

# El concepto de crisis internacional en los Libros de la Defensa Nacional de Chile

## *The Concept of International Crisis in the National Defense Books of Chile*

Hugo Harvey V.\*

Andrés Galecio B.\*\*

Alejandro Rubilar G.\*\*\*

*Academia de Guerra del Ejército de Chile*

Resumen: El presente trabajo busca efectuar un análisis del concepto de crisis desde la perspectiva de los Libros de Defensa Nacional (LDN) publicados en 1997, 2002 y 2010. Se pretende establecer una aproximación teórica hacia la problemática de las crisis internacionales, desde las relaciones internacionales, para posteriormente vincularlas al concepto de conflicto internacional. Posteriormente, se presenta de qué forma se ha incorporado la temática investigada en la política nacional, entendida como aquella situación de tensión que puede producirse en el entorno interno o externo de un Estado, comprometiendo intereses importantes de los actores involucrados. Al mismo tiempo, en función de los LDN se expone una clasificación que ha permitido ampliar los niveles de comprensión acerca de la materia. Finalmente, se muestra la aplicación de la teoría expuesta en dos casos de crisis internacional: el conflicto entre Argentina y Chile en 1978, y el conflicto en Siria el 2015.

Palabras claves: Crisis internacional – Relaciones internacionales – Conflicto – Actores – Sistema internacional

Abstract: This paper seeks to carry out an analysis of the concept of crisis from the perspective of the Chilean national defense books published in 1997, 2002 and 2010. It aims to establish a theoretical approach to the problem of international crisis, from the international relations view, later to link them to the concept of international conflict. Then it presents how the subject has been incorporated in national politics, understood as a situation of tension that may occur in the internal or external environment of a state, compromising essential interests of the actors involved. At the same time, and according to the defense books, a classification is exposed that has enhanced the levels of understanding of the matter. Finally, the theory presented is applied to two cases of international crisis: the conflict between Argentina and Chile in 1978, and the conflict in Syria in 2015.

Key words: International Crisis – International Relations – Conflict – Actors – International System

Fecha de recepción: 13 de octubre de 2015

Fecha de aceptación y versión final: 10 de marzo de 2016

---

\* Hugo Harvey V. es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del arma de Artillería.  
Email: hugo.harvey@gmail.com

\*\* Andrés Galecio B. es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del arma de Infantería.  
Email: agalecio@gmail.com

\*\*\* Alejandro Rubilar G. es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del arma de Artillería.  
Email: arubilar@mi.cl

## Introducción

### Las crisis internacionales

El tema de las crisis internacionales no es una problemática novedosa para los interesados en las ciencias políticas, las ciencias militares, la historia o aquellos que dicen relación con los asuntos internacionales. No es casualidad que uno de los textos fundamentales para adentrarse en las relaciones internacionales haya sido concebido por un historiador británico, E. H. Carr, quien se desempeñó como diplomático y parte del equipo negociador inglés en la Conferencia de Paz de París en 1919. Tampoco parece ser un accidente histórico que este libro se haya convertido en una obra básica para comprender el realismo político, por cuanto fue escrito en el período que medió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

En el mismo orden de ideas, tampoco es producto del azar que Carr haya denominado a su libro *La Crisis de los Veinte Años: 1919 - 1939*. Producto de su privilegiado punto de vista inicia su relato con una visión optimista tras la Primera Guerra Mundial, iluminado por el espíritu de prevención de nuevos conflictos militares.<sup>1</sup> Prosigue demostrando cómo las ideas de paz y cooperación entre Estados cayeron ante la realidad de la inseguridad del escenario internacional.<sup>2</sup> Finalmente, realiza una enérgica crítica a los teóricos utópicos, señalando que su supuesto interés mundial por la paz tuvo efectos nocivos para la política internacional en el sentido que hizo “evadir el hecho desagradable de una divergencia fundamental de intereses entre las naciones deseosas de mantener el *status quo* y naciones deseosas de cambiarlo”.<sup>3</sup>

Paradójicamente el texto señalado no llega a definir el concepto de “crisis internacional”. Sin embargo, luego de su lectura se aprecia que no se refiere a una simple divergencia entre dos Estados, sino que a una crisis en un sentido más amplio y —como ya se ha dicho— realista.

El real significado de la actual crisis internacional es el colapso de toda la estructura de la utopía basada en el concepto de la armonía de intereses. La generación actual tendrá que reconstruir [la estructura] desde los cimientos. Pero antes de que podamos hacer esto, antes de que podamos determinar lo que puede ser salvado de las ruinas, debemos examinar las fallas en la estructura que llevó a su colapso; y podemos hacerlo mejor analizando la crítica realista de los supuestos utópicos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> E. Carr, *The twenty years' crisis 1919 - 1939. An introduction to the study of International Relations*, New York: Perennial, 1939, p. 51.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 199.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 53.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 62.

Del postulado anterior es posible apreciar dos puntos necesarios de asumir –en tanto realidades– y que resultan esenciales para analizar las crisis internacionales. El primero es el concepto de intereses nacionales y su continua contraposición en términos internacionales. Lo segundo es la tarea que en su momento se consideró necesaria de encomendar a la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial y el fracaso de la Liga de las Naciones, a saber, estructurar un sistema internacional capaz de asegurar la paz y seguridad global.

