

# **AMENAZAS GLOBALES CONSECUENCIAS LOCALES**

**Retos para la inteligencia estratégica actual**



**Centro de Estudios Estratégicos**

---

**Publicaciones científicas  
Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

## **Créditos**

### **Amenazas globales, consecuencias locales**

### **Retos para la inteligencia estratégica actual**

Héctor Luis Saint Pierre, Salvador Raza, Arturo Fuenzalida, Lester Cabrera, Katalina Barreiro, Lucia Dammert & Sebastián Briones, Galo Cruz, María Dolores Ordóñez

### **ISBN:**

978-9942-765-15-4

### **Pares revisión científica:**

Hector Flores

María Fernanda Noboa

### **Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

CrnI. Ramiro Pazmiño (Rector)

### **Publicación autorizada por la Comisión Editorial de la Universidad de las Fuerzas Armadas.**

CrnI. EMC Hugo Ruiz (Presidente)

### **Edición y producción:**

David Andrade Aguirre

daa06@yahoo.es

### **Diseño editorial:**

David Cabrera Reinoso

thedavox@gmail.com

### **Primera edición, Sangolquí 22 de diciembre de 2017**

**Derechos reservados.** Se prohíbe la reproducción de esta obra por cualquier medio impreso, reprográfico o electrónico.

El contenido, uso de fotografías, gráficos, cuadros, tablas y referencias es de exclusiva responsabilidad del autor.

### **Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

Av. General Rumiñahui s/n, Sangolquí, Ecuador

[www.espe.edu.ec](http://www.espe.edu.ec)

**Los derechos de esta edición electrónica son de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE,** para consulta de profesores y estudiantes de la universidad e investigadores en [www.repositorio.espe.edu.ec](http://www.repositorio.espe.edu.ec).

<b>Indice</b>	<b>Pag.</b>
<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Amenaza: Concepto, clasificación y proceso de securitización</b> Héctor Luis Saint Pierre	<b>7</b>
<b>Las cadenas de valor de las amenazas en la construcción de instituciones de seguridad y defensa</b> Salvador Raza	<b>33</b>
<b>Las posibles amenazas futuras y la alarma estratégica</b> Arturo Fuenzalida	<b>53</b>
<b>La Guerra Irrestriccta: un problema estratégico para el proceso de toma de decisiones</b> Lester Cabrera	<b>67</b>
<b>Inteligencia, era de información y vulnerabilidad</b> Katalina Barreiro	<b>79</b>
<b>Riesgos y amenazas en América Latina: propuestas de interpretación</b> Lucía Dammert, Sebastián Briones	<b>99</b>
<b>Inteligencia Estratégica. Inconsistencias y errores en tiempos difíciles</b> Galo Cruz	<b>113</b>
<b>Pos acuerdo de paz: desafíos para Colombia, consecuencias para Ecuador</b> María Dolores Ordoñez	<b>131</b>
<b>Semblanza de los autores</b>	<b>149</b>



## Presentación

La tarea de reducir los niveles de incertidumbre relacionados con los eventos que pueden ocurrir y poner en peligro un país, una región y sus habitantes, es cada vez más compleja. La manera en que los Estados hoy deben definir sus amenazas y sus políticas de seguridad está atravesada por múltiples condiciones y variables que resultan de exámenes complicados, obligando a rediseñar sus instituciones, la formación de sus agentes de seguridad y defensa y por ende, repensar su rol dentro de una región determinada y del globo en general.

Dentro del debate vigente sobre los matices y la definición de la seguridad y defensa se ha otorgado un rol fundamental a la inteligencia estratégica, ya que, dentro de este entramado, es la que permite medir y priorizar los niveles de alerta de un evento o fenómeno y así determinar las llamadas amenazas.

Hoy en día esta práctica de la inteligencia es más especializada, considera más factores, y por tanto entrega orientaciones más precisas. Al mismo tiempo, se enfrenta a realidades más complejas, en las que la tecnología y la velocidad de la información obligan a adelantar lecturas más agudas. Es así que los productos que genera requieren de alta especialización en todos los ámbitos de la vida en sociedad, desde las complejas áreas de la defensa y la seguridad así como las de la economía, la política, la ambiental, la social, la tecnológica e incluso la cultural con el fin de lograr una representación panorámica de los fenómenos y ofrecer escenarios y respuestas contundentes a los decisores, ponderando su oportuna intervención

De cara a un panorama cambiante en la región, se vuelve ineludible contar con reflexiones académicas y análisis actualizados sobre las temáticas más complejas, que puedan servir de guía y herramienta para la comunidad de analistas y pensadores de inteligencia estratégica así como para los centros de educación superior.

A partir de estas premisas, la publicación del Centro de Estudios Estratégicos sobre inteligencia estratégica, en su edición para el año 2017, aborda y pone en debate, desde la mirada de prestigiosos intelectuales Suramérica, las amenazas globales y sus consecuencias para los países de la región.

También ofrece un vistazo respecto de las tendencias del pensamiento, sobre las transformaciones que deben vivir las instituciones para alcanzar el cumplimiento del nuevo deber ser de la inteligencia estratégica y finalmente señala algunas de las amenazas que azotan a la región, en distintos niveles, pero que por su transversalidad, desarrollan intereses y estrategias comunes.

Msc. María Dolores Ordóñez  
Centro de Estudios Estratégicos  
Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE



---

# **AMENAZA. CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y PROCESO DE SECURITIZACIÓN**

Héctor Luis Saint Pierre

ESPACIO EN BLANCO

## Introducción

En los estudios estratégicos el concepto de “nuevas amenazas” apareció históricamente como la preocupación por la función específica de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en la nueva correlación de fuerzas que siguió al fin de la Guerra Fría (GF). Esa preocupación surgió ante las limitaciones del concepto negativo de “seguridad” para explicar los nuevos desafíos. Durante la Guerra Fría, ese concepto definía tanto el juego de las alianzas militares internacionales que tensionaban las relaciones de fuerzas globales como el perfil del enemigo interno. Llegó incluso a designar la doctrina que orientó los aparatos represivos latino-americanos, en su intervención política de décadas pasadas, la célebre Doctrina de la Seguridad Nacional, que introducía la figura del “enemigo interno”, como objetivo a ser abatido por las FF.AA. nacionales.

A pesar de ser empleado en las planificaciones estratégicas de casi todos los estados mayores de las FF.AA. de todos los países, el concepto “Seguridad” designa un estado de cosas *estático* y no una *actividad* propiamente dicha. Para designar esta actividad, que busca garantizar la seguridad, se usa el término “Defensa”. El empleo del término seguridad, en las relaciones internacionales, tampoco le concedió una definición convincente y positiva. El uso más usual de este concepto lo hace negativamente: “Seguridad, en un sentido objetivo, mide la *ausencia de amenazas* para obtener valores y, en un sentido subjetivo, mide la *ausencia de temor* de que tales valores sean atacados” (Wolfers, 1962, pág. 150).

Siendo el “temor” correlato subjetivo de la amenaza y en conformidad con la definición negativa precedente, nos parece que el concepto de “amenaza” es definicionalmente fundante y operativamente anterior a cualquier propuesta de defensa, teórica, política u operacional, que objetive la “seguridad”. El concepto de **seguridad** en cuanto fin de la defensa es tan vago, general y ambiguo que resulta inútil desde el punto de vista práctico, a menos que esté subordinado a principios dados o intereses definidos por otros. Sin embargo, el concepto de **amenaza** puede servir operacionalmente para una concepción estratégica autónoma pues, como mostraremos, ella se constituye siempre *en y para* una percepción condicionada por principios e intereses propios. Precisamente por eso, las amenazas son siempre percibidas apenas *por y en* una unidad decisoria, es de-

cir, por una unidad política (en nuestra época un Estado), inclusive cuando ella decida operar en régimen de cooperación regional para garantizar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos.

Para entender la incorporación del concepto de “nuevas amenazas”, necesitamos narrar, aunque muy brevemente y de manera superficial, la historia reciente de ese concepto, tanto globalmente, como también en nuestro continente.

Poco antes del fin de la Guerra Fría y ante su inminencia, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU) decidió formar una comisión para identificar las amenazas y retos que podrían colocar en riesgo la seguridad internacional. Esa comisión, que posteriormente sería recordada por el nombre de su presidente, Olaf Palme, listó, además de la persistencia de las tradicionales amenazas interestatales, otras diversas y provocadas por actores no necesariamente estatales, como los desastres naturales, los impactos medioambientales, el aumento de la pobreza, las grandes migraciones, el tráfico de personas, armas y drogas, el crimen organizado, el terrorismo, etc. Ese elenco de riesgos y desafíos, la mayoría de ellos percibidos como intraestatales, fueron consagrados con el nombre de “nuevas amenazas”, para distinguirlas de las amenazas tradicionales interestatales.

Las amenazas tradicionales son aquellas que pueden afectar la soberanía nacional, la indivisibilidad territorial y las fronteras. Ellas proceden básicamente del exterior, el agente es fundamentalmente el Estado y el objetivo al que se orienta es también otro Estado, motivo por el cual fueron llamadas “estatócéntricas”. Las nuevas amenazas ya no provenían necesariamente del exterior, ni tenían como referente ni como referido central la figura del Estado. La emergencia de nuevos actores sub-estatales que podían amenazar desde el interior del Estado, como amenazas “domésticas”, pero que también se manifestaban interna y externamente a las fronteras nacionales, generó el concepto de amenazas “intermésticas”.

En el continente americano, el concepto de “nuevas amenazas” fue introducido en la llamada “Agenda Hemisférica de Defensa”. Ese esfuerzo fue patrocinado y conducido por los Estados Unidos (EE.UU.), para lo cual organizó, en Williamsburg, la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), en 1995. Tal iniciativa, a su vez, resultó de la convergencia de, por un lado, la influencia del Consenso de Washington, con su prédica de reducción del Estado y desregulación de la economía y por otro, del intento de EE.UU por recuperar las rien-

das estratégicas de un continente largamente olvidado. La idea central era consensuar una agenda de amenazas no tradicionales que preocupaban fundamentalmente a EE.UU, pero que se presentaban como si fuesen comunes a todos los países del continente. Esa agenda permitiría articular una respuesta también común, inducida a través de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, bajo el ambiguo concepto de la “multidimensionalidad”<sup>1</sup>. Como muchos de los Estados no contaban con instituciones suficientemente fuertes y alertas para enfrentar la mayoría de las amenazas, la prédica sugería el desvío de las FF.AA. de su misión específica de defender la decisión soberana para enfrentar esas amenazas. Así, las FF.AA. serían “aprovechadas” para la seguridad pública<sup>2</sup> y otros encargos y dejarían la defensa del continente en manos de EE.UU. Esta propuesta remplazaba la “autonomía de la decisión soberana” por la “libertad del consumidor”.

Desde aquél entonces, alertamos sobre el riesgo que significaba esa propuesta para las soberanías nacionales y defendimos que la fragilidad de esa propuesta consistía en considerar las amenazas como un fenómeno objetivo y único para todo el continente (Saint-Pierre, 2004). Pero la amenaza no es un fenómeno objetivo, sino un fenómeno perceptivo, cuya substancia está en la percepción de un sujeto perceptivo y no en sí misma. Como la percepción depende de las características psicológicas del sujeto perceptor, de su estructura física, de su formación cultural y académica, de la estructuración de su familia, la amenaza será siempre relativa al condicionamiento del perceptor, pues es allí donde ella se configura. Por eso algunas personas temen a la obscuridad, otras a la soledad, otras a las multitudes, a los extranjeros y etc. Cuando transportamos este análisis al Estado, notamos que la percepción que este tenga de sus amenazas dependerá de su historia, de su geopolítica, de las características de sus vecinos, de sus intereses nacionales y proyección internacional, de sus vulnerabilidades y potencialidades y, más específicamente, de la calidad y robustez de su estructura de defensa.

El peso de la amenaza no depende solamente de las características del amenazador, sino también de la capacidad de defensa del amenazado. Por otro lado, la percepción de amenaza de un país puede llevarlo a reforzar su

1 Discutimos en profundidad este concepto en “Defesa” ou “segurança”?: reflexões em torno de conceitos e ideologias. Consultar en [https://www.academia.edu/3664276/\\_Defesa\\_ou\\_Segurança\\_Reflexões\\_sobre\\_Conceitos\\_e\\_Ideologias](https://www.academia.edu/3664276/_Defesa_ou_Segurança_Reflexões_sobre_Conceitos_e_Ideologias)

2 Abordamos el tema del desvío de funciones de las Fuerzas Armadas, especialmente para atender las urgencias de la seguridad pública en varios textos. El último de ellos fue “Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas” en Revista Voces del Fénix, UBA, Año 6, número 8, septiembre 2015. Consultar en [https://www.academia.edu/30418453/Breve\\_reflexi%C3%B3n\\_sobre\\_el\\_empleo\\_de\\_las\\_Fuerzas\\_Armadas](https://www.academia.edu/30418453/Breve_reflexi%C3%B3n_sobre_el_empleo_de_las_Fuerzas_Armadas)

defensa adquiriendo armamento. Sin embargo, ese armamento, que para ese país confiere seguridad, puede ser percibido por un país vecino como una amenaza: la actitud que para uno garantiza su seguridad, puede ser percibida por otro como una amenaza. Por lo tanto, si las amenazas no son objetivas, la idea de una agenda para todo el continente americano, fundada en la objetividad de la amenaza, se desmorona.

La reflexión sobre la teoría de las amenazas, lejos de ser ociosa, es primordial, tanto en el cálculo y la deliberación sobre las capacidades y concepciones estratégicas nacionales, como para orientar las decisiones relativas a los sistemas de defensa, sean ellos nacionales o regionales. Creemos que la conceptualización que proponemos permite, también, adecuar las reflexiones estratégicas a las consideraciones sobre la defensa, tanto en el aspecto del carácter variado de las amenazas contemporáneas, como en su relación con la multiplicidad de respuestas de los instrumentos estatales disponibles, militares o no.

### **Sobre el concepto de amenaza**

Del punto de vista etimológico, “amenaza” deriva del latín *minacia*. Esa puede significar: 1) palabra o gesto intimidatorio; 2) promesa de castigo o maleficio; 3) preanuncio o indicio de cosa desagradable o terrible, de desgracia, de enfermedad. Es importante notar aquí que la amenaza no es la propia desgracia, el castigo o el daño, sino su anuncio, su indicativo, su señal. Por lo tanto, **la amenaza es esencialmente diferente de lo que ella manifiesta**: no es ella la que provoca el temor, más quien lo anuncia.

Por eso, no obstante nuestro enemigo constituya un peligro y que podamos identificarlo como tal, él puede o no, conforme a las circunstancias, asumir una actitud amenazadora (el peor enemigo es el que no amenaza, porque sorprende y no ofrece la oportunidad de preparar la defensa). Con la actitud amenazadora el enemigo puede apenas pretender intimidar, tanto en la mesa de negociaciones como en el campo de batalla, insinuando lo que nos podría acontecer si no nos sometiésemos a su voluntad, aunque no haya hecho nada que nos alcance directamente, que nos haya agredido o causado alguna pérdida. Sin embargo, esa actitud de intimidación, en sí misma, no es una agresión para nosotros, no nos produce un mal, ni un daño, ni siquiera una ofensa. **La amenaza solo se constituye y opera en la percepción de aquél que es amenazado.**

La amenaza en sí misma no constituye un peligro. El peligro puede ser externo a nosotros, la amenaza no. El enemigo, por ejemplo, es externo a nosotros, tiene una existencia independiente, sin embargo, la amenaza que él representa para nosotros solo existe en nuestra percepción, ella se constituye y es construida por y en nuestra percepción. El peligro por su parte, tiene existencia propia. A pesar de que la amenaza es apenas una señal o percepción, ella intimida, provoca temor e inseguridad y puede contribuir para desestabilizar una defensa -como las amenazas y gritos proferidos antes de un ataque-. La amenaza representa, en nuestra percepción, aquello que nos preocupa e intimida. **La amenaza es una representación, una señal**, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada o de riesgo para la existencia de quien la percibe.

La amenaza es esencialmente diferente de lo que anuncia. Por ejemplo, los colores amarillo, rojo y negro de ciertos animales venenosos, son suficiente señal para advertir a quien la percibe sobre el peligro que anuncian, aunque esos colores no tengan relación con el veneno que torna peligroso al animal que los luce. Si bien en ese caso la señal se presenta en el agente de la amenaza (los colores en el animal), su lectura en cuanto amenaza se realiza en y por el amenazado. Esos colores, que para quien los porta pueden significar su seguridad, son decodificados apenas para quien los percibe como una amenaza. El miedo no está en el animal venenoso, ni en su veneno, ni siquiera en los colores que anuncian el peligro, sino en quien asocia esos colores con el carácter letal del veneno que representan. En otras palabras, la amenaza parece ser un cierto tipo de relación inferencial por la cual, a partir de una señal recibida, el receptor reconoce en el emisor de ella al promotor de una modificación del estado de cosas del receptor que lo intranquiliza. Lejos de constituir una agresión en sí misma, la correcta percepción de una amenaza es precisamente la que permite al amenazado tomar las medidas preventivas para protegerse de la agresión que aquella anuncia, “porque la particularidad de la amenaza es la de ser necesaria (...) porque permite tomar consciencia de las agresiones potenciales que pueden desatarse en un sector o en otro” (Maisonneuve, 1992, p. 152. Énfasis nuestro).

Por lo tanto, la amenaza no es un **objeto** que podamos analizar en sí mismo, sino una **relación** que debe ser evaluada en sus componentes relacionales. La posesión de artefactos nucleares por parte de algunos Estados puede constituir una amenaza para los países vecinos, sin

embargo, para los poseedores es percibida como garantía de su seguridad. El Plan Colombia, que hasta muy recientemente era percibido por los norteamericanos como una excelente protección para sus intereses nacionales en América del Sur, era percibido, por algunos países sudamericanos, como una amenaza. En efecto, algunos países consideraban que el Plan Colombia, además de colocar tropas norteamericanas en la región, sea como asesores o combatientes, podía transformar un conflicto interno en un problema internacional con consecuencias imprevisibles e indeseadas para la región.

De la discusión del fundamento epistemológico realizada en las consideraciones precedentes y si aceptamos que la amenaza sólo se constituye y existe en y para una percepción que estará siempre condicionada por su particular existencia, podemos extraer algunas inferencias:

1. En relación al **aspecto teórico**: reconocemos la importancia de la discusión y elaboración de una teoría de la amenaza e, inmediatamente, podemos preguntarnos si existe solamente una teoría de la amenaza universalmente válida, o si en ese ámbito también se desarrolla un debate teórico, en el cual algunas teorías pueden ser más adecuadas y eficientes para una determinada unidad política o atender mejor sus intereses que otra. En este sentido, podemos preguntarnos por quien decide sobre la mejor o más adecuada teoría para cada una de las unidades políticas de una región.
2. En relación al **aspecto perceptivo** podemos preguntarnos quien asume la condición de sujeto perceptivo que nota o siente la amenaza. Si la percepción depende de la naturaleza nacional y particularidades estatales (situación geopolítica, historia, cultura, riquezas naturales, normativa constitucional, estructura de la defensa, etc.) del sujeto perceptivo, podemos cuestionarnos sobre la pertinencia de diseñar una Estrategia de Defensa Nacional con base en “percepciones hemisféricas de amenazas” que alguien decida por su cuenta y en función de su percepción o, más específicamente, de sus intereses estratégicos, económicos o de poder.
3. Aunque se admita la implementación (sea voluntaria o militar/económicamente impuesta) de una única teoría de amenazas, para una región, es posible preguntar si cada unidad política que compone una región -con sus particularidades ya referidas- percibirían la señal de la misma manera y con la misma gravedad amenazante. Inclusive, suponiendo que fuese posible la univocidad perceptiva de una amenaza por diversos sujetos perceptivos específicos, restaría saber si todas las

unidades políticas estarían dispuestas a -o tendrían condiciones estructurales de- ofrecer una y la misma respuesta.

En resumen: **aunque una señal sea percibida como siendo la misma amenaza** por todos los sujetos perceptibles de una región, cada unidad política es soberana para, dentro de sus capacidades, medios, condiciones políticas y disposición estratégica, **decidir soberanamente por una determinada respuesta.**

### **Análisis del concepto de amenaza**

Analíticamente, el concepto de amenaza se puede descomponer en los siguientes elementos constitutivos:

#### **El amenazador**

Es aquel que profiere, es la fuente o el portavoz de la amenaza, aquel que gesticula o presenta las señales amenazadoras. Se trata del emisor de la señal o del gesto intimidatorio que el receptor reconoce como siendo la causa eficiente de su intranquilidad. A veces el emisor de la amenaza, la fuente, es de difícil visualización por ser extremadamente difuso y complejo, como en el caso de las llamadas “guerras híbridas” en las que son “usados” sectores de la sociedad -judicial, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales financiadas desde el exterior, grupos sociales variados- para operar contra los propios intereses nacionales. (Retomaremos este tema más adelante).

#### **La señal (el referente)**

Es la codificación simbólica o gestual que referencia el daño. Es la amenaza propiamente dicha, lo que está dicho en la frase intimidatoria, la constitución material de la señal, es el preanuncio, los indicativos de lo que podría suceder si se materializa lo anunciado (los colores del animal venenoso, las nubes de la tormenta, el movimiento de tropas, los gritos antes del combate).

#### **Lo señalado (lo referido)**

Es aquello que es representado por la señal, el contenido semántico de lo que la amenaza propiamente representa, señala o significa. Puede entenderse como el resultado de la decodificación de la señal; la manifestación empírica de aquel estado de cosas que colocaría al amenazado en posición desagradable y no deseada: es el desastre, el veneno, el ataque, la tempestad, el atentado, el castigo, el sufrimiento, la muerte.

## **El receptor**

Es la unidad perceptiva que recibe e interpreta la señal de la amenaza, aquel que siente o presiente en la señal el estado de cosas indeseado. Aquel que decodifica la señal y, atento al emisor, percibe el contenido de la amenaza, la gravedad y su origen. El que establece el nexo entre la señal, el amenazador y el daño anunciado. Es aquel que percibe la posibilidad de que la seguridad sea perturbada y alerta para la preparación de la defensa adecuada a la amenaza percibida.

## **Lo amenazado**

Es el aspecto o elemento sobre el cual recae lo que señala la amenaza. Puede tratarse de la unidad política como un todo o apenas una parte de ella. La amenaza puede recaer sobre el medio ambiente, sobre la economía, la infraestructura o sobre los seres humanos. En este último caso puede afectar a la nación como un todo, a un grupo social (étnico, racial, sexual, religioso, económico), o recaer sobre una persona, un dirigente, alguien destacado o cualquier ciudadano.

## **El transmisor**

Es el medio que opera entre el agente receptor y la audiencia que legitimará el grado de amenaza y el nivel de securitización que ella exige o desencadena como respuesta de parte del Estado. En la sociedad contemporánea esta función es desempeñada por los medios de comunicación de masa, que transforman a la sociedad, en cuanto opinión pública, en “audiencia securitizadora”. Dado el nivel monopólico alcanzado en la actualidad por el transmisor, tanto nacional como internacionalmente, este no solamente transmite la percepción de amenaza sino que también, en muchos casos, puede imponer una determinada decodificación y su propia agenda securitizadora. (Volveremos a este punto más adelante).

A partir de la caracterización de los elementos constitutivos de la amenaza y en función de la especificidad de cada uno de ellos y de su mutuo relacionamiento, es posible montar un esquema analítico y clasificatorio de las amenazas con el cual sería posible determinar e identificar, de manera más o menos objetiva, aquellas amenazas que pueden influenciar en la política de la esfera de la defensa, de la seguridad pública, de la defensa civil, de la economía, de la educación, del trabajo. Tal tarea es imprescindible para separar tareas y misiones relativas a las diferentes estructuras institucionales que pueden ofrecer la respuesta

más adecuada en función de la particularidad de la amenaza, especialmente en lo relativo al empleo de las FF.AA. En efecto, como propone la Organización de Estados Americanos (OEA), el área de la defensa no es la única disponible ni es siempre la más adecuada para todos los casos, ni tampoco los medios que pueden movilizarse para contener la amenaza deben ser, en todos los casos, específicamente militares. La caracterización de los elementos constitutivos de la amenaza cobra aún más importancia cuando se advierte la injerencia cada vez más autónoma, interesada e irresponsable de los medios de comunicación que intentan, a través de la manipulación de masas, decidir tanto sobre lo que es motivo de preocupación para la nación, como definir la agenda de seguridad, además de pretender determinar los medios que deben ser utilizados para contrarrestar las amenazas que a veces ellos mismos crean.

### **Evitando equívocos**

La falta de precisión conceptual o su empleo erróneo puede comprometer la eficiencia del análisis estratégico y la eficacia de su formulación. Algunos conceptos aparentemente próximos de “amenaza” son muchas veces confundidos con ella. Estas confusiones, que en el discurso coloquial pueden no hacer mucha diferencia y que tal vez por ello no se justifique diferenciarlas, en el ámbito de la defensa y particularmente de la concepción estratégica pueden ser fatales. Muchas veces estos conceptos que en si son diferentes, son utilizados por los medios de comunicación de masa sin ningún cuidado o, lo que es peor, ocultando en el aparente descuido, inconfesables propósitos comerciales o condicionando posiciones y reacciones de la sociedad para lograr determinados objetivos. Por eso tal vez sea este el momento de intentar deshacer aquellos equívocos y llamar la atención sobre palabras que muchas veces son empleadas como sinónimos pero que, desde el punto de vista de la estrategia, conviene distinguir con la máxima precisión.

