 debe ser plenamente asumida.

La ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas a cometidos de seguridad interior, de modo permanente o casi permanente, parece ser un tema que tendrá proyección en Chile, como lo es en varios otros países. La evolución de las amenazas y riesgos a la seguridad afectan por igual a muchos. El país debe enfrentarlas con realismo, modernizando las normas y estructuras de la Función de Defensa con realismo, voluntad política y sapiencia técnica. Es un proceso que, en el plano normativo, diríase requiere urgencia por el bien de la República.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANCIBIA Clavel, Roberto

- *Historia Militar de Chile del siglo XX 1891-1930*, Tomo I, “Profesionalización y Política” Legatum Editores, 2023.
- *Historia Militar de Chile del siglo XX*, Tomo II “Vientos de Rebelión 1931-1970” Legatum Editores, 2023.

BUZAN, Barry. *Military Technology and International Relations* International Institute for Strategic Studies, London, 1991.

DESCH, M. *CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY The Changing Security Environment* The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001.

GORLITZ, W. *History of the German General Staff, 1657-1945* Barnes & Nobles, USA. Traducción al inglés de Brian Battershaw, 1995.

HUNGTINTON, Samuel. “Patterns of Violence in World Politics” en Huntington ed. *Changing Patterns of Military Policy* Free Press, Glencoe, Ill. 1976.

MALDONADO Prieto, Carlos. *La Milicia Republicana. Historia de un Ejército Civil en Chile 1932/1936*. Servicio Universitario Mundial, 1988.

NAVARRO Meza, Miguel

- “*La Institucionalidad Superior, el eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile*” en ANTECEDENTES PARA EL DEBATE DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, 2019.
- “*La Protección del Espacio Aéreo Nacional: Misión Permanente de la Fuerza Aérea de Chile*” en Revista MINERVA N° 80. Academia de Guerra Aérea, Santiago, agosto 2020.

PAUL Latorre, Adolfo. *Política y Fuerzas Armadas* Editorial El Roble, segunda edición, 2015.

POPA, Dragos. *A PRIMER ON CIVIL MILITARY RELATIONS Nine Major Theories and a New Research Agenda for civilian control over the Armed Forces* sin editor, 2024.

ROBLES Mella, Jorge (ed.). *FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN ¿de qué se trata?* Colección Investigaciones, Edición Especial, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2021,

STEPAN, Al. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion". In: LOWENTHAL, Abraham and FITCH, J. Samuel. (ed.) *Armies and Politics in Latin America*, New York: Holmes & Meier, 1986.

TROMBEN Corvalán Carlos. *La Armada de Chile una historia de dos siglos* Tomo II, RIL Editores, 2019.

INTELIGENCIA DE DEFENSA Y NUEVOS ROLES PARA LAS FF. AA.: ALGUNAS REFLEXIONES

Jorge Gatica Bórquez¹

Introducción

En Chile, las FF. AA. tienen una larga tradición en la producción y uso de inteligencia para apoyar la toma de decisiones en todos los niveles institucionales, aunque siempre en el ámbito clásico de la Defensa. Sin embargo, por diversas razones, en los tiempos actuales el rol de las instituciones militares se ha ido gradualmente ampliando hacia otro tipo de tareas, conocidas como Operaciones Militares Distintas a la Guerra.

Dentro de ellas, las más complejas y las que tensionan en mayor medida la doctrina tradicional de las Fuerzas Armadas, son aquellas que implican el empleo de las fuerzas militares en tareas de orden y seguridad interno, tanto por estado de excepción constitucional, como por otras formas jurídicas; muestra de ello, es lo que ocurre desde hace ya algunos años en la Macrozona Norte (MZN) y en la Macrozona Sur (MZS) de nuestro país.

La inteligencia es un insumo indispensable para las operaciones militares, pero hasta hoy se asocia naturalmente a un ámbito clásico de Defensa, es decir a la contribución en los procesos de toma de decisiones en un contexto de amenazas de naturaleza interestatal y, en consecuencia, en el ámbito de su empleo tradicional. Esta nueva realidad lleva necesariamente a una reflexión que pareciera que aún no se ha dado en toda su profundidad, particularmente en ámbitos no castrenses. Eso podría explicarse, por una parte, por el desconocimiento general que existe con respecto a esta función y sus alcances;

1 Doctor en Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales (USACH). Magíster en Ciencia Política PUC). Magíster en Ciencias Militares (ACAGUE). Profesor titular en la ANEPE y en la Escuela Militar. ORCID 0000-0003-1596-5588

por otra, por la percepción negativa que aún persiste, debido a traumáticas experiencias en el ámbito nacional e internacional.

Hay preguntas que deben ser respondidas a través de un sereno y profundo debate, en el cual no habrá opiniones necesariamente buenas o malas. Las distintas aproximaciones a los hechos y sus contextos históricos, las diversas interpretaciones de las normas jurídicas y otras consideraciones, sustentan variadas respuestas a preguntas tales como: ¿Se hace Inteligencia en las Operaciones Militares Distintas a la Guerra? Y si es así, ¿cómo hacerla? ¿De qué manera pueden contribuir las FF. AA. al Sistema de Inteligencia de Estado (SIE) en tareas distintas a las tradicionales, sin dejar de cumplir su función principal y sin infringir la normativa que regula su empleo?

Revisando el problema

Por razones absolutamente naturales e indiscutibles, las FF. AA. en Chile –como ocurre también en todos los países del mundo– ejecutan actividades para la producción de inteligencia, destinadas a apoyar la toma de decisiones en todos los niveles institucionales, con el propósito de cumplir las tareas que la Constitución Política de la Republica (CPR) y las leyes les fijan. En los hechos, hacen anticipación estratégica².

En particular en nuestro país, donde el rol de las FF. AA. está claramente descrito en la CPR y la normativa jurídica derivada, la acción de la Inteligencia en condiciones de normalidad se circunscribe prácticamente de manera exclusiva a lo conocido como “seguridad exterior”, es decir, a las eventuales amenazas a los elementos constitutivos e intereses nacionales por parte de otros actores, desde una lógica interestatal y poniendo al Estado-nación como objeto referente de la seguridad.

Esto se deduce nítidamente de lo que indica la CPR, en su capítulo XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, que es

2 Concepto desarrollado por el académico Eduardo Balbi y que da cuenta de la capacidad para posicionarse virtualmente en el futuro. Para mayor información, se sugiere revisar el capítulo I del libro “Construyendo futuro: Chile y Perú en el siglo XXI”.

de conocimiento general³. Y se reafirma con lo establecido en otros cuerpos legales, seguramente menos conocidos por lectores no especializados. Es el caso de la Ley 19.974, conocida como la Ley de Inteligencia, la cual en su artículo 20 define que la inteligencia militar es “la inteligencia y la contrainteligencia necesaria para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional”. Asimismo, establece como una norma excepcional, la autorización para que la inteligencia naval y la aérea, dentro de las funciones policiales que le corresponden a la autoridad marítima y a la aeronáutica⁴, puedan realizar el procesamiento de información de carácter policial. En el artículo siguiente, la misma ley otorga la responsabilidad de definir los objetivos al Ministerio de Defensa Nacional⁵.

Por su parte, la ley 20.424 aborda la función Inteligencia en dos partes: la primera, en el artículo 15, literal b), en el que le dispone a la Subsecretaría de Defensa “Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior”. Aunque no alude específicamente a la función Inteligencia, es obvio que se trata de esta actividad, en un ámbito político-estratégico; la segunda mención se encuentra en el artículo 25, literal j), que asigna la tarea al Estado Mayor Conjunto de “Proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria”⁶, entendida esta última como las que emite el Presidente de la República o por el Ministro de Defensa Nacional “destinadas a preparar al país para hacer frente a los riesgos y amenazas que pudieren afectar la seguridad exterior de la República y el

3 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2005. Constitución Política de la República de Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

4 Con respecto a esta tarea descrita en la ley, existe una imprecisión en cuanto a las funciones policiales adjudicadas a la Fuerza Área de Chile. Para mayor precisión se sugiere revisar el capítulo “Defensa Nacional y Seguridad Interior; la dimensión normativa”, en este mismo libro.

5 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2004. Ley 19.974. Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230999>

6 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2010. Ley 20.424. Ministerio de Defensa Nacional de Chile; Subsecretaría de Guerra. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>

cumplimiento de las tareas de las Áreas de Misión establecidas en la Política de Defensa Nacional”⁷.

Todo esto decanta en las doctrinas institucionales, que regulan el funcionamiento de la Dirección de Inteligencia de Defensa y los organismos que dirigen y ejecutan la función en las instituciones de las Fuerzas Armadas. Al respecto, resulta interesante revisar la conceptualización que hace la doctrina conjunta de la Fuerzas Armadas chilenas, la que define Inteligencia como “el producto resultante del proceso de información concerniente a naciones extranjeras, hostiles o fuerzas potencialmente hostiles o elementos o áreas donde potencialmente podrían llevarse a efectos operaciones”⁸.

Es evidente, en consecuencia, que la inteligencia se encuentra debidamente abordada en el ámbito de la Defensa Nacional, pero para un empleo preventivo y ejecutivo de la fuerza militar, desde la noción tradicional de la llamada seguridad exterior; esto es, amenazas de otros Estados. Extremando un tanto el argumento, también podría darse ante amenazas o agresiones externas que provengan de actores no estatales, pero cuyos efectos se puedan asimilar a una agresión por parte de un actor formal del sistema internacional. A modo de ejemplo, un acto de interferencia ilícita sobre una aeronave (secuestro aéreo) que afecte la soberanía nacional.

Asumido el punto anterior y, aunque parece innecesario ahondar sobre este punto dada la fuerza de la evidencia que se manifiesta cada vez con mayor intensidad en los últimos años, se estima conveniente recordar el contexto social actual, en cuanto a la manifestación de amenazas distintas a las tradicionales. Más allá de la prueba empírica que otorga el conocimiento de la actualidad internacional y nacional que cada uno obtiene en su condición de ciudadano común, la literatura que da cuenta de este fenómeno es profusa y contundente.

A los reconocidos aportes hechos por autores como Buzan, Waeber y de Wilde –ente varios otros– que plantearon la ampliación

7 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2019. Decreto 386. Ministerio de Defensa Nacional de Chile; Subsecretaría para las FF. AA. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1139802>

8 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2010. Diccionario Militar Conjunto, p. 189.

de la agenda de seguridad para abarcar fenómenos distintos a los tradicionales que obedecían a los conflictos entre Estados⁹, se sumó en el año 2003 la potente declaración de seguridad emitida por la OEA en Ciudad de México, en la cual se indicó que “Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales”¹⁰.

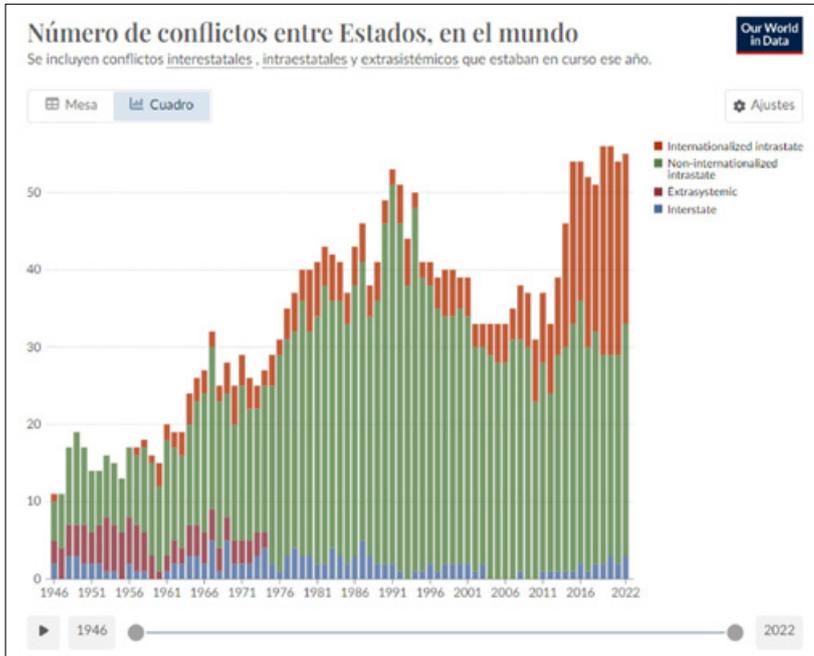
Solo a modo de consolidar esta idea, resulta pertinente revisar algunas estadísticas que permiten deducir la naturaleza de la conflictividad a nivel mundial y continental en los últimos 70 años y que marcan una tendencia para un horizonte temporal mediato. En la figura 1, se aprecia el tipo de conflictos armados a nivel mundial, evidenciándose en los últimos 50 años el absoluto predominio de los de tipo intraestatales (conflicto entre un Estado y un grupo armado no estatal dentro del territorio del Estado), en sus subcategoría internacionalizados o no internacionalizados; los extrasistémicos (conflicto entre un Estado y un grupo armado no estatal fuera del territorio del Estado), están prácticamente desaparecidos; los de menor presencia y a gran distancia, son los de tipo interestatal (conflicto entre Estados), que ocupan un ínfimo espacio en el total.

Para ser precisos, es necesario considerar que el dato es numérico y no cualitativo, lo que podría modificar en alguna medida la proporción (aunque no revertirla), si se consideraran las consecuencias de guerras interestatales tales como la guerra ruso-ucraniana actualmente en desarrollo y posiblemente no incluida en esta estadística debido a su fecha de inicio.

9 BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; de WILDE, Jaap. E.1998. Security. A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publisher, Inc.

10 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2003. Declaración sobre Seguridad en las Américas, p. 1. Disponible en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Gráfico 1: Conflictos armados en el mundo



Fuente: Ourworldindata, disponible en <http://surl.li/bggkeg>, basado en datos del Programa de datos sobre conflictos de Uppsala e Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (2023)

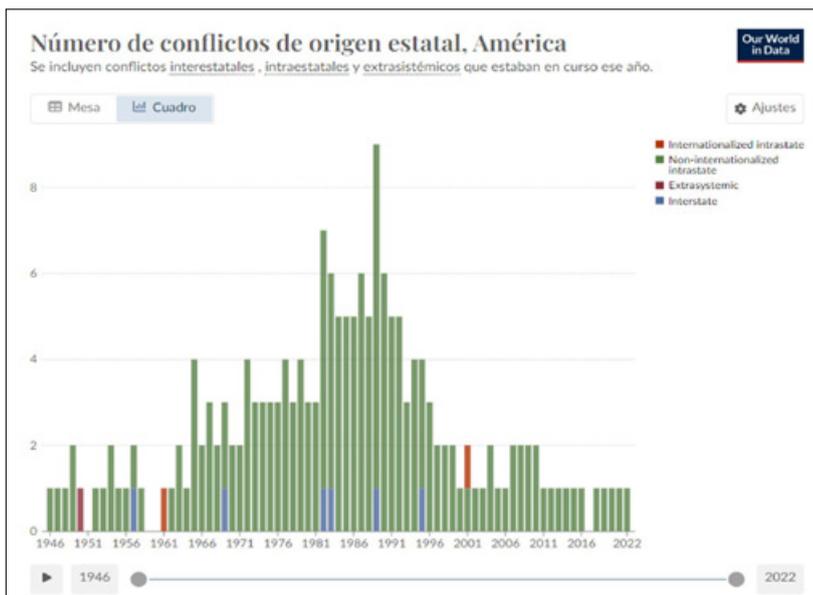
En el continente, con algunas diferencias, se replica esta tendencia mundial, como se puede evidenciar en el gráfico 2, en el cual solo se aprecian dos conflictos interestatales en los últimos 30 años: 1989 (Invasión de Estados Unidos a Panamá) y 1995 (Ecuador y Perú).

En mérito a lo antes expuesto, aunque siempre declarando que la tarea fundamental y prioritaria de las Fuerzas Armadas es la tradicional vinculada con la defensa de la soberanía, la integridad territorial y los intereses del Estado, la Política de Defensa Nacional de Chile 2020 incorpora otras funciones para las instituciones de la Defensa¹¹.

11 En rigor, esta declaración de funciones distintas a las convencionales proviene de los sucesivos documentos titulados Libro de la Defensa Nacional de Chile, editados los años 1997, 2002, 2010 y 2017, como se detalla más adelante.

En el particular, este documento indica que “son insustituibles como instrumento de poder militar del Estado para la seguridad externa y, en cumplimiento de la Constitución y las leyes, deben contribuir en casos calificados a la seguridad interna”¹². En párrafos siguientes agrega que el cumplimiento de estas tareas, “exigen una acción coordinada entre las Instituciones de la Defensa con otras organizaciones del Estado a fin de propender al bien común de la sociedad, en forma integrada y cooperativa”.

Gráfico 2: Conflictos armados en América



Fuente: Ourworldindata, disponible en <http://surl.li/bggkeg>, basado en datos del Programa de datos sobre conflictos de Uppsala e Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (2023).

El documento, aunque sectorial, recoge inquietudes del Estado en general y de la sociedad civil. En efecto, las Fuerzas Armadas constituyen un instrumento de poder que, por su naturaleza y carac-

12 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2020. Política de Defensa Nacional de Chile, p. 13. Disponible en <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

terísticas, puede y debe cumplir otras tareas complementarias a su rol principal. Por ello, en los principios se destaca que las instituciones militares existen para la defensa de la Patria y son

“esenciales para la seguridad nacional, las que, además de su rol insustituible y principal en el ámbito de la seguridad exterior, poseen roles y funciones propias y también de apoyo, que se relacionan con aspectos de la seguridad interna y la contribución al desarrollo del país”¹³.

En los hechos, la historia nacional da cuenta del uso de las Fuerzas Armadas en tareas distintas a las tradicionales. Las instituciones militares han tenido una activa participación en funciones de apoyo a la sociedad ante desastres naturales, cooperando a la política exterior mediante las operaciones de paz o contribuyendo a la conectividad de los territorios insulares y continentales más alejados, entre varias otras.

Estos nuevos roles han quedado formalizados en sucesivos documentos elaborados en el sector Defensa, siendo el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017 el primero en el que se desarrolló la noción de “área de misión”¹⁴. Ya en la Política de Defensa Nacional de Chile, es posible encontrar una conceptualización bastante más precisa sobre estas categorías, asociándolas con tareas, ambientes operacionales, capacidades estratégicas y desarrollo en diversos ámbitos.

En consecuencia, y derivado de diversas anomalías que ha enfrentado el país en los últimos años, el rol de las instituciones militares se ha extendido hacia otro tipo de tareas, las que hoy son conocidas genéricamente como Operaciones Militares Distintas a la Guerra. Dentro de ellas, las más desafiantes están siendo aquellas que implican el empleo de las fuerzas militares en tareas de orden y seguridad dentro del territorio nacional, derivado de mandatos mediante diversas formas jurídicas.

13 Ibid. p. 15.

14 Se sugiere revisar el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, especialmente el capítulo VIII.

Muestra de ello, es lo que ocurre en la Macrozona Norte, iniciado con el despliegue militar dispuesto mediante el decreto 265 del año 2019 y destinado a permitir el apoyo de las Fuerzas Armadas a la acción de las policías en el control de la frontera, para materias asociadas al narcotráfico y el crimen organizado; y que sería modificado en el año 2021, para ampliar sus funciones incluyendo el control del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas por pasos no habilitados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

Algo similar ocurre desde el año 2021 en la Macrozona Sur, con las sucesivas declaraciones de estado de excepción constitucional de Emergencia, en las provincias de Biobío, Arauco, Malleco y Cautín, que en la práctica se ha mantenido hasta esta fecha.

Entonces, la pregunta consecuente es ¿qué rol le cabe a la función Inteligencia para apoyar la toma de decisiones en estas tareas no tradicionales o distintas a la guerra?

Nuevos roles, ¿nuevos desafíos para la Inteligencia de Defensa?

Aunque se asume que es una materia conocida, es conveniente recordar que la función inteligencia tiene como propósito proporcionar conocimiento útil para la toma de decisiones, por lo que es un insumo indispensable para sustentar una buena resolución.

La Ley 19.974, en su artículo 2°, establece de manera escueta e imprecisa que Inteligencia es “el proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones”¹⁵, lo que en sí mismo ya constituye un problema. La definición antes indicada genera complicaciones para quienes desarrollan la función, tanto en condiciones de normalidad, como en otras distintas a la guerra, con o sin estado de excepción constitucional.

Sin embargo, en una condición de normalidad constitucional y en cumplimiento de las tareas de rutina establecidas por la normativa subsidiaria de las instituciones, no se evidencia la existencia de riesgos mayores de vulneración de la ley, excepto en cuanto a ejecutar ac-

15 Op. Cit. Ley 19.974, Art. 2.

ciones que no están explícitamente incluidas en su definición, lo que podría ser cuestionado desde la perspectiva del derecho público. No obstante, una interpretación amplia permitiría salvar esa anomalía; de hecho, hasta ahora, con 20 años desde la entrada en vigencia de la ley, no ha habido inconvenientes a ese respecto.

Pero el problema se produce cuando la inteligencia debe efectuar tareas de apoyo a la toma de decisiones en condiciones distintas a las normales, tales como operaciones de ayuda humanitaria, contribución al desarrollo nacional, procesos electorales o plebiscitarios y estados de excepción constitucional, entre otras distintas a la guerra. A la falta de verbos en la definición que contiene a ley, se suman los vastos espacios de ambigüedad de los instrumentos legales que disponen la ejecución de estas tareas.

Por otra parte, como ya fue indicado en páginas anteriores, en su artículo 20 la misma ley señala que la inteligencia militar incluye lo necesario para “detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional”¹⁶. Por cierto, promulgada en el año 2004, la Ley 19.974 es propia de sus tiempos. Más allá de las suspicacias y recelos que despertaba la sola palabra “inteligencia” en aquellos años, el contexto social y político chileno en el cual se discutió y promulgó indujo a poner límites a la inteligencia, especialmente a la que se ejecutaba en el ámbito militar. A más de veinte años del debate que antecedió a la ley y en un contexto social muy distinto al de entonces, parece necesario reflexionar sobre los alcances que el legislador quiso dar a la noción “actividades que puedan afectar la defensa nacional”.

Para los efectos, resulta muy útil revisar el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, firmado por los entonces presidente Ricardo Lagos y ministra de Defensa Michelle Bachelet. La lectura de ese documento oficial del Gobierno de Chile, permite suponer fundadamente que este constituyó una visión ampliamente consensuada de lo que era y lo que se esperaba del sector defensa en general y de las Fuerzas Armadas en particular. En el prólogo, la Ministra declaraba que

16 Ibid. Art. 20.

“El proceso de elaboración de este texto significó una reflexión colectiva de todos ellos sobre distintos aspectos de nuestra Defensa. Se trató, en definitiva, de un ejercicio integrador de perspectivas legítimamente distintas: las propiamente militares (en sus dimensiones terrestre, naval, aérea y conjunta) y las vertientes académicas, políticas y técnicas de otros sectores del Estado y de la sociedad”¹⁷.

De la lectura integral del libro antes indicado, se deduce claramente que la comprensión generalizada de la noción “Defensa Nacional”, obedecía a la dimensión exterior de la seguridad, en tiempos en los que la separación de interior y exterior parecía muy nítida, tanto en la identificación de los fenómenos como en los instrumentos para enfrentarlos. De hecho, en su Parte III dedicada a la Política de Defensa Nacional, se desarrolla el punto 4. referido a las políticas nacionales el que solo da cuenta del vínculo que une a las Fuerzas Armadas con diversas áreas del desarrollo nacional: integración y crecimiento de zonas fronterizas y aisladas, intereses marítimos, antárticos y espaciales, medio ambiente, industria militar, ciencia y tecnología.

En consecuencia, no es difícil inferir que las actividades de la inteligencia militar, en ese contexto social y jurídico, no estuvieron orientadas fuera del ámbito tradicional de las instituciones de la Defensa Nacional. Prevenir y conjurar amenazas a la seguridad exterior del Estado, es decir provenientes de otras entidades de naturaleza estatal, destinadas a dañar la integridad territorial, la población o la soberanía nacional, eran la tarea de las Fuerzas Armadas y, por cierto, de sus organismos de inteligencia.

Pero el mundo estaba cambiando...y cambió. Lo indicado en la Declaración sobre seguridad de las Américas en el año 2003, se hizo efectivo quizás más rápidamente de lo que las pesadas y rígidas estructuras estatales tradicionales serían capaces de absorber. El crimen organizado transnacional, las migraciones masivas y descontroladas gatilladas por diversas situaciones, las demandas sociales de distintas naturalezas, intensidades y efectos, incluso la pandemia mundial de COVID 19, han tensionado los cánones que se suponían establecidos

17 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2002. Libro de la Defensa Nacional de Chile, p. 13.

y han impuesto nuevos desafíos a los gobiernos, sus estructuras y sus instituciones proveedoras de seguridad, no solo en Chile sino también en parte importante de los países de la región.

De esta manera, una tarea que se suponía reservada solo para las policías, ha debido ser asumida, en carácter de complementaria y en ciertos lugares del territorio nacional, por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la adaptación y la asunción de estas nuevas funciones no resultan tareas fáciles en el ámbito de la inteligencia, al menos desde las perspectivas jurídicas y operativas.

La cada vez más creciente percepción de inseguridad, proporcionadas por las características de volatilidad, fuerte dinámica y complejidad de los fenómenos, ha llevado a la paradoja que, por una parte se necesita escudriñar hacia el futuro para minimizar la incertidumbre, mientras por la otra este ejercicio especulativo se hace cada vez más complicado e inexacto.

Como lo plantea González Cussac “una combinación de decisiones y de diferentes fenómenos ha conducido a un protagonismo y a la vez a una transformación de los servicios de Inteligencia respecto a etapas históricas anteriores”¹⁸.

¿Qué es y para qué se hace Inteligencia?

Aunque no debería ser así, las declaraciones de algunas autoridades y personas comunes, pertenecientes a diversas áreas y niveles de la vida nacional, dejan en evidencia que el concepto de inteligencia y, particularmente sus alcances, son bastante desconocidos. Erróneamente, inteligencia se asocia a operaciones clandestinas o a acciones que se desarrollan al margen de la ley; por cierto, el cine y las novelas han contribuido fuertemente a esa errada imagen. Como se explicará más adelante, la inteligencia es una función tan imprescindible, que intuitivamente y sin siquiera proponérselo, todas las personas la hacen cotidianamente. En consecuencia, es necesario hacer unas primeras precisiones.

18 CUSSAC, José. 2024. Inteligencia y Derecho. En Teoría de la Inteligencia en Sistemas Políticos Democráticos. (pp. 201-228). Valencia, Tirant Lo Blanche, p. 203.

Un primer punto a aclarar es que inteligencia no es equivalente a persecución penal. Mientras la inteligencia es la función responsable de proporcionar anticipación estratégica para la toma de decisiones, la persecución penal, según lo establece el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, es la “Acción orientada a la comprobación de la comisión de hechos delictivos o a la identificación de sus responsables por parte de la autoridad o el funcionario público”¹⁹. En consecuencia, la inteligencia sin duda contribuye a la investigación y consecuente castigo de acciones criminales, pero tanto como lo hacen la logística, el transporte o las comunicaciones, solo por nombrar algunas otras dimensiones que intervienen en cualquier actividad de persecución penal. Al respecto, es fundamental aclarar que la evidencia obtenida mediante el trabajo de inteligencia, normalmente carece de mérito probatorio por lo que no se acepta como tal en procesos judiciales. Por lo anterior, atribuirle a la inteligencia la responsabilidad de desarticular una banda de crimen organizado o prever el asalto a un banco, es desnaturalizar la función.

Un segundo aspecto a tratar es el derribo de otro mito. La Inteligencia no solo se dedica a identificar y evaluar amenazas, representadas por organizaciones o individuos. También, dentro de sus tareas, está la de valorar otras variables que conforman el contexto operacional, tales como el escenario y la meteorología. Dependiendo del nivel del proceso decisional, será responsable de determinar la influencia de diversos factores, en un amplio espectro: en un alto nivel, deberá considerar, entre otros aspectos, el análisis geográfico y el efecto de la interacción con distintos actores; en niveles más operativos, se deberá ocupar del análisis del terreno y el tiempo atmosférico. Es así como en la definición que hace el Ejército de Chile, se describe que

“comprende el conjunto de actividades orientadas a satisfacer las necesidades del comandante, con el fin de completar el necesario conocimiento del adversario, características geográficas del terreno y tiempo atmosférico para la planificación y conducción de las operaciones, así como para identificar y contribuir a neutralizar la amenaza a la seguridad propia”²⁰.

19 Diccionario panhispánico del español jurídico. 2023. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/persecuci%C3%B3n-de-delitos>

20 EJÉRCITO DE CHILE. 2012. Reglamento Inteligencia RDI-20001, p. 15.

Un tercer asunto necesario de precisar, es que no todo es inteligencia. También hay actividades propias de las operaciones, asociadas con Inteligencia, pero que no son ejecutadas por personal destinado a esta función. Por ejemplo, los reconocimientos al terreno que hacen las unidades previas a accionar, son una parte de los procesos de planificación contemplados en la doctrina de la conducción militar; en consecuencia, no son “operaciones de Inteligencia” como tales.

Particularmente interesante para comprender la importancia y amplitud de esta función del Estado, es lo que plantea Sancho. Utilizando seis distintas aproximaciones, demuestra la utilidad de la inteligencia desde la politología, las relaciones internacionales, la gestión pública, los estudios estratégicos, la criminología y los estudios de paz y resolución de conflictos. Con la afirmación “se constata que diversas disciplinas que abordan la seguridad desde diferentes aristas, convergen al considerar la inteligencia como herramienta útil en el análisis que efectúan”, la autora concluye su defensa de la Inteligencia en tanto función de Estado, como también disciplina académica²¹.

La Inteligencia de Defensa en otras tareas distintas a la guerra

La Ley 19.974, como ya se ha indicado, define las actividades de la función Inteligencia para condiciones de normalidad institucional y desde la lógica que se entendía hace varias décadas atrás: el conflicto de tipo interestatal, contra un oponente de esa naturaleza. La pregunta consecuente es ¿Están dadas las condiciones para que la función Inteligencia opere en otras circunstancias, considerando el contexto actual del país?

La teoría indica que la respuesta debería ser positiva; intuitivamente, se presume que “el que puede lo más, puede lo menos”. Sin embargo, las tareas son muy distintas. Es un grave error pensar –como se deduce de algunas declaraciones– que el estar preparado para la guerra clásica, habilita a una fuerza armada para cualquier otro tipo de operaciones “de menor complejidad o jerarquía”. Tampoco es homologable el contexto operacional de una operación de

21 SANCHO, Carolina. 2024. Inteligencia y Política Pública. En Teoría de la Inteligencia en Sistemas Políticos Democráticos. (pp. 229-274). Valencia, Tirant Lo Blanche, p. 234.

paz en territorio extranjero, con el de una operación bajo estado de catástrofe en territorio nacional o una bajo estado de excepción constitucional por alteración del orden público. Cada uno de ellos implica condiciones distintas; en consecuencia, habrá necesidades, características, capacidades, normativas y restricciones muy particulares. Y, posiblemente, mientras más se aleja del nivel directivo y se acerca a quien debe ejecutar las operaciones, aparecen con mayor fuerza estas diferencias.

