
Mirador Mundial

*De la incertidumbre
a la anticipación*

N°2
2019



Academia Nacional
de Estudios Políticos
y Estratégicos

www.anepe.cl

Realización**Director del Mirador Mundial**

Fulvio Queirolo Pellerano

Jefe de Estudios Estratégicos del CIEE

Coordinador General y Edición

Fulvio Queirolo Pellerano

Jefe de Estudios Estratégicos del CIEE

Investigación

Juan Fuentes Vera

Investigador del CIEE

Diseño

Juan Pablo Bravo

Derechos reservados

ANEPE – CIEE

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual

ISSN 2452-4247 versión impresa

ISSN 2452-4255 versión en línea

Prohibida la reproducción total o parcial de este Mirador Mundial sin el consentimiento escrito de la ANEPE.

Índice

Editorial	pág. 4
¿Una nueva época?: la percepción de la Defensa en tiempos de incertidumbre	pág. 6
Seguridad y Defensa regional y nacional: realidad y desafíos	pág. 14
Las guerras híbridas o el problema de las zonas grises	pág. 17
El cambio climático y sus implicancias estratégicas como problema superior de seguridad	pág. 20
Epílogo	pág. 25

Este Mirador Mundial, de edición cuatrimestral, bajo ningún aspecto representa el pensamiento oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), ni menos aún del Ministerio de Defensa Nacional. Solo son ideas que, nacidas al amparo de la reflexión y meditación propias de un Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos, pretenden ser una contribución y una invitación a la discusión.

Editorial



En los últimos años hemos sido testigos de notables cambios políticos, sociales, económicos, culturales que el mundo ha experimentado y, a consecuencia de estos, también de la forma de entender la seguridad y defensa contemporáneas. Con el objeto de contribuir a su comprensión, en esta publicación nos hemos propuesto entregar una revisión global para aportar a la reflexión de nuestros lectores sobre los acontecimientos recientes que pudieran servir de orientación acerca del rumbo de estos eventos, más que ofrecer solamente una visión actualizada de los sucesos en el escenario internacional.

En este sentido, nos ha interesado recoger aquellas incidencias del acontecer mundial y que marcan las tendencias que se vislumbran hacia un futuro mediato, superando la coyuntura de forma tal que pudieran servir de guía toda vez que se carece de un ordenamiento internacional que reemplace a las antiguas estructuras de la postguerra y la Guerra Fría que otorgaban una visión de más largo plazo.

Así, por ejemplo en una revisión de carácter general, nos hemos referido a la pérdida de los equilibrios que se mantuvieron durante muchos años en la estratégica zona que va desde África del Norte al Medio Oriente, lo cual ha provocado fragmentación y retroceso con una secuela de miles de refugiados y el surgimiento de potencias locales que tienden a convertirse en los árbitros de la situación. También hemos puesto de relieve los conflictos latentes del Asia Pacífico y el Sudeste asiático, área de gran relevancia económica y vecindad con nuestras costas.

Sobre la región en particular, nos ha llamado profundamente la atención la extrema violencia que se ha instalado en distintos países de América Latina de la mano con el crimen organizado y el narcotráfico que han causado más víctimas que una guerra convencional, lo que evidentemente ya no puede considerarse solamente como un problema de seguridad interna, en tanto las redes delictuales tienden a extenderse a la vez que provocan importantes desplazamientos de población, así como también hemos analizado, en forma destacada, la crisis venezolana y su impacto en el entorno subregional.

El espacio exterior por su parte, antes materia de disputa entre los EE.UU. y la URSS, actualmente constituye un campo de enfrentamiento donde competirán todos aquellos con poder tecnológico que les permita algún grado de control sobre la amplia capa que envuelve al planeta. Algo similar sucede con el llamado ciberespacio, fundamento de la información y las comunicaciones actuales.

De todos estos temas tal vez lo más destacable sea, en este mo-

mento, la creciente tensión entre la búsqueda de un multilateralismo eficaz para enfrentar los problemas comunes, el que parece cada vez más debilitado, versus los nacionalismos, proteccionismos y aislacionismos de los que hacen gala algunos países y sectores de opinión tanto en los Estados Unidos, Europa e incluso en nuestra región, lo que ha llevado a poner en duda el destino de la globalización, al menos en su variable política, obligándonos a poner en discusión las funciones y capacidades del Estado para defender intereses nacionales a falta de los indispensables acuerdos y mecanismos de cooperación destinados a preservar el interés global.

En el presente número del Mirador Mundial examinaremos algunos temas que se entrelazan y relacionan de distinta forma con los tratados en las ediciones anteriores, por cuanto apuntan a promover la reflexión sobre los desafíos de seguridad del futuro cercano a la luz de lo que parece un cambio contextual debido a la actitud que las potencias han ido adoptando en el último tiempo y, también, por la evidente aceleración del cambio climático que convierte a este fenómeno en una variable estratégica que ya no puede soslayarse dadas sus graves implicancias geopolíticas.

En este sentido, nuestra preocupación se dirigirá en esta ocasión a una presentación relacionada con los riesgos que enfrentan el mundo y la región, los que evidentemente terminarán por afectar prontamente a Chile.

Sobre la región en particular, nos ha llamado profundamente la atención la extrema violencia que se ha instalado en distintos países de América Latina de la mano con el crimen organizado y el narcotráfico que han causado más víctimas que una guerra convencional.



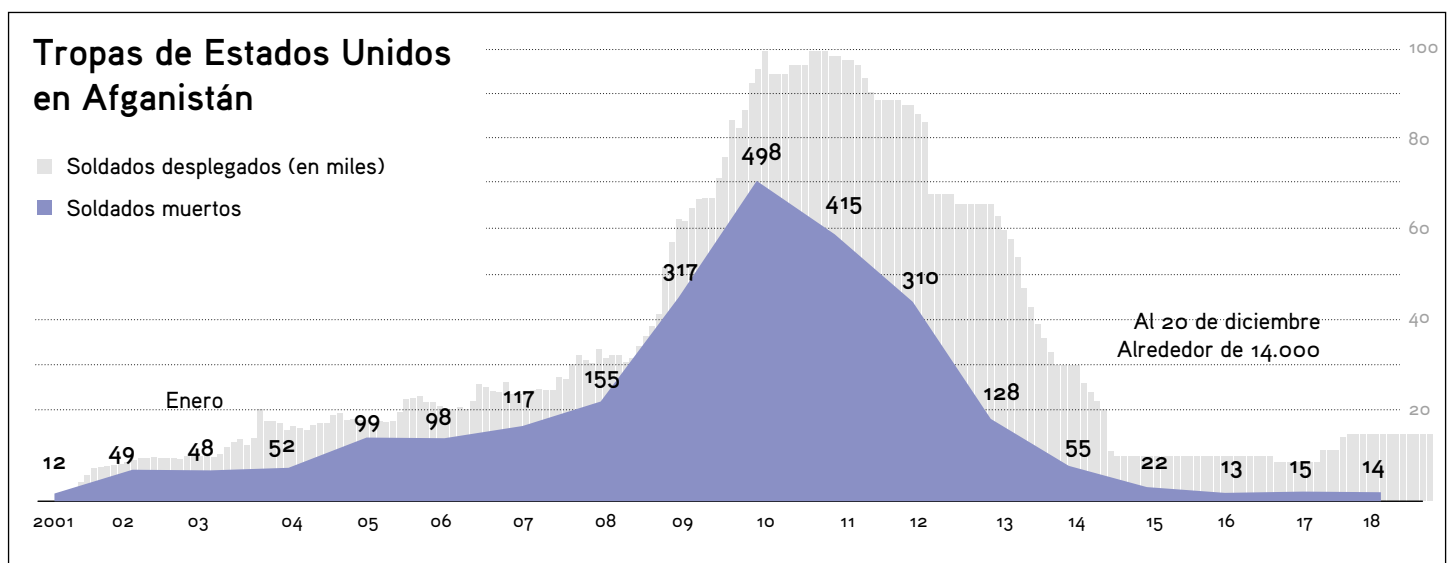
1.

¿Una nueva época?: la percepción de la Defensa en tiempos de incertidumbre

Como es natural, la pauta en materia de Defensa ha estado marcada por los países desarrollados, los que transitaron desde las concepciones tradicionales a la consideración de las nuevas amenazas que surgieron a fines del siglo XX, al mismo tiempo que transformaron su organización militar a consecuencia del impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones Revolución de Asuntos Militares (RMA por sus siglas en inglés).

En este contexto, los llamados Libros Blancos y/o Estrategias de Seguridad, han constituido documentos oficiales donde las potencias expresan sus visiones e intereses en materia de Seguridad y Defensa en función del contexto internacional y transparentan sus

Al respecto, observamos que los intereses de los Estados Unidos, China y Rusia, han entrado en una etapa de competencia para la que no se han generado todavía mecanismos de equilibrio propias de una multipolaridad aceptada o al menos de delimitación de esferas de influencia.



Fuentes: AFP, EASO, UNOCHA, iCasualties, BrookingsAfghanistanIndex, Pentágono



intenciones, de manera que dicho texto tiene la doble finalidad de ser orientadores de tendencia a la vez que instrumentos de diplomacia pública.