Sin entrar en un examen o análisis respecto del logro de lo anterior, lo cierto es que mediante las conferencias de Yalta, Potsdam y Teherán los vencedores de la segunda gran guerra configuraron el sistema que –en términos generales– hasta hoy nos rige, en el que un grupo reducido de Estados poderosos administra los destinos del resto de los Estados.

Ahora bien, en el ámbito académico nacional, una de las investigaciones recientes acerca del tema, realizada por el Profesor y Coronel de Ejército Rodolfo Ortega, nos ofrece la siguiente definición:

Una crisis internacional es la acción que un Estado provoca para el logro de un objetivo de su política exterior previendo que no escale a una situación de guerra o la acción que un Estado debe enfrentar para impedir que otro Estado logre uno o varios objetivos de su política exterior. En ambos casos, es necesario una negociación en la cual se implica el poder nacional de las partes involucradas, pero también la disposición a un proceder convergente (reversibilidad), caso contrario, eventualmente la crisis puede conducir a una guerra.<sup>5</sup>

De la definición propuesta, lo primero que surge es su visión realista, por cuanto su aproximación a las relaciones internacionales posiciona al Estado como actor central del sistema, junto con apuntar que estos interactúan a base de su poder en pos de sus objetivos. Otro punto que llama la atención es que el enunciado anterior considera que las crisis internacionales son acciones deliberadas de los Estados, cuyo inicio, evolución y desenlace siempre está bajo su control, dejando de lado otro tipo de actores internacionales o causas.

Las razones o preceptos que fundamentan u originan una enunciación como la presentada por el Profesor Ortega se analizarán con posterioridad –a la luz de los LDN–, sin embargo, de acuerdo con ciertos estudios anglosajones, podemos apreciar que estaríamos en presencia de lo que Russell J. Leng, en 1993, también desde una aproximación realista, denominó como “crisis interestatal militarizada”<sup>6</sup>, ya que

<sup>5</sup> Rodolfo Ortega, *Crisis Internacionales*, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2011, p. 95.

<sup>6</sup> Russell J. Leng, *Interstate crisis behavior, 1816 - 1980: Realism Versus Reciprocity*, New York: Cambridge University Press, 1993, p. 19.

la realidad mundial y los hechos demuestran que una crisis internacional es mucho más que la disputa controlada entre dos Estados en pos de sus objetivos, donde será necesario negociar de acuerdo con el poder de cada cual y que eventualmente podría culminar en un conflicto armado.

## Importancia del tema para los futuros Oficiales de Estado Mayor

Producto de las actividades propias desarrolladas por los hombres de armas, no cabe duda que el análisis de los conflictos armados –presentes y pasados– debe ser materia de estudio permanente para su preparación profesional. Así la historia militar, la estrategia, el arte operacional, la tecnología militar, la logística, entre otras, son temáticas que forman parte de las mallas curriculares de los diferentes cursos o capacitaciones.

Sin embargo, al momento de analizar la función militar existen dos posturas contrapuestas respecto de sus alcances. Por una parte, existe una corriente que –por razones que no viene al caso revisar en este trabajo– percibiría con cierto recelo una diversificación en la formación académica de las fuerzas armadas, enmarcándola en temas relacionados exclusivamente con la defensa y la guerra, para ejercer labores de asesoría técnica siempre bajo supervisión civil.<sup>7</sup> Otra visión sostiene que una eficiente asesoría militar requiere de su asimilación y concatenación con otras áreas del quehacer nacional, como la política, la economía y la diplomacia o las relaciones internacionales<sup>8</sup>, es más, incluso hay autores que señalan que las Relaciones Internacionales, la Economía, la Sociología –como disciplinas– y todas las ciencias en general, coadyuvan o convergen en las ciencias militares.<sup>9</sup>

No obstante, entre los lectores de estas líneas podría existir cierto desacuerdo respecto de la conveniencia o pertinencia de analizar específicamente el tema de las crisis internacionales, por cuanto estos eventos –y las decisiones que en ellos se adoptan– sobrepasan los niveles operacionales y estratégicos. De manera que, del estudio de sus experiencias, se logran lecciones aprendidas respecto de los procesos de toma

<sup>7</sup> Felipe Agüero, “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n° 2, 2003, pp. 251-272.

<sup>8</sup> Edward Burke, *El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2009.

<sup>9</sup> Francisco Villamartín y Ruiz, *Nociones del arte militar*. Citado en: Ortega, Rodolfo, *Ciencias Militares. Ciencia - Arte - Método - Estado Mayor*, Santiago de Chile: Academia de Guerra, 2010, p. 30.

de decisiones políticas, maniobras diplomáticas, generación de alianzas, patrones de conducta de determinados actores, entre otros, lo que aparentemente podría resultar desunido de los temas castrenses, sin embargo, siempre terminará repercutiendo en los presupuestos de defensa, despliegues geoestratégicos o en el modo de hacer la guerra de determinados Estados.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones existen estudios que muestran que en momentos de crisis internacionales se genera una mayor preponderancia de asumir decisiones a nivel individual<sup>10</sup>, lo que concuerda con dos casos de la historia contemporánea de nuestra política exterior en los que Chile, producto de eventos ocurridos fuera de sus fronteras, se vio enfrentado a Estados Unidos. En 1965 el país del norte invadió República Dominicana de manera unilateral, años después en 2003 hizo lo propio en contra de Irak, sin la autorización de Naciones Unidas. En ambas situaciones la decisión chilena, de oponerse al accionar norteamericano, fue adoptada exclusivamente por los presidentes Eduardo Frei Montalva<sup>11</sup> y Ricardo Lagos,<sup>12</sup> respectivamente.