Por otra parte, bajo la misma lógica, es un supuesto básico que para cada evento de naturaleza especial se deberían elaborar los documentos normativos necesarios, en los cuales se reflejen exactamente las tareas, los propósitos, los recursos, las atribuciones y las variables tiempo y espacio, entre otros aspectos, que permiten el desempeño de las fuerzas militares en las tareas asignadas. La realidad indica que no siempre es así; tanto las leyes que regulan estas operaciones distintas a las tradicionales como los sucesivos decretos que han dispuesto su ejecución, normalmente no abordan aspectos técnicos esenciales para la función inteligencia.

Para una mayor ilustración, resulta conveniente revisar algunos de ellos. A modo de ejemplo, asumiendo que todos están escritos en el mismo tenor, se utilizará el Decreto 189, promulgado el 16 de mayo del año 2022, el cual declara Estado de Excepción Constitucional de Emergencia en parte del territorio nacional. En efecto, este documento expone en los “considerando” un análisis de los hechos que constituyen evidencias para sustentar la anomalía que justifica la dictación del estado de excepción en esa zona en particular.

Posteriormente, se decreta en el artículo primero, la declaración de estado de excepción “...para la protección de rutas en aquellos territorios. Las medidas adoptadas, en función de este decreto, deberán focalizarse en el aseguramiento del libre tránsito y seguridad de las rutas...”²². Se deja explícito que esto se hará de conformidad

22 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2022. Decreto 189. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, p. 3. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176203&idVersion=2022-08-13&idParte=>

con lo dispuesto en el artículo 8º de la ley N° 18.415, Orgánica constitucional de los estados de excepción²³.

En el artículo tercero del mismo decreto, se designan a los Jefes de la Defensa Nacional, quienes deben asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, para los efectos indicados en la Ley 18.415; no obstante, se indica que deberán “observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción, en especial las de los Delegados Presidenciales Regionales”²⁴. Con este último párrafo surge una ambigüedad adicional, ya que es dable recordar que esta autoridad política es la que posee la atribución, según el DFL 1-19175 y en el ámbito del Orden y Seguridad, de “Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes” y “Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe”²⁵.

Al respecto, se efectuaron entrevistas a dieciséis abogados: diez de ellos se encuentran cumpliendo funciones como asesores jurídicos en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, mientras los otros seis se desempeñan como asesores en el Ejecutivo o en el Congreso Nacional. El principal hallazgo es muy interesante y consiste en que no hay consenso entre ellos en cuanto a la interpretación de las normas jurídicas y, en consecuencia, a la aplicación de estas ante eventuales trasgresiones. Mientras para algunos la interpretación amplia de la ley permite suponer que el marco jurídico vigente da espacio suficiente para la ejecución de las actividades de inteligencia en Operaciones Distintas a la Guerra en territorio nacional, en un amplio espectro e incluidas las asociadas con el empleo de la Fuerza en EEC, otros fundamentan que hay espacios que generan vulnerabilidades

23 Desde esta lógica, el jefe de la Defensa Nacional debe tomar el mando de las FF. AA. y de Orden y Seguridad Pública en la zona declarada en estado de emergencia “para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado”.

24 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 1985. Ley 18.415. Ministerio del Interior, p. 5. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824>

25 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2005. DFL 1-19175. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771&idParte=8653170&idVersion=2021-12-18>

tanto para las instituciones como para las autoridades, cadena de mando y especialmente para quienes deben ejecutar las tareas.

Por otra parte, en entrevistas realizadas a diversos oficiales generales que se han desempeñado como jefes de Defensa Nacional, como también a oficiales superiores y jefes que han cumplido roles en los Estados Mayores organizados para esos efectos, se ha podido evidenciar que estas ambigüedades tienen efectos en la operabilidad y la oportunidad del empleo de la fuerza. En efecto, al mantenerse la función inteligencia en la lógica de normalidad, es decir bajo lo que dicta la Ley 19.974, los medios de Inteligencia están sujetos al control interno ejercido “por el Director o Jefe de cada organismo de inteligencia que integra el Sistema, quien será responsable directo del cumplimiento de esta ley”²⁶.

Se deduce entonces que, aun estando en condiciones excepcionales, sigue operando el marco jurídico dictado para la normalidad, lo que implica que los medios de inteligencia no están bajo la conducción y el control directo de las autoridades designadas para ejecutar las tareas dispuestas y tendientes a resolver la situación que ameritó la dictación del estado de excepción, sino bajo las que operan en condiciones de normalidad.

Al respecto, la discusión es amplia y, como ya antes se dijo, los hechos permiten diversas aproximaciones, surgidas tanto de la imprecisión conceptual que se origina en la ley, como también procedentes de otras variables no necesariamente vinculadas a lo estrictamente jurídico.

Por otra parte, no solo bajo condiciones de excepcionalidad, sino en todo tiempo, la inteligencia requiere, para ser eficiente, trabajar bajo una concepción sistémica. Y esa es precisamente la cuestión que se aborda a continuación.

¿Existe en Chile un Sistema de Inteligencia de Estado?

Un primer aspecto muy relevante es el contexto social en el cual se están desarrollando estas nuevas tareas de la función, muy

26 Op. Cit. Ley 19.974, art. 35.

distintos al que operaba el año 2004 cuando se promulgó la ley vigente. Es necesario recordar que esta fue discutida después de un periodo político interno convulsionado, recién una década después de la instauración del gobierno del presidente Aylwin. De hecho, al revisar la historia de la ley, queda en evidencia que la principal preocupación del legislador, que por cierto recogía la inquietud de la sociedad y particularmente del mundo político de entonces, era impedir que los organismos de inteligencia se excedieran de sus atribuciones y se transformaran en un peligro para la democracia y la institucionalidad.

Esto, por cierto, se remonta a las acciones atribuidas a los distintos organismos de inteligencia existentes durante el periodo del Gobierno Militar, algunos que dependieron directamente del Gobierno, así como también otros pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Sin embargo, hay una carga injusta en esto. Muchas de las reprochables conductas no fueron operaciones de inteligencia ni pueden ser catalogadas como procedimientos propios de esta función. Este error encuentra su origen, por una parte, en las numerosas películas o libros ambientados en la Guerra Fría; por otra, en las carencias éticas o doctrinarias de algunos de los miembros de esos organismos. Los graves delitos cometidos por agentes de estos servicios, sin ser acciones propias de la función, crearon una justificada animadversión a la Inteligencia en gran parte de la sociedad.

Situaciones muy graves, como fue el caso ocurrido en el año 1992 y conocido como “el Kiotazo”, dejaban en entredicho la calidad profesional de los organismos de inteligencia de las FF. AA. Pero no fue solo eso.

Después de finalizado el Gobierno Militar, entre 1991 y 1993, operó el Consejo Coordinador de Seguridad Pública (CCSP)²⁷, más conocido por el nombre informal de “La Oficina”. Esta entidad, fundada para desarticular los grupos extremistas que seguían operando en Chile, tuvo que enfrentar numerosos desafíos a la seguridad pública, entre los que se registran 246 acciones de violencia de origen político y 46 asaltos de bancos, que habían ocurrido solo en el año

27 Creado bajo la dependencia del Presidente de la República a través del Ministro del Interior, por Decreto Supremo N° 363, de 18 de abril de 1991. Fue modificado por los Decretos Supremos N° 4, de 6 de enero de 1992 y N° 1253, de 30 de septiembre de 1992.

1990²⁸. A eso se le debe sumar los graves atentados contra el general Gustavo Leigh (1990) y el asesinato del coronel de carabineros Luis Fontaine (1990), del suboficial Víctor Valenzuela (1990) y del senador Jaime Guzmán (1991). Ese fue el contexto en el que comenzó a funcionar “La Oficina”, por lo que no es de extrañarse que su trabajo fuera estrechamente vigilado y, por cierto, mirado con desconfianza.

En el año 1993, el CCSP fue reemplazado por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, más conocida por su sigla DISPI²⁹. En algo más de 11 años de operaciones, este organismo dedicado al ámbito de la seguridad pública permitió que la noción de inteligencia nacional avanzara un peldaño más. Ya no solo las FF. AA. harían inteligencia, sino se ampliaba el ámbito más allá de lo tradicional dedicado a la Defensa. Sin el ánimo de cuestionar su desempeño, es posible decir que la DISPI tuvo luces y sombras, siendo también blanco de críticas y controversias. Y con ello, continuaron los cuestionamientos a la función inteligencia.

Con la experiencia de lo ocurrido con las agencias que operaron durante el Gobierno Militar y de sus sucesoras el CCSP y la DISPI en los primeros gobiernos civiles, es muy entendible que el principal espíritu del legislador durante los años que duró la discusión de esta ley, no fuera otro que el de regular y reducir los amplios espacios de maniobra que tenían estos organismos y que, sin duda, podían transformarse en un peligro para la democracia y la institucionalidad.

A la pregunta si existe un Sistema de Inteligencia de Estado, la respuesta, una vez más, debería ser positiva. La ley 19.974 hace explícita la noción y establece algunos elementos que forman parte de la constitución de un sistema: nombra organismos componentes y sus tareas generales, determina autoridades responsables de ellos, describe (aunque de manera ambigua) sus productos y establece algunas relaciones. No obstante, es evidente que hay carencias al respecto, las que finalmente hacen que el deseado sistema no haya pasado de ser un buen intento, quizás lo mejor que se pudo hacer al momento de discutir la ley. Sin embargo y en justicia, es necesario decir que,

28 CAVALLO, Ascanio. 2012. La historia oculta de la transición. Memoria de una época 1990-1998. Santiago, Uqbar Editores, p. 129.

29 Creada por ley 19.212, promulgada el 20 de abril de 1993.

gracias a la buena voluntad, iniciativa y profesionalismo de muchas personas, se ha logrado avanzar mucho más de lo posible, aunque no alcanza para responder a las demandas actuales.

En efecto, el solo imperio de una ley, por muy precisa que esta sea (y ya se ha comentado que no lo es), no basta para hacer que un sistema de inteligencia de Estado opere. Una ley debe operacionalizarse, en este caso mediante ciertos mecanismos que son propios de las políticas públicas.

Por cierto, una ley establece los lineamientos generales por los cuales se debe regir una función pública, pero no puede llegar a constituirse en un documento normativo de detalle que finalmente resulte inflexible y difícil de adaptar a nuevas realidades y, por lo tanto, ineficiente. Es evidente, entonces, la necesidad de contar con una política de Inteligencia Nacional, en la cual se plasme, aunque de manera general y declarativa, lo que el Estado espera de este servicio por un periodo determinado. Por ello, no debe contener materias sensibles y, en consecuencia, no requerirá un grado de clasificación, a objeto de ser de dominio público. Asimismo, debería tener carácter de política de Estado, excediendo la coyuntura del gobierno de turno.

Por otra parte, es imperativa la existencia de una estrategia nacional, que establezca en términos generales los medios existentes, los modos de empleo y los fines que se persiguen, tanto en lo general como con cada uno de ellos. Esta estrategia no solo debe detallar lo ya establecido de manera general en la ley respecto a los aspectos antes indicados, sino debe agregar una variable relevante que no puede estar contenida en dicho cuerpo legal: la priorización, en función de los hechos y contextos. Este documento, al igual que el anterior, debería ser firmado por el Presidente de la República, de forma tal de darle fuerza y legitimidad a una institucionalidad que requiere ser transversal a todo el Estado. Por otra parte, la estrategia debería ser periódicamente revisada, a partir de un análisis prolijo y profundo de las condiciones que enfrenta el país, tanto en su ámbito interno como en el internacional; esta actualización también debería hacerse, cada vez que ocurran hechos significativos que pudieran afectar a la seguridad nacional. Por su contenido, debe ser un documento clasificado y de acceso restringido.

Como idea final en el ámbito de los instrumentos de planificación y conducción de las operaciones, es imprescindible la existencia de un plan nacional, aprobado por autoridades políticas, que entregue las tareas a las distintas agencias en los ámbitos de su competencia, como también regule (e incluso restrinja) sus atribuciones y ámbitos de acción. En consecuencia, este plan debe considerar las tareas específicas a las diferentes agencias, como también los plazos y prioridades. Este documento podría resultar fundamental para efectos de resolver el aspecto principal que trata este capítulo: la contribución que pueden hacer los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, en tareas distintas a las asociadas al conflicto de naturaleza interestatal.

En efecto, una clara delimitación de tareas y responsabilidades, basada en la ley y sus documentos complementarios, permitiría evitar excesos, malos usos y otro tipo de arbitrariedades que pudieran cometer tanto de manera colectiva como individual, vulnerando el derecho o la ética.

Un último punto, vinculado con lo antes visto y necesario de tratar en este apartado, es con relación a algunos elementos organizacionales que se consideran imprescindibles en una noción sistémica de la inteligencia. El primero es de orden más bien conceptual, muy asociado a lo cultural, y se refiere a la existencia de una real y eficiente comunidad de Inteligencia, capaz de articular a los diferentes elementos componentes de un sistema y hacerlos funcionar de manera eficiente, logrando la sinergia. A pesar de lo mucho que se ha discutido al respecto, pareciera ser que no se ha logrado plasmar completamente la idea, por diversas razones y en distintos lugares del mundo. Como lo plantea Antonio Díaz Fernández «nunca se las concibió como un conjunto armónico de diferentes unidades que en conjunción generasen un producto superior al de las partes», sino que fue un intento posterior a su creación, para hacerlos trabajar en forma coordinada³⁰. En efecto, una simple suma de agencias, incluso con procedimientos de trabajo y flujos de comunicaciones establecidos, no logra materializar la noción de comunidad. Se requiere permear la cultura de las agencias de inteligencia, que son por naturaleza socialmente endogámicas.

30 DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio. 2024. Comunidad de Inteligencia. En *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. (pp. 59-64). Valencia, Tirant Lo Blanche, pp. 59-60.

Esto se logra a través de declarar objetivos comunes, establecer tareas específicas para cada una de las entidades (aunque complementarias y conducentes a la obtención del objetivo común), además de todos los elementos que permiten una relación fluida de trabajo (lenguaje, procesos, interacciones, comunicaciones, etc.).

El segundo elemento es de orden práctico y funcional. Se refiere a la creación de un organismo superior a las agencias integrantes del sistema, que debe reunir algunas características: la primera, debe ser una entidad colegiada no unipersonal, para efectos de evitar la concentración de poder en una sola persona; bajo la misma lógica, este organismo no puede ser uno de las mismas agencias en calidad de *primus inter pares*, por dos razones fundamentales: la primera, también para evitar figuras exacerbadas y potencialmente riesgosas para la institucionalidad, este nivel directivo superior debe separarse de los medios ejecutivos, es decir no debe tener mando operativo alguno; la segunda razón es que, si fuera una de las agencias la regente superior, la inteligencia que se produzca tenderá a ser más bien sectorial, perdiendo su amplitud y condición de Estado.

Complementario a todo lo anterior, es necesaria la creación de un Centro de Fusión, dependiente de manera directa del estamento de dirección superior antes tratado, capaz de generar la verdadera inteligencia de Estado e imbricar las múltiples variables que inciden hoy en la función inteligencia, particularmente aquellas que no tienen un límite claro o que cuestionan los ámbitos que se suponían ya establecidos: lo nacional y lo internacional; lo interno y lo externo; la seguridad y la defensa. La existencia de un Centro de Fusión, además de lo anterior, coopera en la eficiencia, ahorra esfuerzos, evita duplicidades, cierra brechas interagenciales, incide en la oportunidad, entre mucho otros beneficios.

Esto tiene un claro vínculo con la materia que se tratará a continuación, referida a las fuentes desde las cuales se obtiene la información.

Las fuentes de información para inteligencia

En términos generales, una fuente de información se refiere a los recursos, en el más amplio sentido, desde los cuales se obtiene co-

nocimiento. Lo que se indicará a continuación sin duda no resultará novedoso para los entendidos en estas materias, pero sí ayudará a comprender cómo se obtiene la información que permitirá la producción de Inteligencia, a quienes no conocen los aspectos técnicos de esta y menos aún la complejidad que conlleva posicionarse virtualmente en el futuro para lograr la anticipación estratégica, en distintos escenarios y para diferentes tareas.

Ya se indicaba antes, cada una de las áreas de misión tiene su propio contexto y, en consecuencia, sus características específicas. Por lo anterior, la forma de obtener la información que permitirá la producción de Inteligencia, tiene también sus matices. Asumiendo la existencia de diversas clasificaciones, se explicarán a continuación las categorías mayormente aceptadas y solo con los aspectos descriptivos generales para comprender la variedad y complejidad de las diversas fuentes que permiten la obtención de la información que, una vez procesada, se transformará en Inteligencia, tanto para efectos del conocimiento útil para la toma de decisiones, como para la protección de la propia fuerza lo que constituye la noción de contrainteligencia.

Para los fines, aunque no se replica exactamente, se siguen en términos generales las categorías que ofrece el Reglamento de Inteligencia del Ejército de Chile RDI-20001 2012, complementado con otras fuentes disponibles en distintas publicaciones. Es necesario reiterar que lo acá indicado no es definitivo ni conflictúa con respecto a otras clasificaciones que es posible encontrar en diversa literatura.

En otro orden de ideas y especialmente para el lector menos avezado en estas materias, se advierte que estas distintas categorías no son excluyentes entre sí; por el contrario, normalmente se utilizan de manera complementaria.

HUMNIT (Inteligencia humana)

Es la que se origina en información obtenida directamente por o desde personas. Esta puede ser obtenida mediante contacto directo con individuos ajenos al servicio que, de manera consciente o inconsciente, de forma regular u ocasional, proveen la información requerida. La fuente de información puede recibir algún tipo de remunera-

ción y normalmente es dirigida y controlada mediante un agente del propio servicio.

Este tipo de información es extremadamente útil, ya que permite obtener y comprender elementos que difícilmente se logran mediante otras fuentes, tales como percepciones fundadas sobre diversos aspectos del contexto operacional o de la amenaza.

Una de las mayores dificultades es lograr otorgarle a la fuente una evaluación de credibilidad y confiabilidad, lo que se logra mediante diversos procedimientos técnicos que no son del caso analizar.

OSINT (Inteligencia de fuentes abiertas)

Como su nombre claramente lo indica, es aquella que se obtiene de fuentes abiertas o públicas. En consecuencia, entra en esta categoría, todo documento, texto, noticia, discurso, declaración u otra, difundida por medios escritos, auditivos o visuales, en todo tipo de soportes físicos o digitales, que sea de público acceso, gratuito o pagado.

Esta información se caracteriza por su rapidez y masividad de divulgación, pero su principal debilidad es la factibilidad de ser manipulada de manera intencional o no intencional, transformándose en desinformación en cualquiera de sus subcategorías.

Por su bajo costo y su gran volumen, es profusamente utilizada en la producción de Inteligencia, pero debe ser cuidadosamente evaluada para evitar errores de análisis. Un primer filtro para este efecto, es su clasificación de primaria, secundaria o terciaria.

La primaria será la obtenida de fuentes de reconocido prestigio y confiabilidad, como pueden ser trabajos científicos con rigor académico, divulgaciones oficiales de gobiernos o instituciones formales, discursos públicos de autoridades, bases de datos oficiales, etc.

La secundaria será la obtenida de medios de comunicación social u otras fuentes tales como páginas web de organizaciones de educación, comerciales o de otro tipo; al respecto, se deberá considerar la línea editorial, tendencia ideológica u otro tipo de intereses

que pudiera tener la entidad emisora, la que no siempre será nítida, evidente o declarada.

La terciaria será la contenida en diversas formas de comunicación, tales como redes sociales, páginas web, columnas de opinión, entrevistas, medios audiovisuales, las que se caracterizan por no tener originador conocido, comprobado o comprobable.

SIGINT (Inteligencia de señales)

Es la que se obtiene de datos procedentes de la detección y descifrado de señales y transmisiones de cualquier tipo en el espectro electromagnético. Dentro de ellas y entre otras, se encuentran las subcategorías de Inteligencia de Comunicaciones (COMINT); la Ciberinteligencia (CYBINT); la Inteligencia Electrónica (ELINT); la Inteligencia de Radares (RADINT).

Su principal característica es que no tiene límites geográficos claros de referencia, como sí podría ocurrir con las categorías anteriores. Asimismo, también es susceptible de operaciones de decepción o engaño, por lo que debe ser evaluada especialmente desde una perspectiva técnica.

IMINT (Inteligencia de imágenes)

Es la que procede del análisis de imágenes obtenidas por diversos medios, tales como fotografía, sensores o visores, instalados en diversas plataformas terrestres, navales, aéreas o espaciales.

Posee características muy similares a las descritas en la categoría anterior, de hecho, hay algunas clasificaciones que incorporan ambas en una mayor que se conoce como Inteligencia Tecnológica.

Este breve apartado da cuenta de la multiplicidad de entradas que tiene la función inteligencia, lo que conduce directamente a tres conclusiones: la primera dice relación con la enorme dificultad de separar los ámbitos exterior e interior, al momento de explotar las diversas fuentes de información; esto refuerza la necesidad de mantener un documento del tipo plan nacional, ya comentado en páginas anteriores, el que debe contener un cuidadoso direccionamiento de los esfuerzos de obtención en función de las tareas que a cada agencia

le corresponden, como también claros procedimientos de flujo de la inteligencia residual.

La segunda conclusión es que, en la condición de asimetría en la cual se desarrollan las operaciones militares distintas a la guerra, parece un derroche no recurrir a todas las capacidades que tiene la función Inteligencia, argumentando una lógica de separación jurisdiccional que, en los hechos, no funciona e incluso resulta ineficiente.

Finalmente, la tercera conclusión surge de fenómeno propio de la sociedad actual, conocido con el neologismo intoxicación; esto es la intoxicación por la excesiva información que se recibe desde diferentes fuentes. Al respecto, la irrupción de las tecnologías de la información y comunicaciones, con múltiples y diversas plataformas que permiten permear en tiempo real las antiguas fronteras naturales que separaban las entidades políticas y sociales, ha llevado a la aparición disruptiva de la desinformación en línea, que hace a cada medio de comunicación, a cada red social e incluso a cada individuo común y corriente, un generador y multiplicador de pensamiento y opinión, no siempre sometido a los tres famosos filtros, que se atribuyen a Sócrates: verdad, bondad y utilidad³¹. De la misma manera, la incorporación masiva de la Inteligencia Artificial (IA), disponible para cualquier usuario, supone un desafío mayor.

Esto lleva a la imperiosa necesidad de cuestionarse la existencia de un acabado cuerpo teórico disciplinario y la vigencia de los procedimientos de trabajo que son frecuentemente utilizados, aspecto que se trata a continuación.

La inteligencia del siglo XXI: ¿basta con lo tradicional?

Hasta ahora, el método científico derivado de la lógica aristotélica y afinado por diversos científicos a lo largo de la historia, ha sido el instrumento por excelencia utilizado en la producción de inteligencia. Basado en lo que planteaba Sherman Kent en su obra seminal sobre la función, el razonamiento y el método científico han sido los principales caballos de batalla de los especialistas en inteligencia.

31 GATICA, Jorge. 2022. Nuevo Poder. Disponible en <https://www.nuevopoder.cl/buscando-la-luz-al-final-del-tunel/>

Esto se ha hecho concreto en el clásico plan de obtención de informaciones, trabajado en términos de lograr evidencias que permitan confirmar o refutar una hipótesis.

Algunas técnicas derivadas, como el conocido Análisis de Contraste de Hipótesis (ACH)³², que permite comparar diversas hipótesis soslayando los sesgos e incorporando la complejidad, han intentado darle una imagen fresca a lo tradicional. Este modelo, propuesto por el exmiembro de la CIA de EUA, Richard Heuer³³, es profusamente utilizado hoy en muchas agencias, dedicadas a los más diversos campos y disciplinas: defensa, negocios, investigación criminal, seguridad pública, etc. En forma general, el ACH coopera a quienes generan inteligencia a superar los sesgos o prejuicios que comúnmente se pueden cometer, especialmente cuando se abordan fenómenos complejos. No obstante, este método enfrenta hoy dos problemas: uno, es la dificultad para encontrar evidencia objetivamente creíble; la segunda, la dificultad (o imposibilidad) para establecer claramente relaciones de causa y efecto derivado de las características de la sociedad actual, particularmente dinámica, volátil, no lineal ni secuencial. En consecuencia, en los tiempos actuales esta herramienta resulta francamente insuficiente.

Las dramáticas experiencias que ha sufrido el sistema internacional y los Estados en general, a partir de las múltiples anomalías que los han puesto en jaque, deberían haber servido de alertas para que los servicios de inteligencia comprendieran que los métodos tradicionales para producir Inteligencia ya no alcanzan. Los modelos utilizados hasta no hace mucho tiempo (incluso aún vigentes en algunas agencias) obedecían a diseños rígidos, propios de las amenazas de carácter interestatal y de comportamientos medianamente predecibles, basados en ciertos patrones de conducta y atados a mecanismos de toma de decisiones racionales y estructurados. Los fenómenos propios de la era de la complejidad son multidimensionales, no lineales, caóticos, sin estándares ni parámetros claros.

32 También llamado Análisis de Hipótesis en Competencia (AHC).

33 Richards " Dick " J. Heuer, Jr. (1927-2018), fue un conocido funcionario de la CIA por más de 45 años, que reflejó su pensamiento y experiencia en varias conocidas obras relacionadas con métodos de inteligencia.

Sin embargo, en rigor este cuestionamiento no es nuevo. Carles Ortola Boscà desarrolla una interesante reflexión al respecto, al exponer lo que le ocurrió en Estados Unidos después del ataque a las Torres Gemelas³⁴. En su trabajo plantea que no solo hay que preguntarse cuál o cuáles son los métodos más adecuados, sino también si es necesario discutir sobre métodos para la inteligencia. El primer cuestionamiento debería llevar a la discusión sobre si existe (o ha existido) una forma verdaderamente profesional de elaborar metodologías de trabajo para la inteligencia o simplemente ha habido un traspaso de conocimientos adquiridos, de manera más o menos sistémica y formal, que se ha transformado en procedimientos de trabajo para las agencias, a través de los tiempos. El segundo dirige a la discusión sobre si en realidad es necesario hacer un esfuerzo por intentar darle un cuerpo teórico propio a una disciplina que, en rigor, se nutre de muchas otras.

Llevado a la práctica, el punto es que se vislumbran, al menos, tres alternativas: seguir a Sherman Kent y elaborar una batería de metodologías que permitan, a través de acabados procesos, alcanzar los resultados; por el contrario, apostar a lo que en parte proponía Willmoore Kendall, fortaleciendo los productos basados en la experiencia y la práctica de los analistas; o, el tercero, lograr una mezcla virtuosa de los dos anteriores, cuidando tanto el rigor de los procesos como la utilidad de los productos³⁵. Este es un debate de fondo, que excede el propósito del presente capítulo, pero que debe ser ejecutado a la brevedad, especialmente en el contexto del empleo de las FF. AA. en este tipo de tareas, en las cuales las amenazas ya no necesariamente provienen de fuerzas estatales que, por su naturaleza, tienen un grado de predictibilidad; por el contrario, en las operaciones de no guerra el oponente muta rápidamente, posee una enorme flexibilidad y adaptabilidad, y no hay claridad sobre sus características, capacidades y alcances. Probablemente, es necesario un ejercicio tan profundo como costoso, pero que permitiría hacer un cambio cualitativo destinado a

34 ORTOLÁ, Carles. 2024. De aprendices a epistemólogos... En *Teoría de la Inteligencia en Sistemas Políticos Democráticos*. (pp. 113-145). Valencia, Tirant Lo Blanche.

35 Sobre ambas miradas, se sugiere revisar "The Kent-Kendall Debate of 1949", disponible en <https://www.cia.gov/resources/csi/static/Kent-Kendall-Debate-1949.pdf>

producir la inteligencia que se necesita para los nuevos desafíos, al estilo del que se hizo en Estados Unidos a inicios de la década de los 90 y que culminó con el reconocido documento titulado «The tradecraft of Analysis. Challenge and Change in CIA's Directorate of Intelligence», estudio liderado por el entonces vicedirector de Inteligencia de la CIA Douglas MacEachin y liberado para conocimiento público en el año 2012³⁶. Otro gran ejemplo de un esfuerzo serio en esta área, es el desarrollado 10 años después, a inicios de este siglo, por el antropólogo Rob Johnston y que culminó con la publicación titulada «Analytic culture in the US Intelligence Community»³⁷.

En otro orden de ideas, pero absolutamente vinculado con lo tratado en los párrafos anteriores, es necesario enfrentar el fenómeno de la desinformación en línea, la que se define como “aquella información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y difunde con fines de lucro o para engañar intencionalmente al público y que puede causar daño público”³⁸. Aunque en términos generales se asume que la desinformación en línea es intrínsecamente perversa y contiene la intención maliciosa de engañar, es necesario tener en cuenta que existen otras formas de clasificar la información falsa que inunda en estos tiempos los medios de comunicación social, tanto físicos como digitales, formales o informales, oficiales y no oficiales. En efecto, la variante conocida en inglés como *misinformation*, se refiere a aquella información falsa que genera confusión o inquietud, pero que no ha sido difundida con un mal propósito.

Sin embargo, más allá de las intenciones que tenga quien difunde una información falsa, imprecisa o equivocada, para efectos de la producción de inteligencia es imprescindible contar con métodos de análisis distintos, entre los cuales se encuentra la lógica informal. Como lo indica Juan Pablo Somiedo, citando a Vega y Olmos, esta es un “estudio analítico y normativo del lenguaje y el pensamiento discursivos. Es una disciplina muy útil para el analista a la hora de

36 Disponible en <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP98-00412R000300010016-9.pdf>

37 Disponible en <https://www.cia.gov/resources/csi/static/Analytic-Culture-Intelligence-Community.pdf>

38 European Commission. 2017. Tackling online disinformation: a European Approach. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>

analizar la información de los medios de comunicación en busca de falacias y errores de argumentación”³⁹.

Reflexiones finales

La función inteligencia, en tanto conocimiento útil para la mejor toma de decisiones, es tan antigua como la vida del ser humano sobre el planeta. Sin embargo, siempre ha estado bajo el cuestionamiento social, debido a que lleva implícita una fuerte dosis de reserva que, más de lo razonable y conveniente, se transforma muchas veces en secretismo.

Por las características de la sociedad actual, es un hecho incuestionable que la actividad de inteligencia, quizás más que antes, está siendo profusamente escrutada. Se le exigen estándares de transparencia y probidad que incluso podría colisionar con métodos que hasta hace no muchos años se consideraban aceptados. El control civil, propio de los países con robustos sistemas democráticos, ejerce su acción para asegurarse que ningún organismo del Estado, por muy legítimas y loables que sean sus intenciones, ponga en riesgo la institucionalidad o la libertad o privacidad de los individuos.