En consecuencia, las últimas publicaciones son una destacada fuente de información para observar la manera en que aparece un notable cambio que deja atrás el intento de conjugar la hegemonía con la búsqueda de cooperación y entendimiento que predominó hasta hace poco tiempo, el que resulta reemplazado por una percepción de confrontación y descarnada defensa del interés nacional que van perfilando un futuro que, más que incierto, resulta verdaderamente peligroso para la estabilidad mundial.

Al respecto, observamos que los intereses de los Estados Unidos, China y Rusia, han entrado en una etapa de competencia para la que no se han generado todavía mecanismos de equilibrio propios de una multipolaridad aceptada o al menos de delimitación de esferas de influencia, sino, por el contrario, se encuentran en un pulso de expansión cuyos límites no se vislumbran, el que se manifiesta por de pronto no solo en la guerra comercial entre los EE.UU. y China con los efectos adversos al crecimiento económico que estamos sintiendo, sino particularmente en la incapacidad de lograr acuerdos que contribuyan a resolver las amenazas que afectan al mundo.

Así, a fines de 2017 la administración Trump difundió su “Estrategia de Seguridad Nacional” (NSS)¹ que constituye el principal documento respecto de la actual política exterior norteamericana. La Estrategia está basada en cuatro grandes lineamientos:

- *Proteger el territorio y la forma de vida de los estadounidenses;*
- *Favorecer la prosperidad del país;*
- *Preservar la paz mediante la fuerza;*
- *Promover la influencia de EE.UU. en el mundo.*

¹ National Security Strategy of the United States of America, december 2017, The White House, Washington D.C..

Estos principios constituyen el sustento de la política exterior del gobierno norteamericano, que como observamos se ha manifestado en la actual guerra comercial que está afectando el crecimiento económico mundial y haciendo fracasar los foros internacionales, al mismo tiempo que restringe la cooperación económica y el intercambio tecnológico con las naciones subdesarrolladas.

Particularmente preocupante resulta, además, su actitud respecto de los conflictos en curso y sobre todo el retiro del Tratado de Limitación de Misiles de Alcance Medio, que Reagan firmara con Gorbachov en 1987, bajo la acusación de que Rusia lo estaría violando. Cabe señalar que China se ha negado a participar de una

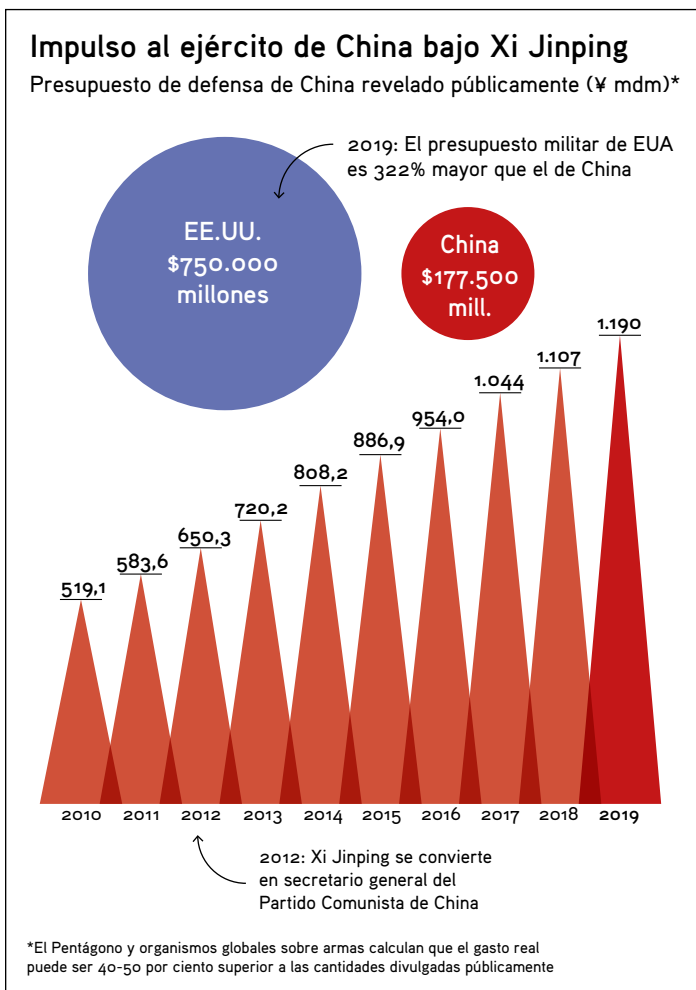
ampliación del tratado argumentando que su arsenal es muchísimo más pequeño que el de EE.UU. y Rusia.

Igualmente, la actual administración estadounidense ha desahuciado unilateralmente el Acuerdo con Irán denominado “Plan Conjunto de Acción Comprehensiva” (JCPOA), que Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y Alemania alcanzaran con el régimen de los Ayatolas, considerando que algunas de sus disposiciones no impedirían que Irán obtuviera armamento nuclear.

Finalmente, el desconocimiento del Acuerdo de París sobre limitación de emisiones de efecto invernadero reafirma su convicción de que no se trata de un problema urgente y que, por el contrario, el control de emisiones debilita la economía norteamericana frente a China e India. En lo sustantivo, la política de seguridad del gobierno de Trump ha marcado un cambio respecto de la administración Obama por cuanto esta última no ocultaba la existencia de confrontación, pero la matizaba con la búsqueda de cooperación y no la consideraba inevitable, dejando en consecuencia espacios para la negociación y el acuerdo.

Por otra parte, hemos conocido recientemente la última versión de los Libros Blancos de la Defensa de China que se titula: “La Defensa Nacional de China en la Nueva Era”, dada a conocer el pasado mes de julio. En esta ocasión, a diferencia de sus libros anteriores, el gigante asiático acusa claramente el impacto que le plantean la política exterior norteamericana y el resto de las potencias, al mismo tiempo que reafirma claramente sus intereses permanentes.

En este documento, China comienza por reconocer que se ha iniciado una nueva etapa marcada tanto por la globalización como por un sistema de seguridad internacional minado por un creciente hegemonismo, políticas de poder, unilateralismo y constantes conflictos regionales. Acusa a EE.UU. de intensificar la competencia entre los países más desarrollados, incrementar sus gastos militares y deteriorar la estabilidad estratégica global. Igual cosa estaría haciendo la OTAN y Rusia, mientras que el extremismo y el terrorismo siguen expandiéndose al igual que las amenazas a la ciberseguridad y bioseguridad. Reconoce, además, que la cuestión nuclear con Irán ha tenido un cambio que no se esperaba y que la crisis de Siria no tiene solución.

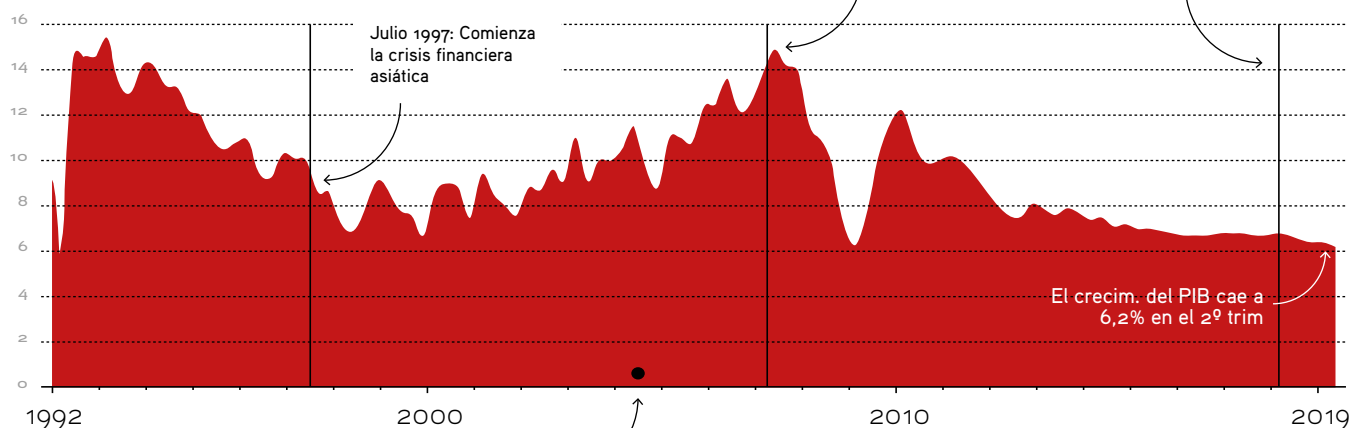


Fuente: Graphic News, Bloomberg, Reuters

La economía china cae en medio de la guerra comercial

El crecimiento económico de China ha descendido a su nivel más bajo desde 1992 mientras sufre por una prolongada guerra comercial con Estados Unidos

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB DE CHINA (%)



El presidente chino Xi Jinping habla con el presidente de EUA Donald Trump en 2017

Nota: La Oficina Nacional de Estadística de China empezó a llevar registros trimestrales modernos del PIB en 1992

Fuentes: Graphic News, CNN, New York Times, Trading Economics

Frente a este sombrío panorama, China examina la necesidad de modernizar su defensa y reafirma sus intereses sobre Taiwán, al mismo tiempo que sostiene el carácter fundamental del Asia Pacífico para la economía mundial recordando los problemas de delimitación pendientes en el área. Rechazando la hegemonía, la expansión o la creación de esferas de influencia señala que los objetivos de su defensa son ²:

- Disuadir y resistir a la agresión;
- Salvaguardar la seguridad política nacional, la seguridad pública y la estabilidad social;
- Oponerse y contener la independencia de Taiwán;
- Combatir a los promotores separatistas de la "independencia del Tíbet" y la creación del "Turquestán Oriental";
- Salvaguardar la soberanía, unidad, integridad territorial y seguridad nacionales;
- Salvaguardar los derechos e intereses marítimos de China;
- Salvaguardar los intereses de seguridad de China en el espacio ultraterrestre, el espacio electromagnético y el ciberespacio;
- Salvaguardar los intereses de China en el extranjero;
- Apoyar el desarrollo sostenible del país.