### **Peligro**

Ya nos referimos a este concepto, aquí apenas vamos a insistir en el hecho del peligro puede acechar esperando aprovechar la sorpresa, justamente sin amenazar y, de hecho, el peor de los peligros es aquel que sorprende: lo más peligroso es lo que menos amenaza, que menos se anuncia. Si bien es posible prepararse para enfrentar el peligro, no lo es para la amenaza, esta se consume en su propia manifestación, es apenas la decodificación perceptiva de una señal manifiesta.

## Enemigo

No obstante íntimamente relacionado al concepto de amenaza y muchas veces tomado como sinónimo, se trata de un concepto completamente diferente. En su clásica definición, Carl Schmitt define “enemigo” como “aquel cuya presencia amenaza nuestra existencia” (Schmitt, 1984)<sup>3</sup>. El enemigo es aquella unidad política en la que se concentra la voluntad y la intención consciente y deliberada de perjudicarnos o aniquilarnos. Puede amenazar explícitamente o no, pero aun así, sabiéndolo un adversario, lo presentimos como una amenaza a nuestra existencia y por ello estamos atentos a cualquier señal (amenaza) de su parte que preanuncie un peligro para nuestra vida o nuestra particular forma de ser.

## Riesgo

También considerado muchas veces como un sinónimo de amenaza, este concepto apenas indica la *probabilidad estadística* de que algo indeseado acontezca o que no se realice lo que deseamos o planificamos. Es el resultado de un cálculo consciente de las probabilidades de que las tendencias y/o la voluntad adversa se materialice en un daño o perjuicio contra nuestra voluntad. Clausewitz coloca el cálculo del riesgo como uno de los elementos de la trinidad que orienta la guerra y que es específico del estratega, del militar.

## Vulnerabilidad

De uso menos frecuente, también se lo suele confundir en algunas situaciones con la amenaza. Sin embargo, desde el punto de vista estratégico, con este concepto nos referimos a las deficiencias, carencias o debilidades que pueden afectar nuestro desempeño estratégico y colocarnos en desventaja ante un desafío. La relación entre las vulnerabilidades y las amenazas reside en la mudanza de percepción que aquellas producen. En efecto, la consciencia de las propias vulnerabilidades aumenta la sensibilidad perceptiva de las amenazas: cuanta mayor vulnerabilidad estratégica mayor sensibilidad a las señales amenazadoras.

## Las fuentes de la amenaza

Las fuentes u orígenes posibles de las amenazas (el amenazador) pueden ser de naturaleza variada pero, dependiendo de su relación con

<sup>3</sup> Discutimos en detalle este concepto del enemigo de Carl Schmitt en “La centralidad del concepto de enemigo en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt” en Dotti, J. e Pinto J. (compiladores) *Carl Schmitt. Su época y su pensamiento*, Bs. As., Eudeba, 2002.

la intencionalidad o la deliberación -nos referimos a la presencia o no de la voluntad, específicamente humana- pueden ser clasificadas inicialmente en dos grandes grupos: la naturaleza y los seres humanos. Aunque tratemos de dos grandes grupos que pueden ser a su vez subdivididos, es preciso recordar que se trata de divisiones analíticas que muchas veces no encuentran perfecto correlato empírico y que, en muchas oportunidades, guardan entre sí mutuas relaciones y combinaciones, algunas de ellas deliberadamente y otras como aprovechamiento de la oportunidad. A veces los hombres usan la naturaleza a su favor (como, por ejemplo, destruir un dique para provocar una inundación en un país enemigo) en otras, la naturaleza puede transformarse en una oportunidad estratégica o una adversidad a la voluntad como, por ejemplo, el *General Invierno*.<sup>4</sup>

### La Naturaleza

Muchas veces, el origen de las amenazas no proviene de una voluntad humana, más bien reside en los designios de la naturaleza que suelen ser implacables. Investigaciones arqueológicas recientes imputan a las prolongadas sequías la más plausible causa de la desintegración de la floreciente cultura maya en Mesoamérica, tal vez por la desagregación social que provocó el hambre o por las guerras de conquista inducidas por la escasez de recursos, generada en primera instancia por ese flagelo de la naturaleza. En la actualidad, inundaciones, terremotos, maremotos y prolongadas sequías amenazan con sus efectos a sociedades enteras y economías regionales, tornando vulnerable la situación social y amenazando inclusive la estabilidad política de un país o de una región, sea porque la naturaleza no reconoce fronteras, o por los inevitables desbordes migratorios que acarrea. Una intensa helada o una sequía puede colocar en riesgo la economía de países agrodependientes y comprometer la soberanía de sus decisiones. Epidemias pueden constituir un peligro sanitario para la población o devastar re-

---

<sup>4</sup> La participación del llamado “General Invierno” contra las tropas napoleónicas en su avance sobre el frente ruso. En aquella oportunidad, la decisión central de la Estrategia Nacional rusa consistió en retirar la población del camino de Napoleón y dejar tierra arrasada, evitando el combate decisivo que buscaba el general francés e induciéndolo a penetrar profundamente en territorio ruso alargando las líneas logísticas que, ante el panorama de “tierra arrasada” dejada por los rusos era vital. La evitación del combate también tenía el objetivo de atrasar el avance francés esperando el invierno fatal de aquellas latitudes. Con un ejército hambriento y no preparado para enfrentar las condiciones de las estepas, bajo la acción fustigante de las guerrillas (algunas comandadas por Clausewitz) sobre las líneas logísticas, sin poder aprovisionarse en el terreno, el paradigmático ejército de la modernidad acabó sucumbiendo a la ferocidad del *General Invierno*. La abnegada y obstinada resistencia de la población moscovita al ataque alemán en la Segunda Guerra Mundial, parando el ímpetu de la mayor maquinaria bélica de la época en las afueras de Moscú, nuevamente obligó a las tropas de Hitler a enfrentar nuevamente al *General Invierno* y permitir la contraofensiva soviética que culminaría en Berlín con el derrocamiento del nazismo.

baños con serias implicaciones económicas y sociales. Por otro lado, la naturaleza puede amenazar directamente las cuestiones estratégicas, influenciando las consideraciones y los resultados militares.

En efecto, no todos los elementos que actúan sobre las relaciones de fuerza dependen de la voluntad humana. Las estaciones del año, por ejemplo, tenían fuerte influencia en la disposición bélica de los antiguos griegos, que solo hacían la guerra entre zafras, ya que los soldados-ciudadanos *hoplitas* también se ocupaban de las tareas del campo y su ausencia en época de cosecha podía “amenazar” la economía de las *polis* (Garlan, 1989). Las legiones romanas eran activadas en los periodos sin lluvia, lo que facilitaba las operaciones de seguridad en las fronteras del imperio. La destrucción de gran parte de la flota española, irónicamente conocida como “La invencible”, por una fuerte tormenta en el canal, fue lo que posibilitó la victoria de la armada inglesa en Trafalgar y que llevó a Inglaterra a su posterior dominio marítimo por siglos. El mencionado “General Invierno” que frenó el más poderoso y sofisticado engendro bélico moderno es un ejemplo elocuente de la incidencia de la naturaleza sobre los destinos de la guerra. Pero sería un error no considerar el aprovechamiento de esta variable climática por los rusos, que retiraron tropas y población destruyendo todo lo que podría ser aprovechado por el ejército napoleónico, negándole la “batalla decisiva”, postergando la confrontación en espera del invierno y obligando a los franceses a estirar peligrosamente sus líneas logísticas que eran ferozmente fustigadas por ataques guerrilleros<sup>5</sup>. Destacamos dos órdenes en las que se pueden considerar a la naturaleza en su faz amenazadora, como amenaza: a) los **desastres naturales**: terremotos, inundaciones, incendios, prolongadas sequías, maremotos, tsunamis, etc. y; b) los **desastres ambientales**: agujero en la capa de ozono, derrame de sustancias contaminantes, calentamiento global, etc.

### Los seres humanos

La mayoría de las veces la fuente de las amenazas, por la que pierden el sueño los estrategas, es la voluntad consciente y deliberada de seres humanos por infligir un daño. Es la fuente que ocupa la mayoría de las páginas escritas sobre las amenazas. Sus agentes son humanos, que de forma individual o en grupos, en asociaciones, en clases, organizados nacionalmente, en alianzas internacionales o coaliciones estatales son percibidos como fuente promotora de la amenaza. Pueden

<sup>5</sup> Conocido por su famoso libro “*De la Guerra*”, Carl von Clausewitz también comandó grupos de guerrilla del ejército ruso que operaron sobre las líneas de abastecimiento y persiguieron a las tropas francesas en retirada empleando el “aprovechamiento del éxito”.

amenazar como concurrentes económicos, como adversarios políticos o como enemigos hostiles. Pueden amenazar a la figura del Estado, a grupos sociales, a empresas o a individuos aisladamente. Pueden hacerlo a través de sanciones económicas como bloqueos comerciales o estrangulación financiera, de sabotajes a la infraestructura o sistemas estratégicos; por medio de guerras convencionales o su amenaza, asimétricas, irregulares o híbridas; a través de ataques terroristas o meramente por ondas migratorias forzadas.

Los actores pueden operar internamente o externamente a las fronteras nacionales y, cuando son percibidos como enemigos, pueden ser diferenciados en dos grandes grupos de enemistad: el enemigo que opera desde el interior del territorio nacional o el enemigo que amenaza desde el exterior<sup>6</sup>.

Estas dos categorías -que no tienen el mismo significado que su equívoca versión de “enemigo interno” y “enemigo externo”<sup>7</sup>- son las que históricamente organizaron las reflexiones y concepciones estratégicas. No obstante, esos enemigos puedan acechar ocultos esperando la sorpresa, los Estados están en general más alertas y preparados para esas contingencias que para las provenientes de la naturaleza.

A veces, el ser humano puede amenazar deliberadamente buscando amedrentar, no para anticipar el ataque, sino para mostrar una intención que realmente no tiene o una fuerza que de hecho no posee, con el único objetivo de tratar de confundir a su enemigo (como los aviones y tanques inflables, estacionados en las costas inglesas durante la II Guerra Mundial, para confundir a la inteligencia alemana sobre de dónde partiría la esperada contraofensiva aliada; o como las hogueras nocturnas encendidas por el pequeño grupo de Fabio en las afueras de Roma, para inducir a Aníbal a pensar que aquel comandaba mucho más tropas de las que de hecho contaba).

### **La señal**

Como decíamos, la fuente del daño o dolor puede intentar ocultarse deliberadamente para engañar. En realidad, muchas veces apenas lo percibimos por la señal que deliberadamente o no, se emite. Es importante retener que el empeño de la inteligencia estratégica con-

<sup>6</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) introdujo la idea del “enemigo interno” para caracterizar al ciudadano que contestaba el orden establecido por las dictaduras militares establecidas o apoyadas por los Estados Unidos para conservar el orden capitalista en el continente americano. Con el restablecimiento del orden democrático esta idea aberrante fue suprimida. Actualmente las contestaciones al orden, propias del sistema democrático, son resueltas agonísticamente, es decir, conforme leyes establecidas de antemano y legitimadas por el acuerdo de todos los ciudadanos. El desorden interno es problema policial y no militar.

<sup>7</sup> Decimos que son “conceptos equívocos”, en el primer caso, por lo que aclaramos en la nota anterior y porque el segundo caso es un pleonasma: todo enemigo es externo.

siste en aumentar la sensibilidad para detectar en algunas señales o indicios lo que realmente se oculta, porque el peligro muchas veces intencionalmente no se muestra y apenas se infiere inductivamente a partir de la señal percibida. El temblor de tierra, por ejemplo, anuncia el posible tsunami que se avecina, la columna de humo el incendio, la agitación de las víboras la inminente inundación, la polvareda en el horizonte el avance de la caballería, el movimiento de tropas en campo la intención del enemigo, la disminución de la cuota de producción de petróleo, el aumento de su precio, etc. Sin pretender desarrollarlo aquí, apenas indicamos la importancia del estudio de la señal de la amenaza y su estrecha vinculación con la fuente de emisión. Ese conocimiento es fundamental para anticipar los preparativos que permiten disuadir, anular o disminuir los efectos de aquello que la amenaza anuncia.

El estudio, análisis, organización y clasificación de las señales y de sus nexos causales con las fuentes emisoras fomenta el desarrollo de la “sensibilidad estratégica” de los sistemas de inteligencia. Esta es una de las tareas centrales y permanentes de cualquier proyecto que pretenda ofrecer subsidios para las decisiones estratégicas y operacionales en el área de la defensa. De la atención y cuidado que se dispense a la detección y correcta decodificación de las señales de la amenaza propiamente dicha (por medio de los sistemas de inteligencia u otros), dependerá la adecuación de la capacidad y velocidad de la respuesta estratégica.

### **Los blancos de la amenaza**

La realización de lo que se anuncia en una amenaza, es decir, el daño o la agresión misma, puede recaer directamente sobre el Estado como un todo o sobre una de sus áreas y así provocar indirectamente consecuencias sobre otros ámbitos estatales. Por ejemplo, una agresión directa sobre el área de la defensa, podría exigir la concentración del esfuerzo nacional para la guerra con consecuencias para el área económica que, a su vez, provocaría desabastecimiento de productos básicos para la población civil, lo que generaría una crisis que, con el desespero social, desembocaría en la desestabilización política o institucional del gobierno. Por otro lado, una agresión configurada en el área sanitaria animal, por ejemplo, podría ser la hipotética introducción deliberada del virus de aftosa en el rebaño de un país agroexportador. Finalmente, cualquiera que sea el sector estatal amenazado e independientemente del medio de la agresión, toda amenaza deli-

berada **es siempre y en última instancia una amenaza política**. Veamos los blancos específicos sobre los que puede recaer la amenaza

### **La unidad política**

Definida como el monopolio legítimo de la fuerza que garantiza la univocidad jurídica dentro de un determinado territorio. A ella corresponde la prerrogativa de velar por la defensa de la integridad territorial y la soberanía para definir el cuadro institucional y jurídico-normativo que regula las relaciones sociales en su interior. Por otro lado, es un sujeto internacional pleno de derechos, relacionado con otras unidades políticas dentro del campo de las relaciones internacionales -donde la guerra es un derecho- y en régimen de libre concurrencia de la fuerza, cada uno por sí en régimen de auto-ayuda (Bull, 2002). En este sentido, el Estado ejercerá su soberanía internacional en la medida en que consiga mantener su capacidad estratégica de relacionarse libremente<sup>8</sup> (soportar coacciones) con las otras unidades políticas que componen el mundo político y tomar sus decisiones libremente.

La unidad política, como monopolio legítimo de la violencia, también es la garantía de la seguridad y protección de todos los ciudadanos que componen la comunidad política dentro de su territorio. Por lo tanto, una amenaza direccionada a la unidad política (en nuestra época el Estado) significará una amenaza a todos y a cada uno de los ciudadanos y a su particular forma de vida. Por ser la condición de posibilidad de las decisiones soberanas y responsable por garantizar la vigencia del orden constitucional y la seguridad de todos los ciudadanos, la amenaza al Estado es la de mayor alcance en consecuencias nefastas.

### **Grupos sociales**

El objeto de referencia de la amenaza puede no ser la integridad territorial o la capacidad soberana de un Estado, sino recaer sobre el derecho a la identidad de un determinado grupo social. La identidad objeto de la amenaza puede ser de índole racial, étnica,<sup>9</sup> sexual, cultural,<sup>10</sup> religiosa, profesional, etc. Algunos de los elementos del conflicto en los Balcanes se vinculan directamente a este tipo de blanco de la amenaza que, como apunta Mary Kaldor, ya no se trata de Estados como objeto de la violencia, sino grupos étnicos o nacionales (Kaldor, 1999). Algo

<sup>8</sup> La soberanía internacional puede ser entendida también como lo hace Carl Schmitt, es decir, como la posibilidad de posicionarse internacionalmente decidiendo sobre la constelación de amigos y enemigos. Ver de este autor *Théologie Politique*, Paris, Gallimard, 1988 y también *El concepto de lo político*.

<sup>9</sup> Sobre la inmigración como amenaza ver del Instituto General Gutiérrez Mellado. *El Mediterráneo: Origen de cultura y fuente de conflicto*. Madrid: UNED, 2004

<sup>10</sup> Samuel P. Huntington indica el embate entre civilizaciones diferentes y culturas antagónicas como uno de los más importantes motivos de los conflictos futuros, y, por lo tanto, a las civilizaciones exógenas como la principal fuente de conflictividad y amenaza. Ver (Huntington 1997).

similar acontece con los kurdos en el norte de Irak y otros grupos étnicos o religiosos bajo la amenaza del Estado Islámico. Este tipo de blanco de la amenaza parece motivar la mayor parte de los conflictos que azotan el mundo contemporáneo desde que el elemento ideológico pasó a un segundo plano como factor explicativo (Caourmont, Ribanikar, 2002; Munkler, 2005). Justamente sobre este tema, para Ulrich Beck, el binomio que constituyó el ámbito de neutralidad para las guerras religiosas que azotaron Europa hasta la paz de Wetsfalia, la idea de “Estado-Nación”, guarda en su interior los elementos que componen la conflictividad contemporánea. En efecto, para ese autor -también pensando en la disolución de la antigua Yugoslavia- los conflictos contemporáneos resultan del antagonismo entre el Estado y las naciones que ya no se acomodan en su interior o no se ven representadas por aquel (Beck, 2011).

### **La humanidad**

Cuando lo amenazado es la sobrevivencia de los seres humanos o la calidad de la forma de vida independientemente de sus filiaciones políticas, de nacionalidad, de cultura y otras. A veces la seguridad de los ciudadanos puede ser amenazada, bajo el argumento de la seguridad, por el propio Estado, no obstante que el sentido último del Estado sea precisamente garantizar la seguridad de aquellos. Este blanco de amenazas constituye un serio riesgo para la humanidad cuando los gobiernos, bajo el pretexto de la “Seguridad Nacional” o de mantener la integridad del Estado, apelan a expedientes que van, desde la censura de imprenta al terrorismo de Estado, de la excepcionalidad institucional a la detención arbitraria, a la tortura y al genocidio. Amenazas de este tipo también fueron la justificación de intervenciones militares internacionales bajo el argumento de la “Responsabilidad de proteger”. Pero la humanidad puede ser amenazada también por la naturaleza, como grandes cataclismos o el paulatino calentamiento global que puede mudar la salinidad del agua por el deshielo de los glaciares, así como aumentar el nivel de los océanos sumergiendo zonas costeras y, finalmente, mudar el clima total.

### **El medio ambiente**

Este puede ser amenazado por accidentes en la extracción, producción, transporte o almacenamiento de productos y materiales que agreden o degradan el ambiente o la biodiversidad o por catástrofes naturales, pero también deliberadamente, por derramamiento en la atmósfera de contaminantes que provocan el calentamiento global o el no cumpli-

miento de los acuerdos globales de control o transporte de poluyentes. Con el argumento de que afectaría la economía nacional, el gobierno del presidente Donald Trump de los Estados Unidos, responsable por la emisión de 25% de los contaminantes que afectan el ambiente, de manera unilateral se retiró del acuerdo de París<sup>11</sup>, con lo cual, esta preocupación global perdió grande parte de su efectividad.<sup>12</sup> El lugar del medio ambiente en el centro de las consideraciones de las “amenazas” fue estimulado por el informe de la Comisión Brundtand, en 1987.<sup>13</sup>

## Los medios de la amenaza

Cuando por detrás de la amenaza se encuentra una voluntad humana, es decir, donde el agente promotor de la señal es una voluntad consciente y deliberada, varios son los medios de que se puede utilizar para concretizar la amenaza, para realizar la agresión propiamente dicha. Entre ellos podemos distinguir los siguientes:

### Militares

Como el bloqueo de puertos, aeropuertos o accesos terrestres; el espionaje de comunicaciones confidenciales o estratégicas; la anulación de servicio de GPS; el establecimiento de zonas de exclusión aérea, marítima o terrestre; el movimiento de tropas en zonas de fronteras y aprestamiento militar; los asesinatos por drones; los ataques cibernéticos; los bombardeos punitivos; los ataques preventivos; la llamada guerra “quirúrgica”, la limitada, la convencional, la guerra de guerrilla o los ataques terroristas; el ataque nuclear táctico, la guerra nuclear; etc.

11 Como explica Helena Moreira “alimentado por el propio presidente de los EUA, Donald Trump, ocurrió en este jueves, día 1 de junio, el anuncio oficial de la retirada de los EUA del Acuerdo de París, tratado sobre los cambios climáticos que substituye a partir de 2020 el Protocolo de Kyoto, y que provee una reducción de los gases de estufa (GEE) de forma a limitar el aumento de la temperatura global a dos grados Celsius. Bajo este acuerdo, firmado durante la Conferencia del Clima de París (COP 21) en 2015 por 195 países, y en vigor desde noviembre de 2016, los EUA se comprometieron a reducir sus emisiones de GEE entre 26% y 28% hasta el año 2025, teniendo como año base 2005”. (Traducción nuestra) en <http://www.unesp.br/portal#!/debate-academico/a-retirada-dos-eua-do-acordo-de-paris/>

12 A pesar de los tímidos objetivos de la reducción del 4% de la emisión de contaminantes a la cantidad arrojada al medio ambiente en 1999 para el año 2012, durante las negociaciones, ese índice absolutamente insuficiente para garantizar la vida de nuestros descendientes en este planeta (Calculase en 25% la reducción necesaria para no comprometer la vida) fue reducida únicamente en un 2%. No obstante, para poder conseguir cerrar ese acuerdo puramente simbólico, se eliminaron las puniciones para los que no cumplan con el mismo (condición exigida por Japón y Rusia). A pesar de todas esas limitaciones, que tornaron absolutamente ineficaz el acuerdo firmado en Tokio el 23 de julio de 2001, Norteamérica demoró 15 años para firmarlo, para recientemente retirarse del acuerdo argumentando que era “prejudicial para la economía nacional”. Así, nuevamente, los designios de la economía se imponen, “amenazando” el medio ambiente y con eso toda forma de vida en este planeta.

13 World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press, 1987.

**Políticos:**

**Internos:** Como la obstrucción parlamentaria impidiendo la votación de materias que permiten la gobernabilidad; desestabilización política e institucional; campañas articuladas de desprestigio; comisiones parlamentarias de investigación administrativa; alianzas electorales, acuerdos para votación, impedimentos para gobernar; judicialización de la política; campañas articuladas por los medios de comunicación de masa; sobornos y chantajes, etc.

**Internacionales:** Mociones de condena internacional; cooperación o alianzas internacionales; articulación de frentes de votación en organismos internacionales; votos de censura en organismos internacionales; inspecciones técnicas, etc.

**Económicos**

Como los bloqueos bancarios y las sanciones financieras; el boicot a los productos de un determinado país; las represalias comerciales; tasación a los productos nacionales; chantajes, sanciones, veto al crédito, espionaje industrial, sabotaje comercial e industrial, etc.

**Salud Pública**

Como las amenazas epidémicas (como la influenza, sida, ébola) o combinada con la producción, como alguna plaga que ataque las plantaciones o las enfermedades animales, como la “vaca loca”, la aftosa, etc.

**Otros**

Tantos cuantos imaginemos además de las múltiples combinaciones de los ya citados. La actualidad de la guerra híbrida cuya manifestación contemporánea se hizo evidente en las irónicamente llamadas “primaveras árabes”.<sup>14</sup> En una caracterización necesariamente dramática y caricatural, podríamos describir este tipo de “guerra” como una planificación político-estratégica que, aprovechando algunos descontentos sociales, el apoyo de los medios de comunicación de masa internacional monopolizada por dos o tres agencias de noticias, la inyección financiera para montar y fortalecer ONGs que manipularon los movimientos sociales, contando con fuerte apoyo externo en armamento y asesoría militar para grupos armados, eventualmente con el uso pesado de maquinaria bélica de países o alianzas extra-regionales que después, con el trabajo de los medios de comunicación internacionales y el capital financiero, buscaron el apoyo legitimador en el Consejo de

14 Decimos “irónicamente” porque el nombre “primaveras” fue copiado sin el mínimo criterio de su empleo por parte del historiador Hobsbawm para referirse a los procesos revolucionarios que acontecían en Europa. Ver de este autor *The Age of Revolution: Europe 1789–1848*. Reino Unido: Weidenfeld & Nicolson, 1962.