En consecuencia, el propio Estado debe extremar las medidas de control de las agencias que ejecutan esta tarea, garantizando la legitimidad y la transparencia en sus acciones, lo que ya constituye un enorme desafío en sí mismo. A modo de ejemplo, los procedimientos especiales de obtención de información desde fuentes cerradas, deben ser rigurosamente fiscalizados y empleados en casos muy justificados, siguiendo además claros protocolos establecidos. Surge entonces una suerte de paradoja: la necesidad de ejecutar tareas que conllevan una natural reserva, evitando a la vez que quienes las ejecutan se vistan con un manto de oscurantismo.

Con mayor fuerza entonces en tareas complejas y en ocasiones polémicas, tales como las que se desarrollan en el marco de la Operaciones Militares Distintas a la Guerra, la inteligencia debe ser

39 SOMIEDO, Juan Pablo. 2012. El papel de la epistemología en el análisis de inteligencia. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/277565787_El_papel_de_la_epistemologia_en_el_analisis_de_inteligencia/citation/download

cuidadosamente trabajada, de forma tal de no vulnerar ni la ley ni la ética. Esto implica diversas dimensiones, entre otras: un claro marco legal, en el que se establezcan nítidamente las tareas, atribuciones y responsabilidades, para cada caso en particular; legitimidad y credibilidad, lo que se logra mediante el uso profuso de metodologías sólidas y resistentes al escrutinio tanto de los propios decisores, como de la sociedad en su conjunto; finalmente, y quizás lo más importante, el reclutamiento de personal con altos estándares éticos y profesionales derivados de una prolija educación y sometidos a un riguroso proceso de selección y control.

Con todo, no se puede soslayar la idea que una buena capacidad para hacer inteligencia con su producto principal que es la anticipación estratégica, proporciona no solo una optimización en los procesos decisionales, sino también constituye en sí misma una posibilidad de accionar preventivamente, con el propósito de conjurar los potenciales riesgos y amenazas, antes de que se transformen en anomalías reales. Al respecto, es válido recordar a Maquiavelo:

“...los Romanos hacían en estos casos lo que todo príncipe sabio debe hacer: no preocuparse solo de los desórdenes del presente, sino también de los del futuro, y evitarlos por todos los medios; porque cuando los males se prevén con antelación es fácil ponerles remedio, pero si se espera hasta que están cerca, la medicina ya no surte efecto, porque la enfermedad se ha vuelto incurable”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 1985. Ley 18.415. Ministerio del Interior. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2004. Ley 19.974. Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230999>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2005. Constitución Política de la República de Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2010. Ley 20.424. Ministerio de Defensa Nacional de Chile; Subsecretaría de Guerra. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2019. Decreto 386. Ministerio de Defensa Nacional de Chile; Subsecretaría para las FF. AA. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1139802>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2022. Decreto 189. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176203&idVersion=2022-08-13&idParte=>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN). 2005. DFL 1-19175. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771&idParte=8653170&idVersion=2021-12-18>
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; de WILDE, Jaap. E.1998. Security. A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publisher, Inc.
- CAVALLO, Ascanio. 2012. La historia oculta de la transición. Memoria de una época 1990-1998. Santiago, Uqbar Editores.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio. 2024. Comunidad de Inteligencia. En Conceptos Fundamentales de Inteligencia. (pp. 59-64).). Valencia, Tirant Lo Blanche.

- Diccionario panhispánico del español jurídico. 2023. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/persecuci%C3%B3n-de-delitos>
- EJÉRCITO DE CHILE. 2012. Reglamento Inteligencia RDI-20001.
- European Commission. 2017. Tackling online disinformation: a European Approach. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>
- GATICA, Jorge. 2022. Nuevo Poder. Disponible en <https://www.nuevopoder.cl/buscando-la-luz-al-final-del-tunel/>
- GONZÁLEZ, José. 2024. Inteligencia y Derecho. En Teoría de la Inteligencia en Sistemas Políticos Democráticos. (pp. 201-228). Valencia, Tirant Lo Blanche.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2002. Libro de la Defensa Nacional de Chile.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2010. Diccionario Militar Conjunto
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 2020. Política de Defensa Nacional de Chile. Disponible en <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2003. Declaración sobre Seguridad en las Américas. Disponible en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- ORTOLÁ, Carles. 2024. De aprendices a epistemólogos... En Teoría de la Inteligencia en Sistemas Políticos Democráticos. (pp. 113-145). Valencia, Tirant Lo Blanche.
- SANCHO, Carolina. 2024. Inteligencia y Política Pública. En Teoría de la Inteligencia en Sistemas Políticos Democráticos. (pp. 229-274). Valencia, Tirant Lo Blanche.

SOMIEDO, Juan Pablo. 2012. El papel de la epistemología en el análisis de inteligencia. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/277565787_El_papel_de_la_epistemologia_en_el_analisis_de_inteligencia/citation/download

PARTE II



RETOS PARA LOS INSTRUMENTOS NACIONALES

EL EJÉRCITO DE CHILE Y EL DESAFÍO DE MANTENER SU ETHOS EN UN AMBIENTE OPERACIONAL VOLÁTIL

Dahir E. Ahmed Guzmán¹

Introducción

El conflicto es una condición inherente al ser humano y, en consecuencia, imposible de hacer desaparecer o soslayar. Utilizando las ya conocidas siglas VUCA y FANI que dan cuenta de las características del ambiente operacional actual y agregando lo indicado en el “Air Force Future Operating Concept”², en el “Future Operating Environment 2035”³ y el trabajo desarrollado en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), se establece la aceptación transversal del hecho de que la sociedad actual está afectada por una serie de fenómenos que se caracterizan por su volatilidad y complejidad, lo que lleva a la incertidumbre y ambigüedad. En ese contexto, aun con debates internos y sin lograr absoluto consenso al respecto se declara que “prácticamente todos los países de la región y en diversos momentos y situaciones de sus respectivas historias recientes, han empleado a sus militares en zonas urbanas y rurales, operando en subsidio de las policías o de otros instrumentos estatales”⁴.

1 General de Brigada (R), Licenciado y Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del Ejército y de la Fuerza Aérea de Chile, Profesor de Academia en Historia Militar, Estrategia e Inteligencia. Ha hecho docencia de nivel superior en diversas asignaturas. Graduado del Curso Senior de Seguridad Nacional e Internacional en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy School, Universidad de Harvard, EEUU de NA. En la actualidad se desempeña como Encargado de Extensión en la ANEPE. Orcid <https://orcid.org/0009-0004-7401-1332>

2 USAF, 2015, p. 5.

3 MoD, UK, 2014, p. viii.

4 GATICA, Jorge. Riesgos estructurales como posibles factores generadores de conflictos en la región: Un azaroso camino para los próximos 15 años. En ACEDIA 2023. p. 160.

En la mayoría de los *ethos*⁵ de los Ejércitos a nivel mundial, el prepararse para lograr la máxima disponibilidad y capacidad operativa para enfrentar una potencial guerra y vencer a un adversario, es la postura predominante y, consecuentemente, coincide con la misión constitucional asignada por los Estados a sus respectivas Fuerzas Armadas (FF. AA.) y a sus Ejércitos en particular. En tal sentido, Chile no es la excepción.

En un mundo en el que la seguridad es volátil y donde el accionar de las amenazas multidimensionales generan e imponen nuevas tareas que se le asignan a los Ejércitos, parecería que su enfoque en la guerra clásica queda relegado a un plano secundario, sin negar que las complejidades de un escenario de guerra real superarán a todas las variables que los nuevos roles imponen.

El antiguo aforismo jurídico de “el que puede lo más puede lo menos”, da cuenta de esta postura clásica que ha sido llevada a la lógica militar, la que en la práctica se ha definido en sí misma como una fórmula de éxito para modificar el enfoque acostumbrado hacia la guerra, para cambiarlo a otras tareas denominadas Operaciones Militares Distintas a la Guerra (MOOTW, por sus siglas en inglés)⁶.

Un primer desafío es poder dimensionar cuánto alejan estas nuevas tareas a las FF. AA. de su rol tradicional y, en consecuencia, qué y cómo deben hacerlo para mantener una capacidad real y creíble de disuasión (también de acción, si fuera necesario) para cumplir su misión en un conflicto armado.

Por otra parte, las amenazas multidimensionales han obligado a generar respuestas por parte de los Estados, a través de la asignación de nuevos roles a las FF. AA. que modifican sustancialmente las variables que habitualmente encuentran en su ambiente operacional, afectando el alistamiento, la comprensión situacional, el entrenamiento y el equipamiento, entre otros aspectos. Esto las ha obligado a configurar nuevos diseños de fuerza y de doctrinas que les permitan dar cumplimiento a tareas distintas en escenario diversos, debiendo dedicar

5 Real Academia Española: Conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad.

6 MOOTW. Military Operations Other Than War.

un porcentaje del tiempo del entrenamiento anual para consolidar las nacientes y muchas veces urgentes capacidades asociadas a las nuevas tareas, las cuales en la práctica ya se han venido desarrollando de facto y, por conclusión, no son totalmente ajenas al instrumento militar⁷.

El presente capítulo pretende abordar los retos que implica para el Ejército de Chile, la obligación de emplearse en ambientes y con tareas operacionales distintas a las tradicionales asociadas a la guerra interestatal, mediante el análisis bibliográfico de fuentes primarias y secundarias, como también las experiencias recogidas de las últimas actividades llevadas a cabo por contingentes del Ejército de Chile.

A. Desarrollo

Según lo planteado por el historiador Martin van Creveld “un conflicto armado es librado en forma abierta por un Estado contra otro, a través de sus Ejércitos regulares”⁸; bajo esta premisa toda otra acción diferente afectará el alistamiento y operacionalidad de un Ejército. En el caso de Chile, la realidad es que tareas distintas el Ejército ya las ha estado ejecutando, lo que pudiere distraer la obtención de su objetivo principal que es estar preparado para enfrentar una guerra clásica.

El Ejército de Chile, junto a la Armada y la Fuerza Aérea, están definidas en la Constitución Política de la República como “Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional...constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional”⁹.

A la luz de lo anterior y a objeto de operacionalizar el mandato que señala la Carta Magna se generaron las áreas de misión, dispues-

7 Para profundizar sobre este aspecto, se sugiere revisar “Antecedentes para el debate acerca de una estrategia de seguridad nacional”, de la Colección de Investigaciones ANEPE N° 45. Disponible en <https://anepe.cl/portfolio/libro-n45/>

8 Martin Van Creveld, *La Transformación de Guerra*, 2004.

9 Constitución Política de la República de Chile, Capítulo XI, artículos 101 al 105.

tas en la Política de Defensa Nacional año 2020¹⁰ y reenunciadas por el Ejército de Chile¹¹, siendo las siguientes:

- **Defensa:** Agrupa las misiones destinadas a prevenir y disuadir del uso de la fuerza militar en contra de nuestro país; rechazar agresiones y actos hostiles contra la población, la soberanía, la integridad territorial, su independencia política, los recursos y bienes nacionales, así como también los intereses nacionales. Incluye los ciberataques como forma de agresión. Esta área de misión es esencial para la Defensa Nacional.
- **Emergencia nacional y protección civil:** Agrupa misiones que se realizan como contribución a la gestión del riesgo de desastres que realiza el Estado para enfrentar emergencias derivadas de catástrofes naturales o antrópicas, incluyendo pandemias y epidemias.

Abarca la prevención, colaboración en la alarma y mitigación de sus efectos inmediatos cuando se producen, como también la contribución a la recuperación de la infraestructura y los servicios eventualmente afectados. Incluye tareas relacionadas tanto en estado de normalidad como también en estado de excepción constitucional de catástrofe o emergencia, en donde, además de una función de apoyo, se agrega la conducción, por orden del Presidente de la República, de las acciones del Estado para la respuesta, mitigación y recuperación de la normalidad.

- **Cooperación internacional y apoyo a la política exterior:** Agrupa las misiones a ejecutar en el ámbito internacional, conforme al interés nacional o en virtud de compromisos de seguridad asumidos por Chile, de acuerdo con la política exterior. Incluye misiones de cooperación internacional enfocadas en contribución a la preservación de la paz y seguridad internacional, protección de rutas de comercio internacional, ayuda humanitaria ante catástrofes en otros países, fomento de la confianza mutua, rescate y evacuación de connacionales que enfrenten

10 BCN. PDN, 2020. Política de Defensa Nacional.

11 Ejército de Chile, Áreas de Misión, último acceso 25 de noviembre 2024, en <https://www.ejercito.cl/areas-de-mision>.

situaciones de peligro tales como conflicto armado en el extranjero, conforme a lo que dictamina la Ley N° 19.067. Contempla, además, la participación de medios de la Defensa en funciones de representación nacional, asesoría y apoyo directo a la acción diplomática de nuestro país en el mundo y, en particular, en las áreas de interés definidas.

- Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado: Agrupa diversas misiones de apoyo a la comunidad y a otros organismos del Estado, al desarrollo del país en el ámbito científico, tecnológico y de la industria nacional; la protección del medio ambiente, la integración física mediante conectividad de zonas fronterizas e insulares, la elaboración de elementos cartográficos, la construcción de obras viales e infraestructura, la preservación de tradiciones patrias y otros requerimientos en este sentido de las autoridades competentes.
- Seguridad e intereses territoriales: Agrupa misiones de las FF. AA. que contribuyen al control y soberanía nacional en todo su territorio, incluyendo zonas fronterizas y aisladas, la Antártica, áreas oceánicas, territorios insulares, espacios aéreos, además de la contribución a la preservación del medio ambiente y recursos naturales.

Incorpora también misiones que las instituciones de las FF. AA. ejecutan, por mandato legal, para el cumplimiento de tratados y convenios internacionales.

En esta Área de Misión se considera también el empleo en apoyo al orden y seguridad pública, conforme a lo mandatado por la Constitución Política y las leyes, tanto en estados de excepción constitucional como en actos eleccionarios u otras situaciones especiales.

No cabe duda que el área de misión defensa es fundamental en la génesis y accionar del Ejército y, aunque las otras áreas no son menos importantes, poseen el carácter de rol subsidiario. No obstante lo anterior, en la actualidad el Ejército de Chile ya se encuentra operando con sus capacidades en las siguientes tareas distintas a la guerra:

- Operaciones de apoyo humanitario en caso de catástrofe.
- Operaciones de mantenimiento de la paz.
- Respuesta ante crisis cibernéticas.
- Proyectos de desarrollo y estabilidad.
- Vigilancia de fronteras.
- Protección de infraestructura crítica.

A continuación se desarrollará un análisis sobre la problemática, impacto y los desafíos que estas tareas subsidiarias conllevan.

1. Operaciones de apoyo humanitario

Proporcionar asistencia en situaciones de emergencia como las que plantean los desastres naturales, llegando con la mayor rapidez a la zona afectada para proporcionar alimentos, agua y atención médica a la población local, es un rol que siempre ha desarrollado el Ejército de Chile. Con una enorme experiencia reciente en terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, aluviones, inundaciones e incendios forestales, su accionar es reconocido y valorado en forma transversal por la sociedad a la que se debe, siendo un actor relevante en el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

Los desafíos operativos están orientados a la rapidez de respuesta que se debe poseer en el caso de la ocurrencia de emergencias, buscando en todo momento salvar vidas y minimizar el sufrimiento de la población afectada. Esto implica mantener una capacidad de acceso a las zonas afectadas, las que sin duda estarán obstaculizadas derivado de infraestructura dañada; asimismo, requiere la coordinación desde tiempo de normalidad con las diferentes autoridades locales y agencias humanitarias; finalmente, un aspecto de máxima relevancia, es la generación de planes de mitigación de riesgo y su posterior comprobación mediante el entrenamiento.

En el ámbito logístico, el desafío es mantener la provisión de recursos vitales como alimentos, agua, ropa de abrigo y equipo médico,

en cantidades suficientes y de acuerdo a la demanda, con la presión adicional de mantener abierto el flujo de la cadena de suministros, para garantizar la entrega continua de recursos durante el tiempo que sea necesario.

La generación de diferentes estrategias para abordar estos desafíos se deben centrar en la actualización de la planificación para la preparación de diferentes escenarios de emergencia y catástrofes, lo que permitirá orientar en forma realista la capacitación, el equipamiento y el entrenamiento, a objeto que las tropas estén preparadas para desarrollar las operaciones humanitarias requeridas.

La colaboración y la coordinación con todos los actores relevantes ya sean organizaciones humanitarias y gobiernos locales, son fundamentales para garantizar la efectividad de la respuesta, en donde el uso de la tecnología permitirá mejorar la eficiencia y la eficacia de la respuesta humanitaria.

2. Mantenimiento de la paz

La Organización de Naciones Unidas plantea que

“Un mundo cambiante exige una respuesta resiliente, donde se emplean una amplia gama de mecanismos y herramientas para prevenir conflictos, fomentar resoluciones pacíficas centradas en las personas y construir una paz sostenible, incluso mediante la diplomacia, la mediación, el desarme, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, la justicia y el Estado de derecho, para abordar los problemas amenazas cambiantes a la paz y la seguridad internacionales”¹².

La participación en operaciones internacionales de paz por parte de las Fuerzas Armadas y en particular el Ejército de Chile es de larga data, habiendo logrado un reconocimiento internacional por su profesionalismo. En las últimas décadas ya ha participado activamente con gran parte de los más de 12 mil efectivos desplegados en los trece años de la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Na-

12 Organización de las Naciones Unidas, Paz y Seguridad, último acceso 18 de noviembre de 2024, en <https://www.un.org/en/peaceandsecurity>

ciones Unidas en Haití)¹³. Junto a lo anterior, ha comprometido sus efectivos en la Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUFOR ALTHEA)¹⁴ y, más recientemente, en el proceso de paz en Colombia (MVNUC)¹⁵.

En este sentido, las actuales operaciones de paz denominadas multidimensionales, incluyen cada vez una mayor cantidad de civiles con una serie de destrezas especializadas. Estas nuevas misiones tienen por objeto estabilizar regiones sumidas en conflictos caracterizados por la presencia de diferentes actores (ejércitos, mercenarios, grupos armados, entre otros), en un ambiente que ha transitado, vertiginosamente, desde una concepción de lucha entre Estados a otra que incluye el enfrentamiento de Estados contra entes no estatales, luchas entre estos últimos, guerras civiles y otras manifestaciones de anomalías y violencia¹⁶.

Esto ha llevado a que las tropas de mantenimiento de la paz, ya sea bajo la bandera de las Naciones Unidas o mediante alianzas estratégicas, deban desarrollar una variedad de tareas, como colaborar a construir instituciones gubernamentales sostenibles en el tiempo, supervisar el respeto a los derechos humanos, desarmar y desmovilizar a excombatientes y ejecutar desminado humanitario en las áreas afectadas por los conflictos.

Uno de los mayores desafíos que plantean los conflictos actuales, es su persistencia en el tiempo con diferentes niveles de intensidad, asumido que muchos de ellos poseen raíces profundas y antiguas en la historia, lo que hace difícil encontrar soluciones rápidas y duraderas. Por otra parte, la participación creciente de grupos armados con acceso a armamento y a tecnología de vanguardia, presenta otro reto a las tropas internacionales, así como la entrada en la

13 Organización de las Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, MINUSTAH, último acceso 20 de noviembre de 2024, en <https://peacekeeping.un.org/es/mision/minustah>

14 Unión Europea, Operación Althea, último acceso 21 de noviembre de 2024, en <https://www.euforbih.org/>

15 ANEPE, Proceso de Paz en Colombia, último acceso 17 de noviembre de 2024, en <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Cuaderno-de-Trabajo-Nº8-2019.pdf>

16 Organización de las Naciones Unidas, Civiles en conflictos armados, último acceso 26 de noviembre de 2024, en <https://peacekeeping.un.org/es/civilians>

ecuación de actores globales y regionales, hace aún más compleja la resolución de los conflictos y la posterior generación de soluciones políticas de largo plazo.

Según lo planteado por el Secretario General de Naciones Unidas, en el año 2015, Ban Ki-Moon, en el informe titulado “Las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo”, se subrayaba la necesidad de evolucionar de una tradicional cultura de reacción a una imprescindible educación de prevención. Su sucesor, António Guterres actual Secretario General, continuó su legado, convirtiendo la cultura de prevención en una de las principales prioridades de su mandato¹⁷.

Según la visión del Ministerio de Relaciones Exteriores de España, “La diplomacia preventiva comprende todas aquellas medidas destinadas a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan. La prevención aborda las causas que originan el conflicto desde una perspectiva que integra los tres pilares de las Naciones Unidas: paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo inclusivo”¹⁸. Según este planteamiento la negociación es clave para prevenir que las disputas latentes no desemboken en conflictos.

3. Respuesta ante crisis cibernéticas

El 9 de noviembre de 2017 fue aprobada la primera Política de Ciberdefensa Nacional, dando cumplimiento a uno de los cinco objetivos estratégicos emanados de la Política Nacional de Ciberseguridad (Abril, 2017). Según se consigna en su considerando, la mentada política constituye “la respuesta del Estado de Chile a los nuevos riesgos y amenazas que el ciberespacio genera para las capacidades de la Defensa Nacional, las cuales incluyen, entre otros elementos, la información, infraestructura y operaciones de defensa”¹⁹.

17 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de reino de España, Diplomacia Preventiva, último acceso 21 de noviembre de 2024, en <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/DiplomaciaPreventiva.aspx>

18 Ministerio de Relaciones Exteriores de España, definición de Diplomacia Preventiva, 2024.

19 Política Nacional de Ciberdefensa. Revisión contrastada con la Guía de Ciberdefensa de la JID, Marzo 2021.

El pasado 31 de mayo del 2024, durante la Cuenta Pública de la ministra de Defensa Sra. Maya Fernández Allende, se refirió a la ciberdefensa que “Adicionalmente, el 8 de abril de 2024 fue publicada la Ley Marco de Ciberseguridad (Ley N° 21.663), la cual permitirá fijar, por primera vez, un modelo de gobernanza, estándares y una normativa relacionada a ciberseguridad en el país. Esta ley establece, además, la creación del Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT) de la Defensa Nacional, como el organismo responsable de la coordinación, protección y seguridad de las redes y sistemas de los servicios esenciales y operadores vitales para la defensa nacional. El CSIRT de la Defensa Nacional dependerá de esta cartera ministerial, a través del Estado Mayor Conjunto y las Instituciones”²⁰.

En este sentido, las capacidades desarrolladas por el Ejército en el ámbito de la operación en el dominio del ciberespacio, sin duda son requeridas para apoyar al Estado de Chile, considerando que la ciberseguridad de Chile obedece a una aproximación sistémica y colaborativa de todos los actores del ecosistema digital, siendo definido como el conjunto de infraestructuras y prestaciones, plataformas, dispositivos de acceso asociadas a la provisión de contenidos y servicios a través de Internet²¹.

El rol del Ejército en la respuesta ante crisis de este tipo es cada vez más activo debido al aumento y periodicidad de los ataques en este ambiente no físico de la información y que podrían tener un elevado impacto en la seguridad nacional.

Las actividades claves en este accionar serán apoyar con sus capacidades en la prevención y detección de amenazas, el monitoreo, desarrollar análisis de ciberinteligencia para identificar patrones y tendencias que puedan indicar el accionar de una amenaza cibernética, ser parte de los comités gubernamentales en la respuesta a incidentes informáticos, buscando apoyar en minimizar el daño y contener la amenaza.

20 Ministerio de Defensa de Chile, Cuenta Pública 31 de mayo 2024.

21 Organización Internacional del Trabajo, Ecosistema Digital, último acceso 18 de noviembre de 2024, en <https://www.oitcinterfor.org/digitalizacion/ecosistema-digital>

La evaluación de daños y su impacto, permitirán determinar la mejor estrategia para la recuperación, la aplicación de contramedidas y generar valiosas lecciones aprendidas para neutralizar las amenazas en futuros ataques.

Una temática transversal es la cooperación y coordinación con otros actores, como agencias de inteligencia y proveedores de servicios, para compartir información y coordinar esfuerzos, la participación en ejercicios y simulacros de respuesta ante crisis cibernéticas, donde el desarrollo de capacidades, la capacitación y el entrenamiento, la investigación y el desarrollo, serán claves para alcanzar y mantener una capacidad real de disuasión acción en el ciberespacio, lo anterior permite avanzar en el concepto de consolidar la soberanía digital²². En este sentido, lo avanzado por el país se encuentra sintonizado con lo establecido por la Unión Europea, asociación que define el concepto de soberanía digital como “tomar el control sobre los recursos digitales, la infraestructura, los datos, las aplicaciones y los servicios que se utilizan en el país”²³.

En la misma línea, se destaca la inauguración el pasado 2 de agosto del 2024 de un laboratorio en ciberdefensa, mediante la ejecución de un convenio de cooperación entre la Universidad Católica y el Ejército de Chile, el que tiene como objetivo proteger las infraestructuras críticas de la información, buscando la formación de competencias para ser probadas e implementadas, para perfeccionar la protección de diversos sistemas²⁴. Esta generación de alianzas es fundamental para mantener las competencias actualizadas y poder optar al estado del arte de la tecnología en este dominio de la información.

4. Proyectos de desarrollo y estabilidad

En esta dimensión la participación del Ejército en iniciativas que busquen mejorar las condiciones socioeconómicas en áreas vulnera-

22 Parlamento Europeo, Soberanía Digital, último acceso 22 de noviembre de 2024, en <https://www.europarl.europa.eu/RegData>

23 Unión Europea, Digital sovereignty for Europe, EPRS, European Parliamentary Research Service Author: Tambiama Madiega PE 651.992 - July 2020.

24 Universidad Católica de Chile, Innovación con el Ejército de Chile, último acceso 23 de noviembre de 2024, en <https://www.uc.cl/noticias/centro-de-innovacion-uc-y-ejercito-de-chile-inauguran-nuevo-laboratorio-de-ciberdefensa/>.

bles y aisladas constituye una capacidad efectiva de apoyo a lo concreción de los objetivos nacionales. El rol del Cuerpo Militar del Trabajo enfoca sus capacidades en la ejecución de obras de infraestructura vial siendo un aporte fundamental al desarrollo, colonización, soberanía y seguridad de la nación, siendo una herramienta eficiente y eficaz que coopera al Estado en su lucha por vencer al determinismo geográfico que representa la existencia de las fronteras interiores²⁵.

Los desafíos de garantizar la seguridad de sus tropas y del personal civil que trabaja en este tipo de proyectos resultan prioritarios, además de lidiar con precarias infraestructuras viales y nulas comunicaciones en zonas aisladas.

La comprensión de la cultura y las necesidades locales permitirán diseñar proyectos efectivos junto a la participación de la comunidad, un entorno donde la coordinación con actores locales, autoridades políticas, líderes formales e informales y organizaciones no gubernamentales serán el eje para el éxito.

En este sentido las estrategias para abordar estos desafíos se deben apoyar con una planificación integral, que considere las variables sociales, culturales y económicas de los proyectos, junto a la participación colaborativa de la comunidad.

5. Vigilancia de fronteras

Ante la crisis migratoria que afecta al continente sumado al accionar cada vez más activos de organizaciones delictuales transnacionales, el Estado de Chile ha tenido que actualizar su marco legal, de esta forma se promulgó el 9 de julio de 2019 el Decreto N° 265 el cual "Autoriza 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 el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorguen, en zonas fronterizas del territorio nacional. El Ministro del Interior y Seguridad Pública evaluará la forma en que

25 Cuerpo Militar del Trabajo, Ejército de Chile, Misión y Visión, último acceso 17 de noviembre de 2024, en <https://www.cmt-chile.cl/misionVision.html>

las policías emplean la colaboración mencionada y se coordinará con el Ministro de Defensa Nacional para la eficacia de la misma”²⁶.

Consecuente con lo anterior el Ejército ha debido apoyar el rol legal de Carabineros de Chile, debiendo operar con sus medios con énfasis en la frontera del Norte de Chile.

Como indicaba la académica Viviana García “El Plan Frontera Norte (PFN) representa, de manera concreta, la implementación de acciones por parte del Estado chileno con base en esa nueva agenda de seguridad”²⁷. El PNF está presente desde el año 2011 y comprendió las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, en una primera etapa.

Buscando inicialmente el objetivo de “evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados”, ampliándose actualmente también al control de la migración ilegal²⁸.

Esta tarea se desarrolla en amplios espacios de operación, muchas veces en zonas aisladas, lo que demanda una combinación de empleo de tecnología, entrenamiento específico y coordinación para prevenir la infiltración ilegal a territorio nacional, ya sea de bandas criminales transnacionales u olas migratorias.

El trabajo en conjunto con diferentes agencias de seguridad para la coordinación y apoyo mutuo con países vecinos es fundamental para prevenir y reducir la infiltración y compartir información útil.

26 Biblioteca del Congreso Nacional, Decreto N° 265, 9 de julio 2019.

27 GARCIA, Viviana. Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: El Plan Frontera Norte. Estud. int. (Santiago, en línea) vol.47 no.181 Santiago ago. 2015, último acceso 24 de noviembre de 2024, en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692015000200004#:~:tex-t=EI%20Plan%20Frontera%20Norte%20\(PFN,%20Parinacota%2C%20Tarapac%C3%A1%20y%20Antofagasta](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692015000200004#:~:tex-t=EI%20Plan%20Frontera%20Norte%20(PFN,%20Parinacota%2C%20Tarapac%C3%A1%20y%20Antofagasta)

28 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Plan Frontera Norte, último acceso 18 de noviembre de 2024, en https://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6178_04-10-2011.html

El Ejército está mandado a proteger los derechos humanos de los migrantes y/o refugiados, actuando de acuerdo a su marco reglamentario y conforme a la ley nacional e internacional, y en caso de acciones hostiles utilizar la fuerza de manera proporcional a las Reglas de Uso de la Fuerza (RUF).

El uso de tecnología avanzada, como sensores y drones, para detectar y prevenir la infiltración, en conjunto con una capacitación y el entrenamiento específico para esta particular misión son esenciales para que las tropas estén preparadas y puedan ejecutar tareas de vigilancia, buscando generar un enfoque integral que incluya la prevención, la detección y la respuesta a la infiltración.

Ante la crisis migratoria que afecta al continente sumado al accionar cada vez más activos de organizaciones delictuales y transnacionales, el Estado de Chile ha tenido que actualizar su marco legal, de esta forma se promulgó el 23 de febrero del 2023 el Decreto N° 78, el cual considerando el aumento de los flujos migratorios hacia Chile, lo que ha incidido en la llegada masiva de población a través de pasos no habilitados, cuestión que se ve potenciada por la extensión territorial y las características geográficas de las fronteras de nuestro país.

Por otra parte, los reportes de seguridad, elaborados por la subsecretaría del Interior, dan cuenta de un aumento en los índices de criminalidad en estas áreas, lo que ha afectado la calidad de vida de sus habitantes.

Lo anterior obliga a utilizar todos los mecanismos del Estado que apoyen la vigilancia de las fronteras y, de esta forma, asegurar un adecuado control migratorio en Chile que permita ejercer el control de los niveles de migración y el cumplimiento de los requisitos exigidos para ella y, asegurar a quienes ingresen a nuestro país y a los habitantes de estas áreas, la protección necesaria de la vida, la integridad física y la seguridad.

“Autoriza que las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública ejerzan las facultades establecidas en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para el resguardo de las siguientes áreas de zonas fronterizas, con el propósito de contribuir en el control migratorio y en la detección de

crímenes, simples delitos y faltas en las áreas que se indican”, lo que aplica para la Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá y Región de Antofagasta²⁹.