En conocimiento de la condición humana señalada anteriormente, en la mayor parte de los casos de crisis los líderes buscan asesores de calidad. Para ello uno de los principios fundamentales, al momento de conformar sus equipos, es el de “diversidad gestionada”, es decir, diversidad de conocimientos técnicos, valores, culturas, predisposiciones y perspectivas e interpretación del entorno.<sup>13</sup> De lo contrario, existe el riesgo de la prevalencia de paradigmas y sesgos, o bien de pensamiento grupal, siendo un militar –u oficial de Estado Mayor– uno de los pocos asesores que pudiese abstraerse de lo anterior, en un entorno político, donde los consejeros son de exclusiva confianza del tomador de decisiones.

Otra de las razones por las cuales resulta importante el tema de las crisis internacionales para los oficiales de Estado Mayor es porque las decisiones en este tipo de ambientes se toman en contextos similares a los que se ven enfrentados, por lo que se presentarían especialmente capacitados para aconsejar al conductor político o diplomáticos.<sup>14</sup> En efecto, al conductor político se le presentarán varias alternativas a seguir, negociar, parlamentar, escalar, o bien, la inacción, ante esto deberá evaluar

<sup>10</sup> Alex Mintz y Karl Jr. Derouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 19.

<sup>11</sup> Entrevista a Sergio Molina, Ministro de Hacienda del gobierno de Eduardo Frei Montalva, 4 de diciembre de 2014.

<sup>12</sup> Cristóbal Bywaters, “El ‘NO’ de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile”, *Estudios Internacionales*, vol. 46, n° 177, 2014, pp. 65-88.

<sup>13</sup> Arjen Boin, *The politics of crisis management public leadership under pressure*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 141.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 35.

las diferentes ventajas o desventajas, lo que en términos militares podríamos decir que se asemeja a los cursos de acción.

A su vez, muchas de las decisiones en política exterior se adoptan bajo condiciones de estrechez de tiempo, estrés y ambigüedad de información<sup>15</sup>, características básicas del ambiente operacional en el que se desenvolverán los comandantes de todos los niveles. Por otra parte, en muchas ocasiones las crisis internacionales —especialmente las interestatales— se producen en términos de juegos de interacción, es decir, una confrontación de voluntades entre intereses que se contraponen, mediante acciones y reacciones, generándose situaciones bajo las cuales los oficiales de Estado Mayor acostumbran resolver, lo que en el caso nacional es una falencia que se presenta en la preparación de los funcionarios de la Cancillería o de los diplomáticos de carrera.<sup>16</sup>

## Las crisis internacionales desde la perspectiva de los Libros de la Defensa Nacional

A diario escuchamos mencionar vocablos como crisis, guerra y conflicto, creemos conocer sus definiciones, efectos y —ciertamente— su función, que existe una jerarquía entre estas, más aún, tendemos a utilizarlos de manera indistinta, llegando a creer que definen el mismo problema, donde solo el grado de violencia sería la diferencia.

### El conflicto internacional

Paradójicamente, un conflicto es una desavenencia entre dos o más partes que poseen un interés común, pero que son incapaces de llegar a un acuerdo, luego, uno de estos buscará la forma de imponer su voluntad y así lograr alcanzar sus objetivos.

Esta definición, simple y ausente de tecnicismo, permite evidenciar la esencia del tema en cuestión, la naturaleza del conflicto<sup>17</sup>, esta radica en lograr un objetivo determinado, mediante la neutralización o dimisión de la contraparte, por medio del uso de la fuerza o por la amenaza de usarla. Claro está, debe existir contraposición de intereses, la que puede tener su origen en factores histórico-políticos, como es el caso de los asuntos fronterizos entre Chile y Perú o Bolivia; político-ideológico, como lo

<sup>15</sup> Mintz y Derouen, op. cit., p.25.

<sup>16</sup> Entrevista a José Rodríguez Elizondo, periodista y diplomático, 18 de noviembre de 2014.

<sup>17</sup> MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 1997, p. 33.

fue EE.UU. con Cuba; o político-cultural, como el narcotráfico, terrorismo, etc., denominadas amenazas emergentes.

Por otra parte, su duración, intensidad, amplitud, ámbito y actores permitirá establecer si estamos frente a una crisis o a una guerra, pero siempre dentro de un conflicto como marco superior de estos conceptos. Además, los objetivos<sup>18</sup> serán parte de este, pudiendo ser concretos, simbólicos o trascendentes, según la relevancia que tengan en relación con el objetivo nacional buscado, como también las relaciones de poder<sup>19</sup> se evaluarán en este ambiente, con la finalidad de establecer cuál es la capacidad de los contendores y las reales posibilidades de utilizar estas en pos de los objetivos buscados.