Seguridad de la ONU -a veces apelando al principio de la “Responsabilidad de proteger”-, consiguieron desestabilizar estructuras estatales para recomponer gobiernos dóciles a los intereses internacionales (Moniz Bandeira, 2016 esp. Cap. 8 a 11). Las fórmulas pueden variar de país a país, de conformidad con las estructuras estatales existentes y las condiciones sociales y económicas. En algunas oportunidades, también hace parte del arsenal de las guerras híbridas una parte del aparato judicial, como jueces y promotores de justicia, muchas veces formados en el extranjero o bajo su influencia. Este “armamento” jurídico también es recurrentemente empleado en lo que pasó a ser llamado de *lawfare*, que es la judicialización de la política o la manipulación del sistema legal, con apariencia de legalidad, para alcanzar fines políticos (Kittrie, 2016).

## **Amenazas y seguridad**

Las amenazas en si no tienen una relación directa con la seguridad, sino solamente cuando son mediadas por algunos sistemas y procesos que pueden ser complejos. Algunos autores definen seguridad como ausencia de amenazas, lo que nos parece demasiado simple e incorrecto. En efecto, es posible sufrir amenazas y aun así sentir seguridad por contar con un sistema de defensa suficientemente robusto o por considerar esas amenazas muy débiles, inconsecuentes o falsas. Por otro lado, considerando el grado de vulnerabilidad estratégica, es posible sentir inseguridad aunque no exista una amenaza. Esto quiere decir que, no obstante existan claros vínculos entre la amenaza y la seguridad, ellos no pueden ser reducidos a una simple cuestión de “presencia” o “ausencia”.

Como afirmamos a lo largo de este trabajo, la amenaza es un fenómeno perceptivo y por lo tanto psicológico y, por cuanto puede ser producto de una percepción o el resultado de una inducción. En efecto, al ser un fenómeno psicológico, la señal percibida puede tener una causa real directa o no. Pero también puede ser “plantado” psicológicamente, es decir, la percepción puede ser inducida por alguno de los muchos métodos de influencia psicosocial. Por lo tanto, en primer lugar y desde el punto de vista de la seguridad, para realizar un diagnóstico correcto que oriente el análisis estratégico, es fundamental decidir inequívocamente si lo que se percibe constituye una verdadera amenaza o se trata de una señal “plantada” o, por otro lado, si la señal corresponde a la

realidad más la interpretación de la misma (su decodificación) es resultado de una inducción intencional, ambos casos como resultado de una acción estratégica de efecto psicosocial. De esa manera, es imperioso decidir si ella es percibida directamente por la estructura perceptiva o si ella se constituye como resultado de una sugestión inducida. También habrá que considerar que esa inducción puede influenciar la decodificación de la señal, es decir, provocar en el sujeto perceptivo la idea de una relación causal directa entre la señal (existente o no) y la fuente de la amenaza (existente o no).

Tomando en consideración la perspectiva constructivista de la seguridad,<sup>15</sup> podríamos decir que entre la aparición de la señal (o la construcción social de la misma) y la inferencia de la conexión significativa con la fuente de aquella (existente o socialmente construida) se establece una narrativa llamada -dentro de esta teoría- “discurso securitario” de un agente securitizador hacia una audiencia legitimadora. No obstante se suponga que el agente securitizador -es decir, aquel que decodifica en la señal de la amenaza el nexo con la inminencia de un peligro- sea la inteligencia estatal o la administración de la seguridad nacional, esta función es asumida, cada vez más, por los medios de comunicación de masa (el **transmisor** en nuestra caracterización) que perciben -a través de la infiltración de información del sistema de inteligencia o de seguridad- o construyen -por medio de la manipulación de la opinión pública- la señal, la fuente emisora, el nexo entre ambas o inclusive las tres cosas, en lo que pasó a ser llamado la “pos-verdad”. Los medios de comunicación de masa no solamente perciben o crean el complejo de amenazas, sino que también fabrican el discurso securitario por el cual movilizan a la opinión pública -que no es otra cosa que la opinión de la mayoría de las clases medias influenciada por los medios de comunicación de masa. con la que impactan a la voluntad de la diligencia política en busca de la legitimación.

Por lo tanto, el proceso securitizador puede estar gestionado por la estructura de seguridad o defensa, en el mejor de los casos, o por los medios de comunicación de masa cuando operan fuera de cualquier control social o estatal. La importancia de comprender y tener en claro esta diferencia significa la posibilidad de prepararse estratégicamente para enfrentar una amenaza o, en el peor de los casos, la

---

15 El principal representante de esta corriente también conocida como Escuela de Copenhague es Barry Buzan. El libro que da origen y fundamento a esta escuela fue escrito con Ole Waever y Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*.

pérdida de tiempo y recursos estratégicos para correr atrás de fantasmas. Para un Estado, reconocer y prepararse conscientemente para identificar y reconocer esa diferencia ocultada por el discurso de la pos-verdad es vital.

Algunas veces, los medios de comunicación de masa pueden enfatizar o realmente crear un complejo de amenazas únicamente porque funciona como noticia, que es precisamente el alma de su negocio; pero también puede operar la pos-verdad para crear una nebulosa de inseguridad que sirva a negocios de otros, nacionales o extranjeros. Lo importante para analizar de este fenómeno comunicacional es que, por medio de la construcción social de la pos-verdad y de la elaboración de discursos cargados de una narrativa securitaria en búsqueda de legitimación política, los medios de comunicación de masa pueden ser útiles, inconscientemente o de manera deliberada, para provocar una nebulosa de inseguridad nacional y servir como la más importante arma de la que se vale la llamada “guerra híbrida”, que no es otra cosa que -tergiversando el enunciado central de la teoría clausewitziana- “la continuación de la guerra por otros medios”.

En esta nueva versión de “guerra” los medios empleados pueden ser jurídicos, parlamentarios, mediáticos. Se utilizan Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), grupos religiosos, políticos, étnicos y otros financiados desde el exterior, pero todo lubricado y potencializado por los medios de comunicación de masas monopolizados en dos o tres agencias. Ya no son necesariamente los Estados que se representan con ejércitos regulares, con sus banderas e insignias, hoy el enemigo puede ser supranacional o mejor, extranacional, sin patria, sin bandera ni uniforme, camuflado de turista o inversor financiero. Puede tener o no residencia nacional en algún país, o moverse por regiones y continentes al ritmo de sus conveniencias. Es un capital financiero parasitario que no se condensa ni nacional ni productivamente, que instruye magistrados, corrompe políticos, manipula la opinión pública y adoctrina fuerzas de seguridad y de defensa nacionales. Por eso, aumentar la sensibilidad estratégica de los sistemas de seguridad y de defensa, hoy más que nunca, significa aumentar la sensibilidad de la percepción de los militares nacionales con estudios profundos, pedagógicamente autónomos e independientes. Solamente con una **formación claramente crítica y atenta de civiles y militares**, dedicados a los intereses nacionales, se podrá cumplir con eficiencia y eficacia la función de escudo de las decisiones soberanas.

Las infelizmente llamadas “primaveras” se aproximaron peligrosamente a la región sudamericana en los últimos tiempos. Solamente un estudio profundo y crítico de la teoría de la amenaza y de la característica amorfa que asume en la actualidad la imposición de la voluntad, el permanente ejercicio de preparación y entrenamiento que aumente las capacidades estratégicas, la mantención de un estado de alerta y pronto empleo son necesarios pero no suficientes para defender las decisiones soberanas ante el ataque de ese enemigo anodino y vago. Es preciso también que la sociedad esté consciente de su función en una **Gran Estrategia de Defensa Nacional**, que los políticos deliberen sobre las leyes que impidan el fortalecimiento de ese enemigo en suelo patrio impidiendo la concentración monopólica de los medios de comunicación de masa y, sobre todo, que los educadores fortalezcan un sistema educativo que permita el estado de consciencia alerta para distinguir la verdadera amenaza que se oculta en la construcción deliberada de una pos-verdad que corroe el sentido nacional e impide la decisión soberana.

## Referencias bibliográficas

- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a outra modernidade. São Paulo: editor 34, 2011
- BULL, Hedley, *A sociedade anárquica*, Brasília: UnB, 2002
- BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. *A evolução dos estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora UNESP, 2012
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, WILDE, Jaap de. *Security: a New Framework for Analysis*. USA: Linne Rienner Publishers, 1998
- CAOURMONT, B. y RIBANIKAR, D. *Les guerres asymétriques. Conflicts d’hier et d’aujourd’hui, terrorismes et nouvelles menaces*. Paris: PUF, 2002.
- GARLAN, Yvon. *Guerre et économie en Grèce ancienne*. Paris, Editions La Découverte, 1989
- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. RJ, Objetiva, 1997.
- KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. California: Stanford University Press, 1999.
- KITTRIE, Orde F. *Law as a Wapon of War*. Oxford:Oxford University Press, 2016
- MAISONNEUVE, Eric de la. *La metamorfosis de la violencia. Ensayos sobre la guerra moderna*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamérica, 1998.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A desorden mundial. O espectro da total dominação. Guerras por Procuração, Terror e Catástrofes Humanitárias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- MÜNKLER, H. *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI, 2005.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. “Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa” en LÓPEZ, Ernesto / SAIN, Marcelo “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas*. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. ‘Defesa’ ou ‘Segurança’?: reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Revista Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011
- SAINT-PIERRE, Héctor L “ Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas” en *Revista Voces del Fénix*, año 6, número 48, setiembre 2015.SCHMITT, Carl. *El concepto de lo Político*. Buenos Aires, Folio ediciones, 1984.
- SCHMITT, Carl. *Théologie Politique*, Paris. Gallimard, 1988
- WOLFERS, Arnold. “National security as an ambiguous symbol”. En WOLFERS, Arnold (comp.) *Discord and Collaboration*. Enssays on International Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962

ESPACIO EN BLANCO



---

**LAS CADENAS DE VALOR  
DE LAS AMENAZAS EN  
LA CONSTRUCCIÓN DE  
INSTITUCIONES DE  
SEGURIDAD Y DEFENSA**  
Salvador Raza

ESPACIO EN BLANCO

## **¿Por qué necesitamos reconocer las cadenas de valor de las amenazas en la construcción de las instituciones?**

Las amenazas son la raíz de los conflictos violentos que degradan las condiciones de seguridad en niveles mayores a los aceptables. Ellas se propagan por concatenamientos de efectos, generando significados que las identifican y concurrentemente generan un valor específico que aumenta su relevancia y prioridad para la acción estatal. Las cadenas de valor de las amenazas de esa forma, constituyen una referencia para la calificación de la naturaleza, intensidad y forma que los conflictos violentos adquieren, posibilitando calificar diferentes percepciones de riesgos a la seguridad nacional.

Conflictos violentos entre grupos políticamente organizados, en sus múltiples manifestaciones y formas, son repugnantes, sean cuales fueran sus motivaciones o justificaciones. Entender mejor los mecanismos de formación de los conflictos contribuye a evitar que se instalen o se propaguen. Esos mecanismos son particularmente importantes en la actualidad, en donde hemos podido presenciar el desgarramiento del tejido social a escala global por el flagelo de las diferentes manifestaciones de terrorismo, de las pandillas y de la violencia urbana organizada.

Si conseguimos descifrar mejor las cadenas de valor de las amenazas que definen las estructuras formativas de esos conflictos, podemos críticamente reconstruir instituciones de seguridad y defensa más maduras, capaces de tomar mejores decisiones y más rápidas para prevenir que esos conflictos se instalen; o si el conflicto fuere inevitable, construir soluciones más eficaces para la consiguiente paz.

Este artículo busca avanzar en el conocimiento para descifrar esas estructuras, proponiendo una construcción analítica con tres segmentos interrelacionados – ambiente, contexto e instituciones. Si esta estructura tiene éxito, deberá contribuir para la creación de instituciones de seguridad y defensa más resistentes, removiendo ambigüedades deliberadamente construidas en la interpretación de necesidades y en la justificación de las prioridades en la asignación de recursos. Ese éxito deberá ser medido, en última instancia, por el propósito del avance del conocimiento aplicado a la práctica de la seguridad y defensa: salvar vidas. Al final, es con el propósito de salvar vidas que se reflexiona sobre la seguridad.

## Construcción del modelo referente

Existe una anarquía analítica en las categorías de amenaza de seguridad y defensa y concurrentemente en los criterios de inclusión de fenómenos en cada una de esas categorías. Cada uno de estos sistemas se ha ganado validez, por sus propios méritos, simultáneamente, en la formación y sustentación de la arquitectura del poder político, en la definición funcional de los dominios de competencia organizacional y presupuestaria, y en la definición de prioridades para la configuración y empleo de estructuras de fuerza de seguridad y defensa.

En términos formales, esas anarquías se valen de una ontología de amenazas de seguridad y defensa deformadas por preferencias políticas desconectadas de los propósitos institucionales, que permiten el ejercicio de criterios axiológicos fragmentados en el encuadramiento de los fenómenos y actores, en categorías de amenazas desprovistas de rigor en la demarcación de los ámbitos de sus competencias<sup>16</sup>.

Como consecuencia de un sistema de amenazas distorsionado, las instituciones de seguridad y defensa ganan autonomía no autorizada en la interpretación del significado de riesgos político-estratégicos, en la identificación de sus necesidades funcionales, y en la evaluación de las métricas de sus desempeños operacionales. Para sustentar esa autonomía, crean y sostienen mecanismos de retroalimentaciones positivas que justifican cada vez más recursos para poder hacer más de los mismos, sobre la promesa implícita de “resolver el problema” sin importar que la realidad contradiga esa promesa.

La indiferencia y la corrupción ganan espacio en este mecanismo de subsistencia invisible al escrutinio de las buenas prácticas de gestión pública, corrompiendo los pilares institucionales.

Esta estructura compleja<sup>17</sup>, con múltiples y simultáneas trayectorias e impactos se propagan de forma no lineal en las esferas institucionales y construyen reglas procesales que forman el sistema referencial

---

<sup>16</sup> La anarquía aquí referida deriva de lo que se configura como el fenómeno del aumento de la “entropía de los sistemas de seguridad y defensa”. Una condición desarrollada en ambientes turbulentos -de complejidad evolutiva- donde parte de los recursos ya no pueden ser convertidos en resultados políticos de seguridad en un contexto dado, debido a la imperfección de los mecanismos de gobernanza institucional. Es decir, la anarquía es producto de la misma naturaleza de los elementos que constituyen el ambiente de incertidumbres, que aumenta el grado de desorden del sistema.

<sup>17</sup> Los sistemas no lineales son aquellos que desobedecen la proporcionalidad o aditividad. Pueden mostrar un comportamiento errático a través de salidas desproporcionadamente grandes o desproporcionadamente pequeñas, o pueden implicar interacciones sinérgicas en las que el conjunto no es igual a la suma de las partes (Alan Beyerchen, “Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War,” *International Security*, 17:3 (Winter, 1992), pp. 59-90). Utilizamos el concepto de no-linealidad para referirnos a la división de relaciones causales directas o predecibles.

de amenazas. A su vez, los espacios organizacionales que ejercitan esas reglas debilitan seriamente las instituciones de seguridad y defensa.

La fortaleza institucional es la única alternativa efectiva para construir capacidad (*capacity building*) de prevenir la instalación o revertir los efectos de un sistema de amenazas corrompido que opera dentro de las instituciones de seguridad y defensa. Como corolario, un sistema de amenazas apropiadamente contextualizado configura la referencia consistente de conformidad (*compliance*) político- estratégico-fiscal para el ejercicio de tres cadenas de decisión que crean resiliencia institucional:

1. El Sistema de Gobernanza Institucional (*Institutional Governance System IGS*).

La gobernanza integral trata de las reglas de funcionamiento y gestión que instruyen la formación y el alineamiento condicional de políticas y presupuestos.

2. El Accionar Estratégico Puntuado (*Actionable Punctuated Strategizing APS*).

La concepción estratégica puntuada (Eldredge, N. & Gould, S.J. 1972), trata del alineamiento de medidas e informes (métricas) de los resultados de esos planes en el tiempo.

3. Proyecto de Fuerza (*Integrated Force Design IFD*).

El IGS y el APS varían en conjunto<sup>18</sup> con las decisiones del Proyecto de Fuerza, instruyendo la construcción del sistema de capacidades (*capability-centric planning*) y de los sistemas de logística integrada que sostienen esas capacidades bajo las múltiples y simultáneas áreas de misiones (*mission areas*) donde son empleadas.

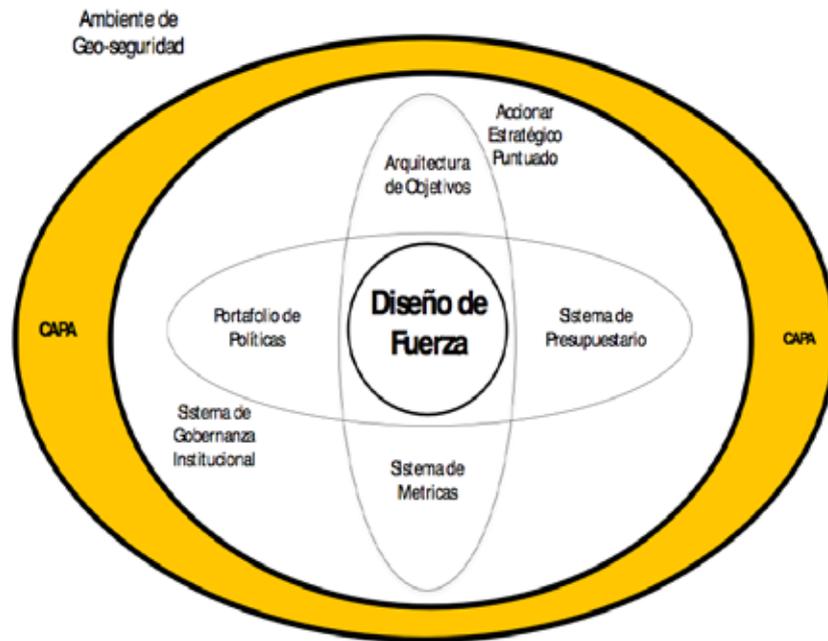
Esos tres elementos [(IGS) – (IFD) – (APS)] en su funcionamiento conjunto, conforman las reglas de sintaxis que definen la naturaleza funcional e instruyen el accionar político-institucional en la construcción y sustentación de equilibrios sub-óptimos<sup>19</sup> para cada condición particular del contexto al que la institución pertenece, y con lo cual se establecen interfaces con el ambiente de geoseguridad donde se aloja.

La figura siguiente presenta la topología de este modelo lógico, estableciendo sus relaciones en la construcción institucional de la se-

18 Significa que se establece una relación de interdependencia entre variables aleatorias de esos procesos de decisión, o sea son procesos con resultados covariantes.

19 Equilibrio sub-óptimo expresa una condición adonde todos los actores ganan, pero que existe otras soluciones institucionales que dan un beneficio mayor a todos los actores. Para una explicación más completa véase el “Equilibrio de Pareto” aplicado a sistemas políticos y gobernanza institucional.

Figura 1: Topología del modelo: Constructo SDIB



Fuente: elaboración del autor.

guridad y defensa. Ese modelo traduce, en términos formales, como un constructo: el Constructo SDIB (Security and Defense Institution Building). Sostiene la arquitectura conceptual y metodológica para la construcción de instituciones de seguridad y defensa.

Este modelo evidencia cómo los componentes de una cadena de amenazas adquieren significados distintos, de acuerdo a tres condiciones donde sus propósitos se manifiestan: en el ambiente de la geoseguridad, en el contexto de las formulaciones políticas (CAPA - *Context Assessment and Policy Analysis*), y en el ámbito de las decisiones institucionales para la seguridad y la defensa.

Al definir a continuación los criterios de inclusión de manifestaciones fenomenológicas en esas tres categorías analíticas, el modelo también excluye otras manifestaciones que no se tipifican como conflictos de seguridad y defensa. Eso es particularmente importante para limitar y enmarcar el alcance de los roles, funciones y misiones atribuidas a las fuerzas de seguridad, definiendo de esa manera las condiciones de posibilidades de mayores o menores grados de eficacia operacional, conforme las tareas asignadas se encuadren o se distancien de las competencias desarrolladas bajo esos mismos roles, funciones y misiones.

## Ambiente de geoseguridad

La geoseguridad establece el dominio de las relaciones interestatales, inter-sociales, e interpersonales globales que configuran, organizan, y regulan el funcionamiento de *mega-clústeres* de seguridad. Cada *mega-clúster*, en un momento histórico dado, define la especificidad y al mismo tiempo está condicionado por una compleja red de transacciones, dinámicamente estabilizadas por mecanismos de colaboración interagenciales.

El ejemplo mejor estructurado de un *clúster* de geoseguridad (sorprendentemente), es el de Asia Oriental (centrado en China), que implica la expansión y conexión de infraestructuras físicas y económicas, incluyendo ferrocarriles con Laos, centrales hidroeléctricas y redes de distribución con Pakistán, red de transporte marítimo con conexión en Budapest, Belgrado y Serbia con puertos de China y puertos bajo control chino en Grecia, además de grandes inversiones -más de 1 billón de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica- en infraestructura conectada en África y Europa que los chinos denominan “*One Belt, One Road*”, que abarca a más de 60 países que, en palabras del presidente Xi equivale a la creación de un nuevo tipo de globalización (The New York Times, 2017). Esta es una estrategia que pretende aumentar la influencia internacional de China en los diversos aspectos que involucran la geoseguridad (económico, diplomático y militar) y que permite a Pekín operar con mayor alcance, eficiencia y eficacia en conflictos en los que se involucra en el contexto regional (Stewart, 2017).

Estos *mega-clústeres* ganan identidad temporal y geográfica de acuerdo al ejercicio de recortes analíticos del ambiente de geoseguridad global, cada uno de ellos circunscribiendo un núcleo de poder e influencia. Esto implica que los *mega-clústeres* se configuran y reconfiguran dinámicamente en grandes ciclos históricamente definidos cada uno de ellos determinando un nuevo ambiente de geoseguridad que se distingue de los anteriores no sólo por la arquitectura de los *mega-clústeres*, sino también por la arquitectura de los mecanismos de transacción que establecen.

Los clústeres de geoseguridad ocupan el lugar de los espacios geográficos de concentración de recursos y capacidades de producción en el modelo de la geopolítica clásica. El ambiente de geoseguridad puede ser entendido como el dominio espacial de los arreglos dinámicos y las

relaciones contingentes de seguridad en un mundo pos-globalización, impregnado por flujos multidimensionales de complejidades irregulares y discontinuas, de intereses y propósitos interactivos de seguridad, donde continuamente se desarrollan múltiples y simultáneas cadenas (*strings*) no lineales de causa-efecto-causa que reconfiguran sus significados de acuerdo con los flujos de variedad de la seguridad en sus dimensiones energética, ambiental socio-humana, político-económica, informacional, tecnológica y territorial.

Las amenazas en el ambiente de la geoseguridad se encuadran en una tipología específica, con raíz en la naturaleza política de la gobernanza internacional. En esos tipos, las amenazas instruyen modos del actuar estatal y formas y dinámicas de las interacciones de los agentes no estatales en la seguridad internacional, generalmente reconocidas y aceptadas como estables en cada momento histórico, tal como la Guerra Fría, la Guerra de los Treinta Años, La Guerra de las Rosas, las Guerras Napoleónicas, la Revolución Rusa.

Podemos aislar esas amenazas y tipificar su naturaleza como motivos formativos de conflictos distinguiéndose los unos de los otros. Los conflictos tipificados en el ambiente de geoseguridad, bajo esa determinación, se encuadran en tres categorías: conflictos históricamente demarcados, conflictos adaptativos complejos, y conflictos proficcionales<sup>20</sup>.

### **Conflictos de axiología demarcada**

Se alojan en la categoría de los conflictos de axiología demarcada (CAD) todos los fenómenos que se encuadran en el espectro de las guerras, en todas sus formas e intensidades reconocidas bajo los valores y características genéricas predominantes en un determinado momento histórico. Esto se denomina “espíritu de época”, o *Zeitgeist*, término acuñado por el filósofo alemán Johan Gottfried Herder, que considera a las fuerzas sociales, políticas, tecnológicas y económicas desde el punto de vista de sus impactos en el modelo de la estructura y la naturaleza de los conflictos.

---

20 El termino proficcional será desarrollado adelante; acá es suficiente tomarlo como un ejercicio de cognición crítico-creativa, que avanza la prospectiva de tendencias para incorporar rupturas de paradigmas y patrones que antes existían en el reino de la ficción, creando las condiciones de posibilidad para sus propias realizaciones. La proficción es utilizada para instruir el juicio del analista con las posibilidades de la ciencia que innova sobre sí misma, creando nuevos patrones y paradigmas (RAZA, Salvador Ghelfi. *Sistemática geral de projeto de força: segurança, relações internacionais e tecnologia*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000).

Hay una extensa literatura que trata sobre los tipos de conflictos de axiología demarcada, con muchas otras categorías y subcategorías cada una de ellas buscan capturar la esencia y naturaleza de un fenómeno particularizado por un conjunto de variables significativas. Cada uno de estos fenómenos particularizados, cuando generalmente son aceptados y validados por la comunidad de prácticas que estudian y tratan estas manifestaciones, ganan identidad y se convierten en un tipo de conflicto que refleja los sistemas de conceptos culturales, filosóficos y científicos dominantes.