6. Protección de infraestructura crítica

Para la OCDE³⁰ el criterio, con visión económica, recomendado para definir una infraestructura crítica contempla “los sistemas, activos, instalaciones y redes que prestan servicios esenciales para el funcionamiento de la economía y para la seguridad, la protección y el bienestar de la población”. Si bien se orienta hacia el desarrollo y bienestar, no delimita si dichos servicios son solo provistos por el Estado y/o bien con participación de proveedores privados. Del mismo modo, deja abierta a la interpretación sobre la extensión de cuáles serían aquellos elementos perturbadores o amenazas que podrían afectar a la infraestructura crítica de servicios esenciales³¹.

Siendo una temática relevante a nivel internacional y nacional, en Chile con fecha 27 de enero de 2023, se promulga la 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”. En su Artículo N° 21 se estipula “Disponer, mediante decreto supremo fundado, suscrito por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, que las Fuerzas Armadas se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país cuando exista peligro grave o inminente a su respecto, determinando aquella que debe ser protegida”³².

La importancia de las reglas de uso de la fuerza, es que a través de ellas se operacionalizaría la ley. Sin embargo, el debate en el Congreso Nacional sigue abierto, la discusión se centra en su definición y redacción, lo que impactará en su posterior entrenamiento, equipam-

29 Biblioteca del Congreso Nacional, Decreto N° 78, 23 de febrero 2019.

30 OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico,

31 OCDE. “Recomendación del Consejo sobre la gobernanza de infraestructuras”, OECD/LEGAL/0460, p. 6, 2020.

32 Biblioteca del Congreso Nacional, Ley N° 21542, Artículo N° 21, 27 de enero de 2023.

miento y certificación para los efectivos militares, siendo fundamentales para un accionar legal, legítimo y seguro para la fuerza militar.

No obstante lo anterior, la discusión sobre los alcances y roles de las FF. AA. para el empleo en misiones de protección de infraestructura crítica aún sigue abierta, a nivel del Ejecutivo y el Legislativo, sumado a las diversas opiniones de la sociedad civil se mantiene activa, donde la ciudadanía demanda el empleo del Ejército para ayudar a garantizar la seguridad nacional, la estabilidad económica del país y principalmente el combate a la delincuencia.

En el Congreso Nacional la discusión sigue abierta. La complejidad en la identificación y priorización de la infraestructura crítica que requiere protección, dentro de las que podrían estar las centrales eléctricas y sistemas de suministro de agua a centros poblados, requiere que para cada caso se desarrolle la respectiva evaluación de riesgos e identificación de las amenazas potenciales que pudiesen accionar en contra la infraestructura crítica definida, para posteriormente desarrollar los respectivos planes de protección y requerimientos de equipamiento para cada una de ellas.

Cuando se implementen conllevará asumir los desafíos de coordinación con agencias de seguridad, policías, seguridad ciudadana y organismos de inteligencia, buscando siempre garantizar una respuesta efectiva y visible ante la población con apego a la Ley y a los derechos humanos.

En el desarrollo de estrategias para abordar estos desafíos, el análisis de riesgos orientado a la identificación temprana de las amenazas potenciales contra la infraestructura crítica por parte del Estado es crítico, permitirá desarrollar planes de protección oportunos para cada tipo de infraestructura, lo anterior orientará el tipo de capacitación, equipamiento y entrenamiento que requieren las tropas para estar preparadas, también la colaboración y coordinación con los propietarios de la infraestructura son fundamentales para garan-

tizar una efectiva respuesta que genere tranquilidad y confianza en la población.

7. Misiones de respuesta rápida

Estas misiones son transversales a todas las anteriormente descritas, donde la volatilidad y rápido desarrollo de los conflictos actuales, sumado al impacto del cambio climático que afecta a los Estados, obliga a que sus Ejércitos posean la capacidad probada de desplegar fuerzas rápidamente para responder a crisis previstas e imprevistas, ya sea en el ámbito militar o humanitario, esta capacidad es reconocida, valorada y exigida por los gobiernos y los ciudadanos.

La preparación y el alistamiento debe ser elevado a objeto de poder responder rápidamente a crisis, la movilidad y el transporte de tropas y equipo son fundamentales para llegar rápidamente al lugar de la crisis, donde la comunicación efectiva es crucial para coordinar la respuesta y garantizar la seguridad de las tropas.

El Ejército debe poseer en presencia los suministros suficientes y equipamiento adecuado para responder a diferentes tipos de crisis, sumado al mantenimiento de los diferentes sistemas operativos y la capacidad de atención sanitaria desplegable.

La coordinación con otros actores con una óptica multiagencial, como organismos humanitarios, organizaciones no gubernamentales y con autoridades locales, a objeto de compartir información y coordinar esfuerzos para delimitar responsabilidades que garanticen la efectividad de la respuesta.

Este tipo de actividades obligará a un tipo de entrenamiento y al empleo de equipamiento, muy distinto al de las operaciones de guerra, pero deberá ser considerado en los diferentes periodos de entrenamiento y equipamiento, donde la tecnología y la innovación pueden imprimir un sello de rapidez en la respuesta.

Conviene destacar lo desarrollado por el Ejército de Tierra Español el 2023. La fuerza terrestre demostró su capacidad para llevar

a cabo una operación de NEO (Non combatant Evacuation)³³, evacuando no combatientes según la terminología aposentada dentro del marco de la Alianza Atlántica (OTAN). La realización de esta compleja operación militar en Sudán, a miles de kilómetros de las fronteras españolas, con el objetivo de rescatar connacionales en peligro, ha requerido de un importante esfuerzo de planificación, de ejecución y logístico³⁴.

La distancia del objetivo respecto al territorio español, la situación de crisis en la zona con dos facciones beligerantes enfrentadas o el número de aquellos que se iba a rescatar, que han superado el centenar, han añadido complejidad a la acción en sí misma.

Al analizar el ejemplo español obliga al Ejército de Chile a desarrollar esta capacidad en forma conjunta, para poder estar en condiciones de rescatar a civiles connacionales y extranjeros con residencia en Chile, donde el desafío de identificar, localizar y reunir a los civiles en una zona segura para posteriormente ser evacuados desde zonas de conflicto o catástrofe, debiendo coordinar en un mínimo de tiempo con actores locales, gobiernos extranjeros si amerita, para facilitar su salida segura del área de conflicto.

Conclusiones

La realidad internacional plantea el desafío que los Ejércitos deben evolucionar y poder adaptarse a un entorno operacional volátil y desafiante, esta realidad no es ajena al caso nacional.

En este tenor la investigadora Sonia Alda, refiriéndose al cambio de roles de los ejércitos, plantea

“No obstante, ante cualquier decisión a adoptar, es preciso tener muy presente que las FF. AA. giran en torno a tres pilares, dependientes entre sí, una naturaleza concreta, acorde con la misión que desempeñan, un marco jurídico y regulatorio, y unas capacidades

33 NEO: Operación de Evacuación de no Combatientes. (Traducción propia del autor).

34 Revista Defensa, La actuación NEO de las Fuerzas de Operaciones Especiales españolas en Sudán, último acceso 24 de noviembre de 2024, en <https://www.defensa.com/espana/actuacion-neo-fuerzas-operaciones-especiales-espanolas-sudan>

para que puedan realizar dicha misión. En la medida que cambie la misión, ha de modificarse la naturaleza de la fuerza, cuyo objetivo principal es llevar a cabo un balance sobre el proceso de transformación de su Ejército, para realizar aportaciones ante los retos actuales de seguridad”³⁵.

El desafío está planteado, la capacidad de reconfigurarse, la capacidad real y oportuna de coordinar y colaborar con otras instituciones civiles y militares es fundamental, el capacitar continuamente a su personal con nuevas competencias, incorporar tecnología avanzada de uso dual, buscar soluciones realistas a problemas multidimensionales, sumado al rol de ser actor principal en el desarrollo y la estabilidad de la Nación son realidades que llegaron para quedarse.

Es y será cada día más clave la mantención de un diseño de fuerza flexible y adaptativo, que permita dar respuestas rápidas en esta realidad de operar en otras tareas. Esta evolución es esencial para seguir siendo un actor principal y para garantizar la viabilidad del país, apoyando a la seguridad interior en beneficio de los ciudadanos.

Estas nuevas tareas sin duda restan tiempo e importantes recursos a la tarea principal de la Defensa; por otra parte, en la dimensión humana, genera el desafío de motivar y explicar en forma permanente al personal la necesidad de colaborar en roles muy diferentes a los que los motivaron a ingresar a las filas del Ejército, siendo tareas que tienen un elevado impacto en la seguridad y bienestar de toda la sociedad, desde donde la misma se nutre año a año con mujeres y hombres que refuerzan sus cuadros.

La importancia y prioridad de prevalecer y conquistar la victoria bajo la óptica de una guerra clásica no se ha diluido ni ha perdido su importancia, el desafío presente y con mayor intensidad en un futuro cercano es asimilar las nuevas tácticas, técnicas y procedimientos a objeto de integrarlos a los roles clásicos de la guerra, entregando mayores capacidades para un mundo cada vez más impredecible y de esta forma continuar dando cumplimiento a su “*Ethos*”.

35 Real Instituto Elcano, Aldana Sonia, “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”, p. 55, 2019.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEPE. Cuaderno-de-Trabajo-N°8-2019,
- Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto N° 265, 9 de julio 2019.
- Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto N° 78, 23 de febrero 2019.
- Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 21542, Artículo N° 21, 27 de enero de 2023.
- Constitución Política de la República de Chile, Capítulo XI, artículos 101 al 105.
- Diario el Mostrador. Las Reglas del Uso de la Fuerza y la justicia militar, una guía para la discusión, 4 de mayo 2024.
- GATICA, Jorge. Riesgos estructurales como posibles factores generadores de conflictos. en la región: Un azaroso camino para los próximos 15 años. ACDIA 2023. p. 160.
- Ministerio de Defensa de Chile, Cuenta Pública 31 de mayo 2024.
- Ministry of Defense, UK, 2014, p. viii.
- OCDE. "Recomendación del Consejo sobre la gobernanza de infraestructuras", OECD/LEGAL/0460, p. 6, 2020.
- Política Nacional de Ciberdefensa.
- Política Nacional de Ciberdefensa Revisión contrastada con la Guía de Ciberdefensa de la JID, Marzo 2021.
- Real Instituto Elcano, Sonia Aldana, "La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado", p. 55, 2019.
- Unión Europea, Digital sovereignty for Europe, EPRS, European Parliamentary Research Service Author: Tambiama Madiega PE 651.992 - July 2020.
- VAN CREVELD, Martin. La Transformación de Guerra, 2004.

EMPLEO DE LA ARMADA EN OPERACIONES MILITARES DISTINTAS A LA GUERRA

Roberto Brieba Milnes¹

INTRODUCCIÓN

El mar es un enorme espacio que se abre frente a las costas chilenas y que nos conecta con todos los rincones del planeta, a pesar de ser un espacio inhabitado, y por lo general, poco conocido y menos aún, transitado por la mayoría de las personas. Sin embargo, es un área en la que los fenómenos que ocurren impactan directamente sobre la seguridad y el desarrollo nacional. Los mares son una carretera al mundo, una fuente de una innumerable riqueza de seres vivos y de minerales, regulador del clima y un espacio de interacción entre sociedades.

Desde los más lejanos tiempos, el mar ha sido utilizado como una vía de comunicación de personas y bienes, facilitando el intercambio cultural, comercial y de noticias. Además, de su seno se ha alimentado la humanidad y se han provisto de materiales para su subsistencia y desarrollo incontables pueblos en diversas etapas de desarrollo.

Por lo tanto, el mar —y la interfaz tierra-mar— es un bien que la sociedad requiere preservar con el propósito de desarrollarse, y ello requiere una mirada global que entienda al mar como ambiente, recurso y vía de comunicación. En consecuencia, cada Estado debe tomar las medidas adecuadas para protegerlo, no solo como un acto de protección del mar en sí mismo, sino también en beneficio de la sociedad y su desarrollo.

Para ejecutar la protección de dichos espacios, los Estados se apoyan en sus Armadas. Ellas, además de la función clásica de defensa, participan en otras operaciones distintas a la guerra, que en Chile se relacionan con las áreas de misión.

1 Doctor (c) en Seguridad y Defensa (ANEPE), *Master of Science in Inter American Security and Defense* (IADC), Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa (ANEPE). Oficial de Marina (R). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4943-3830>

Este capítulo se concentra en las actividades marítimas, y no en todo el espectro de operaciones militares distintas de la guerra en que participa la Armada, pues en varios de aquellos roles, la acción de la Armada es similar, y casi indistinguible de la que ejecutan otros actores de la Defensa Nacional y que en su mayoría se encuentran dentro del rango de las operaciones conjuntas.

Para explicar el caso nacional, el capítulo comienza por indicar el estado de la situación marítima nacional en la actualidad, indicando el contexto general de los espacios marítimos nacionales y otros aspectos de interés marítimo. A continuación, se refiere a las amenazas y desafíos que tiene hoy la seguridad marítima nacional; sus características y cómo afectan al país, y el planteamiento a nivel nacional para enfrentarlas. El capítulo concluye con la forma en que la Armada actúa para enfrentar estas amenazas y desafíos, con una mirada desde las operaciones militares distintas a la guerra aplicada a las mismas.

SITUACIÓN MARÍTIMA NACIONAL EN LA ACTUALIDAD

El mar tiene múltiples atributos que requieren ser protegidos para que la población pueda desarrollarse en paz. De esta manera, Till plantea la necesidad de establecer lo que denomina “buen orden en la mar” como conjunto, que incluye los atributos del mar y las buenas conductas que se deben observar, y por la que los Estados deben velar en un área sin soberanía, como se indica en la figura No 1.

Figura 1: Atributos del mar (Till, 2009, p. 287, traducción propia)



Todo Chile da frente al océano. Son más de 6.000 km de costa que proyectan diferentes superficies: 120.827 km² de mar territorial y 3.150.739 km² de Zona Económica Exclusiva (ZEE) (Espacios Marítimos, 2014, pp. 3–4), de acuerdo a la legislación marítima internacional. De estas superficies, el 43,1% se encuentra sometidas a regímenes de protección medioambiental (Programa Oceánico Nacional, 2023, p. 4).

Pero la responsabilidad del Estado no termina con las superficies bajo la jurisdicción nacional; en el mar no hay fronteras y de ello se hace cargo la política marítima del país. Es así como desde la década de 1990 se viene planteando el concepto de *Mar Presencial*, el cual es un concepto que no hace referencia a soberanía, pero sí a aquella parte de la alta mar contigua a la ZEE, lo que se refrendó en la Ley 18.892 General de Pesca y Acuicultura, el año 1992. Este concepto toma forma por la necesidad de controlar lo que otros países desarrollan en dicha área para proteger los intereses nacionales, sin desconocer la condición de Alta Mar de dichos espacios, que cubren una superficie de 17.751.361 km² (Espacios Marítimos, 2014, p. 5). Y el Área de Búsqueda y Rescate Marítimo (SAR) de responsabilidad nacional llega aún más adentro del océano Pacífico, alcanzando una superficie cercana a los 27 millones de km², cubriendo un área 35 veces superior al territorio nacional (Programa Oceánico Nacional, 2023, p. 4).

Pero el escenario marítimo nacional no comprende solo las áreas geográficas sometidas a la soberanía nacional o bajo responsabilidad del Estado de Chile ante la comunidad internacional. El mar también nos entrega sus recursos vivos y no vivos; los ecosistemas del mar chileno son variados y acogen especies únicas (Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos, 2021, p. 10). Solo en el año 2023 se extrajeron más de 3,71 millones de toneladas de recursos pesqueros (Informe Sectorial de Pesca y Acuicultura 2022-2023, 2024, p. 2) y se cosecharon más de 1,49 millones de toneladas entre peces, algas y moluscos (2024, p. 5). Respecto de los recursos minerales, Chile cuenta con depósitos de diversos minerales como son hierro y magnesio, fosforitas, oro, titanio y sulfuros masivos (García et al., 2020, p. 1).

El mar ha sido históricamente la mayor vía de comunicaciones para el establecimiento de rutas comerciales. Al día de hoy, la Marina Mercante cuenta con 116 armadores, que hacen un total de 264 naves bajo bandera nacional (Boletín Estadístico Marítimo 2023, 2024, pp.

18–20). Esta flota mercante es solo parte del interés marítimo nacional, ya que la mayor parte del comercio marítimo internacional se efectúa en naves de terceras banderas. Desde puertos nacionales se exportan 61.349.385 de toneladas métricas (2024, p. 23) y se importan 56.219.950 de toneladas métricas (2024, p. 36), además de un cabotaje (comercio interno) que alcanza las 25.633.996 toneladas métricas (2024, p. 52). El 94% del comercio internacional chileno es realizado por vías marítimas (Estrategia General Marítima, 2021, p. 3). Es tan importante el movimiento de carga con origen o destino en Chile por el canal de Panamá, que alcanza a 27.477.861 toneladas, lo que transforma a Chile en el quinto usuario de este canal (*Estadísticas de Tránsito*, 2024). Y la mayor parte de las comunicaciones, incluido Internet, se realizan por medio de cables submarinos. La interrupción de un canal, por acción de un grupo terrorista, un Estado o un accidente, como lo ocurrido en el canal de Suez el año 2021 (“Ship Still Stuck in Suez Canal”, 2021), afecta el comercio internacional generando millones de dólares diarios en pérdidas y el desvío —o atraso— de las naves, generando fuertes impactos, no solo de orden económico sino también social, sobre los países que deben recibir estos insumos para mantener sus condiciones de vida.

AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL

Por sus características propias, las amenazas a la seguridad marítima nacional pueden ser generadas desde actores estatales o no estatales, o también ser definidas como de carácter militar, policial y medio ambiental. Es decir, cubren un amplio espectro de actividades, de diferente carácter, a los cuales los países deben hacer frente. Pueden ser consideradas de carácter tradicional —guerra interestatal, piratería y contrabando— y en la categoría de nuevas amenazas —tráfico de armas, tráfico de personas, narcotráfico, terrorismo, minería ilegal, pesca ilegal (no declarada y no reglamentada, en adelante INDNR) y contaminación de las aguas—.

Excepto la guerra interestatal, que tiene un claro correlato con la función Defensa, todas las otras amenazas tienen características que las relacionan con otras funciones del Estado, principalmente policiales y de resguardo del medio ambiente, relacionándose con el concepto de Áreas de Misión (*Política de Defensa*, 2021, Sección III). Así, es

posible agrupar las amenazas no estatales en dos grupos: policial, que incluye la piratería, contrabando, tráfico de armas, tráfico de personas, narcotráfico y terrorismo, y medio ambiental, que agrupa la minería ilegal, la pesca ilegal (INDNR) y la contaminación de las aguas.

La piratería y el contrabando por vía marítima son antiguas amenazas que se han modernizado. La Convención del Mar define la piratería como cualquier acto ilegal de violencia o detención ejercido contra una tripulación o buque en alta mar, o el uso de un buque para ejecutar estos hechos (Convención del Mar, 1982, art. 101). Los piratas de hoy actúan desde lanchas rápidas con armamento automático y asaltan los buques con uno de dos posibles objetivos: robar la carga o solicitar rescate, ya sea de la tripulación, de la carga, de los buques o de cualquier posible combinación de ellos. La piratería se desarrolla principalmente en zonas de confluencia marítima o puntos focales, en que las rutas marítimas, ya sea a raíz de la geografía o la ubicación de puertos respectivamente, obliga a navegar a los buques en espacios más limitados, lo que concentra el tráfico marítimo y le facilita el ataque a buques mercantes.

Si bien no se han evidenciado ataques en aguas chilenas, sí hay evidencias de ataques a buques de bandera chilena en los años 2018 (Piracy Report, 2023, p. 15) y 2013 (Piracy Report, 2016, p. 13), ambos en aguas fuera de la jurisdicción nacional. Pero la piratería no afecta solo por el área geográfica o la bandera del buque atacado, sino que también se debe incluir la carga de origen o destino al país, y en un ambiente globalizado, la seguridad de la navegación en el mar. Dichas acciones repercuten sobre el comercio mundial, de igual manera que lo hacen los accidentes marítimos en áreas cercanas a zonas de confluencia, como el ya indicado accidente de la motonave *Ever Given* en el canal de Suez (“Ship Still Stuck in Suez Canal”, 2021).

El contrabando, al igual que en los otros dominios, se desarrolla tanto en puertos establecidos como en caletas escondidas. En el primer caso, debido a la masividad de la carga transportada, se busca hacer pasar carga ilegal camuflada dentro de manifiestos legales de carga, apostando a que el largo volumen de esta impedirá efectuar una revisión acuciosa a estas. En el caso de ingresar por caletas menores, se intenta aprovechar que el Estado no es capaz de cubrir todos los espacios marítimos. En el caso de Chile, su larga costa facilita la

ejecución del contrabando, con la presencia de innumerables caletas. Pero en la zona de los canales australes, a pesar de ser un territorio casi virgen que podría ayudar al contrabando, la falta de vías de comunicación terrestre o aéreo, así como lo inhóspito de la climatología y del terreno lo convierte en poco practicable.

El tráfico de armas, tráfico de personas y el narcotráfico son casos especiales de contrabando. Se ejecutan por los mismos medios y empleando rutas similares. Se han hecho más relevantes en los últimos años pero siguen siendo casos particulares de contrabando, constituyendo amenazas de seguridad pública que requieren una visión más policial que militar. En estos casos, la ruta marítima es solo otra ruta más para ejecutarlos, que requiere vigilancia y acción sobre ella. La Armada actúa por medio de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGMT) que tiene el rol de Autoridad Marítima nacional y cumple la función policial en los espacios acuáticos, con la categoría de policía marítima.

En las últimas décadas, Chile pasó de ser un corredor de drogas a transformarse en un mercado de consumo, impulsado por la migración masiva, permitiendo la entrada de diferentes carteles. Por otra parte, la pandemia de COVID-19, con su cierre de fronteras, promovió el uso de las rutas marítimas por parte de los narcotraficantes para el transporte de grandes cantidades (Workshop de Seguridad Marítima, 2022, p. 14).

El terrorismo es un fenómeno que no se suele relacionar con el mar, ya que su propósito principal es afectar a las sociedades y el mar parece ser un espacio lejano para ellas. Sin embargo, hay acciones terroristas en la mar, con motivaciones políticas como el secuestro del crucero *Achille Lauro* en 1985 por parte del Frente de Liberación de Palestina (Pallardy, 2024). Si bien los objetivos políticos del terrorismo marítimo difieren de los propósitos económicos de la piratería, sus modos de actuar pueden ser similares, ya sea abordando los buques desde lanchas rápidas, o con el embarque de los terroristas desde los puertos. Actualmente, la situación en el golfo de Adén con el lanzamiento de misiles por parte de facciones yemeníes sobre buques que provienen o se dirigen hacia el canal de Suez, a pesar de darse en el contexto de una guerra civil, puede ser considerada por terceros Estados como actos de terrorismo marítimo que pretenden afectar la se-

guridad de la navegación en la región, o como actos de piratería si se observan desde una perspectiva económica. En cualquiera de ambos casos que se considere, afectan la seguridad marítima y por tanto la seguridad internacional, especialmente en el contexto de un mundo globalizado, y en una zona en la que el paso de buques es importante por cuanto transita por allí todo el intercambio comercial entre Asia y Europa.

La minería ilegal aún no se ha transformado en un problema marítimo en Chile. Frente a su territorio continental americano es poco probable, ya que la configuración de su batimetría, caracterizada por altas profundidades a pocos kilómetros de la costa la hacen, al menos de acuerdo a los parámetros actuales, prácticamente imposible. Pero, en la Antártica la situación cambia. A partir del año 2048 ya no se requiere la unanimidad de sus miembros para modificar el *Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente*, sino que cualquiera de las partes puede solicitar su revisión (*Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente*, 1991), y los Estados ya están comenzando a posicionarse para hacer uso de este derecho para la extracción de recursos, no solo minerales, en dicho territorio.

En cuanto a la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR), es un fenómeno que está afectando, de una u otra forma, a todo el continente americano. Para la Armada de Chile es uno de los principales problemas que ha identificado respecto de la gobernanza marítima, ya que suele asociarse a la comisión de otros delitos, lo que agrava la condición general de la Seguridad Marítima (*Workshop de Seguridad Marítima*, 2022, p. 13). Representa un desafío importante a los ecosistemas marinos, perjudicando no solo a la pesca, sino también el desarrollo socio-económico de las poblaciones que viven de la pesca legal, contribuyendo a la inseguridad alimentaria (*PAN-INDNR*, 2022, p. 7). Para ello, el Estado ribereño debe tomar las medidas pertinentes en su área de jurisdicción para evitar la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la mantención de los ecosistemas marinos. De esta manera, se enlaza con el desafío de la gobernanza marítima y la mantención del medio ambiente marino.

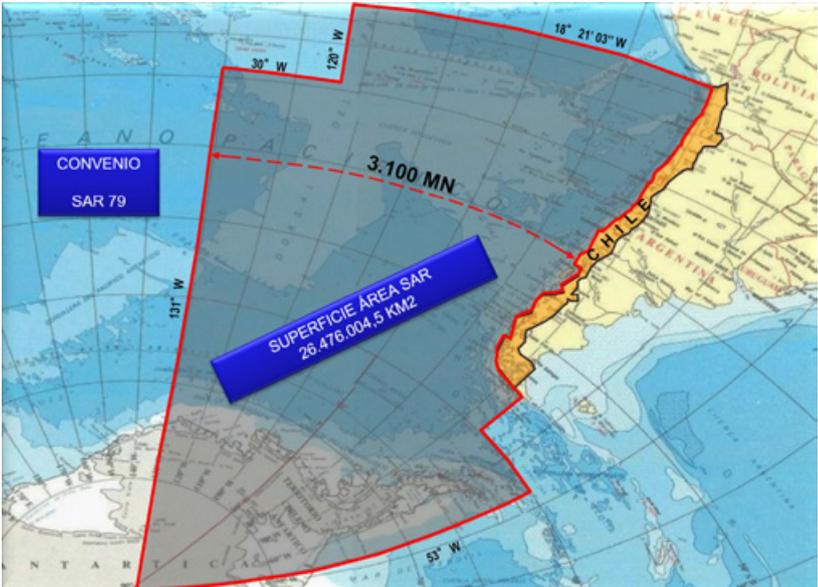
Tanto la minería como la pesca ilegal pueden afectar a la contaminación marítima. Pero no son las únicas maneras en las que se puede ver afectada. Las descargas de buques, derrames de hidrocarburos

a raíz de accidentes marítimos, o un mal manejo de residuos en tierra pueden impactar directamente sobre la masa oceánica, perturbando el ecosistema marino, su flora y fauna. Las corrientes marinas agravan la situación, pudiendo trasladar la contaminación a otras aguas, provocando repercusiones globales. Por insignificante que parezca, una pequeña cantidad de petróleo que cae al mar se despliega en una superficie de gran tamaño, lo que genera impactos no solo sobre los peces y algas, sino también a aves marinas, ocasionando alteraciones en tierra.

Los residuos marinos y microplásticos producen diversos impactos en el medio ambiente, bienestar de las personas y economía. Estos residuos causan la muerte de más de 100.000 animales marinos al año a nivel global y tan solo en Chile, generan un impacto anual directo de US\$ 60,7 millones en actividades económicas como la pesca, acuicultura, turismo y transporte marítimo (Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos, 2021, p. 5).

Además Chile está comprometido con la comunidad internacional en tareas de búsqueda y rescate en el Pacífico Sur Oriental que colindan con las áreas de responsabilidad de Nueva Zelanda y de Francia (Papeete), como se muestra en la figura 2. En toda aquella área, el país debe velar por la salvaguarda de la vida en el mar, lo que implica movilizar y/o monitorear recursos propios o de terceros países ante casos de riesgos de vida humana.

**Figura 2: Área SAR de Chile
(Área SAR MRCC CHILE, 2020)**



Un último desafío marítimo que presenta Chile es la operación en aguas antárticas para mantener y reaprovisionar las diferentes bases que se encuentran en dicho continente para mantener la pretensión de soberanía sobre dicho territorio. Existe un marco normativo internacional conocido como Sistema del Tratado Antártico que reglamenta la actividad que pueden realizar los países en dicho territorio. Algunas de estas disposiciones se enlazan con el interés nacional sobre la Antártica, como son el uso pacífico, con propósitos de investigación científica y protección del medio ambiente (Política Antártica Nacional 2021, 2021, p. 2). La geografía, y la cercanía son elementos geopolíticos relevantes que impactan sobre el interés en la Antártica y que se evidencian en la participación nacional en cada una de las instancias respecto a la gobernanza sobre dicho continente.

Para enfrentar estas amenazas, Chile se ha planteado seis objetivos estratégicos que se desglosan en sus respectivos planes de acción. Estos objetivos son:

1. Objetivo Estratégico N° 1: fortalecer la seguridad y protección marítima.
2. Objetivo Estratégico N° 2: preservar la sustentabilidad de los recursos y proteger el medio ambiente marino.
3. Objetivo Estratégico N° 3: robustecer la formación, capacitación y entrenamiento marítimo.
4. Objetivo Estratégico N° 4: robustecer el marco legal marítimo.
5. Objetivo Estratégico N° 5: fortalecer las medidas de facilitación del transporte marítimo.
6. Objetivo Estratégico N° 6: fortalecer la participación en foros y organismos internacionales permanentes (Estrategia General Marítima, 2021, pp. 6–11).

Como es posible observar, estos objetivos cubren todo el espectro de amenazas y desafíos al escenario marítimo que presenta el país. Para ello se enfoca en la seguridad, el medio ambiente, la capacitación y formación de personal idóneo, el marco legal nacional e internacional requerido, el transporte y la participación en foros relevantes para ser parte en las decisiones.

Chile, en un escenario internacional consciente de la necesidad de mantener el océano para futuras generaciones, asume

que el uso del océano no puede ser indiscriminado y de la necesidad de asumir los grandes desafíos que enfrenta, tales como los efectos del cambio climático, la contaminación por plásticos, la depredación de los ecosistemas marinos, el aumento de la piratería, la pesca ilegal, no declarada y no regulada, entre muchos otros (Programa Oceánico Nacional, 2023, p. 5).

Frente a este escenario diverso, el país ha definido en su Programa Oceánico Nacional, y en base a las diversas áreas sectoriales, los siguientes intereses nacionales:

- conservación del océano y de sus recursos (2023, p. 7 y ss.);

- desarrollo económico
 - de pesca y acuicultura (2023, p. 12 y ss.),
 - infraestructura portuaria y transporte marítimo (2023, p. 16),
 - energía (2023, p. 17),
 - turismo (2023, p. 18 y ss.),
 - innovación (2023, p. 20);
- seguridad y océano
 - océano y paz (2023, p. 21),
 - áreas de responsabilidad y control de actividades en el océano (2023, p. 22 y ss.),
 - colaboración internacional en seguridad y océano (2023, p. 24),
 - desarrollo del comercio exterior por vía marítima (2023, p. 25);
- océano y territorio
 - prevención de desastres naturales (2023, p. 26),
 - comunidades costeras y política nacional de borde costero (2023, p. 27 y ss.);
- desarrollo científico (2023, p. 29 y ss.).