### La crisis internacional según el LDN de 1997<sup>20</sup>

Este primer LDN define la crisis como un instrumento político que antecede a la guerra en el marco de un conflicto, y que permite al Estado alcanzar deliberadamente ciertos objetivos, los que estarán inspirados en intereses nacionales, estos no deberán ser de relevancia y menos vitales para la contraparte, de manera tal de estar dispuesto a renunciar a estos antes de iniciar un enfrentamiento armado directo.

Lo anterior permite definir a la crisis como un conflicto de intensidad limitada, en donde su actor principal es de carácter diplomático y la defensa jugará un rol de apoyo, por medio de maniobras que permitan disuadir y presionar a la contraparte, de ceder ante las exigencias políticas, buscando siempre mantener una condición reversible, sin perder de vista la posibilidad de que el conflicto escale a la guerra.

En consecuencia y teniendo presente la tendencia a la globalización e integración, la crisis se presenta como la forma de solución de conflictos, al menos en el plano regional, lo que obliga a desarrollar indicadores que permitan identificar sucesos críticos que permitan reaccionar en forma oportuna y con iniciativa. Esto se conoce como “Manejo de Crisis”, que no es otra cosa que un método de solución y permite afrontar situaciones de magnitud variable, evitando el enfrentamiento de la fuerza, lo que implica una conducción político-estratégica que permita explotar las vulnerabilidades del adversario en beneficio propio de forma oportuna, logrando su disuasión.

Lo anterior se logra mediante un “Gabinete de Crisis”, que conduzca la manobra y fuerzas desplegadas en las zonas de empleo instruidas y entrenadas en el uso

---

<sup>18</sup> Ortega, op. cit., 2011, p. 48.

<sup>19</sup> Ibid, p. 49.

<sup>20</sup> MDN, op. cit., 1997, p. 36.

de reglas de enfrentamiento y que hoy se conocen como “tarjetas de sucesos críticos” que permitan la correcta ejecución de la maniobra en curso.

### La crisis internacional según el LDN de 2002<sup>21</sup>

En este libro, al igual que en el anterior, queda reflejado el carácter de conflicto limitado y político de la crisis, en donde prevalece la negociación por sobre el empleo de la fuerza, siendo esta última un medio de apoyo al disuadir y presionar a la contraparte, como también el hecho de que los intereses deben tener un valor renunciante, sin embargo, se rescata que pueda generarse una crisis en el plano interno de un país.

Además, si bien la crisis es provocada por un actor que tiene por objeto alcanzar un determinado interés, este documento plantea la intervención de terceros que busquen la generación de crisis entre dos actores, con la finalidad de obtener un determinado beneficio que de otra forma no lograría o tendría un costo mayor.

Finalmente, esta perspectiva de la crisis, mantiene una condición de incertidumbre, riesgo respecto de la posibilidad de escalar o desescalar, lo que implica, al igual que en la publicación anterior, a contar con estructuras capaces de conducir y ejecutar de forma rápida, oportuna y coordinada las acciones tendientes a mantener la crisis o eventualmente permitir su paso a la siguiente etapa, sea esta la guerra o la paz.

138

### La crisis internacional según el LDN de 2010<sup>22</sup>

Al igual que las publicaciones anteriores, nos enfrentamos a una crisis inmersa en un conflicto de intensidad limitado, en el marco del sistema internacional, que busca alcanzar ciertos objetivos mediante presiones y negociaciones, evitando el empleo de la fuerza. También reconoce que es factible de ser iniciada por actores internacionales, internos o por intervención de terceros.

Luego, en esta publicación se otorga un papel predominante al conductor político, al establecer que su participación directa es crucial para el éxito de la maniobra, reforzando la postura de que el éxito de la crisis se basa en esta para alcanzar los objetivos sin escalar a un enfrentamiento armado directo. En este sentido, se mantendrá el factor de riesgo e incertidumbre ante la posibilidad que la crisis no sea factible de revertir y sea necesario el empleo de la fuerza.

Finalmente, la crisis debe contener los sistemas de alerta, conducción, coordinación y ejecución necesarios para ser eficiente y eficaz en su maniobra, de forma tal

<sup>21</sup> MDN, op. cit., 2002, p. 67.

<sup>22</sup> MDN, op. cit., 2010, p. 78.

de disuadir y persuadir al contendor de ceder ante las exigencias impuestas, y de esta forma alcanzar los objetivos e intereses definidos.

## La evolución del concepto de crisis internacional en los LDN

Si consideramos la postura de Isidro Sepúlveda<sup>23</sup>, la que se basa en la definición de crisis establecida por OTAN como “una situación nacional o internacional en la que se amenazan los valores, los intereses y los objetivos prioritarios de las partes en cuestión”<sup>24</sup> y que se desarrollará progresivamente desde una situación de normalidad, pasando por el conflicto hasta retornar nuevamente a la normalidad.<sup>25</sup>

La existencia de actores, intereses, objetivos y fases obliga a desarrollar características que permitan identificar y comprender una crisis, teniendo en cuenta que no se comportarán del mismo modo, o tendrán los mismos objetivos y menos los mismos orígenes, siendo necesario también clasificar estas desde la perspectiva del ambiente, su naturaleza y actores, de modo de poder identificarlas y así aplicar un adecuado modelo de gestión de crisis.