Los conflictos de axiología demarcados, al ser reconocidos como tales, validan la existencia de estructuras internas y dinámicas típicas, que los distinguen de los demás. Su importancia como categoría analítica está en la búsqueda de identificación y explotación crítica de los sistemas de conocimiento que dan sustento y desarrollo a las principales teorías que constituyen el cuerpo del estudio de esos fenómenos. Esto ayuda a comprender las condiciones que posibilitan la emergencia de la guerra en diferentes sistemas políticos- antropológicos, con tipos marcadamente diversos de estructuras de decisión, interpretando los principios subyacentes a la variabilidad de esas diferencias para cada momento históricamente demarcado. En ese sentido, la relevancia analítica de los conflictos históricamente demarcados está asociada a la comprensión de las relaciones políticas y de los movimientos sociales en el ejercicio del poder y la violencia organizada que particulariza la propia formación de los Estados y su interacción dentro y entre los *clústeres* de seguridad en el ambiente de geoseguridad.

En el caso de las guerras cinéticas, estas ocupan una posición central, donde la confrontación de armas convencionales define la negociación política por objetos específicos, alojados en uno o en la intersección de los ejes de intereses nacionales de origen ambiental, tecnológico, territorial, energético y político-económico. Las guerras muy limitadas -pero aún guerras- ocupan, a su vez, posiciones demarcadas por el enfrentamiento de las partes con armas convencionales e improvisadas por pequeños contingentes (eventualmente con tácticas de guerrilla). Las guerras casi-absolutas son definidas por el empleo de armas de destrucción masiva, donde el volumen de destrucción trasciende las posibilidades de las guerras cinéticas, dejando efectos secundarios permanentes.

## **Conflictos Adaptativos Complejos**

Los Conflictos Adaptativos Complejos (CAC) se delimitan como el conjunto de acciones de violencia sistémica perpetrada por pequeños grupos, con estructura de “*gangs*” o pandillas, sin identidad política formal en el Estado, con prácticas tipificadas jurídicamente como crímenes contra las personas o el patrimonio.

Estos conflictos se identifican mejor por sus manifestaciones actuales en la forma del flagelo de las maras en Centroamérica, de la piratería marítima en la costa oriental de África, de los grupos de disturbios urbanos denominados “*black blocs*”, en los grupos organizados para el tráfico ilegal drogas, armas y personas, que a menudo traen disputas entre sí, alternando dinámicamente las estructuras de poder entre y dentro de esos grupos (Stewart, 2017). A diferencia de los CAD, todos estos conflictos encuadrados en la categoría de adaptativos complejos, no tienen estructuras o dinámicas internas estables, no se circunscriben a patrones axiológicos recurrentes, y claramente no tipifican guerras.

Estos conflictos son tipificados como adaptativos y complejos porque transmutan sus identidades de forma dinámica entre las formas mencionadas arriba y muchas otras alternativas de actuación, combinando y recomblando sus formas de acción para la consecución de mayores ganancias marginales, sin que esas acciones sean formalmente calificadas como guerras, excepto metafóricamente. Como ejemplo, la guerra a las pandillas en El Salvador, o la guerra contra el crack en São Paulo, configuran políticas públicas, de alcance intersectorial en la articulación de esfuerzos entre dominios diversos y especializados de acción pública.

## **Conflictos Profesionales**

Los Conflictos Profesionales interpretan las condiciones de posibilidad de emergencia, la naturaleza y las estructuras internas relacionadas con los conflictos futuros. Para ello, demandan la conjugación del análisis crítico, en la forma de una prospectiva de rupturas, con el análisis creativo, en la forma de una ficción instruida, lo que le lleva a la calificación de conflictos profesionales.

En ese sentido, los conflictos profesionales se diferencian de los CAD en no presentar la posibilidad de ser demarcados en el ambiente de geoseguridad, no configuran tendencias, sino rupturas, fenómenos que admiten capacidad de emerger después de discontinuidades. Es

decir, tras el rompimiento del arreglo de variables que configuran el paradigma interpretativo del ambiente de geoseguridad.

La identificación de los conflictos proficcionales en estudios y análisis ensayísticos, ha sugerido que esas contribuciones originales poseen capacidad de auxiliar en las teorizaciones sobre la planificación y la gestión de alternativas de seguridad y defensa (llamados *after next* “después del próximo”).

La formulación de los conflictos proficcionales no es un fin en sí mismo, sino una propuesta para proporcionar criterios de recorte analítico en los horizontes de planificación más allá de los escenarios tendenciales, mientras que asegura que el producto resultante, presente requisitos de consistencia lógica (interna y externa).

La consistencia se traduce en la necesidad de reducir los elementos de incertidumbre del proceso de concepción de los conflictos proficcionales, a fin de establecer un vínculo de coherencia entre los arreglos de fuerza formulados y el ambiente percibido. La consistencia externa asegura coeficientes de innovación sobre el conjunto de los medios actualmente existentes y sus rutinas de empleo, a fin de reducir la sensibilidad del arreglo de defensa al nuevo ambiente de geoseguridad.

Combinadas, la consistencia interna y la consistencia externa obligan a explicitar los postulados y las variaciones de las series temporales que ajustan los límites de sensibilidad de los arreglos de fuerza al ambiente de geoseguridad, al mismo tiempo que fuerzan la reflexión sobre la capacidad instrumental de las técnicas y procedimientos utilizados, de forma que la estructura de las variables considerada, ofrezca una propuesta interpretativa de los conflictos proficcionales, aunque el ambiente de seguridad emergente aún se muestre difuso y dotado de turbulencias en sus patrones emergentes.

Son ejemplos de estas estructuras en formación, los contornos emergentes de conflictos emprendidos con plataformas autónomas dinámicamente configuradas por nanotecnología (plataformas universales), integradas en redes de arquitecturas también dinámicamente reconfigurables, extinguiendo la distinción entre las dimensiones aire-mar-tierra-cyber de las guerras.

Estos tres tipos de conflictos –de axiología demarcada, adaptativos complejos y proficcionales– conforman el tejido fenomenológico del ambiente de geoseguridad, estableciendo patrones, matices y contornos por medio del cual la seguridad internacional se manifiesta y evoluciona.

Nótese que de esa manera, las cadenas de valor de las amenazas, emergen como la trama interna del ambiente de geoseguridad, explicando el significado contingente de los conflictos, que serán interpretados y contextualizados para cada país, en cada momento político, acorde a su estructura de percepciones, condicionando e imponiendo requerimientos a las alternativas de capacidad y uso de la fuerza que las instituciones del Estado deben construir y bajo las condiciones que pueden ponerlas en marcha con propósitos políticos.

El constructo SDIB define ese paso intermedio de formación y propagación de la cadena de valor de las amenazas - desde el ambiente de geoseguridad hasta la construcción de capacidades institucionales - en la forma de un sistema analítico-procesal con el propósito continuo de evaluar los contextos en formación y la condición de suficiencia de las políticas que determinan los requisitos institucionales, denominado CAPA (Context Analysis and Policy Analysis). Se puede ver ese sistema en la forma del círculo intermedio en el constructo SDIB.

### **Evaluación de contextos y análisis de políticas (CAPA)**

El contexto de las formulaciones políticas es donde los conflictos-tipo, manifestados en el ambiente de la geoseguridad, dotados de una naturaleza particular históricamente determinada, adquieren significados políticos particulares. Es en el proceso CAPA que las amenazas ganan valor en una dimensión política. Es así que la interpretación del significado de cada conflicto particular depende, al mismo tiempo, de la estructura de percepciones que conforma el contexto interpretativo de sus manifestaciones, y del cálculo político de las instituciones requeridas para montar y sostener respuestas posibles al fenómeno particularizado por aquella estructura de percepciones.

Esta relación de causa mutua reconoce y trae de vuelta al centro del debate a la política como solución a los conflictos, obligando a los gestores de seguridad y defensa a subordinarse a soluciones preferentemente doctrinales y tecnológicas para el enfrentamiento de los conflictos dentro de esa relación causal.

Es en esa relación causal que se multiplica el valor de las amenazas, explicando el “porque”, o dando una racionalidad explicativa a las decisiones políticas que instruyen el uso de la fuerza en los conflictos, en una escala que progresa desde las escaramuzas de frontera hasta las guerras totales. Es así que el ejercicio del CAPA, modela e impone la

condicionalidad de la guerra a las directrices de acción gubernamental (*policy*), tornando instrumental el axioma de la Teoría Clausewitziana de la práctica de las relaciones políticas (*politics*)<sup>21</sup>.

El espacio metodológico de los procesos CAPA está dominado por la inteligencia estratégica, donde las matrices generales de conflictos (conflictos-tipo) definidas en el ambiente de la geoseguridad están correlacionadas con evidencias recogidas de la realidad manifiesta, interpretadas a la luz de los significados políticos, y traducidas en “amenazas” bajo una ponderación de costos y riesgos.

El proceso CAPA posibilita la estructura metodológica para el ejercicio ordenado de las decisiones políticas en la interpretación de la realidad percibida en conflictos manifiestos. El resultado del proceso CAPA, define en su fase analítica cuál es la arquitectura de amenazas a los intereses del Estado, traducida en términos de lo que son sus intenciones de acción política, con la consiguiente identificación de las brechas de capacidad para que esa acción tenga condiciones de éxito.

El proceso CAPA, en su fase sintética posterior, va a adjetivar -dar un calificativo- instruido por el contexto donde el conflicto adquiere significado. Dos ejemplos deben ser suficientes para demostrar la importancia y utilidad del proceso CAPA, que tengan la capacidad de señalar cómo los fenómenos manifiestos en el ambiente de geoseguridad ganan significado político en la denominación de las amenazas. El Salvador tipificó en la ley el fenómeno de las pandillas (maras) como organizaciones terroristas, de tal manera que el sistema de defensa nacional pueda ser activado para enfrentarlo. En Trinidad y Tobago los ciudadanos que dejaron al país en busca de mejores condiciones, y que ahora regresan después de haber trabajado con grupos terroristas, específicamente el Estado Islámico (ISIS), reflejan un problema socioeconómico interno y no una amenaza tipificada en la categoría de terrorismo, reapareciendo el sistema de defensa con capacidades constabulares<sup>22</sup> para enfrentar a la amenaza en la forma de combate a las bandas.

21 El clásico libro *On War –De la Guerra–* de Carl von Clausewitz, publicado en el inicio del siglo XIX, toma como referencia a las Guerras Napoleónicas (un conflicto de axiología demarcada) para la construcción de una Teoría General de la Guerra, bajo el axioma fundamental de que la política se subordina a las alternativas y condiciones del uso de la violencia armada organizada. Esa teoría es la más influyente en la formación del pensamiento y práctica militar moderna, dominando los estudios estratégicos en prácticamente todo el mundo. Desafortunadamente, todavía hoy, más de dos siglos después de esa formulación teórica, profesionales de seguridad y defensa no tienen conocimiento aun de los mecanismos por medio de los cuales la teoría de la guerra se torna práctica en las decisiones políticas.

22. El término “constabular” es un anglicismo, del inglés “*constabulary*”, que traduce una condición del accionar, bajo un único marco legal, de la autoridad policial y de la fuerza militar limitada, en la prevención o reacción a de delitos que sobrepasan las capacidades policiales, mas no configuran un enfrentamiento militar (Proença Jr, Diniz; Raza Ghelfi, 1999).

Las amenazas existen, en la relación de coevolución de la estructura de percepciones que las particulariza en el ambiente de geoseguridad, de la definición de sus significados políticos en CAPA, y de la capacidad de las instituciones para generar y sostener respuestas viables (que se pueden hacer), adecuadas (cumplen con los objetivos), y aceptables (se pueden costear).

Es en esa estructura de condiciones interpretativas que las estrategias y las estructuras de gobernanza institucional se van a desarrollar, teniendo el Proyecto de Fuerzas como un elemento central de la construcción de las instituciones de seguridad y defensa bajo una ponderación de costos y riesgos.

## **Construcción de las instituciones de seguridad y defensa**

En los ámbitos de las decisiones interinstitucionales, la estructura de las amenazas adjetivadas por el filtro CAPA y las percepciones políticas, instruyen la formulación de referencias para la construcción crítica de institucionalidad en seguridad y defensa en tres segmentos (*strings*) de acción práctica:

1. *Proyecto de Fuerza*: trata de la construcción del conjunto sistémico de capacidades, en cuanto conjunto de políticas funcionales que dan cumplimiento a los requisitos del Proyecto de Fuerza.
2. *Accionar Estratégico Puntuado*: trata de la formulación de estrategias y planes operacionales del Accionar Estratégico Puntuado.
3. *Directrices de gestión de valor y administración de recursos*: dan cumplimiento a los requisitos de conformidad y transparencia del Sistema Integrado de Gobernanza.

### **Proyecto de Fuerza**

El Proyecto de Fuerza toma como referencia la estructura de los conflictos materializados en cada país con su forma particular, a través del cual adquiere significado y prioridad política en la definición de las áreas de misiones.

Las áreas de misiones interpretan el resultado del proceso CAC en la construcción de un marco estable para la formulación de las ecuaciones de capacidades, que traducen de forma clara y específica el conjunto sistémico de medios de fuerza, sus estructuras organizativas, doctrina, y otros componentes de los sistemas de capacidades de seguridad y defensa que el país debe construir para asegurar la contención,

neutralización, disuasión, o eliminación de las amenazas en cualquiera de las formas en que puedan materializarse en el ámbito de las áreas de misiones.

### **Accionar Estratégico Puntuado**

La formulación, gestión y análisis de los resultados del portafolio de estrategias toma como referencia múltiples y simultáneos ejes de deliberada intención de actuación, mediante una ponderación de las formas e intensidades con que esa actuación debe controlar, mitigar o distribuir ganancias y riesgos.

Ese accionar estratégico construye y reconstruye dinámicamente la lógica de articulación del sistema de decisiones institucionales por medio del cual:

- Se delimita el alcance de los resultados deseados de las líneas de acción estratégicas y se traducen en una arquitectura de objetivos claros y mutuamente excluyentes.
- Se formulan planes estratégicos y planes operativos en respuesta a esos objetivos y se utilizan mecanismos de control para orientar la conversión de esos planes en resultados efectivos, medibles bajo un sistema integrado de metas de *performance*.
- Se evalúa la alineación de las metas con la arquitectura de objetivos que condujeron a las decisiones referentes, realimentando los objetivos y planes para el tratamiento adecuado de las diversas amenazas manifiestas en las áreas de misiones.

### **Directrices de gestión de valor y administración de recursos**

El sistema integrado de gobernanza traduce las amenazas interpretadas en el proceso CAPA en un conjunto de metas físico-financieras definidas por la arquitectura programática de los sistemas de seguridad y defensa nacional. Estas metas reflejan los requisitos del proyecto de fuerza en elementos presupuestarios, que resultarán en los medios físicos, los recursos humanos, tecnológicos, doctrinarios, organizacionales y de gestión que las acciones tácticas utilizarán para producir los resultados estratégicos, que a su vez darán consecución a los propósitos políticos.

Eso establece una relación dinámica de mutuas compensaciones, donde el conjunto de metas programáticas físico-financieras son estabilizadas bajo una serie de premisas y presupuestos (*assumptions*), las cuales buscan contener el alineamiento de recursos y el resultado

dentro de límites aceptables de eficacia. En el caso de que estos límites sean superados, la gestión de valor y administración de recursos activará los mecanismos de compensación y ajustes buscando mantener las tasas de éxito en el enfrentamiento a las amenazas por debajo del nivel de riesgos aceptables.

Las múltiples determinaciones entre el Proyecto de Fuerza, las políticas que instruyen el funcionamiento del Sistema Integrado de Gobernanza y la arquitectura de decisiones articuladas que instruye el Accionar Estratégico Puntuado conforman, de esa manera, una arquitectura de sistemas de decisiones y acciones prácticas, que definen los requisitos y construyen las instituciones de seguridad y defensa, continuamente, ajustando esa arquitectura para asegurar la construcción de las capacidades y competencias requeridas para enfrentar el flujo de variedad de los conflictos.

Ese proceso de ajuste dinámico configura ciclos de formación, auto-organización, auto-regulación, sostenimiento/colapso y regeneración, que avanzan sobre si mismos creando continuamente alternativas simultáneas de adaptación, modernización y transformación. Esa lógica interna de construcción de institucionalidad evita la falsa premisa implícita de propósitos teleológicos de los sistemas de seguridad y defensa. Las cadenas de valor de las amenazas cargan exactamente la responsabilidad de prevenir que esa lógica se instale.

El sistema de conceptos del constructo SDIB, cuya topología fue presentada anteriormente (figura 1), explica cómo las cadenas de amenazas ganan valor en la construcción de institucionalidad. La metodología que torna práctico el sistema de conceptos del constructo se denomina Rediseño Crítico (*Critical Redesign*), utilizado con éxito en la reforma de diversos países ya que combina la capacidad explicativa con la capacidad predictiva, posibilitando identificar como las cadenas de valor de las amenazas se proyectan en dirección a los futuros posibles que se desdobl原因 simultáneamente.

## **Exploración de la capacidad predictiva del modelo**

La capacidad explicativa del modelo es evidenciada en la propia descripción de sus componentes y sus articulaciones. Explorando el modelo, ahora en su capacidad predictiva, podemos modelar, en el hemisferio occidental -considerando exclusivamente las Américas y el Caribe- la existencia de condiciones para la emergencia o expansión

de conflictos adaptativos complejos, principalmente en el modelo de *gangs*, para toda América del Norte Sur y el Caribe, siendo que ya se evidenciaba en sus formas específicas, en Trinidad Tobago y en Brasil. Este será el flagelo para la seguridad, frente al cual, ningún país de la región, quizás con la excepción de Chile hoy, está preparado. Cabe citar que Trinidad y Tobago tomó recientemente conciencia metodológica de esa posibilidad y está emprendiendo un robusto Proyecto de Fuerza con la construcción de capacidades policiales específicas para enfrentar la expansión de ese conflicto tipo CAC.

Otro conflicto CAC en progresión acelerada se aloja en el ámbito de la seguridad marítima. Si no se hace nada con urgencia, el fenómeno de la piratería practicado en la costa oriental de África encontrará “aguas fértiles” en el tráfico marítimo del Atlántico Sur y el Caribe por el Canal de Panamá. Si el costo del seguro marítimo para compensar los riesgos de la piratería sube mucho, el beneficio marginal de utilizar una ruta más corta por el canal no compensaría los riesgos. En esta situación extrema, el sistema económico de Panamá podría sufrir un gran retroceso o incluso un colapso, con efectos en toda la región mesoamericana.

En el ámbito de los conflictos adaptativos complejos, el tráfico ilegal de drogas, personas y armas tenderá a aumentar, con rutas alternativas y empleo de nuevas tecnologías, con gran (y terrible) posibilidad de incorporar características proficcionales. Con respecto al transporte, el tráfico ya utiliza vehículos no tripulados. Cuando éstos ganen tecnologías *stealth*, cada vez más baratas y accesibles, serán prácticamente indetectables por los sensores de las plataformas de los agentes de seguridad y defensa actuales. En cuanto a la producción, otro aspecto temerario, es la incorporación de tecnologías transgénicas en la producción de coca y otras drogas, ampliando el cultivo a áreas aún no exploradas hoy por las características originales del cultivo agrícola de estas plantas que sirven de materia prima a la producción de droga.

También podemos anticipar la emergencia a escala medible y sostenida del empleo de tácticas de terror combinadas con tácticas de guerrilla urbana y rural por grupos sociales marginales a los sistemas políticos y económicos, migrando la forma de los conflictos desde la categoría de los CAC para los de ámbito definido, recorriendo el camino inverso del agravamiento de la intensidad y la propagación de las pandillas.

Otra amenaza que rápidamente transita de la categoría de las amenazas a la categoría de los conflictos adaptativos complejos es la tipificada por la capacidad de ataques cyber de la “internet de las cosas”, dentro de un entorno digital cada vez más complejo. Enfrentaremos a una amplia gama de posibles adversarios cibernéticos con diferentes capacidades, que usarán recursos estatales sofisticados y proxis negativos para alcanzar sus metas, desafiando nuestra capacidad de rastrear y atribuir sus actividades con certeza (Stewart, 2017). En términos prácticos, esto implicaría incluso el secuestro “cyber” de vehículos privados a gran escala como ocurrió recientemente con la intervención maligna en los sistemas de ordenadores de hospitales y agencias públicas. Esto equivale a imaginarse una situación en la que un día, usted va a trabajar, intenta encender su auto y aparece en el panel el mensaje: “su carro fue cyber-secuestrado, si desea liberarlo deposite tal cantidad en tal cuenta”. Este fenómeno se puede expandir en la intervención de los sistemas de energía de viviendas particulares, de ascensores de edificios, etc., en contra de actores que no poseen ni la menor capacidad de reacción y a quienes solo les resta “pagar” para gozar nuevamente de sus bienes y servicios.

El modelo SDIB todavía apunta a la posibilidad de conflictos de alcance estructurado limitado, convencional, en la frontera terrestre de los países del noroeste sudamericano, con expansión hacia la intersección costera del Mar del Caribe con el Atlántico Sur. Esta región tiene conflictos territoriales latentes, que, impulsados por intereses en disputa en el eje de la seguridad energética (con base en el petróleo), además de las crisis heredadas de gobiernos populistas entrelazados por múltiples esferas de corrupción, derivan en la posibilidad aun alta de conflictos cinéticos, principalmente cuando los países reciben ahora donaciones y hacen compras para la recuperación de sus fuerzas de defensa.

La capacidad explicativa del modelo es ciertamente limitada por los filtros de percepción de cada país -filtros de procesos CAPA- como mencionamos. Lo que resalta nuevamente es la importancia del reconocimiento de la necesidad de nuevos patrones y conceptos para el ejercicio crítico de la inteligencia centrada en redes (*Network-centric Intelligence*).

Finalmente, el modelo SDIB apunta a que no hay alternativas que pasen por la ambición de “derrotar” las amenazas emergentes, principalmente aquellas en el ámbito de los CAC, más aún cuando estas se

materializan como un potencial destructor, multiplicado por capacidades generadas en el dominio profesional. El modelo SDIB apunta a que la única alternativa disponible se refiere al diseño de fuerza internamente consistente, dentro de un esfuerzo deliberado de reconstruir de forma crítica la institucionalidad de la seguridad y la defensa.

## **Observaciones finales**

El propósito de ese trabajo ensayístico se limita a la difusión del Constructo SDIB para el avance del conocimiento en la construcción de madurez institucional en seguridad y defensa, posibilitando mejores y más rápidas decisiones en los dominios y esferas político-estratégicas de intensa complejidad

Su utilidad potencial puede ser demostrada por su capacidad explicativa y predictiva.

La necesidad de SDIB es crítica en la remodelación de las instituciones de seguridad en América Latina y el Caribe donde existe una alta prevalencia de CAC que no se está tratando de la mejor manera ya que el número de incidencias continúa aumentando. Al tratar con este ámbito de la geoseguridad, la metodología CAPA ayudará a reducir las amenazas que enfrenta la región mediante la reestructuración de las decisiones políticas en la interpretación de la realidad enfrentada.

## Referencias bibliográficas

Eldredge, N. & Gould, S.J. (1972). “Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism” in “Models in paleobiology”, pp 82-115 edited by Schopf, TJM Freeman, Cooper & Co, San Francisco.

Proença Jr, D.; Diniz, E; Raza Ghelfi, S. (1999). Guia de Estudos de Estratégia. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar.

Stewart, Vincent R. “Worldwide Threat Assessment”. Armed Services Committee United States Senate. Washington D.C.: 2017.

The New York Times. Behind China’s \$1 Trillion Plan to Shake Up the Economic Order. Jane Perlez e Yufan Huangmay. 13, 2017. <https://www.nytimes.com/by/jane-perlez>.



---

# **LAS POSIBLES AMENAZAS FUTURAS Y LA ALARMA ESTRATÉGICA**

**Arturo Fuenzalida Prado**

ESPACIO EN BLANCO

## La amenaza

### Definición de la amenaza

En el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a partir de la Declaración de Bridgetown (OEA, Asamblea General, 2002, p. 3), con el propósito de fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio, se destaca que desarrollar enfoques comunes de los diferentes aspectos de la seguridad hemisférica, permitirán la armonía entre los Estados miembros de la organización y que esto es esencial para aumentar la confianza y la seguridad. Luego, declaran que la seguridad hemisférica incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Consecuentemente, desde esta perspectiva, acuerdan que “la Conferencia Especial sobre Seguridad debe considerar recomendaciones apropiadas sobre estrategias coordinadas y planes de acción integrados, relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos hemisféricos” (OEA, 2002, p. 3).

En este contexto, se puede inferir que claramente existen amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad para los Estados miembros de la OEA, esto entendiendo que las amenazas tradicionales son aquellas derivadas de la agresión externa que potencialmente pueda sufrir un Estado o sus ciudadanos, es decir, directamente asociadas a la defensa nacional. Por su parte, las “nuevas amenazas” o “amenazas emergentes” son aquellas que se originan en los distintos ámbitos en que la sociedad potencialmente se deberá desenvolver, que van desde la seguridad pública a la salud o la exclusión social y, de las cuales, el responsable también es el Estado (Blackwell, 2014, p.1).