Acerca de Rusia, a pesar de que su último documento de seguridad es del año 2015, este enuncia claramente las diferencias con los EE.UU., con la OTAN y Europa, entregando su interpretación de los acontecimientos donde ha tenido participación. Lo destacable es que asume claramente el uso de la fuerza en defensa de sus intereses si los métodos no violentos no han dado resultados. De igual modo, asume su estatus como:

"Potencia mundial líder, cuya actividad se dirige a mantener la estabilidad estratégica y relaciones de socios mutuamente beneficiosas en condiciones de un mundo policéntrico" ³.

"Plantea además el desarrollo de "relaciones de cooperación estratégica" con China, India, así como con América Latina y África, entre otros" ⁴.

² China's National Defense in the New Era, The State Council Information Office of the People's Republic of China, July 2019.

³ The Russian Federation's National Security Strategy, Moscow, the Kremlin 31 December 2015.

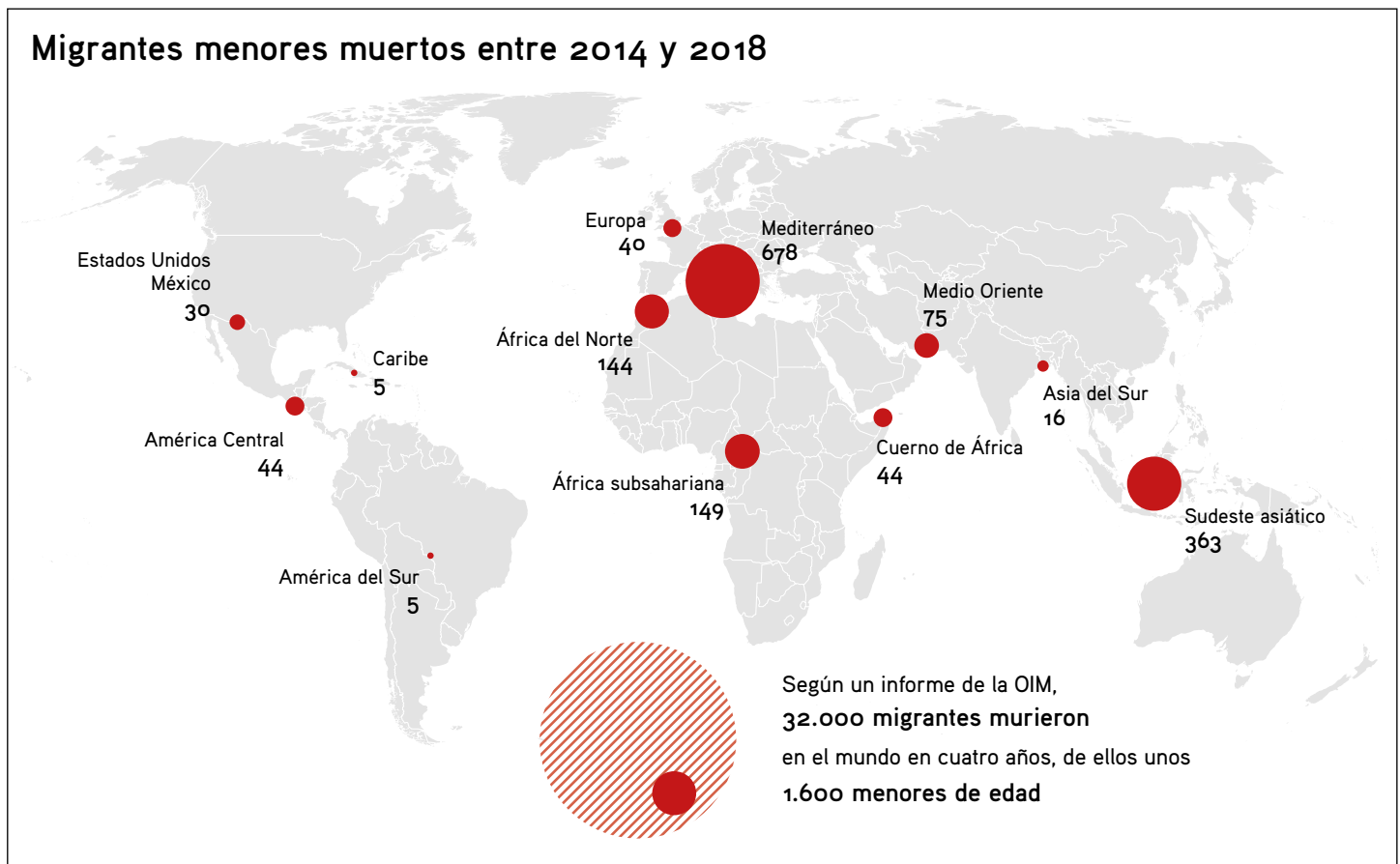
⁴ *Ibid.*

En lo relativo a Europa, la última Estrategia de Seguridad de España entrega una percepción bastante clara y de utilidad para apreciar las condiciones actuales del entorno estratégico de manera que vale la pena citar dos párrafos centrales; el primero nos da cuenta que:

“El entorno ha cambiado de forma significativa desde la aprobación de la Estrategia 2013. Nos enfrentamos a una realidad definida por dinámicas a menudo opuestas, a un mundo globalizado, pero a su vez fragmentado y competitivo, un espacio donde la ambigüedad se ha convertido en uno de los mayores retos a la seguridad. Dinámicas como el ritmo acelerado de transformación impulsado por la tecnología, las asimetrías demográficas entre regiones o el cambio climático demandan un esfuerzo para adaptarse y gestionar de forma ágil y flexible los cambios”⁵.

En el segundo párrafo seleccionado, encontramos una visión general del contexto geopolítico del que se desprenden con claridad riesgos y amenazas comunes:

“En el ámbito geopolítico, dentro de un orden mundial multipolar y cambiante coexisten varios poderes globales y regionales, sin que ninguno tenga un peso hegemónico exclusivo, aunque se mantiene la preponderancia de Estados Unidos. Crece la competición entre actores estatales con distintas visiones sobre la seguridad y sobre el papel de las instituciones multilaterales. Potencias como China y Rusia han adoptado un papel más activo en el escenario internacional y proyectan su poder más allá de su entorno regional” ... “Además de la difusión de poder a nivel estatal, se observa, gracias a la tecnología y a la creciente conectividad, una importante traslación de poder hacia actores no estatales. Individuos y grupos emergen como actores relevantes, que ganan influencia y mutan el orden tradicional de Estados” ... “En este contexto, espacios comunes globales como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre, caracterizados por su fácil acceso y débil regulación, pueden convertirse fácilmente en escenarios de confrontación. Tales circunstancias de mayor competición geopolítica impactan en el orden internacional establecido y difuminan los límites entre paz y conflicto, que hoy adquiere formas distintas a la puramente militar. Destaca el crecimiento de los denominados conflictos y acciones híbridas”⁶.



Fuente: AFP, Organización internacional para las migraciones (informe publicado el 28 de junio 2019)

⁵ Estrategia de Seguridad Nacional, ESN 2017.

⁶ Ibid.



En Gran Bretaña, la entonces Primer Ministro Teresa May dio a conocer en marzo de 2018 una *“Actualización de la Estrategia de Seguridad”* para hacer frente a los actos terroristas que se estaban verificando en el Reino Unido como los de Londres y Manchester y a la amenaza rusa. En dicha actualización se enumeran un conjunto de amenazas que afectan al mundo y al Reino Unido como por ejemplo:

“En SDSR 2015, describimos cómo el mundo está cambiando rápida y fundamentalmente. Continuamos viendo cambios a largo plazo en el equilibrio del poder económico y militar mundial, aumentando la competencia entre los estados, así como la amenaza de los actores no estatales...Los desafíos se han vuelto más complejos, entrelazados y peligrosos a medida que el mundo se ha vuelto más incierto y volátil... la erosión del orden internacional basado en normas, lo que dificulta la creación de consensos y la lucha contra las amenazas mundiales y el impacto de la tecnología, especialmente las amenazas cibernéticas y los desarrollos tecnológicos...el continuo crecimiento de la delincuencia organizada y las enfermedades y peligros naturales que afectan al Reino Unido...La naturaleza prolongada del conflicto en lugares como Yemen y Sudán del Sur ha destruido la infraestructura social básica (sistemas de salud, agua y saneamiento) y ha estancado la educación y el desarrollo económico. Las áreas urbanas densamente pobladas en Siria e Irak se han visto directamente afectadas por intensos combates. El conflicto y la inestabilidad crean una gran necesidad humanitaria y de desarrollo y obstaculizan el crecimiento económico. Esto impulsa la migración”.