Luego, al contrastar las definiciones de crisis planteadas en los LDN en estudio, con los postulados de Sepúlveda, podremos determinar aquellos elementos concordantes entre nuestra doctrina de defensa y la teoría, su evolución y aquellos factores no considerados o analizados de forma tangencial y que a causa del escenario actual, inciden directamente en el quehacer nacional, sea en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional, como se anexa.

Al observar el concepto de crisis establecido en el LDN de 1997, es posible identificar características propias de la teoría, como su intensidad limitada del conflicto, la incertidumbre y urgencia de solución, junto con lo sorpresivo que puede ser su aparición y término. Además, este texto deja en evidencia su carácter local, a considerar que este tipo de situaciones se desarrollan entre actores internacionales vecinales y, por tanto, su naturaleza será principalmente de carácter político, económico o social, centrando sus implicancias en el ámbito de lo público.

Junto a lo anterior, esta publicación entrega otros elementos que vienen a complementar las características y clasificaciones antes descritas, al establecer que una

---

<sup>23</sup> Vega, Enrique, *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, Madrid España: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, p. 17.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid, p. 22.

crisis requiere de objetivos e intereses nacionales, los que son objeto de negociación y presión, luego, la principal herramienta del Estado es la función diplomática, la que se ve apoyada por la función militar, sin embargo, se tendrá presente que estos no deberán ser vitales o de relevancia para la contraparte, de modo que esté dispuesto a ceder y no a escalar la crisis a una guerra, lo que implicaría el fracaso de la maniobra de crisis.

En este mismo LDN establece que la crisis debe ser reversible, vale decir, los actores deben poder disminuir la tensión o escalada de forma tal de evitar la guerra, sin embargo, esta condición de reversibilidad es inestable y depende de la intención, por tanto, sufre de ser a lo menos inestable e impredecible, lo que obligará a contar con fuerzas capaces de disuadir o en su defecto, de pasar a la fase guerra, de continuar escalando el conflicto, para ello se deberá contar con estructuras definidas que permitan la conducción, coordinación y ejecución de la maniobra sea ante situaciones provocadas por uno o por la contraparte.

El LDN del 2002 mantiene los elementos antes descritos e incorpora nuevos al proponer que la crisis no solo es local, sino que puede ser provocada por un tercero que para el logro de sus objetivos buscará generar un crisis que lo favorezca, junto a lo anterior, también establece la posibilidad de una crisis al interior de la nación, sin intervención de agentes internacionales y provocada por situaciones de inestabilidad social, económicas o políticas, entre otras.

De esta forma se asume la existencia de una crisis internacional, regional y nacional, además de actores públicos y privados, lo que implicará incorporar otra característica, los riesgos y amenazas<sup>26</sup>, con lo que las hipótesis vecinales pierden validez frente a una nueva forma de ver los escenarios, donde cobra vital importancia reconocer los riesgos a los que se ve enfrentado el Estado-Nación y cuáles son las amenazas que deberá enfrentar y, de esta forma, preparar sus indicadores de gestión de crisis y planificar su maniobra de crisis, que por cierto ya no es solo ante una amenaza vecinal, sino que es definida bajo dos grandes lineamientos, las amenazas convencionales, de responsabilidad de la defensa –materia de esta publicación–, y las no convencionales, de responsabilidad de los organismos de seguridad.

Luego, el LDN de 2010 también incorpora un último elemento a la crisis, el conductor político, al que define como el responsable de la coordinación, conducción y sincronización de los medios empleados, de forma tal, que será el responsable de alcanzar los objetivos e intereses sin llegar a una guerra, en otras palabras el responsable de generar la presión suficiente para que su oponente sea disuadido y acep-

<sup>26</sup> MDN, op. cit., 2010, p. 62.

te; en consecuencia, viene a incorporar la característica de presión, completándose de esta forma la teoría en este orden de factores.

## Aplicación de los conceptos analizados en situaciones de crisis internacional

### Crisis vecinal Chile-Argentina de 1978

El primer caso que requiere ser analizado se encuentra en el ámbito de las *crisis* que son factibles de originarse producto de la relación que existe entre los Estados. En este sentido, resulta necesario ejemplificar lo anterior mediante una situación de crisis vecinal que involucró a Chile y Argentina entre 1977 y 1979. Mediante la aplicación de los conceptos expuestos en los LDN, se pretende hacer una relación entre los hechos acontecidos y la teoría expuesta.

Por lo anterior, se abordarán aspectos relativos al actor generador de la crisis, los objetivos pretendidos, la intervención de terceros, el grado de intensidad, incertidumbre y éxito alcanzado, utilizando el texto elaborado por el general Roberto Arancibia<sup>27</sup>, por cuanto representa lo planteado al inicio de este trabajo, es decir, la importancia del estudio de esta temática por parte de los oficiales de Estado Mayor. Finalmente se entregará la clasificación de este hecho desde el punto de vista del ambiente, su naturaleza y su ámbito de acción involucrado.