### Amenazas en la subregión

La subregión se presenta sin conflictos armados interestatales y se han elaborado múltiples acuerdos bilaterales de solución pacífica de controversias. Sin embargo, se debe tener presente en este contexto el incremento del narcotráfico, el tráfico de personas, el crimen cibernético, el tráfico de armas y el lavado de dinero, todos delitos de carácter transnacional, donde las medidas que adoptan los Estados, son evadidas por los delincuentes traspasando fronteras a Estados más laxos o débiles institucionalmente, lo que hace relevante que la amenaza se enfrente de forma colectiva, donde será vital la cooperación y confianza entre los Estados.

## Los Estados y sus amenazas

### Situación de los Estados

Cada Estado con su propia organización administrativa y forma de gobierno, está en situación de proteger a sus ciudadanos en forma colectiva en caso de amenaza externa o con sus medidas de seguridad interior y pública, propias de las agencias de cumplimiento de la ley, donde los ministerios o sus equivalentes, de Interior o Seguridad, Relaciones Exteriores, Defensa, Economía o Desarrollo, Obras Públicas, Salud y otros, actúan en forma conjunta y coordinada, en un trabajo interagencial, para enfrentar estas amenazas, tradicionales y nuevas.

En la región tenemos una amplia gama de naciones con diversidad cultural, que nos hace una región multicultural, al mismo tiempo que las riquezas y desarrollos nacionales la hacen asimétrica, no siendo factible hablar de una región homogénea o con los mismos intereses u objetivos nacionales.

### Medidas para enfrentar las amenazas

Es responsabilidad del Estado adoptar todas las medidas para enfrentar la amenaza que afecte el normal desarrollo del país y la convivencia de sus ciudadanos. Cuando es externa, se visualiza claramente que deberá actuar la defensa nacional, a través de sus Fuerzas Armadas y dependiendo de la magnitud de la amenaza, puede el gobierno movilizar al país a fin de enfrentar esa amenaza con todo el Poder Nacional, pues esta estaría constituyendo un impedimento a la sobrevivencia como nación.

No obstante, no queda tan claro qué agencia debe actuar en forma directa, ni si la Defensa Nacional debe involucrarse directamente ante la eventual amenaza que destruye el tejido social y las condiciones de vida de la ciudadanía. En efecto existen condiciones de la amenaza que impiden el logro del desarrollo social y personal dentro de las normas legales vigentes en su país. Un ejemplo claro de aquello es cuando el narcotráfico, no solo lleva consigo violencia y deterioro de la economía local, sino que aumenta el consumo de drogas y deteriora a la juventud, como una forma de financiar su negocio entregando droga como pago al tráfico y actividades conexas. Así, el actuar de los organismos estatales empieza a ser menos claro en términos de qué agencia es la líder y que otras instituciones deben apoyar.

En este contexto, el trabajo interagencial es relevante y su institucionalidad, de alta importancia, sin descartar que el crimen organizado tratará de comprar a los agentes para quedar liberados de las restricciones y obligaciones legales, como también escapar de las acciones policiales que de seguro, conlleva el negocio ilícito.

Seguramente la institucionalidad será la fortaleza para enfrentar este riesgo, al mismo tiempo que aportará en disminuir las debilidades que puedan constituir los ingresos económicos de los funcionarios y agentes del Estado que se verán expuestos a la corrupción. Por otra parte, las agencias se verán fortalecidas si su estructura está integrada por personal idóneo y de carrera, con una formación valórica y especializada, con funciones y cargos medidos por competencias y evaluados regularmente.

A lo anterior, contribuirá que se potencie el control interno y externo preventivo, sobre todo en los organismos de inteligencia y seguridad.

## **La región y las tendencias**

### **La situación regional**

Las naciones de la región hemisférica tienen diferencias nacionales y subregionales en los temas de seguridad, que van más allá de la defensa nacional. Cada Estado, en alguna medida, ha seguido la agenda impuesta por los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), desde donde ha tomado preponderancia el combate al terrorismo, al problema mundial de las drogas y al crimen organizado transnacional.

La subregión ha dado muestras de avanzar en el terreno de la distensión y cooperación en materias de seguridad, a lo que ha contribuido el fomento de medidas de confianza mutua, la publicación de los libros de la defensa y el desarrollo de las metodologías estandarizadas para medir los gastos en defensa, inicialmente llevados a cabo por Chile y Argentina (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, LDN 2002, p.232 a 237) y, recientemente, adoptado por la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR (Consejo de Defensa Suramericano, GT 2011), lo que fue publicado como el Registro Suramericano de Gastos en Defensa (CDS, 2017), en una edición especial elaborada por el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), donde se presentan, de modo compilado y agregado, los gastos regionales en defensa ejecutados por los países suramericanos durante la década 2006-2015.

Estas acciones estatales se han fortalecido con declaraciones multilaterales como la “Declaración de Zona de Paz de Mercosur, Bolivia y Chile”, del 24 de julio de 1998, ratificada el 10 de noviembre de 2014; la “Carta Andina de Paz y la Seguridad y Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa”, suscrita el 17 de junio de 2002; la “Declaración de Zona de Paz Sudamericana”, del 27 de julio de 2002; y la declaración de “Zona de Paz de la Comunidad Andina de Naciones” suscrita el 12 de julio de 2004.

En general, cada declaración se fundamenta en el ejercicio responsable de la ciudadanía y la plena vigencia de los valores, principios y prácticas democráticas, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la justicia social, el desarrollo humano, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos; al mismo tiempo que se sostienen en el fomento de las relaciones de amistad y cooperación para el desarrollo integral y en la cultura de paz, así como en los esfuerzos comunes para prevenir y combatir las amenazas -convencionales y nuevas- a la seguridad, y en la búsqueda compartida de un orden internacional más justo y equitativo.

Para alcanzar los fines deseados, cada Estado deberá emplear sus medios nacionales para prevenir las eventuales amenazas, actuando coordinadamente con sus agencias nacionales y con sus países amigos, a fin de evitar que esas amenazas se concreten y de hacerlo, puedan ser neutralizadas y mitigados sus efectos.

### **Las tendencias que generarán futuro**

Las acciones estatales deberán estar dirigidas a generar políticas públicas y definir líneas de acción estratégicas a fin de alcanzar los fines deseados y enfrentar oportunamente las barreras o amenazas que se lo puedan impedir.

Para apreciar la totalidad de los sucesos o eventos que puedan entorpecer el alcance de ese futuro deseado, es necesario construir escenarios futuros y determinar las implicaciones que podrían tener si su ocurrencia se concreta.

Al construir los futuros posibles, tendremos que visualizar las tendencias que afectan el entorno en el cual el actor Estado y sus ciudadanos se desenvolverán, luego determinar las variables estratégicas y, de ellas, las que son generadoras de futuro. Para ello, me apoyaré en los antecedentes de la exposición que presentara Sergio Bitar en la CEPAL, en diciembre de 2016 (Bitar, 2016, presentación p. 1 a 19).

## Tendencia Globales

Considerando que el entorno en el cual se mueve el mundo tiene algunas variables cuya evolución es predecible, por su comportamiento en el pasado, y agrupan variables de una misma familia, se presentan a continuación las tendencias cuyos cambios se prevén darán el marco a los futuros posibles:

- a. **Tecnologías Disruptivas.** Verificándose una aceleración en la innovación tecnológica, se destacan ahora los disruptores, aquellos que por el alcance y la escala del cambio hacen sentir sus efectos en forma intensa (Schwab, 2016. p.23). Bitar en su presentación, hace referencia a la Cuarta Revolución Industrial, la cual “se basa en la revolución digital. Se caracteriza por un internet ubicuo y móvil, por sensores más pequeños y potentes que son cada vez más baratos, y por la inteligencia artificial y el aprendizaje de máquina. “(Schwab, 2016. p. 20). Se anticipa que sus efectos y repercusiones impactarán en cómo somos y cómo nos relacionamos con todo el mundo, llegando hasta los rincones más alejados de la tierra. En este contexto la revolución impactará al mercado del empleo, el futuro del trabajo, la desigualdad en el ingreso; adicionalmente, sus efectos colaterales impactarán la seguridad geopolítica y los marcos éticos (Perasso, 2016, BBC Mundo).
- b. **El poder de los recursos naturales:** los esfuerzos de los países en el empleo de las energías renovables han crecido. Por otra parte, el agua se hace cada vez más escasa y, al mismo tiempo, aumenta su demanda. En este sentido, es bueno recordar que en la subregión, la UNASUR ha definido que los recursos naturales constituirán un objetivo estratégico de la alianza (CEED, CDS, UNASUR, 2015, p. 29 a 35), para lo cual ha promovido que se organice su defensa colectiva, lo que no ha sido aceptado por todos los miembros.
- c. **La demografía del mundo que viene se destaca en las tendencias demográficas más marcadas como la caída de la natalidad, el envejecimiento y las migraciones.** Particularmente, en el caso de Chile, donde en los últimos años la inmigración ha crecido (Biblioteca del Congreso Nacional, s.f.) y podría tener efectos serios para el país de no adoptarse políticas públicas adecuadas. Ante esto, cabe hacerse las siguientes preguntas: para la población nacional: ¿qué implicancias conlleva?; en cuanto a su distribución rural y urbana: ¿cómo afecta a los servicios públicos?; respecto a la actividad

económica: ¿cómo contribuye?; y, por último, en su relación social y ciudadana: ¿es recibida y acogida? (Yáñez, 2017).

- d. La ciudad del futuro: en relación a los lugares de residencia, destacándose como tendencia la alta urbanización, el crecimiento de las capas medias, la mejora continua de la calidad de vida y la alta competitividad.
- e. El cambio climático: los efectos que está generando y que se prevé tendrá en el futuro próximo han generado más alarma y, consecuentemente, más conciencia. La comunidad internacional, en sucesivos acuerdos en foros multilaterales, ha acordado en su mayoría, en el seno de la ONU, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), que se perciben como la esperanza para frenar y revertir esta tendencia.
- f. Empoderamiento ciudadano y transformación de los gobiernos: en el plano de la sociedad civil, la tendencia a un empoderamiento de las personas, como ciudadanos, exigiendo sus derechos, ha traído como consecuencia una mayor complejidad para gobernar. En este aspecto, cada país tiene una realidad diferente y los gobiernos, escuchando a sus electores, deberán cumplir las promesas hechas en campaña, caso contrario, se verán con dificultades en el ejercicio del poder y probablemente, no podrán continuar en él.

### **Variables generadoras de futuro**

En el caso particular de cada país, se deberán analizar las tendencias generales y cómo estas se presentan en ellos. Bitar nos pregunta cuáles son los cambios en los “Game Changers” (Bitar, 2016, p. 14), asumiendo que es posible, que su variación o comportamiento sea diferente en cada país y sus implicancias, también.

En este sentido, las interrogantes son las siguientes:

- a. ¿Competencia o colaboración EE.UU.-China?
- b. ¿Seguridad alimentaria, Asia, clases medias, agua, tierra?
- c. ¿Destrucción y creación de empleos? Digitalización, robotización, impresiones en 3D, Internet de las Cosas, inteligencia artificial.
- d. ¿Desafíos a la gobernabilidad democrática? Igualdad, transparencia, reforma del Estado.

Las respuestas a estas interrogantes serán particulares en cada país ya que dependerán del grado de globalización de su economía, del nivel de desarrollo y de la redistribución interna, del nivel de industrialización que tenga o pretenda alcanzar en el futuro, de la dependencia

de los recursos naturales y del valor agregado que integra en sus productos de exportación así como de la institucionalidad de su régimen democrático. Todos estos factores en la región, tienen distintos niveles y no es posible generalizar, por lo que cada país deberá aplicar su propio análisis y sus propias medidas para enfrentar esos futuros posibles.

### **Nuevos riesgos de los últimos años, ¿son realmente nuevos, o son diferentes?**

Los hechos con mayor connotación conflictiva, pareciera que no son nuevos, ni diferentes a los ocurridos en el siglo XX. A nivel global, podemos enumerar:

- a. Propagación del terrorismo.
- b. Nuevos conflictos interestatales: Medio Oriente, Crimea (Rusia-UE)
- c. Aumento de las migraciones y conflictos (crisis económicas, cambio climático, guerras).
- d. Expansión de los ciberataques a sistemas de servicios públicos fundamentales.
- e. Más conflictividad social y violencia intraestatal.

De ellos, se aprecia que no todos se han manifestado en la región, sin embargo, algunos, como el terrorismo, han llegado a ocupar un lugar importante en la agenda de seguridad regional, motivado por el actor principal, los Estados Unidos. Otros, como los conflictos interestatales, están siendo resueltos en la región por medios no violentos.

Sin embargo, se pueden agregar a los anteriores los ya mencionados: narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas y lavado de dinero; que son precursores y facilitadores de la conflictividad social y la violencia intraestatal, llegando a convertir a América Latina, en la región del mundo con mayor criminalidad (Redacción BBC, 2016). Esta situación en cada Estado genera un esfuerzo público que demanda recursos que, podrían ser mejor aprovechados e invertidos en educación, salud o desarrollo social (Segovia, 2017).

### **Desafíos estratégicos para la subregión**

A la luz de los antecedentes anteriores, Suramérica enfrenta desafíos particulares a los cuales deberá poner atención y adoptar las medidas tendientes a enfrentarlos de la mejor manera, anticipando aquellas implicancias que retardan su desarrollo y aprovechando aquellas oportunidades que sean facilitadoras.

- a. Gobernabilidad democrática: recuperar o establecer la institucionalidad de los Estados a fin de separar y normar, por la vía democrática, los más altos estándares para el delicado y recurrente tema del dinero y la política.
- b. Participación ciudadana, desigualdad, eficiencia del Estado. En este tema, la representación de la ciudadanía debe responder a sus demandas y mandatos, a fin de lograr el fin perseguido y no los intereses de unos pocos. Emplear los mecanismos propios del Estado para disminuir la desigualdad y eliminar la pobreza. En definitiva, hacer más eficiente el aparato estatal a fin de lograr el bien común de la sociedad.
- c. Impulsar el cambio en la estructura productiva. A los recursos naturales explotados, se les debe agregar valor, dependiendo de cada país aplicando sus ventajas comparativas y su industria local; la nueva industrialización sin demora traerá pérdidas de empleos, habrá que adelantarse e invertir en capacitación y reconversión de trabajadores; la industria de los alimentos será cada día más automatizada, con problemas en la mano de obra similar al ya enunciado y el avance de la tecnología y su empleo industrial, significará un reto a la reconversión de mano de obra y al mejor empleo de los recursos humanos.
- d. Sostener la inclusión social. Empleo, financiamiento (reformas tributarias), bienes públicos (educación, salud, seguridad, pensiones)
- e. Acelerar la integración, Mercosur–Alianza del Pacífico. Mejorar la conectividad, a través de la infraestructura (digital, energía); trabajar conjuntamente en investigación; facilitar la movilidad de las personas, a fin de integrarlas a la fuerza laboral de la región.
- f. Prioridad en la educación: este reto se prevé más complejo al deber mejorar la calidad y facilitar el acceso a todos de acuerdo a sus capacidades.

### **Los futuros posibles**

Del análisis propio de cada país, se determinarán sus variables generadoras de futuro y, consecuentemente, los escenarios futuros posibles.

Para este fin, seguramente se analizarán sus fortalezas y debilidades y, desde la perspectiva externa, sus oportunidades y amenazas. Luego, se construirán los escenarios futuros posibles (Heuer & Pheron, 2010, p. 119 a 131) y, de ellos, el que escojan los conductores políticos, se enfrentarán a potenciales amenazas y preverán las medidas

para enfrentar su eventual ocurrencia de una forma proactiva más que reactiva, pudiendo adoptar medidas, dentro del marco legal que permitan evitar las amenazas o mitigar sus efectos cuando ocurran.

Una vez determinados, se analizarán y se advertirán cuáles son los que presentan preocupaciones para el conductor político, en base a las implicancias derivadas de ellos que tendrían en el cumplimiento de los objetivos políticos o estratégicos, ya sea que se opongan, los retarden, o los faciliten.

## **La previsión y su alerta**

### **La previsión y su anticipación**

Como se indicó precedentemente, para los administradores de los Estados, a partir del análisis de los escenarios futuros como parte de su planificación estratégica de desarrollo que les permite lograr sus objetivos políticos, emplearán herramientas analíticas para prever qué barreras o impedimentos les afectará en el futuro, al mismo tiempo, que descifrarán qué oportunidades y ventajas les permitirán alcanzar sus objetivos como nación.

Del análisis de las implicancias de los posibles escenarios, se determinarán los riesgos y amenazas que afecten en forma relevante que serán responsabilidad del Estado y estarán entre las preocupaciones del conductor político, a fin de que, de presentarse en forma anticipada, éste pueda adoptar oportunamente las medidas adecuadas.

Del estudio y análisis de los escenarios se obtendrán los indicadores (Heuer & Pherson, 2010, p. 132 a 143) que permitirán, una vez integrados a la evolución lógica del futuro esperado, advertir de su ocurrencia y alertar al tomador de decisiones de la acción a adoptar.

### **La alerta**

Entendiendo que un tomador de decisiones resuelve una actuación en forma oportuna, con un grado de incertidumbre en cuanto al contexto general, adecuado a los riesgos que es posible aceptar, es de suma importancia prever aquellas situaciones en que debe estar alerta que su ocurrencia potencial le impida alcanzar el objetivo que se persigue o que su logro se verá atrasado o se encarecerá. En este contexto, se planifican alarmas ante la posibilidad que esos eventos se estén presentando o se vayan a presentar. Podemos definir alarma como “una comunicación que alerta a un tomador de decisiones de una

amenaza potencial o en desarrollo, en forma oportuna, para adoptar una decisión y tomar acciones efectivas para contrarrestarla” (Fuenzalida, 2012, p. 40).

### **Un mecanismo para alertar**

Un gobernante y el aparato público que administra temporalmente, dispondrán de un sistema que le proporcione la alarma, a fin de permitirle actuar para defender un interés nacional, evitar daños y administrar una crisis. Esta alarma debe ser en forma anticipada y lo más temprano posible a fin de evitar efectos irreversibles o pérdidas irreparables.

La determinación de los escenarios de futuro que son de interés y que debiesen ser considerados alertar de su ocurrencia potencial o concreta, será la génesis de un mecanismo de alarma. Una vez identificada y definida la situación a alertar, se deben identificar los indicadores que debieran ser monitoreados

### **Conclusiones**

El surgimiento de nuevas amenazas hace más compleja la conducción del Estado, especialmente en función de su seguridad, para generar las condiciones que faciliten el desarrollo normal del quehacer de un país.

La definición de los escenarios futuros posibles, no deseados o de riesgo que posiblemente enfrente un país, deben ser advertidos oportunamente a fin de que el gobernante actúe anticipadamente, permitiéndole alcanzar los objetivos políticos.

La alarma estratégica se constituye en la aplicación de un proceso, donde la información de la ocurrencia de indicadores previamente identificados será clave, al mismo tiempo, su determinación y difusión al tomador de decisiones, debe ser fluida y oportuna.

## Referencias bibliográficas

Biblioteca del Congreso Nacional, Chile (sin fecha). Chile y la migración: los extranjeros en Chile. Recuperada de <http://www.bcn.cl/siit/actualidad-territorial/chile-y-la-migracion-los-extranjeros-en-chile>

Bitar, S. (12 de diciembre de 2016) Simposio sobre el futuro de América Latina. Exposición presentada por Sergio Bitar, denominada Tendencias Globales 2030 Futuro de América Latina. Actividad realizada en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago.

Blackwell, A. (2014). Seminario Libro Blanco de la Defensa de Argentina. Seguridad Multidimensional: “Enfrentando Nuevas Amenazas”. Recuperado de <https://adamblackwell.wordpress.com/2014/07/23/seguridad-multidimensional-enfrentando-nuevas-amenazas/>

Born, H. & Leigh, I. (2005) Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión. Oslo, Noruega. Imprenta del Congreso de Noruega.

Consejo de Defensa Suramericano (10 de junio de 2017). Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa, 2006-2015. Buenos Aires, Argentina: Autor. Recuperado de <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>

Consejo de Defensa Suramericano, Grupo de Trabajo del CDS (29 de julio de 2011), Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa, La Paz. Recuperado de [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia\\_Comun.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia_Comun.pdf)

Fuenzalida P., A. (2012) La Alarma Estratégica: Una Herramienta Nacional Necesaria. AA Inteligencia, Número 3 de agosto 2012, 36-46. Recuperado de [https://issuu.com/aainteligencia/docs/revista\\_agosto\\_2012](https://issuu.com/aainteligencia/docs/revista_agosto_2012)

Heuer Jr., R. & Pherson, R. (2010). Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis, (368 Págs.). Washington, D.C.: CQ Press.

Ministerio de Defensa Nacional, Chile. (2002). Libro de Defensa Nacional de Chile, 2002. Santiago, Chile: Autor.

OEA, Asamblea General (4 de junio de 2002), Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. Jamaica. Recuperado de [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm)

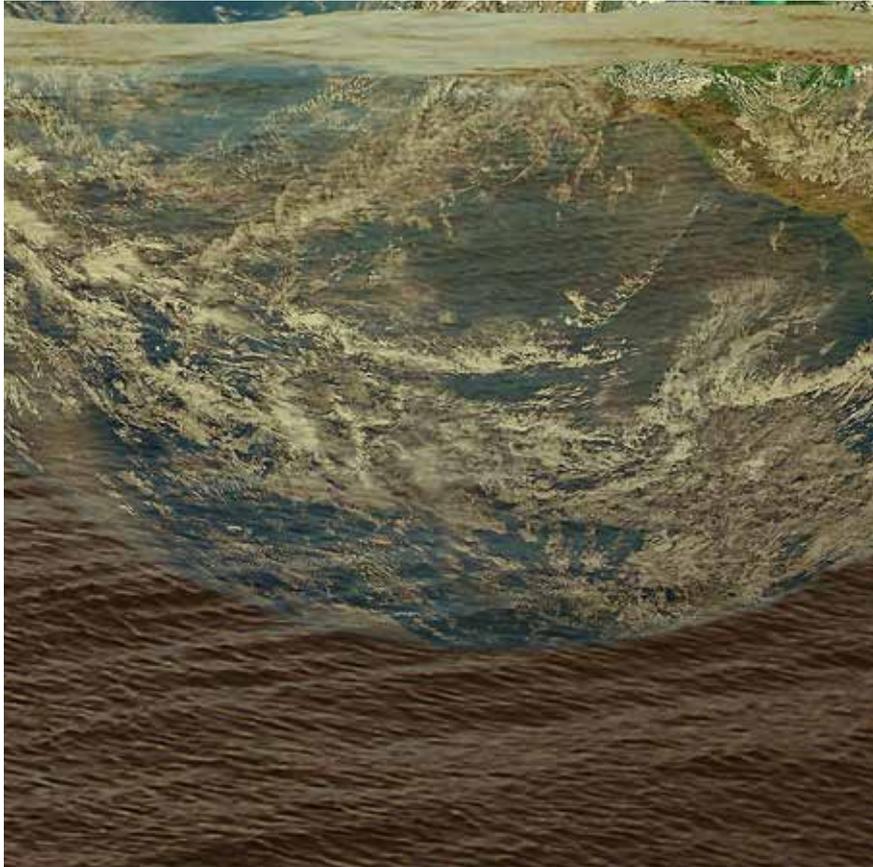
Perasso, V. (octubre 2016) Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos), BBC Mundo. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834>

Redacción BBC. (1 de diciembre de 2016) Cuáles son los 6 países de América Latina que están entre los 13 con peores índices de criminalidad en el mundo. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38171437>

Segovia, M. El alto costo del crimen y violencia en América Latina y el Caribe, El Mostrador. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/02/03/el-alto-costo-del-crimen-y-violencia-en-america-latina-y-el-caribe/>. (3 de febrero de 2017)

Schwab, Klaus (2016). La cuarta revolución industrial, (218 Págs.) Barcelona, España. Penguin Random House Grupo Editorial.

Yáñez, C. Chile es el país latinoamericano donde más ha crecido la inmigración. La Tercera, 4-5. (29 de mayo de 2017).



---

# **LA GUERRA IRRESTRICTA: UN PROBLEMA ESTRATÉGICO PARA EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

**Lester Cabrera**

ESPACIO EN BLANCO

## Introducción

¿Qué representa, en términos estratégicos, la concepción de la **Guerra Irrestricta**? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias para América Latina de esta forma de comprender el conflicto? La presente investigación tiene como principal objetivo responder a las mencionadas interrogantes. Pero sin perjuicio de un posterior desarrollo de las mismas, desde un punto de vista metodológico, resulta pertinente establecer respuestas simples, con el objetivo de generar un espacio introductorio.