Estos intereses declarados en un documento oficial de Estado de Chile son los que deben dar forma al accionar, no solo de la Ar-

mada, sino que a todos los sectores que tienen relación con el mar en el país.

LA ACCIÓN DE LA ARMADA EN LAS OPERACIONES MILITARES DISTINTAS DE LA GUERRA

En el escenario de hoy, las “operaciones de seguridad marítima” parecen haberse puesto de moda. La Armada británica las define como las “acciones emprendidas por unidades navales en colaboración con otras agencias gubernamentales, organismos y socios internacionales en el entorno marítimo para hacer frente a la actividad ilegal y apoyar la libre navegación, con el fin de proteger los intereses nacionales e internacionales” (Till, 2009, p. 286). Estas operaciones conforman, desde lo marítimo y cuando son efectuadas por Armadas, las operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW, del inglés *Military Operations Other Than War*), o como dice Till, las operaciones navales distintas de la guerra (*Maritime Operations Other Than War*) (2009, p. 66). Dichas operaciones en la doctrina nacional, plasmada en la Política de Defensa 2020, se materializan mediante las áreas de misión.

Chile se ha determinado que los objetivos estratégicos marítimos y sus planes de acción deben seguir los principios de: coordinación, seguridad, tecnología, sustentabilidad y efectividad. Estos principios exigen una mirada en la que la Armada es un actor, importante pero no único, que debe actuar en consonancia con otros actores siguiendo los acuerdos de los organismos internacionales, privilegiando la seguridad de la vida humana en el mar, y de la seguridad en la navegación, haciendo uso de las tecnologías existentes y emergentes para mejorar los procesos, manteniendo un mar libre de contaminación y sustentable para futuras generaciones, con estrategias que sean efectivas para la solución de los problemas marítimos (Estrategia General Marítima, 2021, p. 5).

La Armada, a diferencia de las otras ramas de las Fuerzas Armadas, tiene en su seno a la Dirección General del Territorio Marítimo, lo que significa que desde su ADN tiene una doble alma: una de carácter militar —más tradicional y conocida por los chilenos— y otra de carácter de servicio público del Estado que

cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para dar seguridad marítima, proteger la vida humana en el mar, zonas fluviales y lacustres; preservar el medio ambiente acuático y los recursos naturales marinos; ejercer la policía marítima y fiscalizar y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación (*Misión y visión*, s. f.).

De esta forma, la Armada reúne en su orgánica tanto los roles de la defensa tradicional, ante adversarios externos que atentan contra la integridad, soberanía e intereses nacionales, así como roles similares a otras instituciones del Estado en el ámbito marítimo: un rol policial ante los desafíos de seguridad pública en la mar, otro rol como agencia fiscalizadora en puertos y caletas, y también cumple un rol de agencia medioambiental para la protección del ecosistema marino.

La Autoridad Marítima vela por el desarrollo seguro de las actividades en lo marítimo, lacustre y fluvial; fiscalizando, fomentando y resguardando las actividades que se ejecutan en dichos ambientes. Para ello, ejecuta tareas de seguridad y policía marítima, protege la vida humana en el mar, preservando el medio ambiente acuático de la contaminación (*Libro de la Defensa*, 2018, p. 64).

La Política Oceánica Nacional busca promover los intereses marítimos del país, y su coordinación corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, con la colaboración del Ministerio de Defensa. Busca un equilibrio entre las diferentes dimensiones del mar (económica, social, de seguridad, ambiental y de desarrollo sostenible) para consolidar una gobernanza global de los océanos (*Libro de la Defensa*, 2018, p. 65). Dicha política oceánica se fijó mediante un documento en el mismo año 2018 (*Política Oceánica Nacional*, 2018) y se establecen directivas concretas en el año 2023 (*Programa Oceánico Nacional*, 2023).

Las estrategias marítimas clásicas se desarrollan en dos grandes versiones: acciones respecto del control del mar y respecto de la interacción tierra-mar. Las primeras se relacionan con acciones de conquista, disputa y ejercicio del control del mar y se ejecutan usualmente en mar abierto fuera del horizonte visible desde tierra, mientras que

las segundas tratan de la proyección del poder naval sobre el territorio y la protección del territorio contra fuerzas provenientes desde el mar. Pero el rol de las Armadas siempre ha superado el aspecto acotado de la defensa contra otros Estados, incluyendo roles que, si se desarrollaran en tierra, serían más bien considerados de carácter policial, como la lucha contra la piratería y el contrabando marítimo, a lo que se suman acciones desarrolladas en el marco de nuevas amenazas como lo son las tareas de protección del medio ambiente marítimo. La Armada también enfrenta a estas amenazas con una lógica derivada de sus estrategias tradicionales, es decir, enfrenta las amenazas y desafíos en el mar, pero también en la interfaz tierra-mar, ya sea cuando las amenazas están saliendo o entrando al territorio nacional.

Respecto de las amenazas análogas a la seguridad pública en tierra (piratería, contrabando, tráfico de armas, tráfico de personas, narcotráfico y terrorismo), las Armadas tienen múltiples herramientas para actuar. La primera acción depende de la cooperación internacional, que depende tanto del intercambio de información entre los países, así como una acción concertada en el mar. En el año 2009, con la piratería arreciando en el golfo de Adén, fuera de las costas de Somalia, se implementaron esfuerzos internacionales como EUNAVFOR (*EUNAVFOR*, s. f.) y las Fuerzas Marítimas Combinadas (“CTF 151”, 2024), que se mantienen hasta el día de hoy en dicha región. La primera de ellas es una fuerza compuesta por países de la Unión Europea, y la segunda, una coalición internacional en la que participan países como Turquía, Brasil, Colombia, Ecuador y Filipinas, etc. con cinco grupos de tareas que ejecutan operaciones de apoyo a la seguridad marítima divididos por tarea específica y región en la que actúan; ambas fuerzas se complementan y tienen el propósito de brindar paz, estabilidad y seguridad marítima en la región (*EUNAVFOR*, s. f.), yendo más allá de su propósito original de combatir la piratería en la región.

Chile no participa —ni lo ha hecho en el pasado— de esta fuerza en el golfo de Adén, pero fue líder en la región al participar, junto a Estados Unidos y Panamá, en el primer ejercicio PANAMAX concebido en el año 2003 como una fuerza en condiciones de proteger la infraestructura del canal de Panamá. Si bien, el ejercicio en los primeros años tenía una connotación 100% marítima y antiterrorista, con los años evolucionó hacia un ejercicio que en agosto de 2024 reunió fuerzas armadas terrestres, marítimas y aéreas de todo el continente

americano como ejercicio de planificación y coordinación para proteger el ya mencionado canal que es una infraestructura crítica para los intereses económicos de los países del continente (Sippel, 2024).

Además, la Armada ha participado recientemente en el ejercicio RIMPAC 2024 con una fragata, un pelotón de Infantería de Marina y un helicóptero, además de un oficial desempeñando el puesto de Segundo Comandante del ejercicio (*Comandante en Jefe de la Armada visita base de operaciones RIMPAC 2024*, 2024), en el mayor ejercicio marítimo conjunto-combinado del mundo, con un espectro de operaciones que abarcan desde la cooperación en caso de catástrofe hasta casos bélicos, incluyendo ejercicios de seguridad marítima y control del mar (Reinheimer, 2024).

A pesar de haber sido concebidas como una operación contra el terrorismo, las operaciones de interdicción marítima (MIO, del inglés *Maritime Interdiction Operations*) pueden efectuarse además en casos de contrabando o diversos tráficos ilegales. Corresponden a acciones efectuadas en la mar en que una partida aborda el buque —desde una embarcación o un helicóptero— para efectuar registro, en una suerte de acción policial, que permite encontrar contrabando, drogas, personas o armas, y ponerlas a disposición de la justicia al tocar tierra.

La interacción de la Armada con otros países no se limita a ejercicios. En el continente antártico, las Armadas de Argentina y Chile ejecutan desde hace un cuarto de siglo la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) en los meses de verano con el propósito de realizar tareas de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, así como control y combate de la contaminación, más los adecuados ejercicios de entrenamiento para cumplir cabalmente con dichas tareas, además de tareas de reaprovisionamiento de bases antárticas chilenas y argentinas. A lo largo de estos 25 años, la PANC ha efectuado múltiples rescates de diferentes embarcaciones que sufrieron accidentes en dicho continente, independiente de su nacionalidad, así como apoyo en la lucha contra la contaminación provocada por ellos, y tareas de apoyo a otras bases ante situaciones de emergencias médicas (*Patrulla Antártica Naval Combinada P.A.N.C.*, s. f.).

Para las tareas de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, además de la PANC, la Armada está permanente preparada, contan-

do con cinco centros coordinadores de rescate marítimo que tienen control sobre el área de búsqueda, rescate y salvamento marítimo de responsabilidad del país, y asigna las tareas a los buques cercanos al área de la tragedia, de acuerdo a los protocolos internacionales. Los medios de la Armada, ya sean buques, helicópteros o personal naval, se han visto activamente involucrados en rescates y salvamentos, en forma permanente, como parte de sus tareas (*Servicio de Búsqueda y Salvamento Marítimo*, 2022). La Armada monitorea, vigila y controla las aguas jurisdiccionales y del área SAR por medio de los sistemas vigentes bajo la Organización Marítima Internacional, con uso de tecnología satelital y otras, controlando la flota pesquera nacional y de otras banderas que operan en su área de responsabilidad. En este contexto, se ejecutan operaciones de patrullaje y vigilancia, tanto en la ZEE como fuera de ella, con buques pesqueros operando ilegalmente al interior de la zona indicada, con apoyos logísticos provistos por buques mayores ubicados fuera de esta zona jurisdiccional (Workshop de Seguridad Marítima, 2022, pp. 13–14).

Otro rol de la Armada en el espectro de las operaciones militares distintas de la guerra se relaciona con la incorporación de territorios al país. A fines del s. XIX, la Armada incorporó el territorio de Isla de Pascua, que actúa como puerta hacia el océano Pacífico, pero en tiempos más recientes, incluso el día de hoy, la Armada presta apoyo en la Patagonia y la zona de Chiloé, proveyendo soporte logístico a la zona, protegiendo su medio ambiente y entregando apoyo médico-dental en los canales chilotes por medio del buque *Cirujano Videla* desde hace casi 60 años.

Respecto a la protección del medio ambiente, Chile es signatario de distintos acuerdos internacionales para prevenir la contaminación, tanto proveniente de los buques como de otras fuentes marinas o terrestres (Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos, 2021, p. 11), en los que la Armada participa, principalmente como fiscalizador. Chile ha establecido distintas figuras de protección marítima en espacios marinos, que llegan a cubrir el 43% de su ZEE y Mar Territorial (Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos, 2021, p. 10).

En cuanto a la pesca INDNR, la Armada tiene la responsabilidad de combatirla en las aguas jurisdiccionales. Para ello, la Armada ejecuta diversos operativos, algunos de carácter más policial que mi-

litar, que incluye acciones en la mar y en tierra como control de acceso a puertos, controles sanitarios, control a comercio pesquero, etc. Todo ello se ejecuta en un marco de cooperación internacional y de participación de instancias multinacionales (Workshop de Seguridad Marítima, 2022, p. 13).

CONCLUSIONES

A pesar de no ser el espacio natural del ser humano, desde antaño el mar ha sido una importante fuente de recursos y comunicación que ha permitido el desarrollo de diferentes sociedades. Este importante dominio, y la zona en que interactúa con la tierra, debe ser protegido y resguardado para el beneficio actual y futuro de la humanidad, y allí las Armadas del mundo, y la Armada de Chile en particular, tienen un importante rol que cumplir, salvaguardando la vida humana en el mar, el medio ambiente, y la seguridad de la navegación.

En este contexto, las Armadas, además de planificar y desarrollar operaciones clásicas dentro del sector de la Defensa, actúan en otros ámbitos, en lo que se conoce como Operaciones Militares Distintas de la Guerra. Estos tipos de operaciones militares, para alcanzar el éxito, deben considerar la interoperabilidad con otras marinas, la cooperación con otras agencias del Estado y la participación de actores privados. Como dice el Almirante Stavridis: “Sólo mediante un alto nivel de integración entre las entidades internacionales, interagenciales y privadas puede haber alguna esperanza de abordar los retos inherentes al vasto mundo del mar” (2017, p. 228).

Las operaciones militares distintas de la guerra son una función permanente que desarrolla la Armada de Chile, incluso previo al desarrollo del concepto. La Armada de Chile, además de ser una fuerza naval que ejerce la disuasión, es un organismo polivalente que desarrolla múltiples tareas en apoyo de la seguridad y desarrollo del país. Para ello, ejecuta actividades en diferentes ámbitos en pos de entregar seguridad a las personas, al medio ambiente y al Estado.

La Armada de Chile es una institución que ayer, hoy y siempre, vela por los intereses nacionales en, desde y hacia el mar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Área SAR MRCC CHILE. (2020, abril 6). Directemar. <https://www.directemar.cl/directemar/seguridad-maritima/mrcc-chile/area-sar-mrcc-chile>
- Boletín Estadístico Marítimo 2023 (p. 200). (2024). Directemar. https://www.directemar.cl/directemar/site/docs/20230703/20230703133157/bem_2023_baja2.pdf
- Comandante en Jefe de la Armada visita base de operaciones RIMPAC 2024. (2024, julio 23). armada.cl. <http://www.armada.cl/armada/site/artic/20240723/pags/20240723121624.html>
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- CTF 151: Counter-piracy. (2024). Combined Maritime Forces. <https://combined-maritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>
- Espacios Marítimos de Chile: Legislación, Declaraciones Oficiales y Tratados Internacionales (p. 12). (2014). Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/19709/5/Espacio%20Maritimo%20de%20Chile_v2.pdf
- Estadísticas de Tránsito. (2024). Autoridad del Canal de Panamá. <https://pancanal.com/estadisticas/>
- Estrategia General de la Administración Marítima de Chile (p. 16). (2021). Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional. https://www.directemar.cl/directemar/site/docs/20220504/20220504092956/estrategia_final_2_8_22.pdf
- EUNAVFOR. (s. f.). Unión Europea. Recuperado 16 de agosto de 2024, de <https://eunavfor.eu/>
- García, M., Correa, J., Makshev, V., & Townley, B. (2020). Potential mineral resources of the Chilean offshore: An overview. *Andean Geology*, 47(1), 1. <https://doi.org/10.5027/andgeoV47n1-3260>

- I Workshop Virtual de Seguridad Marítima de la Junta Interamericana de Defensa* (p. 30). (2022). Junta Interamericana de Defensa. <https://jid.org/wp-content/uploads/2024/03/Informe-Final-I-Workshop-Seguridad-Maritima-ESP.pdf>
- Informe Sectorial de Pesca y Acuicultura 2022-2023* (p. 21). (2024). Subsecretaría de Pesca. https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-121323_documento.pdf
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017*. (2018). Ministerio de Defensa Nacional.
- Misión y visión*. (s. f.). Directemar. Recuperado 18 de agosto de 2024, de <https://www.directemar.cl/directemar/organizacion/mision-y-vision>
- Pallardy, R. (2024). *Achille Lauro hijacking*. Britannica. <https://www.britannica.com/event/Achille-Lauro-hijacking>
- Patrulla Antártica Naval Combinada P.A.N.C. — Artículos de Ushuaia - Ushuaia-Info*. (s. f.). Ushuaia-Info. Recuperado 17 de agosto de 2024, de <https://www.ushuaia-info.com.ar/articulos/patrulla-antartica-naval-combinada-panc.php>
- Piracy and Armed Robbery against Ships: Period 1 January—31 December 2015* (p. 55). (2016). ICC - International Maritime Bureau. <https://www.hellenicshippingnews.com/wp-content/uploads/2016/02/2015-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf>
- Piracy and Armed Robbery against Ships: Period 1 January—31 December 2022* (p. 55). (2023). ICC - International Maritime Bureau. <https://www.icc-ccs.org/reports/2022%20Annual%20IMB%20Piracy%20and%20Armed%20Robbery%20Report.pdf>
- Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar, la Pesca Ilegal No Delcarada y No Reglamentada* (p. 43). (2022). SERNAPESCA. <https://www.sernapesca.cl/app/uploads/2023/11/pan-indnr.pdf>
- Política Antártica Nacional 2021* (p. 19). (2021). Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20190906/20190>

906113642/3a_texto_politica_antartica_nacional_de_2021_aprobada_16_3_2021.pdf

Política de Defensa Nacional de Chile 2020. (2021). Ministerio de Defensa Nacional.

Política Oceánica Nacional (p. 57). (2018). Gobierno de Chile. https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/07/politica_oceanica_nacional_de_chile_ok-1.pdf

Programa Oceánico Nacional “Plan Oceánico Sostenible Chile 2023” (p. 34). (2023). Ministerio de Relaciones Exteriores. https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20230714/20230714170715/programa_oceanico_2023.pdf

Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. (1991). Secretaría del Tratado Antártico. <https://www.ats.aq/s/protocol.html>

Reinheimer, R. (2024, junio 28). *RIMPAC 2024 Kicks Off in Hawaii*. U.S. Pacific Fleet. <https://www.cpf.navy.mil/Newsroom/News/Article/3822005/rimpac-2024-kicks-off-in-hawaii/https%3A%2F%2Fwww.cpf.navy.mil%2FNewsroom%2FNews%2FArticle%2F3822005%2Frimpac-2024-kicks-off-in-hawaii%2F>

Schmidt Zaldívar, C., Naranjo Solano, J., & León Pedraza, M. (2021). *Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos Marinos y Microplásticos* (p. 36). Ministerio del Medio Ambiente. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/Estrategia-Nacional-para-la-gestion-de-residuos-marinos-y-microplasticos.pdf>

Servicio de Búsqueda y Salvamento Marítimo: 46 años salvaguardando la vida humana en el mar. (2022, diciembre 29). Armada de Chile. <http://www.armada.cl/armada/site/artic/20221229/pags/20221229183326.html>

Ship still stuck in Suez Canal as backlog grows to 150 other ships. (2021, marzo 25). *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/business/suez-canal-egypt-ever-given-1.5963207>

Sippel, J. (2024, agosto 9). *PANAMAX 2024 Kicks Off at Naval Station Mayport*. United States Navy. <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3867545/panamax-2024-kicks-off-at-naval-station-mayport/>

Stavridis, J. (2017). *Sea power: The history and geopolitics of the world's oceans*. Penguin Press. https://www.marinha.mil.br/ppgem/sites/www.marinha.mil.br/ppgem/files/upload/sea_power_the_history_and_geopolitics_of_the_worlds_oceans_pdfdrive.pdf

Till, G. (2009). *Seapower: A guide for the twenty-first century* (2a ed.).

EL COMPLEJO DILEMA DEL USO DE LA FUERZA CONTRA AERONAVES CIVILES.

Ariel Álvarez Rubio¹

INTRODUCCIÓN

Los abominables actos de terrorismo que tuvieron lugar en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001 y que dieron lugar a la pérdida de miles de vidas inocentes y gran destrucción, ocasionaron además graves efectos sobre los sobrevivientes quienes continuaban desarrollando un conjunto de problemas psicológicos, tales como el trastorno por estrés postraumático (TEPT), depresión, ansiedad y otras tantas conductas autodestructivas, incluyendo el alcoholismo y la drogadicción. La terrible tasa de mortalidad debida al ataque provocó un proceso de duelo extremadamente complicado y traumático².

Estos sucesos llevaron a que la comunidad internacional condenara firmemente estos actos, por considerarlos contrarios a las más elementales normas de conducta esperables en la sociedad. En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló que dichos actos, donde se utilizaron aeronaves civiles como armas de destrucción, eran contrarios a la letra y al espíritu del Convenio sobre

-
- 1 Doctor en Estudios Americanos mención Estudios Internacionales (USACH). Magíster en Humanidades mención Historia (UAI). Investigador asociado de Chihlee University of Technology R.O.C. (Taiwán). Jefe del Centro de Investigación y Estudios Estratégicos de ANEPE. Profesor de la Academia de Guerra Aérea. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1420-3074>
 - 2 Cfr. CÁRCAMO J., SÁNCHEZ-LACAY A. y LEWIS-FERNÁNDEZ R. "El impacto psicológico de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York: el trastorno por estrés postraumático y la recuperación de una ciudad traumatizada", en publicación digital de la Revista chilena de neuro-siquiatría, Vol. 40, NOV.2002, (última visita: 09.AGO.2024). Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-92272002000600008

Aviación Civil Internacional, y que constituirían graves delitos de violación al derecho internacional³.

Los atentados del 9/11, marcaron un punto de inflexión en relación a la prevención de atentados terroristas y, en la actualidad, podemos evidenciar una tendencia creciente en los países de la región sur de América Latina por emplear elementos de combate de sus respectivas Fuerzas Aéreas para realizar interceptaciones y, eventualmente, derribar aeronaves civiles que ingresen al espacio aéreo jurisdiccional, en actividades vinculadas al terrorismo; pero también, se ha buscado neutralizar otras amenazas, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas y, en general, el crimen organizado transnacional. De esta forma, apelando al derecho soberano que posee el Estado sobre su espacio aéreo, al carácter que este tiene como parte integrante de su territorio y a su derecho a protegerlo, es que diversos países tales como Colombia, Perú y Brasil, han dictado leyes y normas que contemplan el derribo de aeronaves civiles, como salvaguarda indirecta del derecho a la defensa que contempla el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Lo anterior, permite que ante la presencia de una aeronave civil declarada como hostil, se faculte el derribo por desobediencia o inobservancia de las instrucciones recibidas, en cumplimiento a un protocolo establecido previamente en el más alto nivel político-militar de cada país⁴.

3 Después de los sucesos de septiembre del 2001, las Naciones Unidas, a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), intensificó sus actividades para combatir el terrorismo mediante la aprobación, un mes después de aquellos acontecimientos, de la Resolución A33-1 "Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil". En esta Resolución, se insta a los Estados parte, de conformidad con el Artículo 4 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, a no emplear aeronaves civiles como armas de destrucción, y a reforzar la cooperación, dar cumplimiento a los convenios multilaterales sobre seguridad de la aviación y a la plena aplicación de las Normas y Métodos Recomendados Internacionales (SARPS), que por conveniencia se han designado como Anexos al citado Convenio (N. del A.).

4 Cfr. LITTUMA, M. y ENRÍQUEZ, V. "Interdicción aérea, estrategia para mantener el control del espacio aéreo", en publicación digital de la Revista Ciencia y Poder Aéreo, vol. 19, N° 2, 2024, pp. 6-18. Recuperado de <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.819> (última visita: 23.ABR.2024).

Sin embargo, por su parte, la OACI ha señalado reiteradamente la necesidad de evitar que se produzcan derribos de aeronaves civiles, señalando que el eventual derribo de un avión civil con pasajeros y tripulaciones inocentes a bordo es inaceptable, y solo puede ser atribuido al resultado de una coordinación civil-militar ineficaz, de un intercambio de información limitado, incluida la falta de información de inteligencia, y, en última instancia de un error humano⁵.

En el presente trabajo, inicialmente, se dan a conocer los esfuerzos que ha desarrollado la comunidad internacional para lograr un sistema de aviación internacional esencialmente seguro. Posteriormente, se analizan las medidas existentes para impedir la comisión de ilícitos en el espacio aéreo y las objeciones existentes respecto al uso de la fuerza contra aeronaves civiles. Luego, se presentan dos casos de empleo de la fuerza contra aeronaves civiles y a continuación, se detalla la visión nacional respecto a este complejo tema. Finalmente, se emiten algunas reflexiones referidas al efecto del uso de la fuerza contra aeronaves civiles con énfasis en la afectación sobre las relaciones de la comunidad internacional.

EL SISTEMA DE AVIACIÓN INTERNACIONAL Y LA SEGURIDAD

El transporte aéreo, es cada vez más importante para garantizar el intercambio de personas en el mundo y aparejado a aquello, ha surgido la necesidad de garantizar la seguridad tanto de los pasajeros como de las tripulaciones aéreas. Además de representar un cambio radical en los hábitos de viaje de gran parte de la población mundial, el sector de la aviación representa una rama fundamental de la economía del planeta. En este orden de ideas, los Estados y las organizaciones internacionales desempeñan un papel fundamental para la protección y la salvaguardia de las personas que viajan en aeronaves. A lo largo de los años, la comunidad internacional ha centrado sus esfuerzos en establecer un marco legislativo adecuado con la evolución del fenómeno del transporte aéreo.

5 Cfr. ICAO. "La iniciativa de cielos más seguros: esencial para evitar el derribo de aviones civiles", en publicación digital de ICAO de fecha 09.JUN.2023. Recuperado de <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/Safer-Skies-initiative-integral-to-preventing-shooting-down-of-civilian-aircraft.aspx> (última visita: 25.ABR.2024).

El término de la Segunda Guerra Mundial, vino acompañado de un evidente desarrollo técnico de los aviones y el establecimiento de una vasta red de transporte de pasajeros y carga, lo que ameritaba una urgente transformación de las instalaciones y rutas en función de estos nuevos fines civiles. En este escenario, el gobierno de EE. UU., invitó a 55 Estados a asistir a la Conferencia de Aviación Civil Internacional realizada en Chicago, el año 1944. La consecuencia inmediata de esta Conferencia fue la firma de un acuerdo denominado “Convenio sobre Aviación Civil Internacional”, más conocido ahora como el “Convenio de Chicago”, el cual vino a sentar las bases de las normas y procedimientos de la navegación aérea mundial en tiempos de paz⁶.

Con el Convenio de Chicago se formalizó la expectativa de que se establecería un organismo especializado, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), para organizar y apoyar la intensa cooperación internacional que requeriría la naciente red del transporte aéreo mundial. El mandato principal de la OACI fue y continúa siendo, ayudar a los Estados a alcanzar el nivel más alto posible de uniformidad en la reglamentación, normas, procedimientos y organización de la aviación civil. Con el tiempo, el número de Anexos al citado Convenio ha aumentado y la evolución de estos ha sido tal que, en la actualidad, contienen más de 12.000 normas y métodos recomendados (SARPS) internacionales que, en su totalidad, se han acordado mediante el consenso de los actuales 193 Estados miembros de la OACI. Estos SARPS, sumados al extraordinario avance y las contribuciones de los explotadores y fabricantes del sector del transporte aéreo en los decenios transcurridos, han hecho posible que se reconozca que la red de transporte aéreo internacional moderna es un elemento impulsor fundamental del desarrollo socioeconómico y uno de los logros de cooperación más importantes de la humanidad⁷.

Según la Dra. Ángela Marina Donato, a partir de su puesta en operación hace ya más de 75 años, la OACI ha dedicado todos sus esfuerzos al desarrollo de un sistema de aviación internacional eficiente, ordenado y especialmente seguro. La seguridad, representa el

6 Cfr. ÁLVAREZ, A. “Uso de la fuerza como resguardo de la soberanía aeroespacial: el caso de los países de la Región Sur de América Latina”, en Anuario 2017 del Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales CEEA, Año N° 3, marzo de 2018, pp. 102-103.

7 Ídem.

cimiento de todo el sistema aeronáutico, el que permite que surquen los cielos diariamente miles de aeronaves civiles y aerocomerciales, constituyendo su tutela, los objetivos estratégicos más importantes que vienen reforzándose a lo largo de estos últimos años. En relación a la influencia internacional que ejerce la OACI, la Dra. Donato destaca que este organismo no tiene más poder que el que cada uno de los Estados Contratantes soberanos quiera ejercer, en procura de los objetivos estratégicos definidos, a saber, la seguridad, regularidad y eficiencia del sistema de aviación civil internacional, y donde se ha pretendido concretar una red mundial de seguridad contra los actos de interferencia ilícita⁸.

Agrega que hay de por medio, el reconocimiento de la soberanía de cada Estado que supedita la acción del organismo internacional al consentimiento o permiso por parte de la membresía de los Estados, respecto a las decisiones y orientaciones para erradicar o al menos atenuar la comisión de ilícitos. De esta forma, según opinión de la Dra. Donato, la OACI ha brindado a la comunidad internacional un verdadero “arsenal” constituido por herramientas tecnológicas, procedimientos y orientaciones, al cual debe sumarse el importante aporte de los convenios de derecho aeronáutico penal y las medidas preventivas y represivas que cada Estado, luego de la adhesión por los medios constitucionales que correspondan, adopte en su respectivo ordenamiento jurídico⁹.

MEDIDAS CONTRA LA COMISIÓN DE ILÍCITOS EN EL ESPACIO AÉREO

Según Alicia Presto Lausarot, la mayoría de los autores considera al espacio aéreo como un bien que tiene medida de valor, y es susceptible de propiedad, y posible objeto de soberanía. En este contexto, en general, se reconoce el espacio aéreo como la resultante de la proyección de líneas imaginarias hacia la atmósfera desde los

8 DONATO, A. “La OACI y el terrorismo aeronáutico”, en publicación digital del Centro de Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial CEDAE, Buenos Aires, Argentina, 16.SEP.2015. Recuperado de <https://cedaeonline.com.ar/2015/09/16/la-oaci-y-el-terrorismo-aeronautico/#content> (última visita: 20.AGO.2024).

9 Ídem.

territorios marítimos y terrestres bajo soberanía nacional o de responsabilidad nacional en sus diferentes grados¹⁰.

Por lo tanto, en lo que respecta a este espacio aéreo nacional, los diferentes Estados ejercen soberanía, derechos y jurisdicción en los espacios suprayacentes a su respectivo territorio continental, insular y mar territorial. Este principio de soberanía de los Estados, en el espacio aéreo situado sobre su territorio, es reconocido por la Comunidad Internacional Aeronáutica, y ha sido confirmado en la ya mencionada Conferencia Internacional de Aviación Civil o “Convención de Chicago” del año 1944¹¹.

Ahora bien, las responsabilidades de los Estados en sus respectivos espacios aéreos nacionales se encuentran definidos tanto en el referido Convenio de Chicago, como también en los acuerdos que dieron origen a la OACI; por lo tanto, se puede inferir que es en la OACI, donde la comunidad internacional acuerda, como deber de los Estados, otorgar seguridad y protección a la navegación aérea en una forma estandarizada y normada. Un aspecto fundamental para el ejercicio de la soberanía sobre el espacio aéreo es el control de este, cuya responsabilidad normalmente es compartida entre la fuerza aérea y la organización de aviación civil del respectivo Estado, lo cual implica el diseño y ejecución de procedimientos y protocolos de coordinación entre sus correspondientes componentes. Las actividades aéreas que en principio se oponen a la legislación del Estado de superficie, son las violaciones de espacio aéreo y las interferencias ilícitas.

10 PRESTO, A. “El Espacio Aéreo y su Régimen Jurídico”, ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios “Los Ámbitos de la Defensa Nacional. Aportes para un debate”. Montevideo, Uruguay, 2005. Recuperado de https://www.esa.int/About_Us/Space_Law_virtual_network_with_Latin_American_countries/PU-BLICACIONES_DEL_CIDAE_Continuacion (última visita: 20.AGO.2024).