Respecto del actor generador de la crisis y otros actores involucrados, es vital recordar que luego de haber sometido la controversia de la demarcación del canal Beagle y sus islas contiguas al laudo arbitral de Su Majestad británica, Argentina desconoció la sentencia entregada en 1977 y aprovechando su condición estratégica ventajosa, buscó mediante una acción inicialmente coercitiva apoderarse de territorios insulares en función de sus intereses nacionales. En relación con este punto, el general Arancibia señala que: “Para Argentina, la decisión desfavorable del fallo del Tribunal Arbitral la dejaba en una situación de desmedro en cuanto a Chile y fundamentalmente por las proyecciones que esta situación producía en los tradicionales intereses argentinos en la zona austral”<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Roberto Arancibia, *La toma de decisiones en las crisis internacionales. Teoría y casos*, Santiago: EMGE, 1988.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 144.

Del análisis de las dinámicas desarrolladas, y de lo señalado en el punto anterior, se exterioriza la voluntad del Estado argentino en aquella época de generar una condición de crisis vecinal en pos de sus propios intereses.

Al analizar los objetivos, y la utilización de este mecanismo como instrumento para poder alcanzarlos, es factible tener presente que una vez logrado el Tratado de Paz y Amistad de 1984 entre ambos países, los objetivos buscados por Argentina tendientes a tomar bajo posesión soberana las islas Picton, Nueva y Lennox, además de incorporar el canal Beagle, no fueron conseguidos. Por tanto, estos hechos permiten determinar que la teoría que señala que “los intereses nacionales que están presentes en la generación de la crisis no deberán ser de relevancia y menos vitales”<sup>29</sup>, se dio en la práctica y en la conducta de Argentina (ente generador de la crisis), al estar dispuesto a respetar la mediación papal y de esta manera firmar el acuerdo de paz que pusiera término al conflicto.

A su vez, este estudio de caso permite examinar la intervención de terceros. Esta crisis vecinal, en disputa del territorio marítimo e insular, derivó en la participación del Estado Vaticano mediante la figura del Papa, en pos de hallar una solución a la crisis. Esto concuerda con las aproximaciones teóricas, que aceptan la participación de un tercer actor (Estado, organización, persona) que busca intervenir, para ayudar a la resolución de la cuestión conflictiva, mejorando de esta forma la relación entre las partes.

Del análisis de esta crisis se visualiza que el grado de intensidad fue limitada, y que los hechos se dieron conforme a lo que señala la teoría. Movimientos de tropas, despliegue estratégico de fuerzas y antecedentes de inteligencia que dejaban entrever las operaciones militares que se materializarían en caso de no lograrse negociaciones satisfactorias para ambas partes. Al mismo tiempo, se aprecia la utilización política que se le dio a las fuerzas armadas, como instrumentos de presión que se encontraban en condiciones de actuar en defensa de los intereses nacionales, las que en el caso chileno permitieron disuadir una operación ofensiva trasandina.

La incertidumbre es otro elemento que se presentó en este caso. Destaca por tanto la forma cómo se estructuró la organización de toma de decisiones chilena, a diferencia de Argentina, con un “Gabinete de Crisis” bien estructurado, que entregaba la asesoría y centralizaba las decisiones en la figura del conductor político, lo que permitió disminuir los efectos del actuar en función de lo desconocido.

En cuanto a los resultados obtenidos producto de la generación de la crisis, desde el punto de vista argentino, se podría considerar que no se lograron sus objetivos

<sup>29</sup> MDN, op. cit., 1997, p. 31.

a cabalidad. El desconocimiento del laudo arbitral, con el propósito de presionar a Chile a buscar una negociación, que le permitiera obtener soberanía sobre territorios marítimos e insulares australes, fue descartada al aceptar la mediación papal –propuesta por Chile– alejándose la posibilidad de conflicto inmediato, lo que se tradujo en el inicio de un movimiento de retorno de la crisis<sup>30</sup> hacia condiciones de paz y estabilidad que se concretaron en 1984. Por otra parte, para Chile, el llevar a Argentina a esta situación, constituyó un éxito para su política exterior y para los equipos de negociación, instancias direccionadas por oficiales de Estado Mayor que cumplían altos cargos en toda la línea decisional de las relaciones exteriores del gobierno militar chileno.

En esta crisis se pueden apreciar los conceptos tradicionales que fueron desarrollados por las diferentes aproximaciones al tema durante el siglo XX, explicitados en el LDN 1997, al mismo tiempo se aprecia cómo se desarrolló una metodología de gestión de crisis, lo que permitió la obtención de resultados positivos para la causa nacional. Sin embargo, conforme a la clasificación expuesta y a la tabla comparativa del anexo, se puede señalar que esta crisis fue de nivel *Local*, de naturaleza *Política* con implicancias en el ámbito *Público*.