La Guerra Irrestricta surge como una nueva forma de entender el conflicto moderno, tomando en consideración especialmente la evolución del contexto político y social que enmarca la concepción de guerra, además de una forma de utilización de medios que no se condice con la visión clásica del conflicto bélico que, desde la óptica occidental, se entiende como guerra. Así, cabe señalar que la Guerra Irrestricta posee una naturaleza epistémica diferente a la occidental, la que se deriva del pensamiento de los coroneles del Ejército de la República Popular China Qiao Liang y Wang Xiangsui. La comprensión de aquel cambio epistémico en lo que concierne a la guerra, es la base para entender cuáles son los principales elementos que diferencian a la Guerra Irrestricta de otros tipos de calificaciones al conflicto mencionado.

Pero la Guerra Irrestricta, si bien ha sido una visión relativamente conocida dentro del campo de los estudios estratégicos, especialmente en la órbita anglosajona, aquello no se evidencia para la realidad de América Latina. El no tener un conocimiento sobre una visión que, eventualmente, supone una evolución en la comprensión del fenómeno de la guerra, incluso en términos de su ejecución, puede considerarse como una falla estratégica, tanto en aspectos de planificación como también del mismo conocimiento que se debe tener con respecto al fenómeno de la guerra. Y en una región donde los conflictos no convencionales son los que producen un mayor daño a las sociedades, se hace necesario tener en cuenta el modelo estratégico que pudiese operar en alguna circunstancia.

El objeto de estudio se basa en la comprensión de los elementos básicos que distinguen y caracterizan a la Guerra Irrestricta de otros modelos estratégicos, tomando con especial relevancia aquellos aspectos vinculados al cambio en la comprensión del contexto, como también de la utilización de los medios, con el fin de diferenciar una operación militar de no guerra, con una operación no militar de guerra. Sobre

este punto, uno de los elementos críticos para el entendimiento de esta nueva forma de ver la guerra, es la deconstrucción de los parámetros occidentales que dicho fenómeno posee. Con esto, la concepción de la Guerra Irrestricta no debe ser enmarcada como una apreciación irregular o asimétrica de la guerra, ya que pese a que posee una serie de factores que son cercanos a estos modelos estratégicos, el origen de la Guerra Irrestricta es diferente.

Se concluye que, pese a ser este un estudio de carácter meramente introductorio y que establece múltiples puntos para una futura discusión, la comprensión de la Guerra Irrestricta, como un nuevo modelo estratégico, debe ser adecuadamente comprendida por los tomadores de decisiones, tanto en el ámbito político como en el estratégico. Aquello se sustenta especialmente en que, al ser un modelo en el cual la región no se encuentra debidamente familiarizado, se pueden generar problemas a futuro, debido a una negligencia en el campo de los tomadores de decisión, al no concebir eventuales resguardos frente a esta concepción estratégica. Pero tal vez lo más relevante, es que el conocimiento de la Guerra Irrestricta puede ayudar a comprender una nueva forma de procesos conflictivos, lo que a su vez permitirá reducir el grado de incertidumbre cuando se requiera adoptar una decisión estratégica.

### **La Guerra Irrestricta: apreciaciones generales**

Como se mencionó en su momento, el concepto de Guerra Irrestricta viene dado por los coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui, los cuales a fines de la década de los 90 publicaron un libro, el cual a su vez fue traducido al inglés como *Unrestricted Warfare, China's master plan to destroy America*. Pese a dicha traducción, lo relevante del texto es que expone una nueva forma en lo relativo a la comprensión del fenómeno de la guerra, al cual los mencionados autores denominan Guerra Irrestricta. Sin embargo, en este punto conviene hacer una salvedad: el concepto irrestricto dentro de la guerra puede ser encontrado con anterioridad, específicamente en la literatura anglosajona cuando se hacía una referencia a la forma de operar que tenían los submarinos alemanes en la Segunda Guerra Mundial (Heuser, 2010). Pero la comprensión y materialización del concepto, como un modelo estratégico, es lo relevante del texto de los coroneles chinos.

Sobre este punto, uno de los aspectos más trascendentales de la contribución de Liang y Xiangsui, es la comprensión misma del

fenómeno de la guerra, desde una perspectiva mucho más amplia y compleja, en comparación a los parámetros occidentales. Pero lo anterior se basa en dos aspectos fundamentales para los mencionados autores: el cambio en el contexto de la guerra por un lado, y la utilización y evolución de los medios para realizar la guerra por otro (Liang y Xiangsui, 1999).

El cambio de contexto, de acuerdo a lo planteado por Liang y Xiangsui, se basa en que la guerra, considerándola incluso como un fenómeno político, se encuentra en constante evolución. Así, las guerras que son propias de la época napoleónica, y sobre las cuales Clausewitz tuvo su inspiración, ya no se dan en la actualidad. No necesariamente por los medios que se emplean para la conflagración bélica, sino por la evidente evolución política para la comprensión de la guerra como un fenómeno. Por ende, si la guerra es la continuación de la política, aquello en la actualidad se encuentra fuera de todo contexto, debido a que esta comprensión no se basa en los términos que se dan en la realidad del siglo XXI. Estableciéndolo de otra forma, el contexto y forma en que se desarrolla la política en la actualidad, no son los mismos como lo eran incluso durante la época de la Guerra Fría.

Uno de los puntos que se debe destacar dentro del razonamiento de Liang y Xiangsui, es el hecho de que ambos reconocen que el contexto político que poseen los países en la actualidad para llevar a cabo una operación de características bélicas convencionales, es muy limitado y da un escaso margen de acción. Lo anterior, aunque en una menor medida, también es aplicable a las acciones que puedan liderar potencias con alcance mundial, como es el caso de Estados Unidos. Las limitaciones van desde la propia acción militar que se encuentra enmarcada dentro de los parámetros impuestos por el derecho internacional como por diversos organismos internacionales; la concepción económica de la guerra, producto de que la mayoría de los países tienen una vinculación comercial con sus pares lo que les impediría gestionar una guerra sin consecuencias negativas para sus pares, y que además no poseen la capacidad económica para sostener el esfuerzo de guerra de manera adecuada; e incluso, se tienen limitaciones del tipo moral, como consecuencia de la protección de los derechos humanos tanto de los combatientes como de los no combatientes, como finalmente, del problema de clasificar a una persona dentro de la categoría de “combatiente”. Y pese a que estos fenómenos se daban en la antigüedad, la magnitud y alcance de los mismos en el presente, es lo que marca la diferencia en el ámbito político (Liang y Xiangsui, 1999).

Pero la concepción de “contexto” para Liang y Xiangsui no queda ahí, debido a que necesariamente debe complementarse con lo que respecta a la utilización de los medios. En este sentido, principalmente producto de la transformación de las comunicaciones y la evolución de la tecnología, tanto aplicada para el diario vivir de las sociedades como también pensando en la eventual utilización bélica, los medios actuales para realizar la guerra no son comparables con ninguna otra época de la historia. Así, el grado de interdependencia y vinculación que se posee entre puntos geográficos que con anterioridad se consideraban distantes, en la actualidad no se consideran necesariamente así, como consecuencia del fenómeno señalado. Pero uno de los puntos en el que se resalta el aporte de los autores mencionados, es el hecho de que los medios para realizar la guerra no conservan una exclusividad en ese campo. Es decir, no se requiere un avión caza o un tanque como únicos medios para realizar la guerra, incluso como elementos claves o de mayor importancia.

Aquel punto de vista, desde una perspectiva amplia, no ofrece nada novedoso dentro de la evolución de la estrategia, e incluso del arte operacional, donde la utilización de otros medios que no sean los convencionales para hacer la guerra, es considerada como parte de la evolución de la estrategia (Rasmussen, 2006). Pero la diferencia que establece la visión de la Guerra Irrestricta, es que sitúa dentro de un mismo nivel la concepción de “arma” con “medios”. En este sentido, lo que implicaría la diferencia es cómo se empleen los medios, principalmente desde la magnitud. Aquello podría provocar mucho más daño, al nivel de desarrollo de los países, que la utilización de los medios convencionales (Faundes, 2011).

Otro de los aspectos que caracterizan a esta vinculación que realiza la Guerra Irrestricta entre contexto y medios, es el alto grado de subjetividad que posee la composición occidental del fenómeno conflictivo. Así, y como se mencionó en su momento, la calificación de “arma” o “medio”, dependerá directamente del contexto sobre el cual se relacione. Por ejemplo, si bien una roca puede ser interpretada como un instrumento básico para la construcción de una infraestructura, también puede ser ponderada como un arma. Con ello, la subjetividad de lo que se entiende por “arma” o “medio”, queda establecida como uno de los aspectos claves dentro la concepción irrestricta de la guerra. Pero lo anterior no se puede entender de manera aislada, sin tomar en cuenta el “contexto”. La relación simbiótica entre “contexto” y “medio”, y parti-

cularmente la utilización de estos últimos como una forma de guerra, no necesariamente siendo instrumentos de guerra, es el elemento central de comprensión de la Guerra Irrestricada (Liang y Xiangsui, 1999).

Lo anterior da paso al cuestionamiento si la Guerra Irrestricada es, por sí misma, un nuevo modelo estratégico, o es, en su defecto, una forma más de entender el fenómeno de la guerra que contiene una serie de elementos que ya son parte de otros modelos y que, por ende, no constituye una novedad, sino una adaptación de viejos conceptos a nuevas realidades (Van Messel, 2005). En este sentido, al tomar en cuenta la visión de los medios, la Guerra Irrestricada propone que la totalidad de los medios son adecuados y disponibles para una situación de lucha. Es por eso que:

Ese matiz por el cual observamos que la fuerza bélica deja de ser el centro de gravedad del esfuerzo de guerra, nos permite entender que hoy en día la guerra se inicia antes del primer disparo, es más, no es necesaria la munición para entrar en guerra, peor aún, podríamos estar en guerra y ni siquiera saberlo (Faundes, 2009: 35)

Siendo así, y como se mencionó en su momento, la Guerra Irrestricada establece no solamente un cambio de paradigma en lo que se concibe tradicionalmente como guerra, sino que además se sostendría sobre una nueva base epistémica del conflicto armado, modificando el elemento central de lo que para occidente es la guerra.

### **¿Un nuevo modelo estratégico?**

Cuando se estableció que la relevancia de la Guerra Irrestricada pasaba por la interpretación que se daba tanto al contexto como a los medios, esto se veía reflejado específicamente en lo que Liang y Xiangsui denominaban como operaciones no militares de guerra, en directa contraposición con las llamadas operaciones militares de no guerra (Liang y Xiangsui, 1999). Cabe destacar que las operaciones militares de no guerra son aquellas acciones llevadas a cabo por los cuerpos armados, principalmente declarados oficiales y profesionales, a través de la utilización de los medios que son para acciones de guerra, pero que no poseen como objetivo la realización de alguna misión que se inserte dentro de un contexto de guerra. En este sentido, se puede establecer como un claro ejemplo de aquello, las oportunidades en que las Fuerzas Armadas han tenido que intervenir en ayuda y socorro de la población, generalmente como consecuencia de un desastre natural. Esto

no solamente debido a una orientación política, sino también técnica, debido a que esos cuerpos armados son los que poseen los “medios” más adecuados para actuar en este tipo de circunstancias.

A diferencia de lo anterior, las operaciones no militares de guerra se circunscriben a un parámetro de guerra. Aquellas pueden comprenderse como las acciones que efectúan tanto efectivos militares como no militares, utilizando medios o instrumentos que no se califican como “armas”, dentro de una lógica convencional en el entendimiento del fenómeno de la guerra, pero que se encuentran enmarcadas dentro de una acción general de guerra. En este sentido, el ámbito militar deja de ser el elemento central en la propia comprensión del fenómeno de la guerra, convirtiéndose en un aspecto más. Siendo así, y como se señaló en su momento, el foco de la Guerra Irrestricta deja de ser el militar, ubicándose incluso en planos y sectores que son parte de la cotidianidad, pero que se consideran como parte de una acción de guerra (Faundes, 2011).

Lo anterior no solamente representa un cambio en el entendimiento convencional de la guerra, desde una perspectiva epistémica, sino que además establece como consecuencia la ampliación de las esferas de la guerra. Aquello no debe confundirse con los denominados “campos de acción” que en su momento señaló Beaufre, sino que son elementos que incluso pueden ser protagonistas de una acción de guerra, dejando de lado la visión convencional occidental del fenómeno de la guerra como un anexo de la política, y que se compone de un apoyo de otras áreas que, finalmente, complementan el esfuerzo bélico (Freedman, 2013). Para la Guerra Irrestricta, la visión del fenómeno de la guerra no se basa en el apoyo de otros campos al esfuerzo bélico de la política, sino que intervienen directamente en el conflicto, incluso generando más consecuencias negativas para el potencial o eventual adversario que el mismo componente armado convencional.

Sobre este punto, al tomar en cuenta que la Guerra Irrestricta se basa en las operaciones no militares de guerra, la concepción y entendimiento de “lo militar” se deja en un segundo plano, incluso desde el punto de vista de lo que puede entenderse como “armamento”. Así, para la visión irrestricta de la guerra, diferentes aspectos de la vida cotidiana son parte de la guerra. Por ejemplo, y de acuerdo a Blackwill y Harris, la economía es en la actualidad un medio clave para hacer caer un Estado, lo que ha llevado a interpretarse como el componente vital de los países para hacer la guerra (Blackwill y Harris, 2016). Por ende,

la economía puede ser considerada como un medio más para la guerra y no un instrumento de apoyo a los fines bélicos convencionales.

Sin embargo, a juicio de Liang y Xiangsui, el principal ejemplo de los medios en lo que respecta a las operaciones no militares de guerra, se traduce en el empleo de los instrumentos tecnológicos que los países poseen. Y principalmente, la tecnología relacionada con el uso masivo de Internet como un efectivo medio de guerra. Esta configuración de la Guerra Irrestricada se explica por dos causales. En primer lugar, los medios son la clave para poder entender la omnidireccional de la Guerra Irrestricada, y al ser Internet un medio con el cual los países poseen cada vez una mayor interrelación con las bases de su desarrollo, se convierte en una forma de llegar rápidamente al corazón de sus actividades productivas. Y en segundo lugar, se considera Internet como un medio de no guerra, pero que puede tener una clara aplicación en una operación de guerra. Esto último ha quedado demostrado tanto en la relevancia que le dan los tomadores de decisión de los Estados, en la búsqueda de herramientas que puedan minimizar la vulnerabilidad de sus sistemas informáticos frente a ataques que alteren gravemente el bienestar de su población. Con esto, para los mencionados autores, Internet ejemplifica de manera clara como los medios de no guerra pueden estar al servicio de una operación de guerra, pero con la salvedad de no estar concebida bajo una declaración oficial o con instrumentos convencionales de guerra detrás de su utilización.

Producto de lo señalado es que es posible establecer que la Guerra Irrestricada, pese a que posea matices muy finos de sus planteamientos en comparación a otros modelos estratégicos, se comprende como un nuevo modelo en el área señalada. Pero aceptar aquello, no solamente involucra una complejidad en cuanto al desarrollo, comprensión y aplicación de las consecuencias que puede tener este nuevo modelo estratégico, sino que además establece un desafío en el ámbito de la toma de decisión, especialmente en los niveles político y estratégico. Lo anterior se da tomando en cuenta otros modelos estratégicos, los cuales representan no solamente una confusión en lo que respecta a los diferentes elementos que los componen, sino que también en la manera en que los países afrontan dichos fenómenos (Gray, 2012).

Si el anterior panorama se traslada a la realidad que se evidencia en América Latina, la complejidad es mayor, por tres grandes razones. En primer lugar, es posible observar que el grado de investigación y estudio con respecto a los eventuales nuevos modelos estratégicos, no

se produce en niveles óptimos que provoquen un debate académico, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, también se visualiza en la región un desconocimiento del fenómeno mismo de la Guerra Irrestricta, lo que también explicaría la falta de desarrollo de la temática en particular, tanto a un nivel político como estratégico. Y en tercer lugar, la inercia doctrinaria que se evidencia en los cuerpos armados de la región, los cuales plantean una planificación estratégica sobre la concepción subjetiva de la disuasión convencional, deja un espacio altamente reducido para la incorporación y estudio de nuevos fenómenos estratégicos. Por ende el desconocimiento, la falta de desarrollo y comprensión del modelo estratégico señalado, como también la resistencia institucional y cultural, son factores a tomar en cuenta dentro del proceso de toma de decisión, tomando en consideración la existencia fenómenos conflictivos cada vez más complejos y difusos que afectan al Estado.

## **Conclusiones**

La guerra como un fenómeno político, siguiendo la interpretación de autores clásicos como Clausewitz, Raymond Aron y Mao Zedong, por mencionar algunos, ha sido uno de los acontecimientos que no solamente ha dado como consecuencias cambios sociales, sino que también se analiza desde un punto de vista que la concibe como una parte inseparable de la política. En este sentido, la guerra ha sido planteada principalmente como campo de estudio, desde la visión de los modos y modelos estratégicos utilizados en un determinado momento o tiempo histórico. Aquello sigue siendo válido, siempre y cuando los elementos que son parte de la guerra, como se concibe en occidente y en gran parte del mundo, se mantengan intactos. Pero lo cierto es que, y de acuerdo a lo planteado en el presente trabajo, aquello no es tal. La guerra como un fenómeno político si bien aún mantiene una serie de aspectos que son similares a los planteados y estudiados en la época de Maquiavelo, en el presente no es lo misma. La Guerra Irrestricta parte de aquella base de entendimiento sobre el fenómeno de la guerra.

Pero sin perjuicio de lo mencionado, la tipificación señalada de la guerra no es admitida como algo nuevo. La concepción de la propia Guerra Total, expuesta en su momento por Clausewitz y luego por Erich Ludendorff, no solamente invierte la prioridad entre las operaciones militares y el rol de la política, sino que también establece una

utilización extrema de los medios para lograr los objetivos de guerra. Incluso la visión de la Guerra Asimétrica, también plantea una modificación en el uso de los medios, sobre la base del desequilibrio que los eventuales contrincantes poseen. Ambos aspectos se encuentran presentes en la Guerra Irrestricada. Pero la noción de cambio deviene de la misma expresión de guerra, en la cual si bien los medios son importantes, también lo es el contexto político, y la evolución de ambos. Por ende, la Guerra Irrestricada plantea un condicionamiento estratégico en donde no necesariamente se posee un estado de guerra, pero que para una de las partes si se está partiendo de la base de generar las denominadas operaciones no militares de guerra.

En definitiva, el debate sobre la importancia y consecuencias que la visión de la Guerra Irrestricada posee, tanto para la evolución del mismo pensamiento estratégico como también para la toma de decisiones al más alto nivel, es un aspecto que está abierto. Y lo anterior toma especial relevancia en una región como América Latina, en donde la interdependencia tecnológica y los intereses de grandes potencias, tanto consolidadas como emergentes, es cada vez mayor. Y si a lo anterior se suma una reducción progresiva de los cuerpos armados, tanto en capacidades como en número de efectivos, se establece un lineamiento claro sobre la comprensión y estudio de un nuevo modelo estratégico, considerando aquellas condiciones.

## Referencias bibliográficas

Blackwill, Robert y Harris, Jennifer. (2016) *War by Other Means*. Geoeconomics and Statecraft. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Faundes, Cristian. (2011) Sobre la dimensión irrestricta de la guerra. Cuaderno de Difusión, Pensamiento de Estado Mayor 32: 58-62.

Faundes, Cristian. (2009) Sobre los principios de la Guerra Irrestricta. Cuaderno de Difusión, Pensamiento de Estado Mayor 30: 34-45.

Freedman, Lawrence. (2013) *Strategy. A History*. New York: Oxford University Press.

Gray, Colin. (2012) Categorical confusion? The strategic implications of recognizing challenges either as irregular or traditional. Strategic Studies Institute. Washington DC: U.S. Army War College.

Heuser, Beatrice. (2010) *The Evolution of Strategy. Thinking War from Antiquity to the Present*. New York: Cambridge University Press.

Liang, Qiao y Xiangsui, Wang. (1999) *Unrestricted Warfare. China's master plan to destroy America*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.

Rasmussen, Mikkel. (2006) *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press.

Van Messel, John. (2005) *Unrestricted Warfare: A Chinese doctrine for future warfare?* Future War Paper. Virginia: Marine Corps University.



---

# INTELIGENCIA, ERA DE INFORMACIÓN Y VULNERABILIDAD

**Katalina Barreiro**

ESPACIO EN BLANCO

## Introducción

El concepto **inteligencia** puede convertirse en una categoría dentro de los estudios estratégicos y de seguridad cuya aproximación tiene como elemento fundamental a la información. Pero ella no sólo abarca una serie de datos, análisis, experticia sino una reflexión sobre nuevas aristas que plantea el concepto de inteligencia dentro de la seguridad así como los sujetos tutelados. Se trata de un concepto con una doble vocación, por una parte se refiere a un proceso complejo que se inicia con una experticia, un oficio reflejado en la recolección de datos, el análisis y la entrega de un reportaje llamado **producto de inteligencia** (Sims, 2005: 15) pero, por otro lado, también significa una instancia de resolución del conflicto del Estado que garantiza su seguridad pero también la de los ciudadanos.

La inteligencia, a pesar de ser una herramienta siempre presente en la seguridad, ha logrado generar un interés por incorporarla en los nuevos debates alrededor de las teorías de la seguridad y los estudios estratégicos por su relacionamiento entre información, tecnologías de la comunicación y las fortalezas, amenazas y vulnerabilidades del Estado. Por lo cual, resulta limitante en el escenario internacional actual de los Estados considerarla exclusivamente como un conjunto de herramientas y acciones secretas, o una compleja trama de prácticas políticas reservadas sino que se ha convertido en un instrumento fundamental e indispensable para lograr la preservación, estabilidad y la sobrevivencia del Estado (Martini, 2004: 180).

Si bien su validez como disciplina científica sigue siendo cuestionada y discutida su importancia alrededor de la necesidad de concebirla como una instancia de preservación del sujeto internacional Estado en términos de su seguridad y autonomía, ha sido evidente en el contexto del acceso de las fuentes abiertas y la tecnología mundial. Por lo cual parecería indiscutible la relación existente entre las teorías de seguridad y las relaciones internacionales, con la inteligencia (Phythian, 2009: 54). Cada vez más su papel de herramienta funcional a la seguridad, como destreza, tanto de interpretación como tácticas o su uso intuitivo de interpretación de situaciones específicas, va siendo desplazado por la necesidad de generar variables objetivas y comprobables como aquellas producidas por el proceso científico (Fry y Hochstein, 1994: 23) que permita prevenir y desarticular amenazas al Estado.

Durante la Guerra Fría, la inteligencia adquirió una figura mítica de confrontación entre las dos grandes potencias. Ante la posibilidad de un enfrentamiento nuclear que pusiera en riesgo la paz mundial, la inteligencia se convirtió en la instancia legendaria, sobretudo, táctica de desarticulación de este conflicto de corte realista como una táctica de continuación de la guerra, (Der Derian, 1994: 31) donde la tecnología era prácticamente privativa de los servicios y de escaso acceso por fuentes no estatales (Wark, 2008:2). La pos Guerra Fría mostró que no sólo se trataba de un nivel donde se priorizaba el escenario internacional de la seguridad, sino que la aparición de nuevas amenazas de tipo transnacional y provenientes de actores no estatales se habían configurado situaciones que envolvían tanto a lo doméstico como a lo externo. Finalmente, el 9/11 evidenció la necesidad de dimensionar a la inteligencia en la era de la información, de la tecnología, el libre acceso a las fuentes abiertas, ya que su función de identificar y anticiparse frente a las consecuencias de una amenaza no se dio (Wark, 2008:6).

El presente artículo, se centrará en la relación teórica existente entre información, los poderes blandos de Joseph Nye y el conflicto de la seguridad, partiendo de la hipótesis que la instancia de intermediación entre variables, conflicto y seguridad sería la inteligencia, la misma que se convertiría en un nivel de resolución del conflicto de seguridad, principalmente, para los actores estatales, lo cual redefiniría las relaciones de poder entre los actores estatales y no estatales en la “revolución de la información”.

### **La interdependencia compleja de la pos Guerra Fría**

La Guerra Fría estuvo dominada por la explicación realista de la seguridad. El balance del poder que se desprendía de la amenaza de un enfrentamiento bélico mundial entre dos grandes potencias ubicó como el discurso dominante teórico al realismo. Producto de lo anterior, posiciones distintas como las liberales, entre ellas la interdependencia compleja, tuvieron muy poca posibilidad de lograr una preeminencia en el análisis de las relaciones internacionales. Para los inicios de los noventa el escenario mundial había cambiado dramáticamente.

La caída simbólica del muro de Berlín mostraba el triunfo de los valores liberales como la democracia y el libre comercio sobre cualquier otro modelo político. Ese momento, los presupuestos teóricos como la cooperación, el fortalecimiento de los foros internacionales donde cada

Estado es un voto y el desarrollo de complementariedades comerciales, se convirtieron en la discusión que enfrentaría el fin de una época y los desafíos de una nueva.

Durante la Guerra Fría, la interdependencia compleja había sido estructurada como una propuesta teórica de cuestionamiento hacia el realismo. Si bien se coincidía en reconocer que el escenario internacional era anárquico, también se establecían tres principios básicos de crítica al mismo, a través de los cuáles se construyó esa propuesta. El primero era la afirmación de que los actores preponderantes del sistema internacional son exclusivamente los Estados legítimamente reconocidos. Un segundo, sobre la fuerza como la herramienta que regula el poder. Y, finalmente, el tercero, las agendas de los Estados estaban elaboradas en una lógica de subordinación al tema de seguridad y defensa que lideraban los intereses nacionales (Keohane y Nye, 1989:40).