En referencia a Rusia, la Actualización señala que:

“La anexión de Crimea fue la primera vez desde la Segunda Guerra Mundial que un Estado ha tomado por la fuerza territorio de otro en Europa. Rusia ha fomentado el conflicto en el Donbas y apoyó el régimen de Assad. También ha violado el espacio aéreo nacional de países europeos y montó una campaña sostenida de ciber espionaje incluida la intromisión en las elecciones. Incidentes disruptivos indiscriminados también afectaron al Reino Unido y sus socios, como el incidente cibernético “Not Petya” en junio 2017 atribuido al ejército ruso. La actualización agrega además la amenaza que significa la proliferación a bajo costo de una alta gama de armas novedosas y tecnologías sofisticadas que están cambiando el entorno de seguridad, así como el crecimiento de la delincuencia organizada”⁷.



⁷ HM Government, National Security Capability Review, march 2018.



Finalmente, Francia en la última versión de su Estrategia al definir el contexto internacional lo denomina: *“Un sistema internacional en disputa”*⁸, fundamentando esta aseveración en los siguientes aspectos:

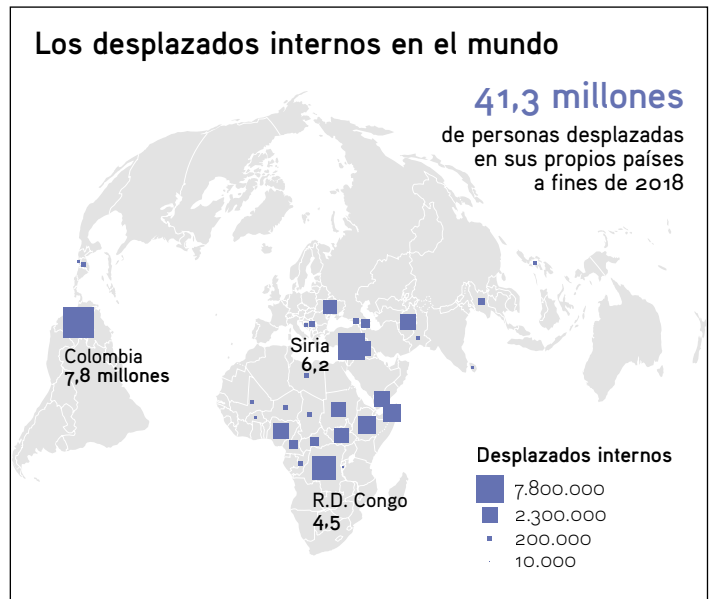
- *Un sistema internacional marcado por la creciente autonomía de los actores de todos los tamaños, hasta la afirmación de las organizaciones terroristas proto estatales.*
- *La jerarquía del poder internacional está hoy en rápida evolución. La incertidumbre, la ansiedad o las nuevas ambiciones generadas por esta situación cambiante son en sí mismas factores de riesgo. La competencia, principalmente económica y tecnológica, se está extendiendo cada vez más a los militares.*
- *Este clima de incertidumbre general hace que algunos países cuestionen a sus aliados y busquen aún más autonomía, mientras que otros desarrollan ambiciones nacionalistas. El surgimiento estratégico y militar de varias potencias regionales estimula el advenimiento de un mundo multipolar.*
- *Este empoderamiento de los actores se combina con una creciente heterogeneidad entre ellos, lo que aumenta los riesgos asociados con malentendidos y percepciones erróneas. La creciente influencia de los actores no estatales (organizaciones terroristas o criminales, grandes multinacionales, diásporas) acentúa esta dinámica. Más que en cualquier otro momento desde el final de la guerra fría, la imprevisibilidad es, por lo tanto, la figura dominante del entorno estratégico.*
- *El surgimiento de esta multipolaridad y esta nueva competencia se refleja en un cuestionamiento de las normas e instituciones internacionales que permiten un marco legal y una regulación del uso de la fuerza desde la Segunda Guerra Mundial. Estas reglas son desafiadas o burladas por actores que desafían un orden internacional dictado por Occidente, y ahora tienen los medios.*
- *Algunas potencias importantes eligen una postura que favorece abiertamente el equilibrio de poder.*



⁸ Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017.

Respecto de los Estados Unidos y de Rusia señala:

- Otros organismos internacionales también ven su acción paralizada o su legitimidad cuestionada: Corte Permanente de Arbitraje (PCA), Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), Conferencia sobre Desarme, Corte Penal Internacional (CPI), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Esto se evidencia por la oposición de Pekín a los principios reconocidos del derecho del mar, los bloqueos de la OSCE rusa y la desconfianza de algunos estados africanos con respecto a la CPI.
- El mayor desafío al orden internacional existente no se trata solo de la gobernanza global, sino también de sus aspectos normativos. Cada vez más, se convierten en un campo de competencia que afecta directamente los problemas de defensa y seguridad. Varios países, incluidos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, invocan la historia o sus valores para relativizar el alcance y el carácter jurídicamente vinculante de los principios internacionales a los que todavía se han adherido.
- Por lo tanto, Rusia se dedica a desafiar o bloquear las instituciones e instrumentos internacionales y a promover, cuando sus intereses están en juego, organismos regionales alternativos. China está eligiendo una posición en su vecindario que enfatice la influencia económica y las relaciones bilaterales.
- Los propios Estados Unidos recurren a la acción unilateral. Washington puede ser reacio a ratificar acuerdos que restrinjan su soberanía (el Estatuto de Roma de la CPI, el Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares) y se reserva el derecho de revocar cualquier promesa considerada onerosa e "injusta" (Acuerdos de París sobre cambio climático), o para dar a su propia legislación un alcance extraterritorial. Del mismo modo, Estados Unidos está disminuyendo los recursos asignados a foros multilaterales (reducción de la contribución a las Naciones Unidas ⁹).



Fuente: AFP, Informe anual de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Así, las estrategias de seguridad de las potencias citadas resultan demostrativas de la preocupante tendencia mundial a la competencia y a los nacionalismos que son contrarios a la necesidad de acuerdos globales para los graves problemas que se manifiestan en el mundo actual.



⁹ Ibid.

2.

Seguridad y Defensa regional y nacional: realidad y desafíos

Sin lugar a dudas no se desconoce el rol de la Defensa como parte integral del Estado destinada al resguardo de su soberanía, preservación y protección de sus habitantes, pero más allá de conservar un bien por sí mismo es necesario que en tiempos de cambios como los que el mundo y la región han experimentado y seguirán experimentando se avance en algo más que precisar áreas de tareas en función de problemas domésticos como se ha venido haciendo desde los años 90 del siglo pasado, por cuanto queda la impresión de que estamos frente a modalidades de ajuste en lugar de entender el carácter dinámico de la Defensa, y por consiguiente de sus medios, el que se encuentra históricamente ligado a las transformaciones del escenario internacional y la consiguiente proyección de cada Estado en particular.

Así, al decir de un autor, la política de defensa sería:

“El marco ordenador de las necesidades de un Estado en el plano de su defensa resulta básicamente de su estrategia general de desarrollo y de su postura estratégica internacional; las características de sus relaciones exteriores; las alianzas, tratados y acuerdos que definen su inserción externa y su ubicación en el sistema de relaciones de poder internacional. Sobre dicha base y en términos democráticos ideales, la sociedad y el sistema político que la representa, determinan el nivel de esfuerzo presupuestario a dedicar a esta política pública. Los gobiernos determinan la estrategia y las capacidades requeridas por el aparato de defensa nacional; planifican el tipo de estructura de fuerzas armadas y su despliegue, definen las características de sus instituciones militares y de su personal profesional, establecen los sistemas de armas con los que dotarlas, así como la eventual participación de la ciudadanía en la defensa”¹⁰.



Sin lugar a dudas no se desconoce el rol de la Defensa como parte integral del Estado destinada al resguardo de su soberanía, preservación y protección de sus habitantes, pero más allá de conservar un bien por sí mismo es necesario que en tiempos de cambios como los que el mundo y la región han experimentado y seguirán experimentando se avance en algo más que precisar áreas de tareas en función de problemas domésticos como se ha venido haciendo desde los años 90 del siglo pasado.

¹⁰ GONZÁLEZ Guyer, Julián. Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica?, Revista Brasileña de Estudios de Defensa, v. 4, nº 2, jul/diez, 2017, pp. 17-48



Sin embargo, reflexionar sobre el rol y funciones de la Defensa en tiempos de incertidumbre presenta dos inconvenientes: el primero de ellos consiste en la tendencia a satisfacer necesidades inmediatas esperando a tener una mayor claridad acerca de cómo los riesgos se transforman en amenazas concretas, incluyendo el hecho de que muchas veces se ven como lejanas y/o solamente con valor teórico. El segundo, más de fondo, es percibirla como campo de acción exclusivo de las autoridades y especialistas del sector y no como una responsabilidad de la sociedad en general, a lo que se suma el hecho de que las concepciones liberales características de la globalización han diluido el papel del Estado o relativizado su importancia.