### Crisis internacional de Siria de 2015<sup>31</sup>

143

El segundo caso a ser analizado tiene relación con el origen de la *crisis* cuando una situación de conflicto interno desencadena la intervención de terceros. Para estos efectos recurriremos al conflicto que se ha venido desarrollando en Siria, el que germina en los movimientos políticos y sociales que surgieron en Medio Oriente a partir de la llamada “Primavera Árabe”. Por esta razón, en su origen se entremezclan ciertos factores, fenómenos y variables que poseen distinta naturaleza, forzando al analista a efectuar un proceso de comprensión integral de los actores involucrados.

Aspectos relacionados con una débil democracia, limitada transparencia pública y bajos niveles de respeto por los derechos humanos y sociales, constituyen el germen que permitió la fragmentación de la sociedad siria, situación que ha provocado una lucha armada entre las fuerzas regulares del gobierno en contra de agrupaciones de

<sup>30</sup> Arancibia, op. cit., p. 153.

<sup>31</sup> European Commission. Humanitarian Aid And Civil Protection. ECHO Factsheet Syria Crisis. Leng, Russell J., *Interstate crisis behavior, 1816 - 1980: realism versus reciprocity*, New York: Cambridge University Press, 1993. Disponible en: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf).

rebeldes organizados y terroristas. Luego de transcurridos más de cuatro años de enfrentamientos se puede apreciar cómo un conflicto de carácter interno y local trascendió hacia el ámbito internacional, provocando una de las más grandes crisis humanitarias desde la Segunda Guerra Mundial.

Siguiendo la misma lógica de análisis que en el caso anterior, mediante la identificación de factores similares a los expuestos, podemos señalar que:

Al intentar identificar al actor generador de la crisis y aquellos involucrados en esta, es evidente el grado de mayor complejidad que demanda este ejercicio. Diversos actores, entre países y organizaciones, como EE.UU., Rusia, Siria, Francia, Estado Islámico y Naciones Unidas, poseen intereses contrapuestos hacia el desarrollo de los acontecimientos sirios desde 2011. Sin embargo, podemos encontrar una visión común acerca de lo que señala la teoría más reciente y la evolución de los hechos: la situación de guerra civil inicial desencadenó efectivamente la intervención de terceros<sup>32</sup>, repercutiendo posteriormente en el ámbito regional y global, desencadenando como consecuencia una crisis internacional.

Al igual que en el factor anterior, el esclarecimiento de los objetivos y la utilización de este mecanismo como instrumento para alcanzarlos, resulta una tarea complicada. Aplicando los conceptos desarrollados, desde el punto de vista de los movimientos ciudadanos y rebeldes (Coalición Nacional Siria, Frente Al-Nusra, entre otros), su objetivo ha sido el derrocamiento del gobierno, situación que no ha sido lograda. Este punto deriva en el surgimiento de una problemática adicional al conflicto, como lo constituye la aparición de agrupaciones terroristas con objetivos menos claros, condición que aumenta los grados de incertidumbre de este conflicto, en cuanto a sus efectos, resultados, término y escalada.

Al mismo tiempo, en este caso se puede apreciar la necesidad de retomar lo expuesto en los LDN 1997 y 2002, en el sentido que hoy la configuración del conflicto se materializa en la figura de la crisis más que como guerra declarada propiamente tal. En Siria, el uso de violencia directa ha contribuido a generar una crisis internacional, con grados de intensidad variables, existiendo a la fecha la posibilidad que esta sufra una escalada a nivel global, lo anterior producto de las recientes incursiones rusas en defensa de sus intereses vitales.

Asimismo, respecto del grado de éxito, se puede apreciar cómo mediante las últimas operaciones aéreas de los mismos rusos se han generado diversas opiniones acerca de alguna respuesta norteamericana para resguardar sus propios intereses y cuál debería ser la estrategia. Es por esta razón que para medir el grado de éxito de

<sup>32</sup> MDN, op. cit., 2002, p. 68.

MDN, op. cit., 2010, p. 79.

cada una de las partes, se requiere –inicialmente– comprender el rol que juegan los actores secundarios y su interés real por encontrar una salida al conflicto.

Por tanto, para este tipo de crisis internacionales los modelos de análisis tradicionales no han logrado evolucionar con los conflictos del último tiempo, por lo que es necesario incorporar a la política de defensa nacional el rol cada vez más preponderante que están jugando organizaciones no gubernamentales, personas naturales o el medio ambiente, en el sistema internacional.

Finalmente, conforme a la clasificación expuesta y a la tabla comparativa, se puede señalar que esta crisis se enmarca en el nivel *Internacional* (con posibilidades que escale a lo global), siendo de naturaleza *Política y Social*, teniendo implicancias en el ámbito *Público*.

## Conclusiones

Como hemos logrado evidenciar, las crisis internacionales y sus diferentes aproximaciones, han captado el interés de especialistas de diversas disciplinas, particularmente en períodos de colapso o desmembramiento de los diferentes sistemas internacionales, a los que les han sucedido nuevos ordenamientos e interacciones entre los Estados u otros actores. Por esta razón las relaciones internacionales se han presentado como la disciplina más apropiada para el estudio, análisis, obtención de experiencias y solución de este tipo de fenómenos, especialidad que ha encontrado en el “realismo político” la aproximación más apropiada para comprender el ambiente internacional. Así surge el realismo como paradigma, el que sostiene que los actores internacionales maniobran en beneficio del logro de sus intereses, los que están en continua contraposición.