La interdependencia parte de considerar que las relaciones internacionales no son un campo exclusivo de los Estados ni que su principal quehacer se desarrolla en el ámbito militar y de la seguridad. Se trata de dimensionar el poder con características globales (Keohane y Nye, 1988:50), lo cual presupone la existencia de actores de tipo privado o no gubernamental que junto con los Estados enfrentan condiciones de vulnerabilidad y sensibilidad en aspectos que rebasan la seguridad y la defensa pero que con frecuencia son del ámbito de la economía y el comercio.

Los presupuestos fundamentales de la interdependencia son principalmente tres. El primero, afirma que existe una amplitud de relaciones que pueden darse en el escenario internacional por la diversidad de canales múltiples de relacionamiento, donde si bien, las más relevantes, por su carácter formal, son entre Estados también se encuentran aquellas que se producen entre agencias gubernamentales, élites políticas, comerciales, organismos transnacionales, empresas y las mismas organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. Respecto a la fuerza, segundo argumento, si bien puede ser una herramienta del poder global frente a la seguridad, se puede afirmar que existen aspectos que no se relacionan necesariamente a la sobrevivencia militar de los actores sino que son intereses de carácter privado e inclusive de política doméstica que pueden ser alcanzados a través de ciertas complementariedades y cooperación entre actores. Por ende, la agenda internacional tiene otras estrategias que son alcanzadas a través de la negociación por intereses más que por la aplicación de la

fuerza. Su fundamento último, se refiere a las agendas internacionales que no están construidas jerárquicamente por una subordinación a los temas militares de defensa, sino por intereses de los Estados que muchas veces son de carácter económico y comercial donde lo militar dificulta su consecución.

Por ello, la presencia de la organicidad internacional es fundamental. El sistema internacional requiere de foros donde exista una representatividad de los Estados, ya que es donde la cooperación y complementariedad tienen su campo de negociación. A diferencia de los realistas para los que la búsqueda de hegemonía y el uso de la fuerza logra la imposición del poder absoluto, para la interdependencia las ganancias pueden ser totales o relativas dentro del poder global. En todo caso las instituciones internacionales viabilizan un control de costos frente a los riesgos de las vulnerabilidades de sus miembros. Se fomenta un cierto control ético ante la posibilidad de traición que tome ventaja de las vulnerabilidades y produzca sensibilidades inmanejables. Finalmente, un elemento fundamental reconocido por la interdependencia compleja es la circulación de información con mayor transparencia. (Keohane, 1984: p. 79-81).

El escenario de la década de los noventa de la pos Guerra Fría, el fin de la bipolaridad y la existencia de una superpotencia unipolar como los Estados Unidos induce a considerar la primacía de un debate democrático liberal<sup>23</sup>. La promoción de las instituciones internacionales así como la diplomacia de cumbres se convierten en las herramientas más recurrentes de las relaciones internacionales. Todos luchando por consolidar mercados libres, procesos transparentes, ciudadanía y democracia. Siempre se consideró que en regímenes democráticos la paz, para los idealistas, venía acompañada de respeto a sus ciudadanos y desarrollo económico o combate a la pobreza (Stempel, 2003: 163).

A su vez, la pos Guerra Fría planteó retos de interpretación de los nuevos escenarios de la seguridad, lo cual permitió que debates distintos pudieran irrumpir alrededor de cómo interpretar los conflictos desde nuevos actores y una vaga línea entre lo doméstico y lo internacional como tradicionalmente lo había planteado el realismo. Entre ellas se encuentran las escuelas como la Teoría Crítica y la de Copenhague que utilizan enfoques pos marxistas, el pos estructuralismo y el cons-

23 Fukuyama, 1992, en *"The end of the history"* argumentaba que el pensamiento de la democracia liberal se había impuesto a las otras concepciones y que no existía oponente al mismo lo cual planteaba un escenario en donde el conflicto no sería por una contraposición ideológica como se había mantenido en la Guerra Fría, sino que probablemente se establecerían enfrentamientos culturales.

tructivismo. Su discusión se centra en los estudios de la paz, a través de las distintas instancias de la seguridad internacional incluyendo la doméstica (Cox, 2000: 51).

Para la interdependencia como para otras visiones del idealismo, el conflicto se centraría en cómo resolver mediante la cooperación aquellas vulnerabilidades y sensibilidades que podrían de alguna manera afectar a la consolidación del liberalismo y su relación con el desarrollo. Por tanto, la aproximación de análisis a actores no estatales como organizaciones no gubernamentales y otras de carácter civil como herramientas de solución de los conflictos de pos Guerra Fría se convierten en elementos útiles de aproximación a la seguridad por su carácter de complementariedad y cooperación frente a las condiciones de ciertos Estados débiles.

Se podría interpretar que para la interdependencia compleja el conflicto de la seguridad se produce cuándo hay condiciones que generan sensibilidades en los actores internacionales que podrían significar consecuencias costosas en temas militares, económicos, comerciales o ambientales, entre otros. A su vez, esta inseguridad es atribuida, en el caso de los Estados, gracias a su débil institucionalidad y economías frágiles, por lo cual la inseguridad se encuentra estrechamente relacionada con el nivel de desarrollo y las condiciones de pobreza de los Estados (Stivachtis, 2003: 291).

Para América Latina y, en particular, para los países de la Región Andina, la diplomacia de cumbres de los noventa liderada por los Estados Unidos, logró incorporar dentro del ámbito de amenazas a la seguridad, al narcotráfico y al terrorismo. De acuerdo a la interpretación idealista y liberal, estos temas fueron ubicados como una consecuencia de la falta de democracia y de la pobreza. En el principio de la democracia liberal y la paz, existe una interrelación entre Estado, sociedad civil y economía, (Kjell Erling y Harpviken Krinstian, 2010: 29).

La democracia era entendida, para la dimensión internacional de fin del siglo XX, como procesos electorales libres y transparentes, el respeto a la institucionalidad normativa jurídica y los derechos humanos, así como el combate a la corrupción, ya que de no darse estas condiciones, se afirmaba, se generarían situaciones favorables para el desarrollo de actividades ilícitas, por la inequidad (Barreiro, 2002: 243-244). Además se condicionaron las relaciones de comercio entre Estados Unidos y los países de la Región Andina al cumplimiento de parámetros que muestren un ataque efectivo hacia el narcotráfico a través del Tratado de Preferencias Arancelarias.

Este escenario de la democracia liberal permitió que se complementara con herramientas teóricas del constructivismo social que se aproxima al análisis de los discursos e identidades. Estos se van formando alrededor de los fenómenos sociales que logran ser calificados como asuntos de seguridad. La discusión tradicional Estado céntrica de la seguridad es cuestionada y da paso al debate de las visiones antropocéntricas. Se incorpora al **constructivismo** como una mirada de interpretación del conflicto de la seguridad en las relaciones internacionales desde la intersubjetividad y las correspondencias identitarias que se aproximan más a la consolidación de los poderes blandos, lo cual permite explicar cómo, fenómenos generados por actores estatales y no estatales, logran imponer sus temas en la agenda estatal generando nuevas cadenas de causalidad alejadas de la visión defensiva del Estado y llevándolas a esferas sociales (Moller, 2000: p. 4).

Estos discursos se encuentran articulados por símbolos culturales e institucionales que generan identidades. Esta “identidad”, a su vez, es comprendida como aquello que diferencia a cada agente y que se encuentra articulada por intereses comunes (Katzenstein, 1996:5). Las distintas formas de comprender la seguridad por identidades se traducen en normas internacionales que abarcan tres capas. La primera constituida por la institucionalidad internacional formal, seguida por una cultura de relacionamiento político entre agentes internacionales y, finalmente, la construcción de categorías que establecen amigos vs enemigos dentro de las relaciones internacionales (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996: 33-34).

Este proceso de interrelacionamiento genera una “política del poder” (Wendt, 2009: 129). Este poder no está definido por quién puede ejercerlo sobre otros, sino como el resultado colectivo de discursos y comportamientos que lo van definiendo y redefiniendo y que relativizan la categoría frontera y soberanía. O sea, el poder, por sí mismo, carece de significados. Solo en la medida de la intersubjetividad de los agentes se logra delinearlos y establecer un estado de guerra o la paz.

Las identidades son construidas en el constante relacionamiento intersubjetivo social. En la lógica del espejo, en el reflejo en relación al otro, ya que se trata de una forma de identificación y definición social establecida y reconocida de manera colectiva por otros actores sociales. Estas identidades responden a intereses que las definen y que no son inmutables sino dinámicas en el tiempo por responder a procesos temporales que se reconstruyen identitariamente. Los agentes, por lo gene-

ral, no poseen una sola identidad sino que por la multiplicidad de sus intereses pueden tener varias identidades (Wendt, 2009: 133). Frente a ello se encuentra la institucionalidad, que se caracteriza por un fuerte rasgo de estabilidad, un conjunto de normas que perduran en el tiempo y que es producto de una convencionalidad social, muchas veces limitada por las normas y leyes que le garantizan su permanencia ya que no puede ajustarse a la dinámica de las relaciones sociales que van fijando nuevos intereses y desalentando otros.

Durante la primera década de la pos Guerra Fría, los postulados teóricos de la interdependencia compleja permitieron viabilizar una nueva forma de plantear los conflictos de la seguridad, tradicionales del realismo. La economía, el libre comercio, la cooperación, los derechos humanos, los procesos electorales libres y transparentes así como la forma de mirar la agenda internacional de la seguridad desde una perspectiva que abarque otros aspectos distintos a la clásica defensa de los Estados y la participación legítima de actores no gubernamentales transnacionales como voces válidas en las discusiones globales, lograron establecer una flexibilidad conceptual frente a las nuevas vulnerabilidades, sensibilidades y amenazas de un mundo globalizado, gracias al acceso libre a la información y la tecnología. Así también, el constructivismo ha permitido dar una cierta explicación de causalidad tanto a las amenazas de seguridad tradicionales como a las multidimensionales de carácter transnacional, gracias al cuestionamiento de los presupuestos teóricos positivistas sobre el papel de los Estados como agentes prioritarios en los escenarios internacionales y considerar que la seguridad está atada a la defensa sino que es un producto discursivo que propone y elimina aspectos conforme a las políticas del poder entre los actores (Buzan, Wæver y Wilde 1998: 76).

## **Información, seguridad y el poder blando**

El punto de quiebre en la pos Guerra Fría indiscutiblemente fue el ataque a las Torres Gemelas o 9/11. La década de los noventa se la había entendido como la victoria de los presupuestos liberales, de la democracia representativa, de los procesos de integración, de la paz, del progreso económico y comercial. Si bien se habían perfilado amenazas transnacionales y globales, los debates teóricos de la seguridad se habían concentrado en ampliar sectores de análisis del conflicto que los propuestos por el tradicional realismo, lo cual significaba abarcar as-

pectos más allá de lo militar y que incluyeran conceptos como ambiente, desarrollo, pobreza, violencia entre otros. El ataque terrorista del 9/11, volvió a destacar la seguridad como un aspecto preponderante de las relaciones internacionales para la primera década del siglo XXI.

El evento del 9/11 permitió evidenciar la ambigua línea entre la seguridad doméstica y la defensa externa, la existencia de amenazas no ligadas a políticas de Estado, el impacto que pueden causar los grupos transnacionales organizados y la falta de respuestas desde la teoría realista, a estos hechos. Wendt toma como punto de partida crítico frente a la primera década del siglo XXI, los postulados realistas de la existencia de un orden mundial anárquico y la herramienta de la autoayuda como mecanismo de sobrevivencia de los Estados. En realidad, para los constructivistas, los intereses del Estado no se encuentran predeterminados, son el resultado del proceso de interacción social (Katzenstein, 1996: 2) .

La superpotencia de los Estados Unidos muestra una gran vulnerabilidad frente a una acción terrorista no estatal. La fórmula realista empleada por la política estadounidense de evidenciar su poderío militar frente a su posible agresor, no podía ser aplicada en este nuevo escenario. En realidad no se encontraban dentro de sus hipótesis de conflicto la posibilidad de un ataque doméstico a su población con el nivel de impacto que tuvo. El gran desarrollo de su armamento era poco útil frente al enemigo existente.

En este contexto el debate de Josep Nye es establecer nuevas presupuestos de análisis sobre el conflicto de la seguridad a través de cómo entender el poder en la “revolución de la información”. El punto de partida para su análisis es la consagración de los Estados Unidos como potencia unipolar de pos Guerra Fría. Si bien uno de los principios de la interdependencia es el intercambio de información, gracias a la evolución tecnológica y al acceso masivo hacia ella, el ámbito de la seguridad ha cambiado dramáticamente en la pos Guerra Fría<sup>24</sup>. La información sobre seguridad y tecnología de armas de destrucción ma-

---

24 Para Nye existen cuatro causas principales para afirmar que la revolución de la información es un hito de cambio de las relaciones internacionales. La primera las ventajas económicas y de mercados actualmente son por la información principalmente emitida por cine y televisión, La segunda, el abaratamiento de costos beneficia el acceso a la información pero quien domina este mundo es quien genera información. Al parecer este campo sigue liderado por las potencias como Estados Unidos , Gran Bretaña o Francia que conducen a la apreciación de la información desde una determinada óptica. Tercero, los generadores de información son quienes imponen metodologías que deben ser aceptadas por quienes compran, en el campo militar es fundamental, porque la ventaja la siguen teniendo aquellos que crean las metodologías. Cuarto, frente a las nuevas amenazas de actores pequeños ya sean estatales o no estatales el uso de la fuerza militar ya no es un mecanismo de negociación sino el nivel de información que se genera y se conoce (Nye, 2003: 356).

siva ha dejado de ser una potestad de los gobiernos que las desarrollan como conocimiento estratégico y ha permitido que de alguna manera actores no estatales -como es el terrorismo- no sólo accedan a ella, sino logren fortalecerse de su implementación (Nye, 2002:10).

La virtualidad como un campo de generación de redes y comunidades cuestiona los parámetros clásicos de la seguridad. La soberanía como una expresión de la territorialidad y las fronteras se relativizan frente a lo intangible de la información virtual y su velocidad. El alcance transnacional de la información, entre estos nuevos actores, impide a los Estados controlar la licitud de su uso. Su dinamismo logra competir con la capacidad de ajuste de las estructuras institucionales estatales quedando estas últimas limitadas frente a la versatilidad de la comunicación de herramientas como el Internet (Nye, 2002:73-75). Los controles tradicionales de los Estados hacia su seguridad resultan insuficientes frente a comunidades transnacionales complejas y donde lo militar es poco eficiente.

Su punto de inicio es evidenciar la importancia del discurso como el elemento clave para descifrar los procesos de **seguritización**<sup>25</sup> de las agendas internacionales ya que estas son producto de las interrelaciones subjetivas entre los distintos actores. Aún más, en una década donde la información se ha convertido en un canal abierto cuyo espectro de llegada es amplio e infinito, diferenciado exclusivamente por las prácticas particulares de cada actor (Wendt, 2009: 147). Si bien para muchas escuelas, especialmente la realista, el 9/11 se consideró un hito que retomaba los postulados de la seguridad clásica de la sobrevivencia, para los constructivistas, al contrario, fue el cuestionamiento de categorías clásicas como la soberanía, el poder de las grandes potencias, la racionalidad de los Estados y la frontera entre la doméstico y lo externo (Buzan y Hansen , 2009: 254-255).

La discusión básica se enfoca en las concepciones tradicionales como Estado, soberanía y seguridad. La noción de Estado comprendida como una convención social desde Westfalia cuyos elementos constitutivos son territorio, población, ordenamiento jurídico y una legitimidad internacional. Todas estas categorías se encuentran íntimamente representadas por el concepto de soberanía que es proyectada en dos dimensiones: capacidad de decidir y control territorial. De estas consi-

---

<sup>25</sup> "Seguritización", se trata de un concepto cuyo origen es la visión teórica constructivista que plantea la incorporación de temas que no pertenecen naturalmente al ámbito de la seguridad pero que debido a la percepción social de amenaza se incorporan a las agendas estatales de defensa y seguridad.

deraciones, el realismo ha generado un discurso de la seguridad nacional, como un presupuesto inmutable (Wendt, 2009: 149).

La llamada “paradoja de la plenitud” de Nye es lo que enfrenta actualmente el poder que no tiene rostro, ni territorialidad, ni origen identificable además de acceso incontrollable a fuentes abiertas de datos. La gran emisión de información constante hace que sea un recurso inconmensurable como poco clasificable para su uso. Por ello la credibilidad se convierte en un parámetro de legitimación del poder que de alguna manera discierne la información en válida. El poder entendido como la capacidad de obtener los resultados deseados en la revolución de la información de alguna manera ha logrado redefinirse en su acceso y ejercicio a través de usuarios en número infinito (Nye, 2002: 84). Pero esto a su vez evidencia la necesidad de mirarlo desde dos perspectivas la del poder duro y la del blando. O como la del impuesto y el inducido. El primero, el poder duro, como la herramienta clásica del uso de la fuerza respaldada por capacidades tales como militar, política, económica, territorio, población entre otras. Se ejerce a través de amenazas o incentivos y generalmente se expresan de manera económica y militar. El segundo, el blando se implementa por medio de mecanismos que logran adhesiones hacia los intereses del actor hegemónico sobre información creíble y legítima. Este apoyo, al carecer de coerción logra gran validez internacional y no produce grandes resistencias (Nye, 2003: 354).

Esta posible conflictividad puede ser resuelta por nuevos discursos que logren cambiar la convencionalidades de los agentes, ya que la territorialidad como un elemento fundamental de la soberanía de un Estado se relativizó. Este momento ocurrió cuando el impacto causado domésticamente no pudo ser controlado bajo los supuestos de la seguridad nacional, como en el 9/11. Es así como las estrategias utilizadas por actores no estatales terroristas se alejan de las amenazas clásicas pero causan un gran impacto en la población de un Estado mostrando una gran vulnerabilidad de su seguridad (Wendt, 2009: 150) (Buzan, Barry y Lene Hansen , 2009: 244-245). Estos aspectos podrían generar en el siglo XXI nuevos discursos que motivarían una posible transformación sobre la estructura del sistema así como de los elementos constitutivos de la seguridad. La convención alrededor del Estado-nación clásico podría ampliar las consideraciones de temas que deben ser preservados.

El poder suave seduce a través de símbolos culturales y la emisión de mensajes que a través de varios canales logran generar signos globalizantes que van convirtiéndose en vivencias cotidianas. A ello deben sumarse condiciones para la aplicación del poder suave como la identificación de temas de carácter mundial que permitan una vinculación de los distintos actores, así como el fortalecimiento de una institucionalidad internacional que permita ubicar como temas de agenda global, los aspectos identificados que producen adhesión. Por otra parte, la aplicación del poder suave no excluye el uso del poder duro. Por el contrario, este último podría lograr establecer los límites del conflicto de tal manera que el poder suave pueda ejercerse como una alternativa de balance o como una instancia de mediación entre los Estados grandes, medianos y pequeños (Nye, 2003:361-362).

El escenario una vez acabada la Guerra Fría, según está aproximación es para el poder blando. El 9/11 mostró como el poder duro de los Estados Unidos quedó indefenso frente al ataque terrorista. Las respuestas militares de defensa tan usadas durante el escenario bipolar carecieron de capacidad de solución. Por el contrario, las ofensivas de ataques, como expresión del poder duro, a Afganistán, no obtuvieron los resultados esperados. En contraste, el uso del poder blando estadounidense por medio de los medios de comunicación como televisión, cine o el mismo internet ha logrado establecer temas de su interés como problemas globales.

Pero este entramado del poder blando frente a la revolución de la información, si bien ha logrado una mayor concertación en la elaboración de agendas globales, también ha evidenciado una gran limitación sobre la capacidad de decisión de los Estados sobre su política exterior y de seguridad. El libre acceso que ha logrado brindar la tecnología a sus usuarios ha logrado procesos independientes de generación de redes tanto lícitas como ilícitas que mediante mecanismos de intercambio de información han incidido de manera directa en la seguridad.

Por una parte aquellos grupos no gubernamentales y actores privados que mediante medios de comunicación logran posicionar sus temas en agendas internacionales, gracias a la información que poseen y los canales de intercambio con que cuentan, lo cual evidencia por una parte una línea cada vez más difusa entre lo doméstico y lo internacional. Por otra parte, el relativo concepto de soberanía de los Estados como la capacidad de defensa territorial y de identificación de

los intereses nacionales. A ello se suman las relaciones entre grupos no estatales de actividades ilícitas como crimen organizado o terrorismo que mediante la información y su libre acceso han logrado producir impactos importantes a la seguridad de los Estados, como el 9/11.

Para Nye, esta misma revolución de la información ha permitido que la inteligencia en los Estados se redimensione. Por una parte, gracias a los múltiples canales de información, se han logrado complejas redes entre servicios de Inteligencia entre Estados que se han convertido en la herramienta más importante de contención, prevención y desarticulación de las amenazas dentro de un concepto de cooperación (Nye, 2003: 330). Y desde otro ángulo, la inteligencia se ha convertido en una instancia fundamental de los Estados frente a la “paradoja de la abundancia”, ya que frente a la producción infinita de información, la posibilidad de análisis y discernimiento de información útil, cada vez más sobrepasa las capacidades de la institucionalidad y sus cuerpos de seguridad.

Este proceso de tener la capacidad de recolectar, analizar y generar un producto para la toma de decisión, que es el quehacer de la Inteligencia, es lo que permite otorgar poder a los Estados. Esto, a su vez, dependiendo de la destreza para lograr identificar la oportunidad y el análisis de nuevos ángulos de los conflictos que permitan anticiparse o desarticular las amenazas globales, ubican a los Estados en calidad de potencias o no (Nye, 2003: 330). La Inteligencia entonces, es una instancia en donde se logra no sólo identificar los posibles conflictos y sus distintas dimensiones, sino que de sus resultados, los Estados pueden establecer sus estrategias para el uso del poder blando o duro en el enfrentamiento de los distintos conflictos.

Evidentemente, para Nye, la importancia de la Inteligencia no es reciente sino que se ha evidenciado en la pos Guerra Fría como una instancia fundamental del conflicto de la seguridad frente a las fuentes innumerables de información, ya que tradicionalmente se consideraba a la inteligencia como un oficio de la seguridad del Estado pero actualmente compite con actores no estatales que tienen acceso a la misma información (Wark, 2008: 4).

De hecho con frecuencia se han violado los sistemas de encriptamiento de la información clasificada de los Estados vulnerando y exponiendo los intereses nacionales inclusive de las potencias. Para Nye actualmente existe una apropiación de lo público desde los agentes privados. Lastimosamente los Estados frente a la avalancha de medios de

acceso a la información no pueden controlar su circulación mediante políticas públicas, (Dupont, 2008: 24) lo cual genera amenazas para los Estados de consecuencias impredecibles. Por tanto, la presencia de agentes no estatales transnacionales en la primera década del siglo XXI, ha complejizado el conflicto de la seguridad por disputar el poder internacional. Los mismos rivalizan con los actores tradicionales del escenario internacional, como los Estados, produciendo relaciones asimétricas donde la identidad de uno de los confrontados no se conoce (Nye, 2003: 96).

### **La interdependencia y la inteligencia:**

La interdependencia compleja se ubica dentro de las **escuelas teóricas racionalistas**<sup>26</sup> que agrupan dentro de sí a las liberales y a los neo-institucionalistas, cuyas entradas de análisis se enfocan en los estudios de la paz (Hay, 2002: p. 14). Esta, parte de una premisa fundamental que es “la paz está garantizada por el fortalecimiento de la democracia”. Esta concepción presupone que la paz se encuentra garantizada a través de valores universales como la democracia, el ejercicio ciudadano, la búsqueda de alcanzar los intereses domésticos y de un Estado cuya labor es ser un agente de paz y curador de la seguridad para sus gobernados.

El paradigma ejemplificador de este proceso fue la creación de las Naciones Unidas, la misma que actualiza en el debate de la seguridad, la visión del conflicto mantenida por el idealismo<sup>27</sup> que es la preservación de la paz y la justicia por medio de la creación de un sistema internacional como mediador de las relaciones estatales (Orozco, 2006: p: 162) que marque una moral universal, convenciones y normas de cumplimiento homogéneo y genere lógicas cooperativas de sobrevivencia.

El debate de la interdependencia compleja se centra alrededor de establecer un contraste con los presupuestos del realismo que prioriza a la seguridad militar sobre cualquier otro tema de agenda así como considerar a los Estados como actores esenciales en las relaciones internacionales. A diferencia del realismo, destaca temas como lo eco-

26 Son escuelas positivistas que privilegian el estudio de las estructuras ideales ligadas fuertemente a un orden normativo.