11 La soberanía sobre el espacio aéreo se encuentra consagrado como el principio más relevante que reconoce el Convenio de Chicago, toda vez que es reconocida como absoluta y exclusiva del Estado respecto de aquel espacio que corresponda a sus límites territoriales. En este contexto, los demás principios pasan a ser considerados como subsidiarios al reconocimiento de la soberanía, que además les sirve como fundamento. Cfr. NAVARRO, M. “El uso de la fuerza en la defensa del Espacio Aéreo”; en Revista Minerva de la Academia de Guerra Aérea, N° 76, Santiago, Chile, 2016, pp. 45-46.

Como el espacio aéreo es parte integrante del territorio estatal, es, como éste, inviolable, razón por la cual el sobrevuelo y aterrizaje de las naves extranjeras, tanto civiles como militares, están prohibidos, en principio, salvo que exista un acuerdo consignado en un tratado internacional o en un permiso especial del gobierno del estado territorial. Para regular esta situación, el Convenio de Chicago establece una distinción entre «aeronaves de Estado» y «aeronaves civiles o privadas». A la primera clase corresponden las aeronaves «utilizadas en servicios militares, de aduana o de policía» (literal b, del artículo 3º), y para ellas está terminantemente prohibido volar «sobre el territorio de otro Estado» o aterrizar en él, salvo autorización especial y siempre que se realice el vuelo «de conformidad con las condiciones de la autorización» mencionada (literal c, del artículo 3º). Este mismo principio se aplica a la «aeronave capaz de volar sin piloto», por disposición del precitado Convenio (artículo 8º). La segunda clase de aeronaves, es decir, las civiles o privadas, son, por exclusión, las que no se encuentran comprendidas dentro de las llamadas «de Estado», y el Convenio de Chicago, a efectos de la regulación del sobrevuelo, distingue entre las que se utilizan o no, en «servicios internacionales regulares». A las aeronaves que no se dedican a tales servicios, se las autoriza a penetrar en el territorio de los Estados «o sobrevolarlo sin escalas, y a hacer escalas en él con fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo», a reserva del «derecho del Estado sobrevolado» de exigirles aterrizar (inciso 1 del artículo 5º). Es decir, las aeronaves civiles que no prestan servicios internacionales regulares tienen el llamado «pasaje inofensivo» o «tránsito inocente», con lo que se quiere significar «el privilegio de volar sobre el territorio sin aterrizar», como lo precisa el Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional (sección I)¹².

A estas aeronaves, igualmente, se les concede la llamada escala técnica, por la que se entiende «el privilegio de aterrizar para fines no comerciales» (Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional, sección I). Estas dos libertades vienen a restringir, a limitar la llamada «soberanía plena y exclusiva» del Estado sobre su espacio aéreo,

12 Cfr. BMDC. “El Protocolo de Montreal de 1984 y la violación del espacio aéreo por aeronaves civiles”, en publicación digital de BMCD. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3039/3300#:~:text=De%20donde%20puede%20concluirse%2C%20en,ha%20establecido%20a%20tales%20efectos>. (última visita: 20.AGO.2024).

no solo para los Estados obligados por el Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional de 1944, sino a todos los demás, porque, dichos preceptos pueden entenderse como normas de derecho internacional consuetudinario, dada su aceptación y práctica generalizada dentro de la comunidad aeronáutica internacional¹³.

Precisada en sus grandes lineamientos la regulación internacional que los Estados siguen actualmente para el ejercicio de su soberanía en el espacio aéreo es fácil comprender cómo la transgresión de tales disposiciones constituye una violación de su soberanía, pues violar significa «infringir o quebrantar una ley o precepto», y acá estamos frente al quebrantamiento del ordenamiento jurídico del espacio aéreo del Estado sobrevolado. De donde puede concluirse, en términos generales, que la violación del espacio aéreo ocurre cuando se sobrevuela el espacio aéreo ubicado sobre el territorio de un Estado, sin cumplir las disposiciones legales que él ha establecido a tales efectos¹⁴.

Ahora bien, las violaciones de espacio aéreo pueden admitir múltiples variaciones, tales como: 1) el ingreso no autorizado de una aeronave de Estado al espacio soberano de otro Estado; 2) el ingreso no autorizado de una aeronave de Estado a zonas del espacio aéreo limitadas o prohibidas definidas por otro Estado; 3) cuando un servicio aéreo internacional no respeta las rutas aéreas fijadas por otro Estado; 4) el ingreso no autorizado de una aeronave civil al espacio soberano de un Estado; y 5) el ingreso de una aeronave civil al espacio aéreo soberano de un Estado con la finalidad específica de realizar actividades incompatibles con el Convenio de Chicago.

Por otra parte, según el Anexo 17 al Convenio de Chicago, constituyen actos de interferencia ilícita los siguientes: 1) el apoderamiento ilícito de aeronave en vuelo; 2) el apoderamiento ilícito de aeronave en tierra; 3) la toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos; 4) la intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave o en recintos aeronáuticos; 5) la introducción de armas o artefactos (o sustancias) peligrosos a bordo de una aeronave o aeródromo con fines criminales; y 6) la comunicación de información falsa que comprometa la seguridad de una aeronave en vuelo, o en tierra, o la

13 Ídem.

14 Ídem.

seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeródromo o en el recinto de una instalación de aviación civil¹⁵.

Ante estas acciones, el Estado afectado puede tomar las medidas que estime adecuadas tendientes a poner fin a dicha situación, incluyendo la interceptación, pero con restricciones para utilizar la fuerza. Aclarando lo anterior, es necesario resaltar que, tratándose de una aeronave de Estado, el país afectado puede efectuar todos aquellos actos tendientes a poner fin a la violación, incluyendo su interceptación, pero absteniéndose, en principio de utilizar la fuerza. Lo anterior, por cuanto el no uso de la fuerza es un principio general de las relaciones entre Estados, a menos que se den los supuestos de la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En el caso de las aeronaves civiles que violen el espacio aéreo soberano, la legislación internacional vigente recomienda evitar las interceptaciones aéreas y considerarlas como “último recurso” y con la sola finalidad de establecer la identidad de las aeronaves y de proporcionarles ayudas para la realización segura del vuelo, todo en conformidad a lo que establece el Anexo 2 de la OACI “Reglamento del Aire”, cuyas normas se consideran complementarias a lo que se dispone en el artículo 3bis del Convenio de Chicago¹⁶.

En cuanto a las medidas emprendidas por el Estado en contra de acciones terroristas y del crimen organizado que utilicen aeronaves civiles, se ha producido un debate en la comunidad internacional, sobre todo en lo referido al empleo de la fuerza letal para contrarrestar dichas amenazas. Por ejemplo, en un ataque terrorista que pretenda hacer colisionar una aeronave civil en contra de la población pareciera ser, *a priori*, que la solución más aceptable sería producir su derribo en forma preventiva. Sin embargo, aquello implica necesariamente un dilema moral difícil de resolver, toda vez que debemos preguntarnos acaso derribar a un avión es compatible o no con los mandatos que surgen de los distintos tratados de derechos humanos, donde se establece que la dignidad humana es inviolable. Específicamente, en el caso de un derribo de avión con pasajeros civiles, la dignidad hu-

15 OACI. “Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Seguridad de la aviación”, en publicación digital de la OACI de fecha JUL.2022, pág. 1-1. Recuperado de https://www.dgac.gob.bo/wp-content/uploads/2022/10/Anexo17_12ed_Enm18_ES.pdf (última visita: 20.AGO.2024).

16 Cfr. NAVARRO. Op. Cit. pp. 18-22.

mana de dichos pasajeros se estaría violando para así proteger a otras potenciales víctimas inocentes. Sin embargo, también se podría sostener que, para este caso, los pasajeros del avión de cualquier modo perderán la vida, y, por lo tanto, el argumento se centraría entonces en que es posible disponer de la vida de los pasajeros del vuelo dado que, en definitiva, se estaría adelantando un desenlace que ocurrirá irremediabilmente¹⁷.

Para el caso de un derribo de aeronaves de narcotraficantes, de traficantes de armas y de otros actores del crimen organizado, se podría inferir que aquello sería el equivalente a una “pena de muerte”. Lo anterior, por cuanto el derribo o la inutilización de una aeronave en vuelo, implica necesariamente muy pocas o casi nulas probabilidades de vida para quienes van a bordo. Al respecto, algunos autores sostienen que el análisis de hechos, eventos y procedimientos, fundados esencialmente en la “evidencia” de un peligro grave e inminente, que amerite el derribo o la inutilización de la aeronave es una decisión con un alto grado de “discrecionalidad”, toda vez que resulta ciertamente complicado determinar con exactitud las razones por las cuales la aeronave no acató las instrucciones, medidas u órdenes dictadas por la aeronave interceptora o por otra autoridad competente. Aparte del alto grado de incertidumbre, la responsabilidad del derribo recaería sobre una única persona, que tendría que disponer la muerte de un determinado número de personas sin una certeza jurídica¹⁸.

Ahora bien, buscando conjugar los intereses del Estado territorial relacionados con el ejercicio de su soberanía en el espacio aéreo y los de la comunidad internacional referidos a la seguridad de la aviación civil, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se ha dedicado al estudio de una reglamentación clara y precisa, que

-
- 17 Cfr. BEADE, G. “¿Derribar un avión actuando en estado de necesidad? Los límites de la dogmática penal y la necesidad de analizar dilemas morales mediante la ética normativa”, en publicación digital de la Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 58, JUL.2022. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512022000100079 (última visita: 09.AGO.2024).
- 18 MARCANO, M. “El derribo o inutilización de aeronaves civiles como pena de muerte”, en publicación digital de la Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico, N° 49, JUL.2019. Recuperado de https://www.rlada.com/articulos.php?Hash=3fe76172ce4f6849c71d19e410756483&hash_t=328a-59733637f6608fa76930328ae9a4#indice_0 (última visita: 09.AGO.2024).

conjugue los intereses del Estado territorial relacionados con el ejercicio de su soberanía en el espacio aéreo y los de la comunidad internacional referidos a la seguridad de la aviación civil.

De esta forma, la OACI, en su XXV Período de Sesiones (Extraordinario) celebrado en Montreal (Canadá), el 10 de mayo de 1984, incorporó como artículo 3bis un nuevo texto al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, hecho en Chicago el 7 de diciembre de 1944, y que regula lo vinculado con la aviación civil internacional. La citada norma entró en vigencia a partir del 1 de octubre de 1998, y su texto reconoce que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio, pero sin embargo insta a abstenerse de recurrir al uso de la fuerza en contra de las aeronaves civiles en vuelo y que, en caso de interceptación, no debe ponerse en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves ni la seguridad de éstas, dejando en claro que la citada disposición no modifica en modo alguno los derechos y las obligaciones de los Estados estipulados en la Carta de las Naciones Unidas.

OBJECIONES AL USO DE LA FUERZA CONTRA AERONAVES CIVILES

Tal como ha señalado Navarro, el uso de la fuerza en las interceptaciones aéreas, especialmente de aeronaves civiles, es uno de los problemas más delicados y complejos de la actividad aeronáutica, toda vez que, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, más de 1.000 pasajeros y tripulantes de aviones civiles han perdido la vida en incidentes relacionados con el uso de la fuerza contra estas aeronaves. Aunque no todos han sido el resultado directo de interceptaciones aéreas propiamente tales, el número comparativamente grande de incidentes perfila los riesgos de operaciones en zonas de conflicto o tensión internacional o, en algunos casos, doméstica. Las interceptaciones aéreas ponen en conflicto real o aparente, diversos valores y principios internacionalmente reconocidos y normados: la soberanía del Estado sobre su espacio aéreo, su derecho a impedir y eventualmente reprimir violaciones al mismo y su derecho a la legítima defensa; y por otra parte, las libertades del aire y la seguridad de las operaciones aéreas; y en una óptica más profunda, el derecho

a la vida y la integridad física de los pasajeros y tripulantes de las aeronaves civiles¹⁹.

Según Navarro, uno de los temas prioritarios de la agenda internacional ha sido el incremento constante de la seguridad de la aviación civil y uno de los componentes más sustanciales de este incremento dice relación con la protección de las aeronaves en vuelo, frente a potenciales acciones de fuerza en su contra por parte de actores formales del sistema internacional (los Estados). Lo anterior llevó a la incorporación del artículo 3bis al Convenio de Chicago, con lo cual se produjo un reforzamiento muy importante en esta materia y debió haber asegurado a las aeronaves civiles de los avatares del uso de la fuerza en su contra de manera definitiva. Sin embargo, la evolución de la seguridad internacional afectó una vez más y sigue afectando a la aviación civil, y a partir de los atentados del 9/11, el empleo de las aeronaves como armas en sí mismas dejó de ser una posibilidad y se convirtió en una realidad, con efectos potencialmente devastadores para la seguridad de muchos países. Algo similar ha ocurrido con el uso masivo de aeronaves para tráfico ilícitos como parte de redes criminales transnacionales. Lo anterior, ha producido una oposición de intereses y un conflicto jurídico. Por una parte, está la seguridad de las aeronaves civiles, y especialmente de sus tripulantes y pasajeros, amparada por el artículo 3bis del Convenio de Chicago; por otro lado, la seguridad de los Estados y su derecho a defenderse de agresiones y de las violaciones a su soberanía implícitas en la comisión de actos ilegales en su espacio aéreo, incluso haciendo uso de la fuerza, lo que implica la potencial destrucción de las aeronaves ofensoras²⁰.

Al respecto, es la propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), quien ha señalado que el terrorismo tiene efectos muy reales y directos sobre los derechos humanos, con consecuencias devastadoras para el ejercicio del derecho a la vida, la libertad y la integridad física de las víctimas. Además de ese costo individual, el terrorismo puede desestabilizar gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la

19 Navarro. Op. Cit. p. 5.

20 Ídem.

seguridad y amenazar el desarrollo social y económico. Todos estos tienen también efectos reales sobre el goce de los derechos humanos²¹.

Por lo tanto, se considera que la seguridad del individuo es un derecho humano fundamental y, en consecuencia, la protección de los individuos es una obligación fundamental del gobierno. Los Estados, en consecuencia, tienen que velar por los derechos humanos de sus nacionales y de otros mediante la adopción de medidas positivas para protegerlos contra la amenaza de actos terroristas y para llevar ante la justicia a los autores de esos actos. Sin embargo, la misma ACNUDH advierte que en los últimos años, las propias medidas adoptadas por los Estados para luchar contra el terrorismo con frecuencia han planteado graves retos a los derechos humanos y al imperio de la ley. De hecho, algunos Estados han recurrido a la tortura y otros malos tratos para luchar contra el terrorismo; otros han devuelto a los sospechosos de realizar actividades terroristas a países donde deben enfrentar un riesgo auténtico de tortura o de otros abusos graves de derechos humanos; en algunos lugares, se menoscaba la independencia del poder judicial o se abusa de los tribunales excepcionales; y también han existido ocasiones en que se ha impedido el acceso al derecho a un juicio justo²².

Por su parte, Mariano César Bartolomé también es de opinión que los legítimos esfuerzos internacionales por erradicar la actividad terrorista no deben vulnerar el respeto de los derechos humanos, toda vez que “la guerra contra el terrorismo no es un argumento para relativizar la protección de la dignidad humana”. Siguiendo el argumento anterior, Bartolomé destaca el llamado realizado por el secretario general de las Naciones Unidas, al conmemorar el primer aniversario del 9/11: “El terrorismo es por sí mismo un ataque directo a los Derechos Humanos y al Estado de derecho. Si en nuestra lucha contra

21 ACNUDH. “Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo”, Folleto Informativo N° 32 de la ONU, New York, EE. UU., recuperado de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf> (última visita: 26. AGO.2024).

22 Ídem.

ese fenómeno sacrificamos esos valores, estaremos entregando una victoria a los terroristas”²³.

Para Michael Ignatieff, nos encontramos insertos en una era de guerra contra el terrorismo global, donde la lucha se ha tornado muy compleja ya que para derrotar el terror se requiere violencia, y en muchas ocasiones también se recurre a la coacción, al engaño, al secreto y a la violación de derechos. Según Ignatieff, el terrorismo, lejos de ser un fenómeno de importancia menor ha deformado el desarrollo institucional de las democracias y, con ello, ha sido inevitable que se desate la violencia, puesto que como argumenta: “La violencia se presenta en la lucha entre un Estado constitucional liberal y un enemigo terrorista, cayendo muchas veces en el más puro nihilismo, es decir, en la violencia por la violencia”²⁴.

Lo anterior, nos lleva a pensar, que para combatir las acciones terroristas los gobiernos se han visto obligados a actuar haciendo uso de todas las capacidades disponibles y, en muchas ocasiones, los grandes principios y escrúpulos morales han perdido su influjo sobre los agentes del Estado encargados de ejecutar la lucha contra-terrorista. De hecho, en algunas ocasiones, estos mismos agentes han comenzado su actuación guiados por ideales muy altos, para luego progresivamente, traicionar sus creencias iniciales con la justificación de que ello constituiría un mal menor ante el mal mayor que representa el terrorismo.

Según Joaquín García-Huidobro y Alejandro Miranda Montecinos²⁵, la tradición central de la ética y la filosofía jurídica occidentales se ha planteado la cuestión de los límites que se imponen a quien participa en una guerra justa, que por analogía sería también

23 BARTOLOMÉ, M. “La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz”, en Libros de la Colección de Investigaciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE, Ed. Alfabetas Artes Gráficas, Santiago, Chile, 2006, pp. 276-277.

24 IGNATIEFF, M. “El mal menor. Ética Política en una era de Terror”, Ed. Taurus, Bogotá, Colombia, 2004, pp. 7-11.

25 GARCÍA-HUIDOBRO, J. y MIRANDA, A. “Sobre la licitud de la destrucción de una aeronave agresora que lleva pasajeros inocentes”, en Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 20, N° 2, 2013 pp. 351-371, recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/rducn/v20n2/art13.pdf> (última visita: 26.AGO.2024).

aplicable al combate contra el terrorismo. Ambos, destacan que otros autores como Leo Strauss, han pretendido ampliar al máximo estos límites, señalando que la licitud de lo que se puede hacer en una guerra depende por completo de lo que hace el enemigo, de manera que, si el enemigo es una potencia totalitaria o una agrupación sin escrúpulos, el margen de maniobra de los defensores del orden es amplísimo. Siguiendo este razonamiento es que se podría argumentar que “algunas veces (en situaciones extremas o urgentes) sería justo apartarse incluso de los principios más generales del derecho natural”. Con todo, ambos autores agregan que la anterior, es una posición minoritaria dentro de esa tradición y afirman que hay ciertas acciones que nunca es lícito llevar a cabo²⁶.

Para García-Huidobro y Miranda, una forma inédita del terrorismo propio del siglo XXI, ha sido la utilización de aeronaves civiles que son secuestradas y empleadas como proyectiles por terroristas dispuestos a auto inmolarse. Como estas naves van cargadas de pasajeros civiles, se presenta el problema de si es lícito usar la fuerza contra ellas como medio de defensa, aunque eso signifique la muerte segura de civiles inocentes. El problema es importante, entre otras razones, porque da cuenta de una convicción constante en la tradición central de Occidente en el campo de la ética, a saber, que las actividades bélicas deben someterse a los dictados de la razón²⁷.

26 Según ambos autores, el combate al terrorismo es una peculiar forma de enfrentamiento bélico, en la que el agresor habitualmente se caracteriza precisamente por no aceptar límite alguno. Cfr. GARCÍA-HUIDOBRO y MIRANDA. Op. Cit. p. 352.

27 Al respecto, resulta útil mencionar que la legislatura alemana, posterior a los hechos acaecidos el 9/11 y luego de que el año 2003, una aeronave deportiva amenazara estrellarse contra el Banco Central Europeo en Frankfurt, dictó reglas para interceptar y derribar lo que denominaron aeronaves “renegadas”, esto es, aeronaves civiles en poder de individuos que pretendan utilizarlas como armas. Esta ley entró en vigor el año 2005, pero fue impugnada por cuatro abogados y un piloto quienes presentaron un recurso de amparo por considerar que dicha medida podía afectar los derechos fundamentales, ya que no se podía ponderar cuantas personas podían morir en tierra y en el respectivo avión ante un derribo. Como resultado, se emitió la sentencia BVERFG 115, 118 1 BvR 357/05 de fecha 15.FEB.2006, donde el tribunal Constitucional Federal alemán, declaró inconstitucional el respectivo artículo de la Ley de Aviación Civil que avalaba dichas acciones, argumentando que se trasgredía el respeto a la vida y la dignidad humana. Cfr. PAREDES, M. “La sentencia BverfG 115, 118 1 BvR 357/05 del 15 de Febrero de 2006 del Tribunal Constitucional Federal alemán, que declara inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Aviación Civil. Un precedente sobre el respeto a la vida y la dignidad humana”. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200012 (Última visita: 26.AGO.2024).

En la actualidad, tráfico ilícito de drogas, conlleva a la ejecución de otras actividades criminales, tales como el tráfico de armas y material bélico; tráfico de migrantes y trata de personas, especialmente de mujeres y niños; blanqueo de capitales; tratamiento de residuos tóxicos, entre otras; las cuales han logrado infiltrarse en todos los poderes de una nación, consiguiendo reclutar y penetrar entidades de control, sistema judicial y poder político, acoplando leyes que favorecen el cometimiento de dichas actividades. El accionar del Crimen Organizado Transnacional (COT), vinculado al narcotráfico y sus delitos conexos, ha permeado la seguridad de los Estados y vulnerado, en varias ocasiones, la soberanía de sus respectivos espacios aéreos.

Con todo lo anterior, se puede argumentar la existencia de dos suposiciones relevantes: primero, que la guerra en contra del terrorismo y el crimen organizado puede ser justa y, segundo, que, en la guerra contra el terrorismo y el crimen organizado, por muy justa que pueda ser, no vale todo. En este contexto, cobra plena validez lo expresado en el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: “El derecho a la vida solo puede ser protegido adecuadamente si se observan todas las restricciones sobre el uso de la fuerza establecidas por el derecho internacional. Existe también el peligro de que leyes como la recientemente aprobada por Honduras para permitir al Estado derribar aviones civiles puedan justificar violaciones del derecho a la vida, por ejemplo, bajo el pretexto de la lucha contra la droga”²⁸.

ESTUDIO DE CASOS

Tal como se ha señalado, en relación a las experiencias de interceptaciones aéreas que han derivado en uso de la fuerza, se puede señalar que las mayores críticas se refieren al hecho de que las acciones de derribo vendrían a ser el equivalente a una pena de muerte sin juicio previo; acción que adicionalmente también puede cobrar víctimas inocentes, dado que con este tipo de medida extrema se podría

28 Cfr. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. “Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, Documento N° A/HRC/26/36 de fecha 01.ABR.2014, p. 24. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9615.pdf> (última visita: 23.AGO.2024).

estar alentando una inconveniente práctica de primero matar y luego preguntar.

En este contexto, vale la pena recordar dos hechos, de los cuales uno de ellos acaeció en nuestra región y que vienen a dar cuenta de violaciones al espacio aéreo, interceptaciones con uso de la fuerza letal y errores de procedimientos o intencionalidad, que derivaron en muertes de personas inocentes.

En ambos casos, resulta evidente que, ante la existencia de ambigüedades, descoordinaciones o trasgresiones a los procedimientos de interceptación, pueden surgir graves problemas.

El caso del vuelo KAL 007

A las 03:26 hrs., hora de Tokio, el 1 de septiembre de 1983, un avión interceptor soviético Su-15 disparó dos misiles aire-aire contra el avión Boeing 747 de Korean Airlines (KAL), identificado como vuelo 007, destruyendo el avión y matando a los 269 miembros de la tripulación y pasajeros. Los antecedentes disponibles, señalan que las unidades de defensa aérea soviéticas habían estado siguiendo el avión durante más de una hora mientras entraba y salía del espacio aéreo soviético sobre la península de Kamchatka. La orden de derribar el avión se dio cuando estaba a punto de abandonar el espacio aéreo soviético por segunda vez después de sobrevolar la isla Sajalín y, por lo tanto, es probable que el avión haya sido derribado en espacio aéreo internacional.

El vuelo KAL 007 había despegado desde el Aeropuerto Internacional John Fitzgerald Kennedy con destino final en Seúl y con 269 personas a bordo: 105 coreanos (incluidos los 29 tripulantes), 61 estadounidenses, entre los que se contaba el congresista republicano Larry Mac Donald, 28 japoneses, 22 taiwaneses, 15 filipinos, 14 chinos, 10 canadienses, 6 tailandeses, 4 australianos, 1 sueco, 1 indio, 1 vietnamita y 1 malayo. Sin saberlo, todos volaban hacia la muerte. El Boeing 747 hizo escala en Anchorage, Alaska, de donde despegó a las 14 GMT, con cuarenta minutos de atraso. A las 16:30 GMT (01:30 hrs. de la madrugada en el extremo oriente soviético), comenzó a desviar-

se de su ruta y penetró en el espacio aéreo soviético en dirección a la base aeronaval de Petropavlosky, en la Península Kamchatka²⁹.

Los radares de la estación militar detectaron al “avión intruso” y desde allí despegaron cuatro aeronaves Mig 23 en su búsqueda. Demoraron 23 minutos en encontrarlo, cuando el Boeing estaba saliendo del espacio aéreo soviético y entraba en la zona internacional del mar de Okhotsk. Los aviones militares volvieron a la base y se avisó a las bases de la isla Sajalín, hacia donde la aeronave coreana parecía dirigirse. Sajalín, era un lugar particularmente sensible desde el punto de vista estratégico militar soviético, en especial por el permanente tránsito de submarinos nucleares por el mar de Okhost. Según el documento “Soviet Military Power”³⁰ de la Agencia de Inteligencia de la Defensa estadounidense, la isla contaba con dos bases aéreas, una base naval, un aeropuerto civil, un astillero y una dotación permanente de 20.000 soldados. Ni la isla ni su espacio aéreo figuraban en la ruta programada para el vuelo 007, pero inexplicablemente, a las 02:42 hrs. (hora soviética), el Boeing 747 entró allí³¹.

Apenas el avión de pasajeros coreano se introdujo en el espacio aéreo de la isla Sajalín, desde una de las bases despegaron seis cazas para interceptarlo. A las 03:05 hrs., el SU-15 pilotado por el teniente coronel Guennadi Osipovich avistó el objetivo, que volaba a 10.000 metros de altura y a unos 750 kilómetros por hora. A esa velocidad, en unos veinte minutos saldría nuevamente del espacio aéreo soviético. El piloto del Boeing, Chun Byung-il, y su copiloto, Kim Si-il no parecían tener idea de dónde estaban realmente, ni tampoco de lo que estaba ocurriendo alrededor de su avión. A las 03:16 hrs., se pusieron en contacto con la torre de control de Narita, Japón, y pidieron autorización para subir a 12.000 metros e indican su posición. Byung-il

29 Cfr. CECCHINI, D. “El derribo del vuelo 007: un misil soviético, un avión espía, 269 pasajeros muertos y el mundo al filo de una guerra nuclear”, en publicación digital de INFOBAE.COM de fecha 31.AGO.2023. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2023/09/01/el-derribo-del-vuelo-007-un-misil-sovietico-un-avion-espia-269-pasajeros-muertos-y-el-mundo-al-filo-de-una-guerra-nuclear/> (última visita: 20.AGO.2024).

30 Cfr. DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY. “Soviet Military Power”, en publicación digital de Defense Intelligence Agency (DIA) del año 1981. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/567546211/Soviet-Military-Power-1981> (última visita: 20.AGO.2024).

31 CECCHINO. Loc. Cit.

informó a la torre que estaba en su ruta normal, volando al sur de las islas Kuriles. Inexplicablemente, los operadores de la torre no comprobaron o, si lo hicieron, no le informaron que esos datos no coincidían con la posición que indicaba el radar³².

A las 03:20 hrs., el teniente coronel Osipovich recibió la orden de acercarse al Boeing coreano y hacer un disparo de advertencia. Los registros de las conversaciones con la base no dan elementos para saber si lo hizo o no. A las 03:26 hrs., el vuelo 007 estaba a un minuto de salir a salvo del espacio aéreo soviético, pero nunca pudo hacerlo. A las 03:26 hrs., el diálogo radial que fue captado por las Fuerzas de Autodefensa de Japón, entre la base aérea de la isla y el teniente coronel Osipovich, piloto de un caza SU-15 en misión de interceptación de un avión intruso fue el siguiente: Base: "Apunten al objetivo". Piloto: "Blanco en la mira". Base: "Disparen". Piloto: "Fuego". Base: "Informe". Piloto: "El blanco está destruido". Luego del ataque aéreo, los restos del avión derribado cayeron repartiéndose entre aguas soviéticas y aguas internacionales. Eso implicó que ninguna de las partes tuviera todos los elementos para saber qué había ocurrido realmente. Tampoco compartieron la información³³.

Gracias a las comunicaciones interceptadas por Estados Unidos y Japón, la Casa Blanca se enteró del derribo a las pocas horas y, con el secretario de Estado George Shultz a la cabeza, denunció el acto soviético como un asesinato en masa deliberado. El presidente Ronald Reagan lo llamó «un acto de barbarie, nacido de una sociedad que desprecia sin sentido los derechos individuales y el valor de la vida humana y busca constantemente expandirse y dominar otras naciones»³⁴.

Por su parte, la inteligencia de la USAF discrepó de la prisa por emitir juicios en ese momento, y finalmente la propia Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), llegó a un consenso de que los sovié-

32 Ídem.

33 Ídem.

34 Cfr. HERSH, S. "The Target is Destroyed", Ed. Random House, Toronto, Canada, 1986, p. 161.

ticos probablemente no sabían que estaban atacando un avión civil³⁵. El cargo probablemente debería haber sido algo parecido a homicidio por negligencia criminal y no un asesinato premeditado. Sin embargo, la posición oficial de Estados Unidos nunca se desvió de la evaluación inicial y, el incidente, se utilizó para iniciar una campaña ruidosa en las Naciones Unidas para estimular los esfuerzos mundiales para castigar a la URSS mediante boicots comerciales, demandas y denegación de derechos de aterrizaje a Aeroflot. Estos esfuerzos se centraron en acusar al sistema soviético y a los máximos dirigentes como los responsables en última instancia³⁶.

Luego del derribo del KAL 007, el Secretario de Defensa estadounidense Caspar Weinberger, fue el primero en hablar señalando que “la Unión soviética impide que otros países colaboren en la búsqueda de los restos del aparato para poder fabricar pruebas que conviertan a un avión comercial en un avión espía”. Para los estadounidenses, se trataba del ataque injustificado contra un avión de pasajeros, en tanto que, para los soviéticos, el Boeing 747 derribado formaba parte de “una sofisticada operación de espionaje” de la que, además, participaron aviones militares ocultos a la “sombra” de un avión comercial.

Después del derribo, la polémica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética escaló aún más cuando se descubrió que un avión espía norteamericano estaba operando muy cerca del Boeing 747 de KAL cuando éste fue detectado por primera vez por los radares soviéticos. Se trataba de un RC-135 que volaba a 110 kilómetros de distan-

35 El día después del derribo, la CIA y la NSA habían llegado a la conclusión de que los soviéticos probablemente no sabían que el intruso era un avión civil y tal vez pensar que estaba en una misión de inteligencia. Cfr. SHULTZ, G. “Turmoil and Triumph,” Ed. Scribner, 1995, NY. USA, p. 363.