Pero la experiencia de los últimos años muestra que el interés privado no siempre contribuye al interés público sin mediar instancias institucionalizadas de concertación y que en materia de defensa es indispensable la mirada común sobre sus particulares funciones. Es en este sentido que las tareas de la Defensa ya no pueden concebirse con una visión momentánea, sectorizada y reducida a un estrecho círculo de participantes, sino como parte de Estados que evolucionan y que la incorporan más allá de cuestiones coyunturales o resabios históricos.

En lo que a la región y a nuestro país corresponde, observamos que superada la época de formación de los Estados Nacionales con las consiguientes guerras de fronteras y las guerras civiles que la caracterizaron, además de las intervenciones militares en los conflictos internos propia de la Guerra Fría, la responsabilidad fundamental del instrumento militar, como parte de la función del Estado de preservar su integridad y proteger a la población, se

Es en este sentido que las tareas de la Defensa ya no pueden concebirse con una visión momentánea, sectorizada y reducida a un estrecho círculo de participantes, sino como parte de Estados que evolucionan y que la incorporan más allá de cuestiones coyunturales o resabios históricos.

expresó básicamente a partir de la década de los noventa en concepciones estratégicas de carácter defensivo junto a políticas de cooperación e incremento de la confianza que han dependido en mayor o menor grado de los vaivenes en las relaciones políticas de los gobiernos de turno.

La excepción ha estado en aquellos casos donde la conflictividad interna provocada por el narcotráfico y el crimen organizado demandó el uso del instrumento militar en funciones de seguridad interna, como sucedió en el caso paradigmático de Colombia, o bien donde la subsistencia de rencillas históricas no ha permitido avances más sustantivos. Se manifestaron, en consecuencia, dos grandes corrientes acerca del uso que debían tener los medios de la defensa: una que aceptaba su participación en tareas de segu-

riedad interna y otra que los mantenía solo para la eventualidad de conflictos externos además de la cooperación internacional.

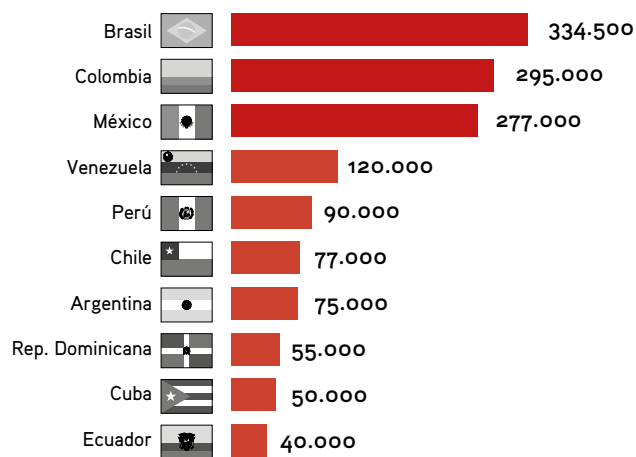
Una revisión de los libros blancos publicados en la subregión da cuenta con claridad de estas corrientes. Argentina, por ejemplo, en su Libro Blanco del año 2010 deja en claro su abandono de las antiguas hipótesis de conflicto por la adopción de una concepción de carácter defensivo frente a situaciones de crisis internacional. Chile el mismo año define su modelo estratégico como disuasivo-defensivo. Perú por su parte ya había declarado el 2005 que su estrategia era disuasiva-defensiva y que el uso de los medios militares se consideraba como último recurso frente a una agresión externa. Bolivia el 2004 explicitó un modelo disuasivo con fines similares. Ecuador que ha sido prolífico en publicar Libros Blancos, asume el 2018 el conjunto de temas relacionados con su seguridad y defensa declarando su carácter sistémico y articulando sus aspectos externos e internos manifestando una postura clara en lo internacional y vecinal y utilizando el término “disuasión defensiva”. De todos estos casos, Brasil ha sido el país que ha mostrado mayor coherencia explicitando las áreas de interés de su defensa. Posee un modelo disuasivo.

Por otro lado, respecto al uso de medios militares en labores de seguridad interna, Colombia en particular declaró una transición a contar del acuerdo de paz con las FARC mientras la generalidad de los países reserva su uso para crisis externas o de apoyo a la función policial. Sin embargo, más allá de estos dos grandes lineamientos, los Libros Blancos permiten observar también vacíos y falencias en términos de ser una expresión de la política exterior de los Estados en materia de Defensa, por lo que contienen generalizaciones conceptuales, disparidad metodológica y sobre todo ausencia de mayor participación y conocimiento público sobre el sentido de la Defensa, evidenciando un uso más cercano a problemas no resueltos del sector, lo que conspira en contra de su integración como una dimensión constitutiva del Estado, otorgándole consiguientemente una baja prioridad y manteniéndola circunscrita a los ministerios respectivos y a un reducido número de especialistas.

En el caso particular de nuestro país, por su condición de pionero en el abordaje de la temática y las características que contiene la recientemente modificada Ley Reservada del Cobre, se ve que este momento puede ser una ventana de oportunidad para convocarnos a una amplia y participativa reflexión sobre el papel de la Defensa en los tiempos que vienen dados los plazos, montos y condiciones contenidas en la nueva legislación.

Las mayores potencias militares de América Latina

Ranking de países latinoamericanos por número de personal militar activo en 2019



Fuente: Global Firepower (GFP), Statista

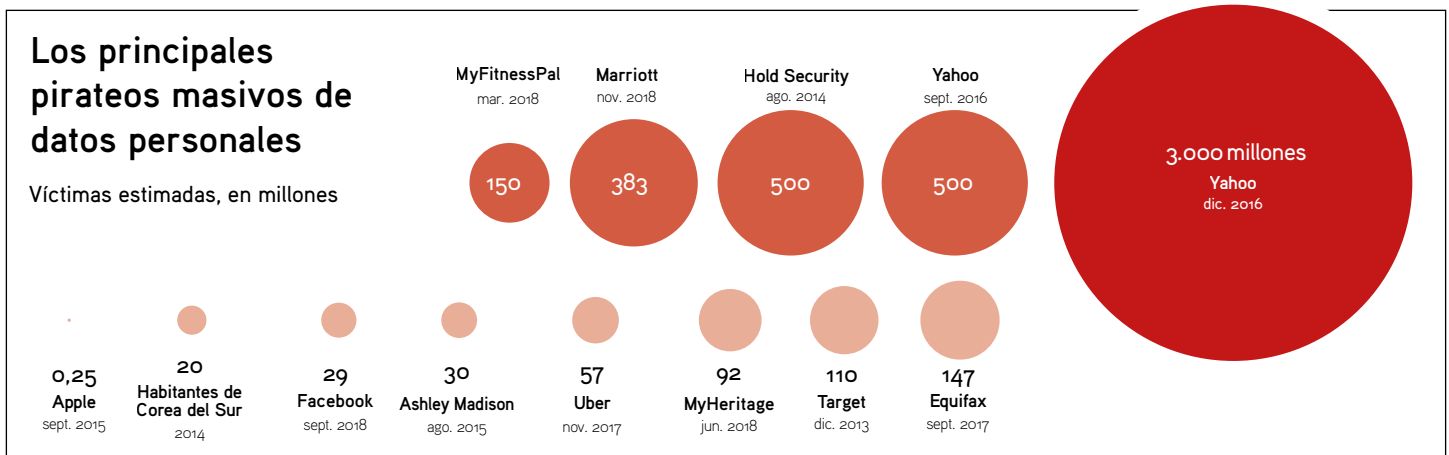
Se manifestaron en consecuencia dos grandes corrientes acerca del uso que debían tener los medios de la defensa; una que aceptaba su participación en tareas de seguridad interna y otra que los mantenía sólo para la eventualidad de conflictos externos además de la cooperación internacional.

3.

Las guerras híbridas o el problema de las zonas grises

Las transformaciones experimentadas por la forma que han adquirido los conflictos en los últimos años han llevado a acuñar términos que adquieren valor conceptual en tanto su uso se va generalizando. Es lo que ha sucedido con la terminología asociada al estudio del complejo espacio existente entre la paz y la guerra en su versión convencional como ocurre actualmente con la denominación de guerras híbridas para referirse a aquellos conflictos que poseen componentes complejos como los que vemos en nuestros días. Sin embargo, se olvida que este espacio gris siempre ha existido porque el conflicto históricamente ha tenido formas diversas.

Así, la guerrilla como táctica para enfrentar a un ejército organizado y poderoso, por ejemplo, no es un invento de la post Guerra Fría, como tampoco lo es el uso de métodos terroristas, el fomento de disensiones internas del adversario, el recurso a diversos tipos de acciones u operaciones de inteligencia y el uso de armas, materiales y artefactos novedosos producto de la constante innovación tecnológica con fines militares.