La afirmación anterior, por sí sola, debiese justificar el estudio de las crisis internacionales por parte de los futuros oficiales de Estado Mayor. Sin embargo, quisiéramos reforzar la idea de su trascendencia, basándonos en la transdisciplinariedad de las ciencias militares, en las fronteras cada día más difuminadas entre los ámbitos del quehacer nacional y en la eficiente asesoría militar que demanda el conductor político y sus asesores diplomáticos, en pos de la consecución de los objetivos nacionales.

Pese a los innegables avances que en esta materia se han alcanzado gracias a los LDN publicados, aún subsisten elementos por incorporar, como los diferentes orígenes que puede tener una crisis, sus ámbitos, e incluso las características personales de los líderes como impulsores de conflictos, elementos que según los acontecimientos actuales son evidentemente plausibles y reales. A modo de ejemplo, es posible ob-

servar los efectos del conflicto en Medio Oriente, cómo han ocasionado una crisis global, en lo social –con la realidad de los inmigrantes en Europa–, económico –por los costos para los países receptores– y político –producto del levantamiento de fronteras nacionales que parecían obsoletas–. Si bien estas problemáticas son tema de debate entre los entendidos –y futuros oficiales de Estado Mayor–, siendo analizadas a diario en el colectivo internacional y nacional, no se han considerado o sistematizado en nuestra doctrina de crisis, configurándose como una falencia necesaria de subsanar para una eficaz gestión y maniobra.

Finalmente, lo expuesto en el presente trabajo permite visualizar que el estudio de las crisis internacionales se ha transformado en una tarea que reviste de la misma complejidad que su objeto de análisis. La identificación de actores directamente relacionados se entremezcla con aquellos actores ocultos o de tercer orden; los objetivos e intereses públicamente contrapuestos se difuminan con aquellos “no declarados”; además, las crisis han permeado las fronteras clásicas entre lo internacional o nacional. Esta realidad es la que debería servir de base para el desarrollo de indicadores, procesos de planificación, coordinación y conducción de los acontecimientos hacia la resolución de conflictos, lo que implica proactividad en lo político, estratégico y táctico, en otras palabras, una adecuada “Gestión de Crisis”, reflejada en una maniobra dirigida por el conductor político y caracterizada por la toma de decisiones oportuna y objetiva, además de una ejecución preparada, anticipada e institucionalizada que reflejen integración y responsabilidad integral, lo que solo será alcanzado en la medida en que se cuente con las organizaciones destinadas para tales fines, como lo propone el LDN de 1997, al mencionar la necesidad de un “Gabinete de Crisis” permanente.

146

## Bibliografía

- Agüero, Felipe, “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n° 2, 2003.
- Arancibia, Roberto, “La toma de decisiones en las crisis internacionales. Teoría y casos”, EMGE, Santiago.
- Boin, Arjen, *The politics of crisis management public leadership under pressure*, New York: Cambridge University Press, 2005.
- Burke, Edward, *El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2009.
- Bywaters, Cristóbal, “El ‘NO’ de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile”, *Estudios Internacionales*, vol. 46, n° 177, 2014.

- Carr, E. H., *The twenty years' crisis 1919 - 1939. An introduction to the study of International Relations*, New York: Perennial, 1939.
- European Commission. Humanitarian Aid And Civil Protection. ECHO Factsheet Syria Crisis.
- Leng, Russell J., *Interstate crisis behavior, 1816 - 1980: realism versus reciprocity*, New York: Cambridge University Press, 1993.
- MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 1997.
- MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 2002.
- MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 2010.
- Mintz, Alex y Derouen, Karl Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Molina, Sergio, Entrevista de 4 de diciembre de 2014.
- Ortega, Rodolfo, *Ciencias Militares. Ciencia - Arte - Método - Estado Mayor*, Santiago de Chile: Academia de Guerra, 2010.
- Ortega, Rodolfo, *Crisis Internacionales*, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2011.
- Rodríguez, José, Entrevista de 18 de noviembre de 2014.
- Vega, Enrique, *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, Madrid España: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, 2007.

Anexo  
Tabla Comparativa – Teoría / LDN

FACTORES DE ANÁLISIS		LDN 1997	LDN 2002	LDN 2010	
CARACTERÍSTICAS	Riesgos y amenazas		✓	✓	
	Sorpresa	✓	✓	✓	
	Incertidumbre	✓	✓	✓	
	Intensidad	✓	✓	✓	
	Urgencia	✓	✓	✓	
	Presión		✓	✓	
CLASIFICACIÓN SEGÚN	Niveles afectados	Global			✓
		Internacional		✓	✓
		Nacional		✓	✓
		Regional		✓	✓
		Local	✓	✓	
	Naturaleza	Política	✓	✓	✓
		Social	✓	✓	✓
		Económica	✓	✓	✓
		Ecológica			
	Ámbitos implicados	Públicos	✓	✓	✓
		Privados		✓	✓
		Personal			

Elaboración de los autores a base del texto de Enrique Vega –Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis– y de los LDN.