36 En una presentación ante la Asamblea General de la ONU, la embajadora estadounidense Jeane Kirkpatrick dijo: “El hecho es que la violencia y las mentiras son instrumentos habituales de la política soviética. Los funcionarios soviéticos se comportan habitualmente como si la verdad fuera sólo una función de la fuerza y la voluntad, como si la verdad fuera sólo lo que dicen que es; como si la violencia fuera un instrumento de primer recurso en asuntos exteriores. Cualquiera que sea el caso, ya sea que la destrucción del vuelo 007 de KAL y sus pasajeros refleje sólo una total indiferencia hacia la vida humana o si fue diseñada para intimidar, no estamos tratando aquí con errores del piloto sino con decisiones y prioridades características de un sistema”. Cfr. HERSH. Op. Cit. pp. 164-166.

cia del avión de pasajeros surcoreano mientras cumplía una misión de monitoreo sobre el cumplimiento de la URSS del tratado de limitación de armas estratégicas.

Luego de algunas vacilaciones, la propia Casa Blanca reconoció la existencia de ese avión, pero descartó que tuviera relación con el Boeing de KAL: "Es falso que haya alguna relación entre el RC-135 y el Boeing 747 de Korean Airlines. En ningún momento nuestro avión entró en el espacio aéreo soviético. Es posible que los soviéticos hayan pensado que era un RC-135 cuando el avión coreano fue detectado por primera vez, una hora y media antes de abatirlo, pero como contaban con información visual y de los radares, cuando le dispararon sabían que era un avión civil", dijo el vocero del presidente Ronald Reagan, Larry Speakes.

Para los soviéticos, las cosas no eran tan sencillas: "El Boeing formaba parte, junto con el RC-135 norteamericano, de una operación de espionaje. Sabemos que los dos vuelos estaban perfectamente coordinados para dificultar nuestra tarea de control y confundir a nuestras fuerzas de defensa antiaérea. El 747 estaba equipado con material electrónico sofisticado para mantener contactos breves y codificados, típicos de los vuelos de espionaje, con aviones militares de los Estados Unidos", le retrucó el jefe del Estado Mayor General del ejército soviético, el mariscal Nikolai Orgakov³⁷.

Inicialmente, Moscú se negó a reconocer el incidente, hasta que, finalmente, el 9 de septiembre, el mencionado mariscal Nikolai V. Ogarkov celebró una conferencia de prensa en directo que duró más de dos horas³⁸. El objetivo del mayor general soviético era demostrar que, a pesar de las 269 víctimas inocentes, la Unión Soviética había actuado racionalmente. Ogarkov afirmó que la unidad regional de defensa aérea había identificado el avión como una plataforma de inteligencia estadounidense, un RC-135 del tipo que habitualmente

37 Nikolai Vasilyevich Ogarkov (1917-1994) fue una destacada personalidad militar soviética. Fue ascendido a Mariscal en 1977 y hasta 1984 se desempeñó como Jefe del Estado Mayor General de la URSS. Se hizo conocido en Occidente cuando como portavoz tras el derribo del KAL 007. Fue destituido como JEMG el 6 de septiembre de 1984 (N. del A.).

38 ANDREW, C. y GORDIEVSKY, O. "KGB: The Inside Story of Its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev," Ed. Perennial, 1991, pp. 594-596.

realizaba operaciones de inteligencia en una trayectoria de combate similar. En cualquier caso, independientemente de si se trataba de un RC-135 o un 747, Ogarkov argumentó que el avión estaba sin duda en una misión de inteligencia estadounidense o conjunta entre Estados Unidos y Japón, y el comandante de la defensa aérea local había tomado la decisión correcta. La verdadera culpa de la tragedia insistió, la tienen los Estados Unidos, no la URSS.

El gobierno de Estados Unidos calificó el derribo como un crimen contra la humanidad y que el derribo de un avión civil extranjero violaba el derecho internacional. En un contexto similar, otros países también siguieron el ejemplo estadounidense y, de esta forma, el derribo fue denunciado por Francia, Italia e incluso por la República Popular China; en el caso del gobierno de Australia, la crítica no se centró en la ubicación de la aeronave sino más bien en su función, diciendo que nunca estaba permitido derribar una aeronave civil desarmada que no tuviera ningún propósito militar. Pese a lo anterior, en ningún momento los soviéticos cuestionaron el argumento de que el derecho internacional consuetudinario prohibía el derribo de aeronaves civiles.

Es necesario señalar que esta masiva desaprobación internacional vino a respaldar firmemente el principio de que el uso de la fuerza contra aeronaves civiles constituye una violación del derecho internacional. Sin embargo, a pesar de su importancia en la política de la Guerra Fría y de cómo su resultado afectó los acontecimientos en la OACI relacionados con la aprobación del Artículo 3bis y la Enmienda 27 al Anexo 2, este principio es de utilidad limitada debido a su contexto fáctico.

Los soviéticos, por escandalosamente imprudentes que hayan sido sus acciones, probablemente operaban bajo la creencia de que estaban disparando contra un avión estatal que estaba violando su territorio con un propósito hostil. De hecho, algunas pruebas sugieren que ni los pilotos soviéticos ni los controladores de tierra se dieron cuenta de que el objetivo era un avión civil de pasajeros. La identificación visual se realizó desde abajo, en un ángulo desde el cual la silueta de KAL 007 sería similar a la de un RC-135. Debido a que los pilotos rusos nunca tuvieron la oportunidad de ver la característica más distintiva del 747, la joroba en la parte delantera del avión, simplemente asu-

mieron que era un RC-135 porque tenía las 4 estelas de jet. Además, el KAL 007 había volado sobre algunos de los sitios militares rusos más sensibles en la península de Kamchatka y la isla Sajalín.

Tras la caída del Muro de Berlín, en 1989, y la posterior disolución de la Unión Soviética, las nuevas autoridades rusas desclasificaron documentos y comenzaron a brindar información sobre algunos confusos episodios de la Guerra Fría. En 1993, Moscú reconoció que las cajas negras del vuelo KAL 007 estaban en su poder y dio a conocer su contenido. Las transcripciones recuperadas de la cabina de mando del 747 indican que la tripulación no era consciente de que estaban fuera de curso y, por lo tanto, violando el espacio aéreo soviético, a unos 500 kilómetros al oeste de la ruta planeada. A base de este material, se concluyó que ese rumbo fue fijado por accidente durante la escala en Anchorage y que la tripulación no notó el error y se dejó llevar por el piloto automático en la dirección equivocada. “Falta de conciencia situacional y coordinación del vuelo”, dictaminó la investigación que revisó el material³⁹.

El piloto que efectuó el derribo del KAL 007, el teniente coronel Osipovich, aportó también lo suyo y al ser entrevistado, expresó que no se siguieron los estándares internacionales de intercepción, y que había sido instruido por las autoridades militares para que mintiera en televisión sobre los disparos de advertencia que en realidad nunca había realizado. Los soviéticos habían declarado oficialmente que hicieron llamadas por radio, pero que el KAL 007 no respondió. Y se mantuvieron en su versión, aunque ningún otro aparato o monitor terrestre cubriendo las frecuencias de emergencias en ese momento oyó jamás esos avisos⁴⁰.

En una entrevista concedida a “The New York Times”, el ya retirado teniente coronel Guennadi Osipovich relató: “No informé a tierra que se trataba de un Boeing. Ellos tampoco me preguntaron. Sí pregunté qué debía hacer. Se asustaron y me dijeron que tenía que obli-

39 CECCHINI. Loc. Cit.

40 Cfr. GORDON, M. “El piloto ruso que 1983 atacó un ‘jumbo’ surcoreano revela los detalles del derribo”, en publicación digital de ELPAIS.COM de fecha 09.DIC.1996. Recuperado de https://elpais.com/diario/1996/12/10/internacional/850172414_850215.html (última visita: 20.AGO.2024).

garlo a aterrizar. Ése fue nuestro gran error. Ya no había tiempo, en 25 segundos estaría en territorio neutral y ya no podríamos obligarlo. Explicqué la situación y dije que lo tenía en la mira. Entonces me dieron la orden de disparar". "¿Qué sintió al derribar el avión?", le preguntó el periodista. "Hubiera preferido obligarlo a bajar y tomar una botella de vodka con el piloto, pero no tenía alternativa y disparé. Fue un disparo afortunado. No sentí nada, era lo que debía hacer", respondió⁴¹.

La verdadera lección que surge de este trágico y fatal incidente ocurrido con el vuelo KAL 007 no es tanto que sea ilegal derribar aeronaves civiles, una regla que ya es bien aceptada, sino que los procedimientos soviéticos para la identificación de aviones hostiles sujetos a ataque fueron abismalmente deficientes o definitivamente criminales.

El caso del vuelo del Cessna OB-1408

El 20 de abril de 2001, como parte de una misión antinarcóticos peruana-estadounidense correspondiente al Programa de Denegación de Puente Aéreo (ABDP)⁴², un avión interceptor A-37 de la Fuerza Aérea Peruana (FAP) disparó contra un hidroavión civil que transportaba a cinco ciudadanos estadounidenses después de confundir su comportamiento con el de un avión de narcotráfico. Antes de la interceptación y derribo, un avión Citation estadounidense, con misión de seguimiento aéreo, detectó inicialmente la aeronave y le proporcionó al avión A-37, la información necesaria para seguir e interceptar el hidroavión.

A raíz de la acción, dos ciudadanos estadounidenses que viajaban en el hidroavión murieron durante la interceptación, causando

41 Ídem.

42 El Programa de Denegación de Puente Aéreo (ABDP por sus siglas en inglés) fue un programa antinarcóticos operado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los EE. UU., e iniciado en Perú y Colombia en la década de 1990. Tuvo como objetivo principal negar el tráfico de drogas ilícitas transportadas vía aérea, obligando el aterrizaje de las aeronaves sospechosas y utilizando la fuerza letal si era necesario. El programa fue suspendido en Perú el año 2001 y reiniciado en Colombia el año 2003. Al año 2005, EE. UU., había aportado sobre USD \$ 68 millones de dólares al programa. Cfr. HUSKISSON, D. "The Air Bridge Denial Program," en publicación digital de The AF Law Review, Vol. 56, 2005, pp. 131-132. Recuperado de https://www.afjag.af.mil/Library/Publications_Archive/ (última visita: 14.AGO.2024).

gran conmoción a nivel internacional ya que se trataba de una madre, Verónica Bowers de 35 años, y su hija, Charity, un bebé de pocos meses de vida. A raíz de este grave incidente, Estados Unidos y el Gobierno del Perú (GOP) acordaron una investigación conjunta de los hechos relacionados con la interdicción de la aeronave, propiedad de la Compañía de Aviación de la Asociación de Bautistas para la Evangelización Mundial (ABEM) y hacer recomendaciones que ayudaran a evitar tragedias similares a futuro⁴³.

En la citada investigación, se determinó que, en el avión atacado, viajaban como pasajeros James Bowers y su esposa Verónica Bowers, ambos integrantes de la ABEM con sede en Perú, y que llevaban varios años desempeñando su labor religiosa misionera en la región amazónica peruana. La familia Bowers había adoptado recientemente a una niña llamada Charity, en EE. UU., lo que implicaba que necesitaban una visa de residencia del gobierno peruano, según los requisitos de inmigración. Para realizar lo anterior, los Bowers recurrieron a Kevin Donaldson, otro miembro de ABEM, que laboraba como piloto del hidroavión Cessna, número de matrícula OB-1408 de propiedad de la Asociación, para que los transportara a la ciudad de Leticia, Colombia, sede del consulado peruano más cercano a Iquitos.

El 18 de abril de 2001, el piloto del OB-1408, Kevin Donaldson, se comunicó telefónicamente con la torre de control civil de Iquitos para informarles de su intención de realizar un vuelo de ida y vuelta a Islandia, a partir del día siguiente. Islandia era la localidad peruana más cercana a la frontera tripartita (Perú, Brasil y Colombia). Al día siguiente, el 19 de abril de 2001, despegaron desde el río Amazonas en Iquitos y se dirigieron a la ciudad peruana de Islandia. Para tal efecto, el piloto presentó su plan de vuelo de Iquitos a Islandia por radio en la torre de control de Iquitos inmediatamente después de despegar del río Amazonas. La torre de control, a su vez, notificó telefónicamente a la torre de control de Leticia dicho plan de vuelo.

43 Para revisar en detalle los resultados de la investigación se recomienda Cfr. U.S. DEPARTMENT OF STATE. "Peru Investigation Report: The April 20, 2001 Peruvian Shootdown Accident", en publicación digital del "Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs" de fecha 02.AGO.2001. Recuperado de https://fas.org/irp/news/2001/08/peru_shootdown.html (Última visita: 20.AGO.2024).

El piloto aterrizó el OB-1408 en el agua en Islandia ese mismo día 19 de abril e informó su llegada al Centro de Control de Tráfico Aéreo de Leticia. Con esto, se cerró el plan de vuelo del 19 de abril. Posteriormente, el piloto trasladó el OB-1408 a la cercana localidad de Benjamin Constant, en territorio brasileño, donde la ABEM tenía instalaciones para custodiar y dar servicio a sus aviones.

Por su parte, el avión Citation, de reconocimiento estadounidense, despegó el día 20 de abril de 2001, desde Iquitos a las 09:00 hrs., para realizar una misión de patrullaje antinarcóticos en la zona de Caballococha, debido a que durante las dos semanas anteriores habían recibido informes de inteligencia sobre posibles vuelos de aeronaves involucradas en el narcotráfico, las cuales solían transitar por esa zona cercana a la frontera entre Perú, Colombia y Brasil.

El mismo día 20 de abril, aproximadamente a las 09:39 hrs., el avión OB-1408 despegó desde las cercanías de la localidad peruana de Islandia, pero sin reportarse al Centro de Control de Tráfico Aéreo (ATC) de Leticia. En declaraciones posteriores, funcionarios de la Corporación de Aviación Civil del Perú, señalaron que por ese motivo no se había activado ningún plan de vuelo. El avión mantuvo un rumbo general hacia el oeste y siguió el curso del río Amazonas por razones de seguridad, por cuanto según declaraciones del piloto, se trataba de un hidroavión monomotor y, por seguridad de vuelo, era importante permanecer dentro de la distancia de planeo a no más de 8 MN de los ríos, para así permitir un aterrizaje de emergencia en el agua.

Aproximadamente a las 09:40 hrs., el radar del avión Citation detectó el OB-1408 en la frontera de Perú con Brasil, dirigiéndose hacia el espacio aéreo peruano. En ese momento se le consideró una aeronave “de interés”, y el Citation se posicionó a 1,5 MN detrás para mantener contacto con la aeronave mientras se intentaba identificarla. Para evitar ser detectado y provocar una posible fuga del avión hacia la frontera, el piloto del Citation decidió no efectuar un reconocimiento visual de la matrícula del hidroavión, sino que seguirlo y observar su comportamiento.

Mientras tanto, organismos de la FAP y de Aeronáutica Civil, de acuerdo con el procedimiento de identificación de aeronaves, constataron que el avión detectado no tenía plan de vuelo y derivado de

aquello, pasó a la categoría de “sospechoso”. Durante este proceso de identificación, personal de la Base FAP de Santa Clara, que realizaba un seguimiento periódico de las aeronaves en la zona, solicitó a la torre de control de Iquitos información específica sobre el OB-1408, ya que sabían que había pasado la noche en Islandia y querían estar seguros de que el Citation no lo confundiera como un posible objetivo sospechoso. Ante esta solicitud, la torre de control de Iquitos informó a la base de la FAP de Santa Clara que el OB-1408 se encontraba en Islandia.

A las 10:01 hrs., el oficial de enlace de la FAP, a bordo del Citation, señaló la necesidad de activar una interceptación, entregó las coordenadas del objetivo y solicitó que un avión A-37 despegara desde Iquitos. La solicitud fue autorizada por el comandante de la VI Región Aeronáutica Territorial (VI/RAT). Por su parte, el piloto del Citation informó a su vez, los datos de coordenadas, rumbo, velocidad y altitud de la aeronave detectada, a la estación de la Fuerza de Tarea Conjunta Inter agencial Este (JIATF-E) de EE. UU., ubicada en Key West, Florida y al oficial coordinador de EE. UU., asignado al puesto de comando de esta VI/RAT, en Pucallpa.

A las 10:10 hrs., el avión interceptor A-37 despegó del aeropuerto de Iquitos y seis minutos más tarde estableció contacto radial con el oficial de enlace de la FAP, a bordo del Citation. A las 10:24 horas, el piloto del Citation solicitó al oficial de enlace de la FAP que requiriera información al puesto de mando de la VI/RAT sobre la aeronave detectada ya que parecía dirigirse a Iquitos. La respuesta del oficial FAP fue que se había reiterado que la aeronave detectada no tenía plan de vuelo.

A las 10:30 hrs., el piloto del avión A-37 anunció que tenía a la vista la aeronave “sospechosa” y se posicionó para iniciar la Fase I de interceptación⁴⁴. Se iniciaron los intentos de comunicación radial en

44 Según los procedimientos establecidos entre Perú y EE. UU., las interceptaciones aéreas consideraban tres fases. La fase I se centraba en intentar el contacto por radio; la Fase II consideraba llamar la atención de la aeronave sospechosa mediante disparos de advertencia; y en la Fase III, se autorizaba al interceptor a hacer uso de la fuerza letal, con el fin de inutilizar la aeronave sospechosa. La autorización para el uso de la fuerza letal en aeronaves civiles requería la aprobación del comandante de la VI/RAT, un oficial general o, en su ausencia, su oficial ejecutivo, que era un oficial del grado de coronel (N. del A.).

distintas frecuencias, pero no se recibió respuesta del OB-1408. Según declaraciones posteriores, en ese momento, el equipo de radio VHF de la aeronave interceptada estaba apagado y el piloto estaba utilizando únicamente un equipo de radio HF, para comunicarse con su domicilio particular. Durante esta maniobra, el avión A-37 informó que la aeronave interceptada tenía el número de matrícula OB-1408. De acuerdo a declaraciones, la tripulación del Citation no escuchó este mensaje porque estaban atendiendo otras comunicaciones al mismo tiempo.

Posteriormente, el oficial de enlace de la FAP le indicó al VI/RAT que la Fase I ya había concluido y que requería pasar a la Fase II, lo cual fue autorizado y comunicado al piloto del avión A-37. A las 10:39 horas, el avión A-37 pasó a la Fase II, realizando disparos de advertencia por la parte trasera, a la derecha y paralelos a la dirección de la aeronave interceptada. Durante esta maniobra, el avión A-37 disparó al menos dos ráfagas de munición trazadora e informó por frecuencia UHF que el avión no había reaccionado a los disparos de advertencia. La investigación posterior indicó que esto ocurrió debido a que la baja velocidad del OB-1408 (115 nudos) en relación con la velocidad mínima de vuelo controlada (velocidad de pérdida) más alta del avión A-37 (130 nudos), obligó a que el avión A-37 maniobrara constantemente en una actitud de “nariz arriba”, lo cual ocasionó que los disparos siguieran una trayectoria ascendente y por lo tanto no fueron advertidos por el piloto del avión interceptado.

Sin haber notado los disparos de advertencia, el OB-1408 mantuvo una trayectoria de vuelo constante. En esos instantes, el piloto del Citation manifestó, en inglés, al oficial de enlace de la FAP que la aeronave interceptada no encajaba en el perfil de una aeronave de narcotráfico, pero, sin embargo, no obtuvo respuesta, al parecer debido a que éste último no entendió el mensaje por “limitaciones” de idioma.

A las 10:40 hrs., el oficial de enlace FAP, a bordo del Citation, solicitó autorización para proceder con la Fase III, lo cual fue autorizado por la VI/RAT, pese a que el piloto del Citation hizo hincapié al oficial de enlace de la FAP, en idioma inglés, que el avión interceptado no estaba realizando “acciones evasivas” ni tratando de escapar. Según declaraciones, esto no fue entendido por el oficial FAP y a partir de ese momento, hubo intentos por ambas partes para tratar de

comprender lo que cada uno intentaba decir sobre el avión interceptado, pero no lograron comunicarse debidamente a causa del estrés reinante y por problemas de idioma.

Por su parte, el piloto del avión OB-1408 se dio cuenta por primera vez de la presencia del avión A-37 e intentó comunicarse con la torre de control de Iquitos, en dos ocasiones por frecuencia VHF, lo cual no logró por la lejanía. Finalmente, en un tercer intento la torre de control de Iquitos le respondió al avión OB-1408, y esta vez el mensaje fue escuchado también por el piloto del Citation, quien le dijo a su copiloto que la aeronave interceptada estaba hablando con la torre de control de Iquitos. El piloto del avión OB-1408 informó a la torre de control de Iquitos que se encontraba en Pebas, al noreste de Iquitos, procedente de Islandia, a 4.000 pies, y mencionó también la presencia de aviones militares, diciendo que no sabía lo que querían. Fue recién entonces, a las 10:46:41 horas, que el piloto del avión OB-1408 dio a conocer a la torre de Iquitos, por primera vez, su plan de vuelo para el día 20 de abril.

A las 10:47:40 hrs., mientras se comunicaba con la torre de Iquitos, el avión A-37 inició su ataque al avión OB-1408, situación que el piloto del avión atacado alcanzó a informar, mientras iniciaba un descenso de emergencia en busca de un lugar en el agua. El avión A-37 le había disparado dos salvas de cañón rotatorio GAU-2 B/A 7,62 mm cuya munición se dispersó en un patrón circular, lo cual sumado a la baja velocidad del avión OB-1408 obligó al avión A-37 a maniobrar constantemente, impidiéndole apuntar con precisión a zonas no vitales de la aeronave interceptada.

A las 10:48:10 horas, el piloto del avión Citation pidió en idioma inglés y español, que cesara el fuego y el oficial de enlace FAP le ordenó al piloto del avión interceptor A-37 que detuviera el ataque. El copiloto de la aeronave interceptora A-37 informó que ya había suspendido el ataque porque salían llamas de la aeronave interceptada. Minutos más tarde, el avión OB-1408 logró aterrizar de emergencia en el agua en las coordenadas 03° 28' 55" Sur, 072° 06' 70" Oeste.

Finalmente, en la investigación conjunta, realizada entre ambos países, se concluyó que el "incidente" se produjo a causa de las limitaciones lingüísticas de las tripulaciones peruanas y estadouni-

denses, lo cual fue agravado por una sobrecarga de comunicaciones y una serie de procedimientos demasiado complicados de llevar a cabo en medio de una situación de estrés, todo lo cual había producido ambigüedades y errores en la información destinada a evaluar el tráfico no identificado.

VISIÓN DE CHILE RESPECTO AL USO DE LA FUERZA CONTRA AERONAVES CIVILES

En relación a la administración del espacio aéreo, es preciso consignar que nuestro país, como signatario del Convenio de Chicago que dio origen a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), aceptó cubrir una zona de control de más de 32 millones de km², una de las áreas más extensas de control del mundo. La tarea de ejercer el control del espacio aéreo se refiere, en lo sustancial, al conocimiento permanente de lo que allí está ocurriendo y la posibilidad de intervenir en dichos acontecimientos, según los intereses del Estado y conforme a su legislación interna. En tiempos de paz, la vigilancia y el control del espacio aéreo, es responsabilidad de la Fuerza Aérea, dejando la administración de este espacio aéreo a la Dirección de Aeronáutica Civil, entidad que depende del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile. El ordenamiento del tráfico aéreo, en beneficio de la seguridad de las operaciones aéreas, así como la prevención del uso indebido del espacio aéreo, son tareas de la FACH y la DGAC⁴⁵.

La acción del arma aérea en la protección de nuestra soberanía e integridad territorial desde el aire otorga tranquilidad tanto a la población nacional, como al Estado, para el desarrollo de la vida. La Fuerza Aérea se mantiene permanentemente en condiciones de desplegar sus capacidades, con extrema rapidez, donde se requiera. Sus tripulaciones están entrenadas y operan con procedimientos probados y de un alto nivel de eficacia y en permanente evaluación. El Sistema Aeronáutico Nacional es un sistema mixto, donde interactúa en forma coordinada la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Fuerza Aérea de Chile, compartiendo aeropuertos y aeródromos,

45 Cfr. VILLALOBOS, V. "La administración y protección del espacio aéreo nacional", en publicación digital del Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales CEEA, de fecha 12.DIC.2024. Recuperado de https://www.fach.mil.cl/ceea/documentos/articulos/A26_Espacio_aereo_nacional_final.pdf (última visita: 12.DIC.2024).

sistemas de radares y de comunicaciones. La Dirección General de Aeronáutica Civil, en su rol normativo, fiscalizador y prestador de servicio, constituye uno de los ejes que permite el desarrollo seguro de las actividades aéreas y la administración del espacio aéreo⁴⁶.

Este sistema mixto, asegura que, a través de una acción integrada con las tareas de la Defensa Aérea, el Estado ejerza su potestad, manteniendo un sistema aeronáutico, en el cual todos los actores, estatales y no estatales, puedan contar con la seguridad que sus actividades no serán interferidas por acciones derivadas de aspectos ajenos a los intereses nacionales. En la actualidad, la actividad aeronáutica nacional, contribuye al desarrollo económico y social del país mediante un abanico infinito de rutas aéreas, que enlaza a nuestro país, permitiéndonos llegar incluso a nuestros territorios insulares y antárticos, en forma rápida y segura⁴⁷.

La Fuerza Aérea utiliza el segmento militar del espacio aéreo, mientras que la Dirección General de Aeronáutica Civil administra y controla el segmento civil, con el único propósito de operar el sistema aeronáutico y resguardar la vigilancia y seguridad operacional. La actividad aeronáutica nacional, se sustenta a través de los servicios proporcionados en la extensa red aeroportuaria de Chile, la red primaria y la red secundaria de aeródromos, complementados por más de 300 pequeños aeródromos. Ésta permite llevar a efecto la conectividad de nuestro territorio nacional, condición fundamental para generar apoyo a la comunidad nacional y ayuda en situaciones de emergencia. La velocidad del transporte aéreo permite que las personas adquieran la posibilidad de estar en cualquier parte del mundo con oportunidad y seguridad. Nuestro país, no es una excepción respecto de lo que ocurre en otros países, ya que el medio aéreo constituye la forma más eficiente de traslado de personas a grandes distancias, que hacen que el transporte de superficie no sea una opción eficiente⁴⁸.

Nuestro país, considera como una violación del espacio aéreo nacional, a toda actividad realizada allí por una aeronave, que resulte contraria a la legislación del Estado de Chile. Esta condición invo-

46 Ídem.

47 Ídem.

48 Ídem.

lucra a cualquier aeronave, sea civil o de Estado, que se aparte de dicha legislación, tanto al ingreso al espacio aéreo, como en su comportamiento dentro de este. En este mismo contexto, otras acciones delictuales en el espacio aéreo, son aquellas referidas a la trasgresión de la seguridad técnica de la aviación, el secuestro de aeronaves y los actos relacionados con cargas ilegales, droga y tráfico de personas, entre otras⁴⁹.

Ahora bien, del análisis de los estudios de caso presentados, podemos identificar dos variaciones de violaciones de espacio aéreo: el ingreso no autorizado de una aeronave en vuelo comercial a zonas del espacio aéreo limitadas o prohibidas definidas por otro Estado; y el ingreso de una aeronave civil al espacio aéreo soberano de un Estado, sin un plan de vuelo autorizado, lo que puede ser confundido con actividades aéreas ilícitas.

En los dos casos presentados, la decisión de “uso de la fuerza letal” por parte del Estado, implicó la muerte segura de parte o de la totalidad de la tripulación y pasajeros de las aeronaves interceptadas y por lo tanto dicha decisión puede ser fácilmente identificada como una trasgresión al derecho internacional de los derechos humanos, como producto de un error o derivado de una acción voluntaria.

Es evidente que existen ciertas circunstancias que podrían hacer inevitable el uso de la fuerza letal en contra una aeronave, tales como haber sido declarada hostil al evidenciar el propósito de estar siendo utilizada para causar la muerte o lesiones graves a las personas, o daños graves a los bienes nacionales de importancia estratégica, pero sin embargo resulta bastante cuestionable que se aplique una medida similar ante la comisión de un delito como el tráfico ilícito de drogas o el transporte ilegal de armas, munición o explosivos.

Lo anterior, ha sido especialmente cuestionado por las Naciones Unidas, al señalar que: “el principio de protección de la vida exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares, sino que el propósito principal debe ser salvar vidas⁵⁰. Por otra parte, debemos recordar que

49 Ídem.

50 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 13.

el derecho a la vida es inherente a la persona humana, se encuentra protegido por la ley y que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente (ilegítimamente). De esta forma, el derecho a la vida es también una norma de derecho internacional consuetudinario y ha sido descrito como parte del “*jus cogens*”⁵¹.

Las personas tienen derecho a no ser privadas de su vida arbitrariamente, según las normas internacionales. Lo anterior implica que el derecho a la vida no es un derecho absoluto, y que puede ser quebrantado legítimamente, pero las limitaciones a este derecho son excepcionales y deben cumplir ciertas normas⁵². Por lo tanto, para que la privación de la vida no se considere arbitraria (ilegítima), se deben cumplir una serie de requisitos, los cuales, juntos, forman el conjunto completo o integral de condiciones que debería establecer el ordenamiento jurídico nacional.

En este contexto, para que la privación de la vida sea considerada legítima se deben cumplir los siguientes requisitos:

- 1) fundamento jurídico suficiente (que se encuentre autorizado por la legislación nacional y de acuerdo a una legislación nacional ajustada a la normativa internacional);
- 2) objetivo legítimo (el único objetivo legítimo para emplear la fuerza letal es salvar la vida de una persona o protegerla de lesiones graves);
- 3) necesidad (utilizar la fuerza como último recurso, con gradación, como respuesta a una amenaza inminente o inmediata,

51 La importancia del “*jus cogens*” o derecho imperativo internacional se deriva de su contenido. Sus normas protegen valores esenciales compartidos por la comunidad internacional. Se puede decir que el “*jus cogens*” es la encarnación jurídica de la conciencia moral de la sociedad internacional. En el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, se define el “*jus cogens*” como el conjunto de normas imperativas de derecho internacional general, establecidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto. Las normas de “*jus cogens*” no pueden ser derogadas, salvo por otra norma del mismo rango. Cualquier tratado internacional contrario a una norma de “*jus cogens* es nulo”. Cfr. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 8.

52 *Ibidem*. p. 11.

- que sea inevitable hacerlo y que la cantidad de fuerza no exceda lo necesario);
- 4) prevención/precaución (se deben tomar todas las medidas preventivas posibles, antes de usar la fuerza y, al hacerlo, considerar que el daño sea el menor posible);
 - 5) proporcionalidad (que se compare el bien que se hace con la amenaza planteada: “que la fuerza empleada sirva para salvar una vida o la integridad física”);
 - 6) no discriminación (se debe evitar, a toda costa, actuar sobre la base de la institucionalización del racismo o de la discriminación étnica);
 - 7) otras disposiciones (se trata de exigencias especiales establecidas para el caso de las manifestaciones, sobre personas bajo custodia o detenidas y, para brindar atención médica posterior al uso de la fuerza)⁵³.