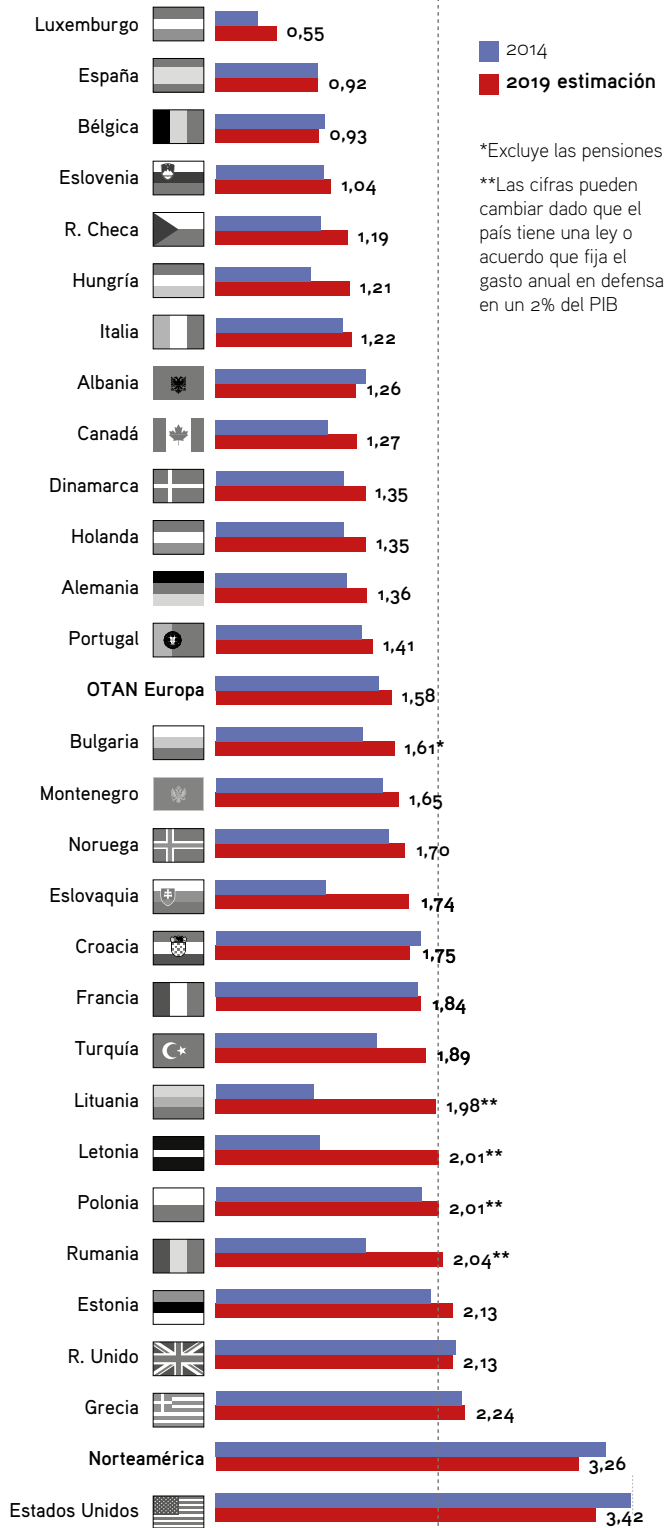


Fuente: AFP

Gastos militares de países de la OTAN

% del PIB real, sobre la base de 2015

Recomendación de la OTAN 2%

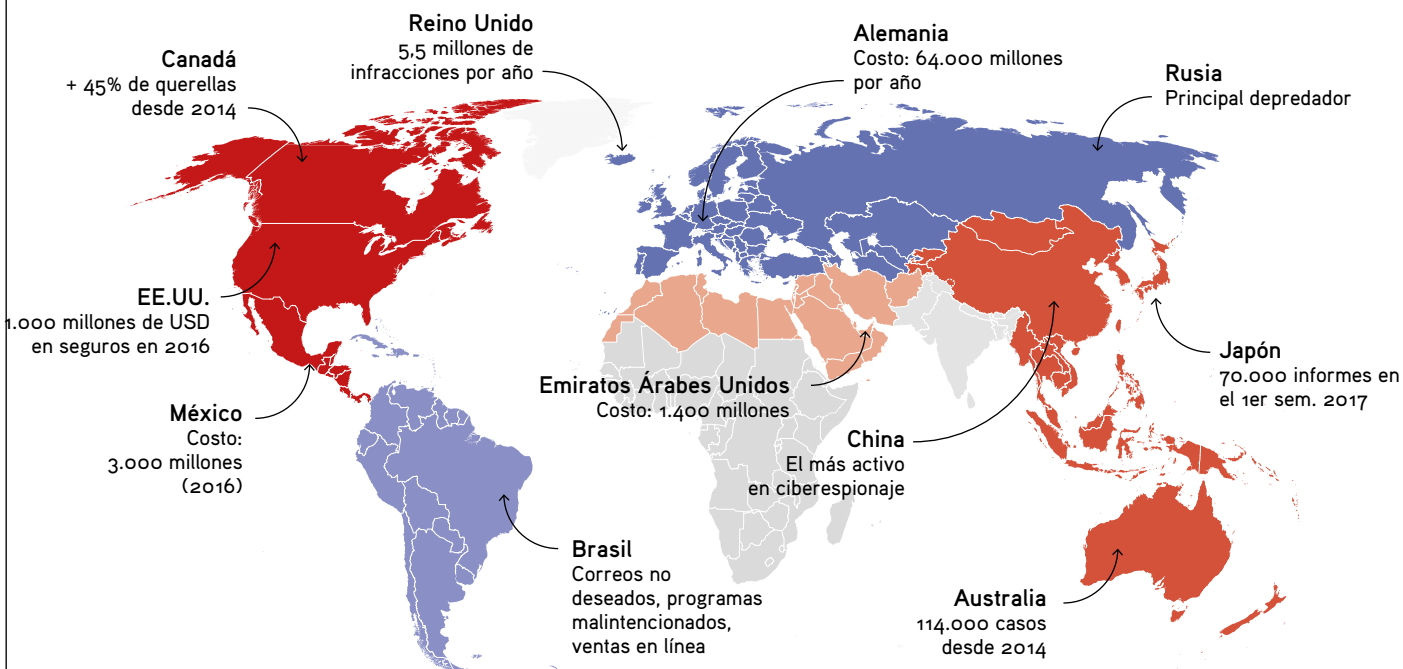


Al respecto, es conveniente aclarar también que nunca ha existido una paz completa ni tampoco una forma de guerra única, sino que se usa la denominación de convencional para referirse al enfrentamiento entre ejércitos regulares a contar de la aparición del Estado moderno como fenómeno histórico. Lo novedoso, sin embargo, parece estar en la conjunción de todos estos elementos como un método deliberadamente aplicado como parece haberse empleado en algunos conflictos recientes, lo que ha llevado a teorizar sobre la aparición de un nuevo tipo de guerra que requeriría por consiguiente de un diseño diferente de los medios de la Defensa.

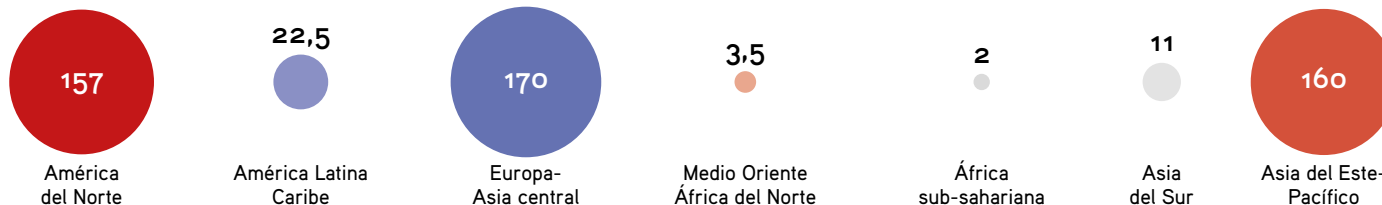
Lo novedoso, sin embargo, parece estar en la conjunción de todos estos elementos como un método deliberadamente aplicado como parece haberse empleado en algunos conflictos recientes, lo que ha llevado a teorizar sobre la aparición de un nuevo tipo de guerra que requeriría por consiguiente de un diseño diferente de los medios de la Defensa.

La cibercriminalidad en el mundo

Estimada en 600.000 millones de dólares en 2017 contra 445.000 millones en 2014



REGIONES Costo en miles de millones de USD



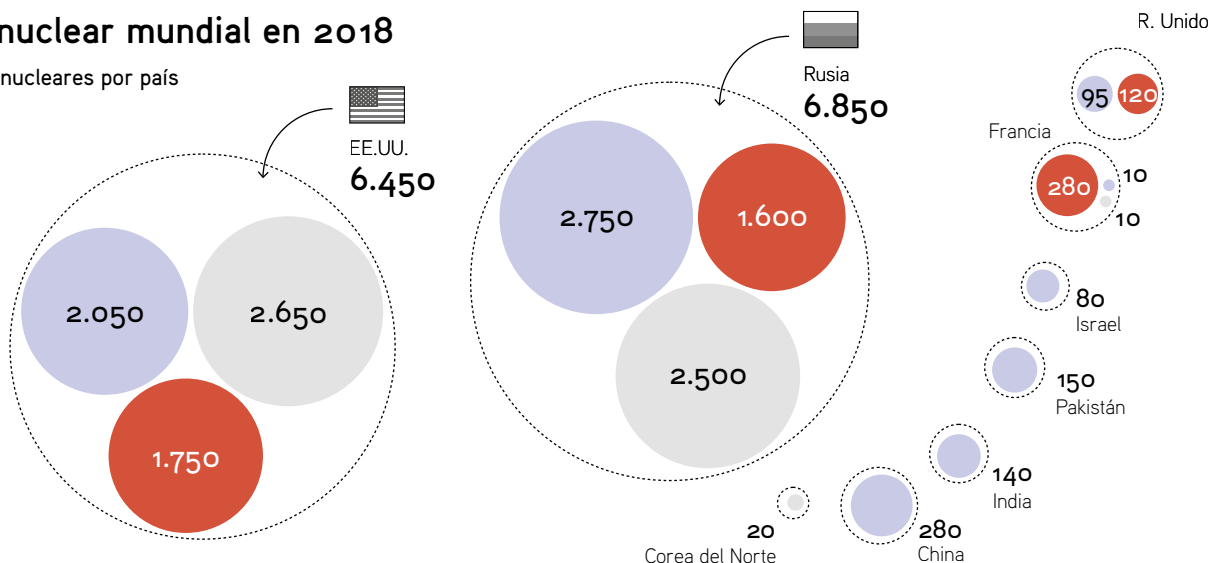
Fuentes: AFP, McAfee, CSIS

El arsenal nuclear mundial en 2018

Número de ojivas nucleares por país

- Desplegadas*
- Almacenadas
- otras

Unas **14.465** ojivas nucleares



*Colocadas en misiles o localizadas en bases con fuerzas operativas

Fuente: AFP, SIPRI Yearbook 2018

4.

El cambio climático y sus implicancias estratégicas como problema superior de seguridad

El concepto de cambio climático se acuñó a partir de un artículo académico publicado en 1975 en el contexto de la extensa discusión científica acerca de las transformaciones que ha experimentado el clima de la tierra desde sus orígenes. En dicho concepto se planteó por primera vez que la acción antrópica provocaría: *“un aumento exponencial de los gases de efecto invernadero llevando la temperatura media del planeta más allá de los límites experimentados durante los últimos 1000 años”*¹¹. En un principio el tema fue muy debatido porque aún no existía claridad sobre si se trataba de un problema relacionado con las actividades industriales o bien era parte de los ciclos que afectan naturalmente al planeta. En la agenda internacional, la incorporación del cambio climático formó parte en un comienzo de la naciente preocupación por el medio ambiente.

Al respecto, la *“Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano” (CNUMAH)* convocada por la Organización de Naciones Unidas que se celebró del 5 al 16 de julio de 1972 en Estocolmo, Suecia, constituyó el punto de partida de las cuestiones medioambientales a nivel internacional. En esta conferencia también llamada *“Cumbre de la Tierra”*, se postuló dentro de un conjunto de 26 principios relacionados con la necesidad de enfrentar todos los aspectos que se consideraban atentatorios contra la seguridad humana, el principio número seis que señalaba:

*“Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación”*¹².



¹¹ BROECKER, Wallace S. Climatic Change: Are We on the Brink of a Pronounced Global Warming? Science, New Series, Vol. 189, No. 4201, aug. 8, 1975, pp. 460-463.

¹² ONU. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972.



La Conferencia dio origen al “Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente” (PNUMA), y finalmente abrió el camino para que el cambio climático fuera materia de una agenda especial a contar del “Protocolo de Kioto” de 1997. Esta instancia de concertación se diferenció de la Conferencia porque las resoluciones comenzaron a tener un carácter más vinculante a objeto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en plazos determinados, pero tuvo la debilidad de no especificar cuotas para cada Estado signatario sino un monto global. Cabe señalar además que EE.UU., principal emisor de estos gases, nunca lo ratificó.

Posteriormente el 2015 dentro de la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) signatarias del Protocolo de Kioto, se verificó el llamado “Acuerdo de París” donde se establecieron tres acuerdos muy relevantes que son ¹³:

a

Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b

Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;

c

Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

¹³ ONU. Acuerdo de París, Artículo 2.



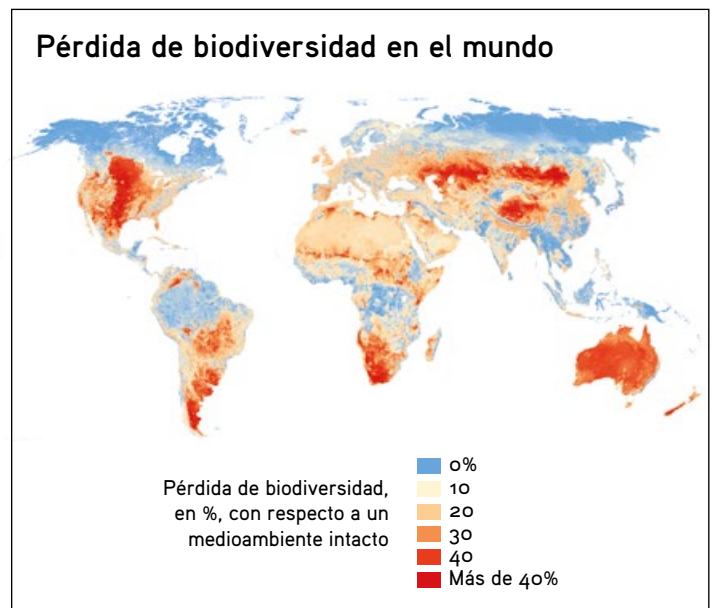
Para el logro de este acuerdo, cada Estado miembro de la Conferencia asumió el compromiso individual de reducir sus emisiones bajo el término “*contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*”¹⁴. Esto significaba que los Estados establecerían metas de reducción conforme a sus posibilidades con aplicabilidad para el año 2020, lo que a pesar de no constituir responsabilidades forzosas fue sin duda un importante avance.

Lamentablemente los países industrializados no han implementado mayormente este acuerdo a pesar de ser los más contaminantes, y a poco de asumir el presidente Trump anunció el retiro de EE.UU. del acuerdo por ser incompatible con su propósito de impulsar la economía norteamericana.

Al respecto, los países de América Latina han expresado su preocupación sobre esta decisión por cuanto afectaría la transferencia tecnológica y el financiamiento para sus programas de reducción de emisiones. La consideración del cambio climático como variable estratégica data de la década del 2000 luego de que este fuera calificado como una amenaza a la seguridad en los documentos oficiales sobre el tema tanto de Europa como de los Estados Unidos.

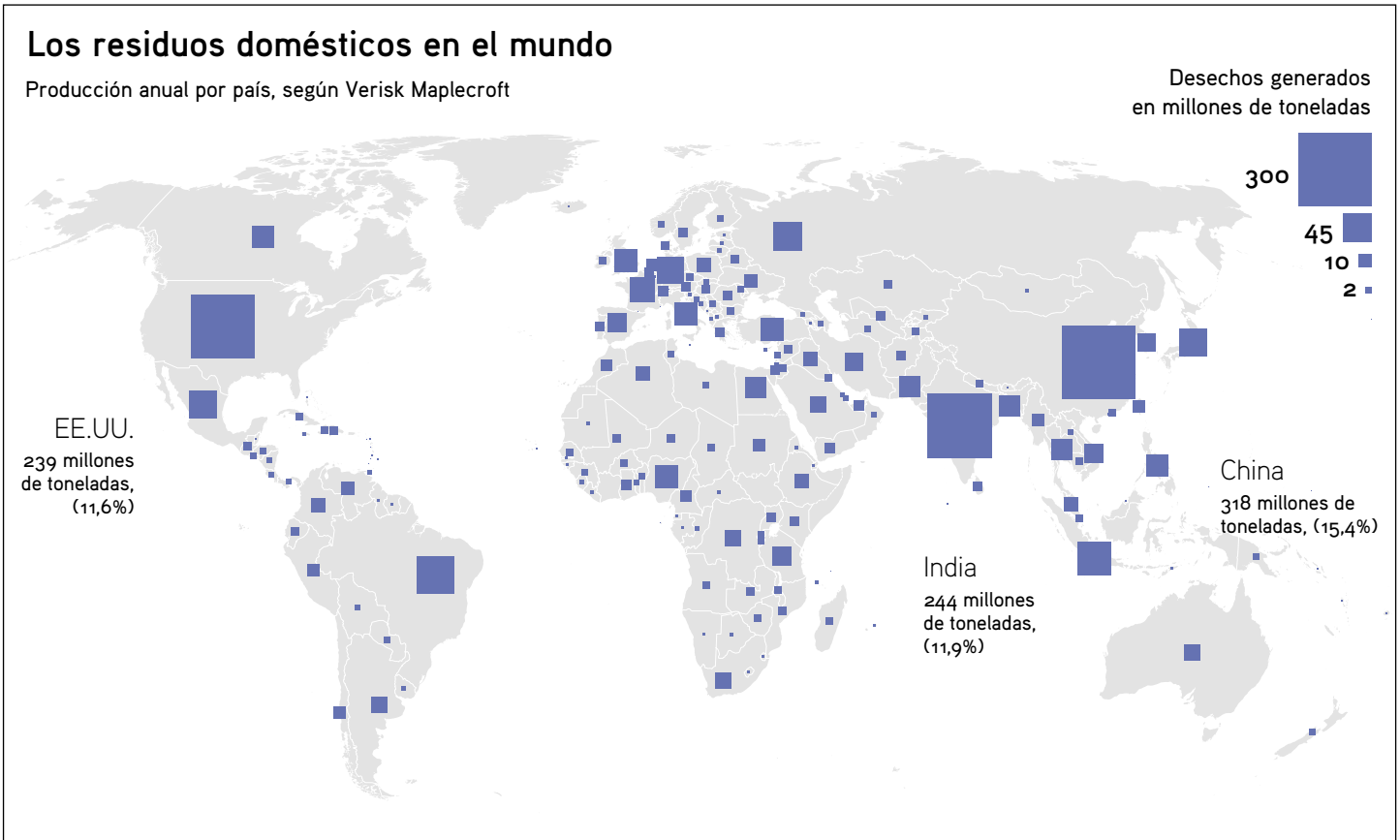
Respecto de la Defensa, el primer aspecto que ha sido considerado se refiere a su contribución al problema al ser un consumidor destacado de combustibles fósiles incluyendo la vulnerabilidad de su cadena logística, por lo que se ha puesto énfasis en el ahorro, la eficiencia energética y la modernización tecnológica. Al mismo tiempo, la mayor frecuencia y magnitud de catástrofes naturales derivadas de los fenómenos meteorológicos implican un mayor