Al respecto, tal como se ha señalado anteriormente, la tratativa, que los diferentes países de América del Sur han otorgado a la posibilidad de contar con leyes o normativas que incorporen el uso de la fuerza, y por lo tanto la posibilidad de derribo de aeronaves civiles, es dispar. De hecho, algunos Estados han incorporado ya esta posibilidad, en tanto que otros han pretendido hacerlo, pero aún sin resultados definitivos, y finalmente existen aquellos, los menos, donde no se evidencia intención alguna por legislar respecto a este complejo tema⁵⁴.

En el caso específico de Chile, la interceptación de aeronaves civiles se rige por las disposiciones, recomendaciones y normas recogidas en los Anexos 2, 4, 6, 10, 11 y 15 de la OACI, PANS-RAC

53 *Ibidem.* pp. 11-14.

54 Para mayores antecedentes respecto a las leyes de derribo vigentes en América del Sur Cfr. ÁLVAREZ, A. “Uso de la fuerza como resguardo de la soberanía aeroespacial: el caso de los países de la Región Sur de América Latina”, en Anuario 2017 del Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales CEEA, Año N° 3, marzo de 2018, pp. 100-124.

(Doc. 4444)⁵⁵ relativas a la interceptación de aeronaves civiles y por el Convenio de Chicago, con especial referencia a cuanto determina al artículo 3bis.

Para tal efecto, nuestro país cuenta con el documento AIP-CHILE Volumen I ENR 1.12 “Interceptación de Aeronaves Civiles”⁵⁶, donde se señala expresamente que “como la interceptación de aeronaves civiles representa en todos los casos un peligro posible, ésta debe evitarse y únicamente emprenderse como último recurso. Por lo tanto, si se emprende, la interceptación debe limitarse a determinar la identidad de la aeronave, a menos que sea necesario hacerla regresar a su derrota planeada, dirigirla más allá de los límites del espacio aéreo nacional, guiarla fuera de una zona prohibida, restringida o peligrosa o darle instrucciones para que aterrice en un aeródromo designado. Para el caso de los vuelos de las aeronaves civiles, el texto especifica que no serán objeto de prácticas de interceptación”⁵⁷.

A fin de eliminar o disminuir la necesidad de interceptar aeronaves civiles, se ha definido que la dependencia militar correspondiente haga todo lo posible para asegurar la identificación de cualquier aeronave que pueda ser una aeronave civil y proporcionar a esa aeronave cualquier instrucción o aviso necesario, por medio de las dependencias de los servicios de tránsito aéreo correspondientes, para lo cual es esencial que existan medios rápidos y seguros de comunicaciones entre la dependencia militar correspondiente y las dependencias de los servicios de tránsito aéreo, y que se formulen acuerdos relativos a los intercambios de información entre esas de-

55 Estos documentos se refieren a: Anexo 2 “Reglamento del Aire”; Anexo 4 “Cartas Aeronáuticas”; Anexo 6 “Operación de aeronaves” (Transporte Aéreo Comercial Internacional Aviones, Aviación General Internacional Aviones y Operaciones Internacionales Helicópteros); Anexo 10 “Volumen I, II, III, IV y V”; Anexo 11 “Servicios de Tránsito Aéreo”; Anexo 15 “Servicios de Información Aeronáutica; y PANS-RAC Doc. 4444 ATM/505 “Gestión del Tránsito Aéreo” (N. del A.).

56 Cfr. AIP-CHILE. “Interceptaciones de Aeronaves Civiles”, en publicación digital de AIP-CHILE Volumen I del 08.AGO.2024, ENR 1.12 “Interceptación de aeronaves civiles” de fecha 18.SEP.2024. Recuperado de https://aipchile.dgac.gob.cl/dasa/aip_chile_con_contenido/ais/AIP-CHILE%20VOL%20I//AIP%20CHILE%20VOL%20I%20-%20Edicion%20Completa%20con%20%20AMDT%2061.pdf (última visita: 26.AGO.2024).

57 *Ibidem.* p. 1.12-1.

pendencias sobre los vuelos de las aeronaves civiles, de acuerdo con las disposiciones del DAR 11⁵⁸.

Cuando las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas se encuentren muy próximas a las rutas ATS⁵⁹ publicadas, se tendrá en cuenta, al delimitar dichas zonas, la disponibilidad y la precisión total de los sistemas de navegación que utilizarán las aeronaves civiles y la posibilidad de que éstas se mantengan fuera de las zonas delimitadas⁶⁰.

Por otra parte, este mismo documento entrega el detalle de una serie de procedimientos, tales como: “Maniobras de Interceptación”; “Maniobras para Guía de la Navegación”; “Guiado de una aeronave interceptada”; “Medidas que debe adoptar la aeronave interceptada”; “Señales visuales aire/aíre”; “Radiocomunicación entre la dependencia militar correspondiente o la aeronave interceptora y la aeronave interceptada”; “Abstención del uso de armas”; “Coordinación entre la dependencia militar correspondiente y las dependencias de los Servicios de Tránsito Aéreo”; y “Radiocomunicación durante la interceptación” (frases para uso de aeronaves interceptoras, frases para uso de aeronaves interceptadas y señales que se han de utilizar en caso de interceptación).

En el caso específico de las “Maniobras de Interceptación”, se indica en el AIP-CHILE Volumen I ENR 1.12 “Interceptación de aeronaves civiles” que debe establecerse un método normalizado para las maniobras de la aeronave que intercepte una aeronave civil, a fin de evitar todo riesgo a la aeronave interceptada. En este método se debe tomar debidamente en cuenta las limitaciones de performance de las aeronaves civiles, la necesidad de que se evite volar tan cerca de la aeronave interceptada que pueda haber peligro de colisión, y de

58 Los DAR, son disposiciones que establecen normas de carácter general reglamentario orientadas a entregar seguridad y diversos servicios a la navegación aérea. Su numeración y su formato se derivan de los Anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional de la OACI. El DAR 11 es un Reglamento específico referido a los Servicios de Tránsito Aéreo (N. del A.).

59 La ruta ATS, se refiere a la ruta especificada que se ha designado para canalizar la corriente del tránsito según sea necesario proporcionar servicio de tránsito aéreo. La expresión ruta ATS se aplica, según el caso, a aerovías, rutas con asesoramiento, rutas con o sin control, rutas de llegada o salida, etc. (N. del A.).

60 AIP_CHILE. Loc. Cit. p. 1.12-3.

que se evite cruzar la trayectoria de vuelo de la aeronave o ejecutar cualquier otra maniobra de tal modo que la estela turbulenta pueda ser peligrosa, especialmente si la aeronave interceptada es liviana⁶¹.

Las aeronaves equipadas con sistemas anticolidión de a bordo (ACAS), que estén siendo interceptadas, pueden percibir la aeronave interceptora como una amenaza de colisión e iniciar una maniobra de prevención en respuesta a un aviso de resolución ACAS. Dicha maniobra podría ser mal interpretada por el interceptor como indicación de intenciones no amistosas. Por consiguiente, es importante que los pilotos de las aeronaves interceptoras equipadas con transpondedor de radar secundario de vigilancia (SSR) supriman la transmisión de información de presión/altitud (en respuestas en modo C o en el campo AC de las respuestas en Modo S), dentro de una distancia de por lo menos 37 km (20 NM) de la aeronave interceptada. Esto evitará que el ACAS de la aeronave interceptada use avisos de resolución con respecto a la interceptora, mientras que quedará disponible la información de avisos de tránsito del ACAS⁶².

Para las maniobras de la aeronave interceptora, cuyo objetivo sea identificar visualmente una aeronave civil, se procederá del modo siguiente:

Fase I: El piloto de la aeronave interceptora deberá aproximarse a la aeronave interceptada por detrás. La aeronave interceptora principal, o la única aeronave interceptora deberán normalmente situarse a la izquierda (a babor), ligeramente por encima y por delante de la aeronave interceptada, dentro del campo de visión del piloto de esta e inicialmente a no menos de 300 m de la aeronave. Cualquier otra aeronave participante deberá quedar bien apartada de la aeronave interceptada, preferiblemente por encima y por detrás. Una vez establecidas la velocidad y la posición, la aeronave deberá, si fuera necesario, proseguir con la Fase II del procedimiento⁶³.

Fase II: El piloto de la aeronave interceptora principal, o la única aeronave interceptora, deberá comenzar a aproximarse lentamente a la aeronave interceptada, al mismo nivel, sin aproximarse más de lo

61 Ídem.

62 Ídem.

63 Ídem.

absolutamente necesario, para obtener la información que se necesita. El piloto de la aeronave interceptora principal, o la única aeronave interceptora, deben tomar precauciones para evitar el sobresalto de la tripulación de vuelo o de los pasajeros de la aeronave interceptada, teniendo siempre presente que las maniobras consideradas como normales para una aeronave interceptora pueden ser consideradas como peligrosas para los pasajeros y la tripulación de una aeronave civil. Cualquier otra aeronave participante deberá continuar bien apartada de la aeronave interceptada. Una vez completada la identificación, la aeronave interceptora deberá retirarse de la proximidad de la aeronave interceptada, como se indica en la Fase III⁶⁴.

Fase III: El piloto de la aeronave interceptora principal, o la única aeronave, deben cambiar de dirección lentamente desde la aeronave interceptada, ejecutando un picado poco pronunciado. Toda otra aeronave participante deberá permanecer bien apartada de la aeronave interceptada y reunirse con la aeronave interceptora principal⁶⁵.

En el documento AIP-CHILE, se llama específicamente a “abstenerse del uso de armas”, estableciendo que “el uso de balas trazadoras para llamar la atención entraña un riesgo, y que se espera que se adopten medidas para evitar su uso a fin de no poner en peligro la vida de las personas a bordo o la seguridad de la aeronave”⁶⁶.

Es pertinente señalar que el ejercicio de la soberanía del Estado de Chile sobre su espacio aéreo es pleno, amplio y absoluto, tanto como lo es sobre el territorio, incluido el espacio marítimo jurisdiccional. En este contexto, el mismo Convenio de Chicago reconoce la soberanía del Estado al reservar el derecho a exigir a las aeronaves que hagan uso de su espacio aéreo que utilicen rutas prescritas u obtengan permisos especiales cuando deseen volar por “regiones inaccesibles o que cuenten con instalaciones y servicios adecuados para la navegación aérea”, lo que refuerza el carácter amplio del concepto de soberanía sobre el espacio aéreo y la plena identificación entre las potestades que el Estado ejerce sobre su masa terrestre y sus espacios

64 Ídem.

65 *Ibidem.* p. 1.12-4.

66 *Ibidem.* p. 1.12-6.

marítimos jurisdiccionales con aquellas que posee y ejerce en el espacio aéreo⁶⁷.

Ahora bien, ante situaciones excepcionales, como sería el empleo de aeronaves civiles como armas en sí mismas o como instrumentos en la comisión de un delito, debemos reconocer que ambas situaciones implican, para las autoridades políticas nacionales, un dilema difícil de resolver. Para tal efecto, es necesario ponderar la naturaleza e intensidad de los riesgos involucrados, considerando que más allá de las consideraciones teóricas relacionadas con el “uso de la fuerza letal en la legítima defensa”, el Estado dispone de mecanismos formales de toma de decisiones que establecen, en cada nivel de mando, civil y militar, quienes serán los responsables de ordenar un eventual uso de la fuerza letal. Como sea, hasta la fecha no existen indicios de intención alguna por incorporar una “Ley de Derribo” en la legislación chilena.

REFLEXIONES FINALES

La lucha internacional contra el terrorismo y el crimen organizado ha cobrado una importancia vital, creando la necesidad de contar con herramientas preventivas y represivas, basadas fundamentalmente en una necesaria cooperación internacional.

Los atentados terroristas del 9/11, marcaron un punto de inflexión en relación a la prevención de estos actos, motivando una tendencia creciente para emplear medios aéreos para realizar interceptaciones y, eventualmente, derribar aeronaves civiles que ingresen al espacio aéreo jurisdiccional, en actividades vinculadas al terrorismo.

Buscando lidiar adecuadamente con el problema del narcotráfico y otras amenazas propias del crimen organizado transnacional, algunos Estados también han buscado como solución a este flagelo, el derribo de medios aéreos vinculados directamente con el transporte de cargas ilícitas.

Sin embargo, estos mismos Estados son firmantes del Convenio de Aviación Civil Internacional de 1944 que regula todo lo vinculado

67 NAVARRO. Op. Cit. p. 47.

con la actividad aeroespacial, así como también de su ampliación tras el Protocolo de Montreal de 1984, el cual incorpora el artículo 3bis, donde plantea que “todo Estado debe abstenerse de recurrir al uso de las armas en contra de aeronaves civiles en vuelo y, en caso de interceptación, no debe ponerse en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves ni la seguridad de éstas”.

Al respecto, resulta del todo necesario destacar que el Protocolo mencionado anteriormente surgió como resultado tras numerosos hechos trágicos y sucesivos derribos de aviones civiles, tal como ha quedado evidenciado en los dos estudios de casos presentados en este trabajo.

Es necesario señalar que en el contexto de las herramientas preventivas, se cuenta con un verdadero “arsenal jurídico” de orden “multilateral”, que requiere la formulación de estrategias nacionales e internacionales contra el terrorismo y el crimen organizado, que procuren prevenir dichos actos, enjuiciar a los responsables y promover y proteger los derechos humanos y el imperio de la ley.

Por otra parte, los Estados cuentan también con herramientas represivas, que siendo utilizadas adecuadamente por los agentes estatales, permiten desempeñar una importante función en relación a la protección de la sociedad frente a la violencia ejercida por el terrorismo y el crimen organizado, respetando eso sí en forma estricta las medidas adoptadas por la administración de justicia y la salvaguardia de los derechos de las personas.

Tanto el Estado como el sistema de derechos humanos requieren, para funcionar eficazmente, el empleo de los agentes estatales; pero, sin embargo, el Estado tiene la obligación de proteger la vida impidiendo que se produzca una violación a este derecho por parte de dichos agentes, habida cuenta que aquello representa un incumplimiento particularmente grave de su deber.

Los Estados que han adoptado la posibilidad de usar la fuerza letal en contra de aeronaves civiles consideradas hostiles argumentan que dicha medida no se trata de una pena de muerte, sino que, del derecho a ejercer su poder soberano sobre el espacio aéreo, buscando

disuadir la presencia clandestina, con fines criminales, de aeronaves en el espacio aéreo bajo su jurisdicción.

Sin embargo, el uso de la fuerza letal bajo la figura de una ley de derribo de aeronaves civiles suscita debates acerca de su constitucionalidad y, por lo tanto, debe ser analizada no solamente en términos legales, sino que también en términos éticos y morales. Un grave cuestionamiento a las leyes de derribo, señala que “subvierte” el Código Penal y se constituye en una pena de muerte sin juicio previo, lo cual se tornaría un tema extremadamente complejo para aquellos integrantes de la Fuerza Aérea que sean llamados a cumplir una misión de derribo de aviones civiles.

Tener el monopolio de la fuerza no implica usarlo indiscriminadamente. Es necesario llevar a cabo una acción coordinada, que permita armonizar las normas internacionales con las legislaciones nacionales sobre el uso de la fuerza, especialmente cuando las acciones llevadas a cabo tienen consecuencias letales.

La promulgación de leyes, que permiten a un Estado derribar aviones civiles puede terminar justificando violaciones del derecho de la vida, bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, por lo tanto, se debe establecer un marco jurídico adecuado para el uso de esa fuerza, estableciendo las condiciones que justifiquen dicha medida en nombre del Estado.

La solución global para lograr el éxito en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado es de carácter internacional, toda vez que el problema se encuentra lejos de ser local y por el contrario requiere de medidas eminentemente universales, donde sobresale un sinnúmero de acciones de seguridad y una pluralidad de controles nacionales e internacionales de parte de diferentes organismos tales como las autoridades gubernamentales, las entidades privadas y otras corporaciones del ámbito aeronáutico.

Finalmente, se debe considerar que el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley, deben constituir la base fundamental de la lucha global contra el terrorismo y el crimen organizado internacional para así no afectar las relaciones en la comunidad internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH. “Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo”, en publicación digital del Folleto Informativo N° 32 de la ONU, New York, EE. UU., recuperado de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf> (última visita: 26.AGO.2024).

AIP-CHILE. “Interceptaciones de Aeronaves Civiles”, en publicación digital de AIP-CHILE Volumen I del 08.AGO.2024, ENR 1.12-1 “Interceptación de aeronaves civiles” de fecha 18.SEP.2024. Recuperado de https://aipchile.dgac.gob.cl/dasa/aip_chile_con_contenido/ais/AIP-CHILE%20VOL%20I//AIP%20CHILE%20VOL%20I%20-%20Edicion%20Completa%20con%20%20AMDT%2061.pdf (última visita: 26.AGO.2024).

ÁLVAREZ, A. “Uso de la fuerza como resguardo de la soberanía aeroespacial: el caso de los países de la Región Sur de América Latina”, en Anuario 2017 del Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales CEEA, Año N° 3, marzo de 2018, pp. 100-124.

ANDREW, C. y GORDIEVSKY, O. “KGB: The Inside Story its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev,” Ed. Perennial, 1991.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. “Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, Documento N° A/HRC/26/36 de fecha 01.ABR.2014. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9615.pdf> (última visita: 23.AGO.2024).

BARTOLOMÉ, M. “La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz”, en Libros de la Colección de Investigaciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE, Ed. Alfabetas Artes Gráficas, Santiago, Chile, 2006.

BEADE, G. “¿Derribar un avión actuando en estado de necesidad? Los límites de la dogmática penal y la necesidad de analizar dilemas morales mediante la ética normativa”, en publicación digital de la Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 58, JUL.2022. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512022000100079 (última visita: 09.AGO.2024).

BMDC. “El Protocolo de Montreal de 1984 y la violación del espacio aéreo por aeronaves civiles”, en publicación digital de BMCD. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3039/3300#:~:text=De%20donde%20puede%20concluirse%2C%20en%20ha%20establecido%20a%20tales%20efectos>. (última visita: 20.AGO.2024).

CÁRCAMO J., SÁNCHEZ-LACAY A. y LEWIS-FERNÁNDEZ R. “El impacto psicológico de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York: el trastorno por estrés postraumático y la recuperación de una ciudad traumatizada”, en publicación digital de la Revista chilena de neuro-siquiatría, Vol. 40, NOV.2002. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-92272002000600008 (última visita: 09.AGO.2024).

CECCHINI, D. “El derribo del vuelo 007: un misil soviético, un avión espía, 269 pasajeros muertos y el mundo al filo de una guerra nuclear”, en publicación digital de INFOBAE.COM de fecha 31.AGO.2023. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2023/09/01/el-derribo-del-vuelo-007-un-misil-sovietico-un-avion-espia-269-pasajeros-muertos-y-el-mundo-al-filo-de-una-guerra-nuclear/> (última visita: 20.AGO.2024).

DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY. “Soviet Military Power”, en publicación digital de Defense Intelligence Agency (DIA) del año 1981. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/567546211/Soviet-Military-Power-1981> (última visita: 20.AGO.2024).

DONATO, A. “La OACI y el terrorismo aeronáutico”, Ed. Centro de Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial CEDAE, Buenos Aires, 16.SEP.2015, recuperado de <https://cedaeonline.com.ar/2015/09/16/la-oaci-y-el-terrorismo-aeronautico/#content> (última visita: 20.AGO.2024).

GARCÍA-HUIDOBRO, J. y MIRANDA, A. “Sobre la licitud de la destrucción de una aeronave agresora que lleva pasajeros inocentes”, en Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 20, N° 2, 2013 pp. 351-371, recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/rducn/v20n2/art13.pdf> (última visita: 26.AGO.2024).

- GORDON, M. "El piloto ruso que 1983 atacó un <jumbo> surcoreano revela los detalles del derribo", en publicación digital de ELPAIS.COM de fecha 09.DIC.1996. Recuperado de https://elpais.com/diario/1996/12/10/internacional/850172414_850215.html (última visita: 20.AGO.2024).
- HERSH, S. "The Target is Destroyed", Ed. Random House, Toronto, Canada, 1986.
- HUSKISSON, D. "The Air Bridge Denial Program," en publicación digital de The AF Law Review, Vol. 56, 2005, pp.131-132. Recuperado de https://www.afjag.af.mil/Library/Publications_Archive/ (última visita: 14.AGO.2024).
- ICAO. "La iniciativa de cielos más seguros: esencial para evitar el derribo de aviones civiles", en publicación digital de ICAO de fecha 09.JUN.2023. Recuperado de <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/Safer-Skies-initiative-integral-to-preventing-shooting-down-of-civilian-aircraft.aspx> (última visita: 25.ABR.2024).
- IGNATIEFF, M. "El mal menor. Ética Política en una era de Terror", Ed. Taurus, Bogotá, Colombia, 2004.
- LITTUMA, M. y ENRÍQUEZ, V. "Interdicción aérea, estrategia para mantener el control del espacio aéreo", en publicación digital de la Revista Ciencia y Poder Aéreo, vol. 19, N° 2, 2024, pp. 6-18. Recuperado de <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.819> (última visita: 23.ABR.2024).
- MARCANO, M. "El derribo o inutilización de aeronaves civiles como pena de muerte", en publicación digital de la Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico, N° 49, JUL.2019. Recuperado de https://www.rlada.com/articulos.php?Hash=3fe76172ce4f6849c71d19e410756483&hash_t=328a59733637f6608fa76930328ae9a4#indice_0 (última visita: 09.AGO.2024).
- NAVARRO, M. "El uso de la fuerza en la defensa del Espacio Aéreo"; en Revista Minerva de la Academia de Guerra Aérea, N° 76, Santiago, Chile, 2016.
- OACI. "Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Seguridad de la aviación", en publicación digital de la OACI de fecha JUL.2022. Re-

cuperado de https://www.dgac.gob.bo/wp-content/uploads/2022/10/Anexo17_12ed_Enm18_ES.pdf (última visita: 20.AGO.2024).

OACI. “Sobre la OACI”, recuperado de <https://www.icao.int/about-icao/Pages/ES/default.aspx> (última visita: 12.AGO.2024).

PAREDES, M. “La sentencia BverfG 115, 118 1 BvR 357/05 del 15 de Febrero de 2006 del Tribunal Constitucional Federal alemán, que declara inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Aviación Civil. Un precedente sobre el respeto a la vida y la dignidad humana”. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200012 (Última visita: 26.AGO.2024).

PRESTO, A. “El Espacio Aéreo y su Régimen Jurídico”, ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios “Los Ámbitos de la Defensa Nacional. Aportes para un debate”. Montevideo, Uruguay, 2005. Recuperado de http://www.esa.int/About_Us/Space_Law_virtual_network_with_Latin_American_countries/PUBLICACIONES_DEL_CIDAE_Continuacion Última visita: 20.AGO.2024).

SHULTZ, G. “Turmoil and Triumph,” Ed. Scribner, 1995, NY, USA.

U.S. DEPARTMENT OF STATE; “Peru Investigation Report: The April 20, 2001, Peruvian Shootdown Accident”, publicación digital del “Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs”, de fecha 02.AGO.2001. Recuperado de https://fas.org/irp/news/2001/08/peru_shootdown.html (Última visita: 20.AGO.2024).

VILLALOBOS, V. “La administración y protección del espacio aéreo nacional”, en publicación digital del Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales CEEA, de fecha 12.DIC.2024. Recuperado de https://www.fach.mil.cl/ceea/documentos/articulos/A26_Espacio_aereo_nacional_final.pdf (última visita: 12.DIC.2024).

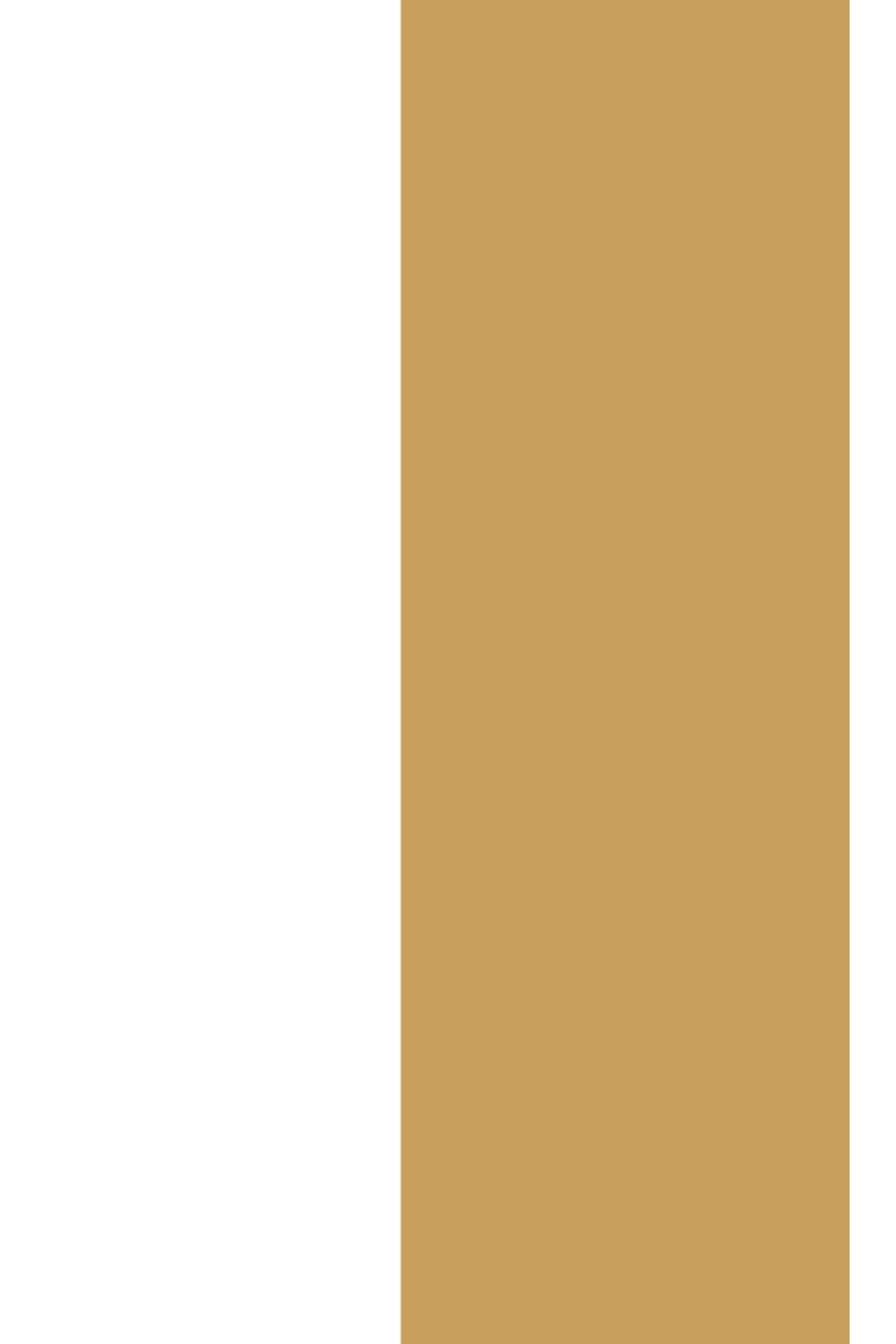
OTROS TÍTULOS DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgatti
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan C. Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XXI.	Mario L. Puig Morales Pablo Rodríguez Márquez
Nº 11	Bolivia 2003 en la prensa chilena. Percepciones de su inestabilidad política en ámbitos de seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La Estrategia Total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Lavín
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica.	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 24	La Fuerza de Paz Cruz del Sur. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.	Cristián Le Dantec Gallardo
Nº 25	Crisis internacionales.	Rodolfo Ortega Prado.
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro.	Carlos Molina Johnson Miguel Navarro Meza Luis Rothkegel Santiago Julio Soto Silva
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica.	Rodolfo Ortega Prado Luis de la Corte Ibáñez Fernando Lista Blanco
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.	Ariel Álvarez Rubio Alejandro Salas Maturana
Nº 30	Amenazas multidimensionales. Una realidad en Suramérica.	Carlos Ojeda Bennett
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: oportunidades para afianzar el <i>statu quo</i> .	Miguel Figueroa Ibarra
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.	Gonzalo Álvarez Fuentes
Nº 33	Las maras: una amenaza para la Seguridad Nacional.	Ricardo Rodríguez Arriagada
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: historia y proyección.	Julio Soto Silva Miguel Navarro Meza Alejandro Salas Maturana
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.	Maricel Sauterel Gajardo
Nº 37	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.	Loreto Correa Vera Alejandro Salas Maturana

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 38	Responsabilidad de proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.	José Héctor Marinello Federici
Nº 39	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo.	Cuerpo Académico ANEPE
Nº 40	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región.	Aracely Banegas Alfaro
Nº 41	Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de Política Pública.	Cuerpo Académico ANEPE
Nº 42	El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile	Francisca Barros Sánchez
Nº 43	Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa	Guillermo Bravo Acevedo Carmen Norambuena Carrasco
Nº 44	Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.	Cristian Rosales Morales
Nº 45	Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional.	Cuerpo Académico ANEPE
Nº 46	Chile y Bolivia: distanciamiento, crisis y aproximación.	Loreto Correa Vera
Nº 47	Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial)	C.I.E.E. ANEPE.
Nº 48	Chile y su ámbito vecinal: reflexiones sobre Política Exterior	Alejandro Salas Maturana (Ed)
Nº 49	Construyendo futuro: Chile y Perú en el siglo XXI.	Jorge Gatica Bórquez
Nº 50	Plataforma continental y Antártica Chilena. Antecedentes históricos, geopolítica y recursos naturales.	Karen I. Manzano Iturra Diego I. Jiménez Cabrera
Nº 51	El poder de las organizaciones detrás de las potencias dominantes en el Asia-Pacífico	Jorge Sanz Jofré



La presente obra constituye un esfuerzo de los académicos de la ANEPE por poner a disposición de los lectores interesados en temas de Seguridad y Defensa, algunos datos y reflexiones personales relacionados con la evolución de los entornos de seguridad, desde una mirada chilena.

En una primera parte, se establecen ciertos elementos globales que condicionan el contexto nacional, con una perspectiva de futuro. Posteriormente, se plantean los desafíos que enfrentan dos áreas tan polémicas como sensibles, particularmente en nuestra propia realidad: el derecho y la inteligencia.

La segunda parte es una aproximación hecha por oficiales en condición de retiro, sobre aspectos puntuales que deberán asumir las instituciones de las Fuerzas Armadas, en los próximos años. Para los efectos, cada uno de los tres escritos está dedicado a una institución.

Sin duda, la complejidad y dificultad de los escenarios que se aproximan, permiten discutir sobre estos puntos y muchos otros más. En consecuencia, la ambición de este libro no es más que poner en el debate estos temas, a sabiendas que con lo expresado en estas páginas no estará cerrada la discusión ni menos aún abordadas todas las aristas de los desafíos que el futuro nos depara, en materias de Seguridad y Defensa, en el mediano y largo plazo.