compromiso de las FF.AA. con las necesidades de la población afectada con la consiguiente mejora en su preparación, organización y medios para responder con prontitud y eficacia.



Fuente: AFP, National History Museum Data Portal. Cifras 2016

¹⁴ Ibíd.



Fuente: AFP, Verisk Maplecroft

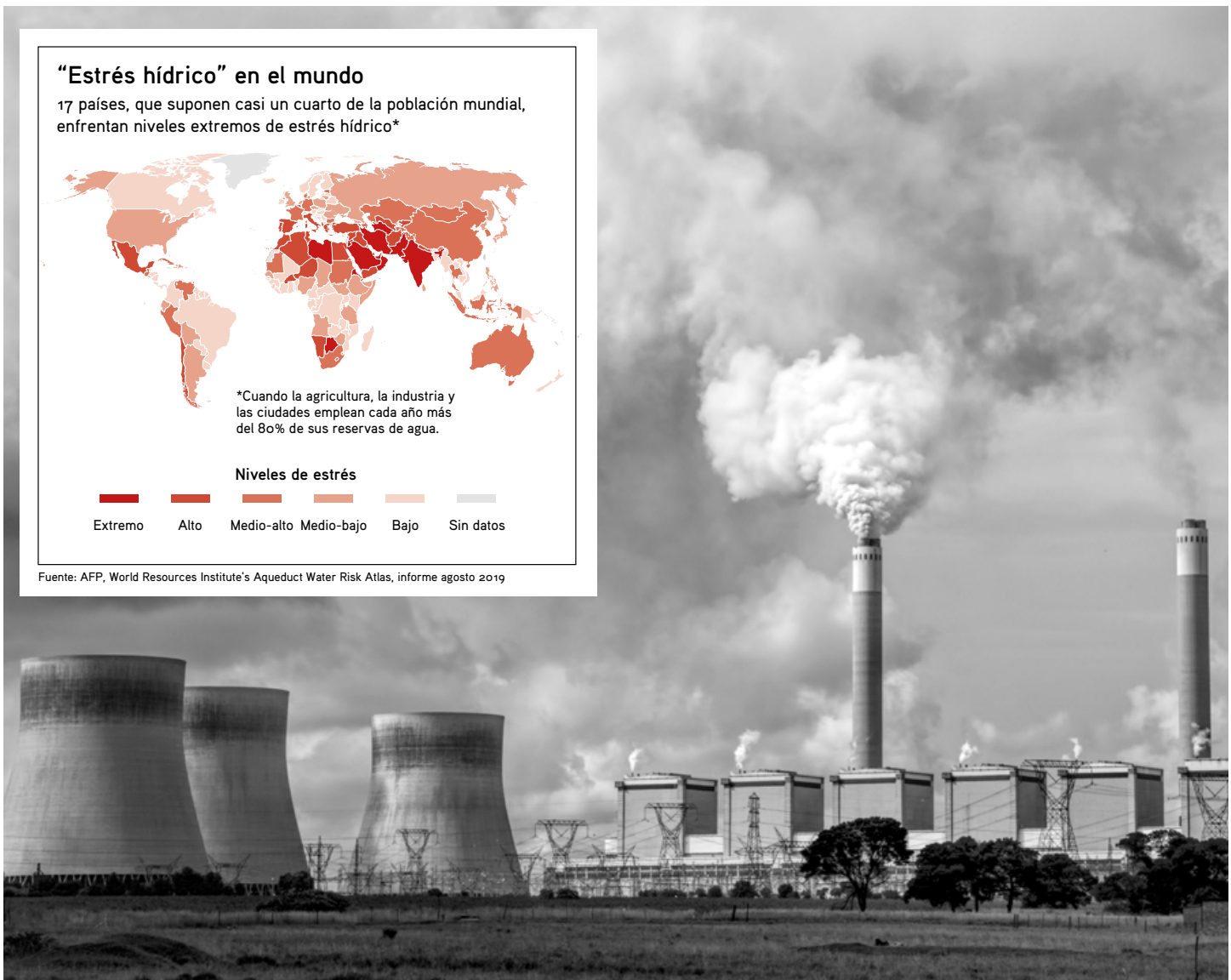


La consideración del cambio climático como variable estratégica data de la década del 2000 luego de que este fuera calificado como una amenaza a la seguridad en los documentos oficiales sobre el tema tanto de Europa como de los Estados Unidos.

Al incorporar el cambio climático en esta publicación, deseamos ir un poco más allá de su impacto general sobre la seguridad humana, destacando que en el actual contexto de competencia entre las grandes potencias será difícil cumplir con los objetivos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los plazos que se han previsto para mitigar sus efectos, de manera que las transformaciones geopolíticas que produzca la falta de control sobre este fenómeno agudizarán la conflictividad demandando respuestas que los países dependientes no estarán en condiciones de entregar, de manera que termine incluso por poner a prueba la capacidad de los Estados para sostener su propia existencia como forma histórica de organización social. La causa de esta alarma se fundamenta, en primer lugar, en los graves efectos geopolíticos del cambio climático y, en segundo término, en una aparente aceleración que recortaría el horizonte de tiempo que incorporan los acuerdos internacionales adoptados.

Desde el punto de vista geopolítico, la alteración del ciclo normal del agua a nivel planetario provocado por el aumento de la temperatura produce, en términos generales, un cambio en el régimen de precipitaciones tanto en su cuantía como en su distribución y un derretimiento de los glaciares que afecta el nivel del mar impactando a todos los ecosistemas. Así, vastas zonas del planeta comienzan a sufrir de sequías o de inundaciones más permanentes mientras que los territorios insulares se van sumergiendo.

La alteración de los ecosistemas afecta las economías por la escasez de producción agropecuaria y conlleva desplazamientos de población, cuya magnitud no puede preverse junto a conflictos por el control de los recursos disponibles, mientras que el aumento en el nivel del mar inunda zonas costeras con emplazamientos humanos de cualquier magnitud a la vez que modifica la geografía de dichas zonas.



6. *Epílogo*

Dada la conjunción de un escenario internacional que tiende a la confrontación y a la inminencia de los cambios geopolíticos que provocará el cambio climático, se ha vuelto necesario un cambio sustantivo en la forma de entender la Seguridad y Defensa futura que deberá contribuir a un *“rediseño de la fuerza”* acorde con los desafíos que las condiciones plantean.

Esperar a que sean las grandes potencias las que sigan marcando la pauta en estas materias de repercusiones regionales y nacionales parece ser poco aconsejable considerando la competencia creciente en que se encuentran envueltas y su condición de principal emisor de contaminantes.

Por el contrario, parece ser tiempo de convocar a una amplia discusión que permita anticipar los objetivos de seguridad que se presentarán a la región, y al país, de manera que se puedan ir definiendo las características que deberán tener los medios de la Defensa en los próximos años, cuestión que resulta fundamental luego de modificaciones legales referidas al financiamiento del desarrollo de capacidades estratégicas de las FF.AA.

CIEE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
ANEPE

ANEPE

Ministerio de Defensa Nacional
Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos



Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos



Centro de Investigaciones y
Estudios Estratégicos CIEE-ANEPE



@ciee_anepe



Eliodoro Yañez 2760,
Providencia, Santiago, Chile