27 Dentro del idealismo tenemos como principal exponente a Kant quien traslada su concepción del Estado de Derecho hacia el ordenamiento jurídico internacional que regula las relaciones entre Estados. Lo cual apela a un conjunto de normas éticas de cumplimiento universal que promueva un gobierno internacional que medie los conflictos. Otro exponente también es Grocio, con una fuerte visión liberal y su visión del conflicto relacionado a las relaciones comerciales y económicas.

nómico y comercial dentro de los intereses de los Estados que no requieren de condicionamientos con la defensa y la seguridad y que se encuentran siempre presentes.

Por otra parte, dentro de la línea de análisis idealista, considera que la cooperación y la complementariedad de capacidades entre actores internacionales, es su negociación natural, ya que ello evitaría altos costos que se producirían en una confrontación o conducta competitiva entre ellos. Esto podría propiciar la implementación de estrategias de seguridad militar que alterarían el ambiente de paz. Por ello, es importante mantener e impulsar las institucionalidades internacionales para que sean un foro donde esta convivencia complementaria ocurra.

Uno de los principales argumentos de la interdependencia es la existencia de actores no estatales así como de canales de comunicación e intercambio de información entre ellos. Si bien inicialmente estos elementos se orientaban a justificar cómo los temas de economía y comercio tenían una dinámica de actores no estatales, en la pos Guerra Fría adquiere para esta teoría una importancia fundamental ya que asegura que se trata de una revolución de la información donde todas las relaciones de poder dependen del intercambio y la precisión de segmentar, además de comprender la “paradoja de la abundancia”. Los Estados son retratados en esta época como estructuras institucionales limitadas frente al dinamismo que se produce por el libre acceso a la tecnología e información, lo cual cuestiona la vigencia de las estrategias realistas para la resolución del conflicto de la seguridad.

De todas maneras aún se mantiene la visión del conflicto desde la esfera de la amenaza externa al Estado sin que su escenario doméstico sea determinante para la negociación en el orden internacional, pese a considerar que las agendas internacionales son cada vez más el resultado de una conjunción entre intereses domésticos impulsados por actores no estatales globalizados y los intereses internacionales. Desde esta perspectiva, se podría suponer que el conflicto de la seguridad está relacionado con el nivel de vulnerabilidad de los Estados frente a la información y al acceso de redes transnacionales en sus intereses nacionales, economía y comercio así como las sensibilidades que producen aquellos eventos de impacto global sobre la seguridad de los Estados, como es el caso del 9/11.

La inteligencia, según Nye explícitamente se ha referido, es una instancia determinante en la era de la revolución de la información más de lo que fue en la Guerra Fría. Las razones son múltiples pero

entre las principales se podría señalar que se constituye en el único nivel que tienen los Estados para identificar más allá de sus objetivos nacionales, la información que se produce libremente, clasificarla, analizarla y convertirla en un producto que permita establecer los distintos ángulos de un problema. La capacidad de poder emitir y difundir con anticipación estos productos de Inteligencia otorga mayor o menor poder en el escenario internacional (Phythian, 2009: 59). Para Nye, esta ventaja la siguen teniendo los países que son capaces de lograr generar tecnología y que tienen la credibilidad para emitir versiones sobre posibles conflictos de la seguridad.

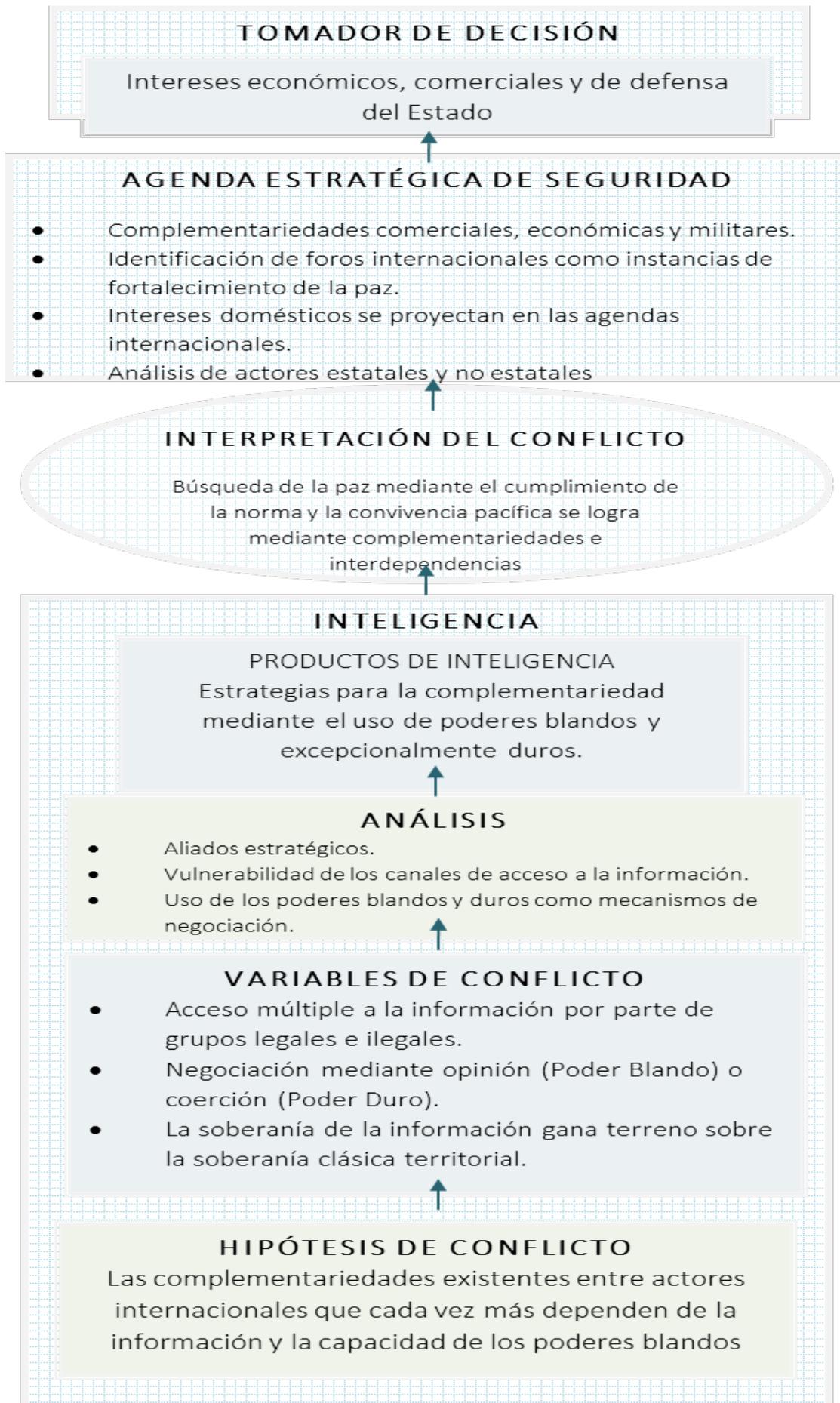
Estos procesos en el siglo XXI se han complejizado tanto que ahora ni siquiera las labores de inteligencia son ya potestad exclusiva de un Estado porque inclusive, se compite con agencias privadas. Generalmente se trata de comunidades entre agencias estatales y, en ocasiones, privadas, que establecen lazos de cooperación para el trabajo tanto estratégico como táctico (Dupont, 2008: 15). Por ello, uno de los debates frente a la revolución de la información es la necesidad de adaptar conceptos como soberanía estatal, a las realidades actuales que relativizan lo territorial y que constantemente se encuentran produciendo impactos domésticos sobre la seguridad no sólo de los ciudadanos sino sobre la institucionalidad estatal.

Por ello a través de esta reflexión, es importante proponer un modelo de interpretación del conflicto, a través del entendimiento de los poderes blandos y la revolución de información, donde la inteligencia es la instancia de resolución del conflicto, para lo cual podría ser graficado de la siguiente manera en el cuadro que se adjunta en la siguiente página.

## **Conclusiones**

La pos Guerra Fría se ha caracterizado, principalmente, por un gran desarrollo tecnológico y una ciudadanización de su uso. La capacidad de acceder a herramientas de alto desempeño como el Internet, que se ha convertido en un ámbito de fácil acceso, permitió que la información pase de ser casi exclusivamente de los niveles estratégicos militares de los Estados, hacia todo aquel que contará con un equipo para ello.

La inteligencia adquiere mayor importancia por tres razones fundamentales. Primero, se evidencian las estrategias, impactos, daños y



falta de límites entre las garantías ciudadanas y los intereses del Estado que se practicaron en la Guerra Fría generando mecanismos de juzgamiento e implementación de controles. Segundo, la diversificación de fuentes abiertas de información vulneraron los “secretos” de los Estados. Tercero, la inteligencia también pasa de ser una actividad considerada estatal a competir con servicios privados así como criminales.

Las nuevas discusiones se han centrado en el conflicto de la seguridad desde una interpretación teórica de las relaciones internacionales y los estudios de seguridad donde el poder de la información, su acceso y transnacionalidad han moldeado un nuevo conflicto. La interdependencia también tuvo que mirar más allá de las complementariedades y apostar a la convivencia pacífica mediante la negociación de otra naturaleza no militar denominada “poderes blandos” y remarcar la importancia de la información. Esta última entendida como una herramienta que brinda ventaja a quien la posee con anticipación y la analiza cuya única instancia es la Inteligencia.

Si bien la transparencia y libre acceso a la información se ha convertido en una conquista ciudadana universal, esa misma capacidad ha vulnerado cada vez más a la seguridad de los Estados. Pero tal vez, el salto más grande que la información y la inteligencia ha dado, sobre todo en la primera década del siglo XXI, es la de convertirse en un derecho de los Estados a su privacidad lo cual pone en discusión la clásica concepción de la soberanía territorial y la capacidad de determinación de los Estados exponiendo nuevas formas de soberanías. El acceso no permitido o violación de redes de información de los Estados genera grandes vulnerabilidades por el no rostro de sus enemigos lo cual la convierte en una amenaza permanente sin conocer su objetivo de desarticulación y, peor aún, sus responsables. La inteligencia, actualmente, tiene un constante ejercicio de proteger al Estado no sólo en sus dimensiones clásicas sino en la custodia de la información sensible como resguardo y seguridad de las vulnerabilidades y amenazas actuales.

## Referencias bibliográficas

- Barreiro, Katalina (2002). "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos". En: Adrián Bonilla. Orfeo en el Infierno (231-330). Quito. Flacso-Ecuador.
- Der Derian, James (1994). "Anti-Diplomacy, Intelligence Theory and Surveillance Practice". En Wark Wesley K.. Past, Present and Future? (pp.29-51), Canadá. Frank Cass.
- Dupont, Allan (2005). "Intelligence for the Twenty-First Century". En: Wesley K.Wark . Twenty-First Century Intelligence (p. 16-39). Nueva York. Routledge.
- Fry y Miles, Hochstein K (1994). "Epistemic Communities: Intelligence Theory and Surveillance Practice". En Wark Wesley K. Espionage: Past, Present and Future? (p. 3-16). Frank Cass. Canadá.
- Hay, Colin (2002). Political Analysis. England, Palgrave
- Keshena, RobertO. (1984). After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.Princeton: Princeton University Press.
- Keohane y Nye. (1988). Poder e Interdependencia: la política mundial en transición, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Kjellman Kjell Erling y Berg Harpviken Krinstian, Civil Society and the State-. En Thania Paffenholz . Civil Society and peacebuilding ( p. 29-42). Londres. Lynne Rienner Publisher.
- Nye, Joseph (2002). La paradoja del Poder Norteamericano. Madrid. Taurus.
- Nye, Joseph(2003). Soft power and conflict management in the information age. En United States Institute of Peace Turbulent Peace. The challenge of managing International Conflict (p. 353-364). Washington D.C. United States Institute of Peace Press.
- Martini, Fulvio (2004) Intelligence for Peace, The Role of Intelligence in Times of Peace, Routledge Curzon, London.
- Orozco, Gabriel.2006. "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales." En Revista CIDOB d'Àffers Internacionals. N°72. Pag 161-180. Barcelona.
- Phythian, Mark. (2009). "Intelligence theory and theories of international relations: Shared world or separate worlds?". En: Loch K. Johnson, Intelligence Theory Key questions and debates (67-89), Routledge, New York
- Sims, Jennifer. (1995). "What is intelligence information for decision makers". En Godycon, Roy; May, Ernest y Schmitt, Gary. U.S. Intelligence at the crossroads: agendas for reform (p. 3-16). Washington: Brasseys.
- Stempel, John (2003). Contemporary Diplomacy and Conflict Resolution: The Interwining . En Stuart Nagel . Policymaking and Peace a multinational anthology (p. 159-180). Nueva York. Lexington Books.
- Stivachtis, Yannis. (2003). Violent Conflict, Security, and Development. En: Lanham. Policymaking and Peace a multinational anthology (p. 285-310). Nueva York. Lexington Books.
- Wark, Wesley (2008), Introduction: "Learning to live with Intelligence". En: Christopher Andrew, Richard J. Aldrich y Wesley Wark. Twenty-first Century Intelligence (p. 522-532) . Routledge, London.



---

# **RIESGOS Y AMENAZAS EN AMÉRICA LATINA. PROPUESTAS DE INTERPRETACIÓN**

**Lucía Dammert & Sebastián Briones**

ESPACIO EN BLANCO

América Latina enfrenta múltiples riesgos y amenazas para un desarrollo en paz, equidad y respecto de los derechos humanos. Más allá de las tradicionales estructuras de análisis de los riesgos y amenazas, se requiere de una perspectiva analítica que enfatice en la necesidad de profundidad por encima de la generalidad. Así, los índices desarrollados para el análisis global de la problemática en sus diversas aristas son un paso importante de avance pero no son suficientes.

El presente artículo presenta una breve recapitulación de estos debates y propuestas de interpretación así como propone la necesidad de avanzar con marcos explicativos interpretativos que permitan entender los procesos latinoamericanos en su diversidad. Incluyendo la multiplicidad de riesgos y amenazas que reconoce la literatura, se pone énfasis en la necesidad de enfrentar aquellos vinculados con el crimen organizado y los mercados ilegales reconociendo el rol que juega la corrupción. Así, en muchos países la amenaza del crimen organizado no se enfrenta con el Estado sino más bien con una parte que no ha sido cooptada para permitir actividades ilícitas. Esta perspectiva analítica implica reconocer que, en diversos espacios, aquellos que están en la búsqueda de soluciones, son parte del problema.

El artículo busca ser un disparador de un necesario debate donde múltiples niveles de interpretación son incluidos pero también donde se pone en duda diversas afirmaciones tradicionales. La provocación del artículo pretende potenciar un debate que aún se enmarca en la literatura académica pero que requiere pasar a ser considerado en las estrategias de desarrollo de nuestros países y la región en su totalidad.

### **Amenaza y riesgo: un problema de delimitación**

Los conceptos de amenaza y riesgo requieren de una mayor delimitación conceptual. Dado su amplio uso, la amenaza es un término que puede conducir a error. En las últimas décadas se ha empezado a utilizar para cubrir cada vez más fenómenos, hasta llegar a un punto en que las diferentes definiciones son contradictorias. Collier & Mahon han abordado ampliamente el problema del “estiramiento conceptual” que puede terminar generando un proceso de mayor abstracción y generalización que permita abarcar más casos, incluso en ocasiones dejando de lado algunos atributos (1993, pág. 845). El contrario es también posible, es decir abrir espacios de definición con mayores atributos a costa de relevar menos casos (Collier & Levitsky, 1997, pág. 436). En este proceso

no hay un camino correcto, sino que se requiere reconocer las complejidades de la definición amplia o restrictiva para el desarrollo de análisis de cada contexto.

Ahora bien, más allá del tipo de definición de la amenaza es de especial relevancia distinguirla de dos otros fenómenos. En primer lugar, la diferencia entre amenaza y riesgo donde el primero contendría un componente volitivo (la intención de causar daño o la percepción del mismo), como la amenaza militar de un Estado a otro. Por otro lado, el riesgo tendría principalmente una forma no intencional, como el riesgo de desastres naturales. Si bien la distinción es clara en la literatura en español, en su versión en inglés no se hace una mirada diferenciadora (Briones, 2015, pág. 218). En segundo lugar, la distinción entre amenaza y vulnerabilidad que propone Buzan pone hincapié en que la primera proviene de algo externo mientras que la vulnerabilidad tiene un origen interno (Buzan, 2007, pág. 104). Como el mismo autor propone, la distancia conceptual entre ambos conceptos no es significativa y puede haber al menos una relación recíproca entre ellos.

Una tercera definición conceptual básica para avanzar en el conocimiento de la temática es la propuesta por Deac & Grigora (2014, pág. 78) quienes proponen revisar la combinación de la intencionalidad o no intencionalidad, siendo el ambiente desde donde se produce la fuente de inseguridad lo que determina la naturaleza de la misma. De esta forma en una tabla de doble entrada se pueden identificar las características de conceptos como la amenaza, el riesgo y las vulnerabilidades.

Un punto importante de mencionar es el carácter potencial de las amenazas, donde la fuente de inseguridad no tiene que haber ocurrido para que pueda ser considerada como problemática. Pero depende de la capacidad de estimar esa posibilidad, tanto como de la gravedad del mismo. De ahí la clásica distinción entre probabilidad de ocurrencia y el grado de daño/impactos/consecuencias. Pero queremos llevar este punto un poco más allá: ¿Cualquier fenómeno puede ser considerado una amenaza independientemente de que tan lejano esté de la causa del daño? Esta es una pregunta no solo ontológica sino también ética: si clasificamos toda causa como fuente de peligro podemos terminar tratando fenómenos muy distintos entre sí como riesgos. La migración y la radicalización pueden tener un rol en el desarrollo del terrorismo internacional (Horgan, 2008). Pero clasificar automáticamente a los migrantes como un problema es una decisión controversial pues implica priorizar la vida de algunos seres humanos por

sobre la de otros. Más aún, tratar a la migración de la misma forma que la radicalización parece exagerado. Esto nos retrotrae, entre otras cosas, a la distinción clásica entre causas proximales y causas distales.

Producto del análisis anterior, y dado que lo que queremos abarcar las amenazas en el más amplio sentido del término usaremos una ampliamente inclusiva es decir “La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de que un evento dañe un bien o valor importante” (Briones, 2016, pág. 50)

## **Operacionalización de riesgos y amenazas.**

Más allá de la delimitación conceptual de las amenazas se torna clave revisar la diferencia entre nuevas y antiguas. Si bien el concepto de nuevas amenazas no es nuevo (Linares, 2003), las antiguas o tradicionales estarían principalmente vinculadas con la tipología de Rice (1990) sobre guerras que las divide en tres tipos: (a) la guerra convencional; (b) la guerra nuclear y (c) la guerra irregular. Ellas sin embargo, no darían cuenta adecuadamente del fenómeno del terrorismo. Si bien algunos incluyen al terrorismo dentro de la guerra irregular, podemos considerarla un tipo enteramente diferente de fenómeno. Así, la “guerra contra el terrorismo” no es más que otro caso de estiramiento conceptual, como lo fue en su momento la “guerra contra el crimen”: no siendo el “enemigo” un Estado territorial, no hay bordes ni frentes, ni ejércitos con combatientes identificables.

Por otro lado, Naím propone las “Cinco guerras de la globalización” (Naím, 2003, págs. 30-34) que incluyen temáticas de amenaza interna y no se vinculan con las guerras entendidas tradicionalmente:

- Tráfico de drogas.
- Tráfico de armas.
- Delitos contra la propiedad intelectual.
- Tráfico de personas.
- Lavado de dinero.

A ello el propio autor agrega lo que denomina “otros frentes” (Naím, 2003, pág. 32):

- Tráfico de órganos humanos.
- Tráfico de especies en peligro.
- Arte robado.
- Desperdicios tóxicos.

A ello se podrían sumar los problemas de los desastres naturales y el cambio climático, aunque su condición como amenaza o bien como causa de amenazas es un punto a debatir. En total previamente se han mencionado 15 tipos de fenómenos entre los cuales al menos en 10 casos la información es difícil de obtener dado que por su propia naturaleza son ilegales y por ende los actores vinculados tiene un incentivo para esconder su ocurrencia. La información que tenemos al respecto puede ser obtenida en base a lo que los gobiernos alcanzan a detectar y detener o bien a lo que se hace público. Pero esa información tiene dos problemas: primero, los gobiernos tiene un incentivo a no publicar todo lo que saben pues eso podría revelar sus métodos o fuentes. Y en segundo lugar, lo que los gobiernos detienen o detectan es solo una proporción de las actividades ilegales que realmente ocurren.

Consecuencia directa de lo anterior es que la información sobre amenazas va a estar sesgada hacia aquellas que más fácilmente se pueden cuantificar, es decir las producidas por un conflicto armado o aquellas derivadas del cambio climático o desastres naturales.

### **Generación de tipologías**

Munck señala algunas precauciones sobre los mecanismos de agregación de información, lo que atañe directamente a las bases de datos existentes. En términos muy breves señala que hay dos criterios esenciales en toda forma de sintetizar información: la compensación y la interacción (Munck, 2009, págs. 48-50). La compensación se refiere a si “un alto puntaje en un indicador puede compensar o reparar por un bajo puntaje en otro indicador” (Munck, 2009, pág. 49). La interacción en cambio, dice relación con el hecho de que “un alto puntaje en un indicador es afectado o está aislado del puntaje en los demás indicadores”. Ello da origen, entre otras posibilidades a cinco reglas de agregación: Multiplicación, Mínimo, Media Geométrica, Media Aritmética, y Máximo (Munck, 2009, pág. 50). Cada uno de esos criterios ofrece resultados distintos, aun cuando se comience con los mismos datos. Esta es una precaución a tener en cuenta, dado que los indicadores influyen en los índices, también lo hacen la forma de tratar esos datos. Aunque no existe un índice que cuantifique amenazas de manera global, diversos ejercicios se han desarrollado que permiten analizar la situación de los países en vinculación con algunas temáticas así como en comparación con otro países.

En primer lugar, el Índice de Paz Global (Institute for Economics and Peace, 2017) intenta cuantificar cuanta “paz” produce un Estado en base a tres grandes dimensiones y 23 indicadores, pero al hacerlo, tiende a enfatizar cuanta violencia efectiva hay en el país, lo que no pondera el carácter potencial de las amenazas. Las dimensiones son (Institute for Economics and Peace, 2016):

- Militarización. La “capacidad militar de un Estado, tanto en términos de recursos económicos comprometidos como de apoyo para las operaciones multilaterales”.
- Sociedad y Seguridad se refieren a “indicadores de los niveles de seguridad dentro de un país, tales como la percepción de criminalidad en la sociedad, el nivel de inestabilidad política y la tasa de homicidios y crímenes violentos”.
- Conflictos Domésticos e Internacionales corresponden a los “indicadores del número e intensidad de las guerras civiles e internacionales en curso”.

En segundo lugar, está el Índice de Estados Frágiles, anteriormente Índice de Estados Fallidos (The Fund for Peace, 2017). Esta forma de acercarse al fenómeno, sin embargo, solamente cuantifica problemas actuales de los países, y no su capacidad de incrementarse o reducirse en el tiempo, pasado y futuro. Dicho de otra forma, esto captura más bien las amenazas que se han materializado en daño, que el daño potencial. Pese a que su nombre se refiere más bien al polo deficiente en la calidad del Estado, lo que hace en clasificar a los distintos países de acuerdo a cuatro dimensiones aditivas. La primera es “Cohesión” que mide tres componentes: el aparato de seguridad, la faccionalización de las élites y los resentimientos grupales (The Fund for Peace, 2017). La segunda dimensión es la “Economía”, que se descompone en: declive económico, desarrollo económico desigual y fuga de cerebros y personas. La tercera es “Política”, que se compone de: legitimidad del Estado, servicios públicos y derechos humanos y estado de derecho. Finalmente, la última dimensión es “Social” y se descompone en: presiones demográficas, refugiados y desplazados internos e intervención externa. A partir de ellas, el índice ubica a cada caso en cuatro grandes categorías: Sostenible, Estable, Preocupante y Alerta, usando una puntuación que va de 0 a 120.

En tercer lugar, tomando en cuenta el fenómeno de las amenazas desde el poder nacional tiene la complejidad que captura principalmente la capacidad de respuesta antes que las amenazas mismas. Para ello

se puede usar el Índice de Capacidades Materiales Nacionales (Project Correlates of War, 01). El índice partió como una manera de cuantificar el poder de las grandes potencias (Singer, Bremer, & Stuckey, 1972), pero luego se extendió a todos los Estados del mundo (Singer, 1987). El índice se construye a partir de la suma de seis subcomponentes: personal militar, gasto militar, producción de acero y hierro, consumo de energía, población total y población urbana total.

En cuarto término, si empleamos un enfoque de sustentabilidad, podemos emplear el Índice de Sustentabilidad Social (Sustainable Society Foundation, 2017) que se produce desde el año 2006 e intenta medir la estabilidad no solo presente sino también el potencial de mantenerse como sociedad en el futuro en torno a tres dimensiones que son medidas por separado: bienestar humano, bienestar ambiental y bienestar económico. Para ello emplean 21 indicadores agrupados en siete subdimensiones: necesidades básicas, desarrollo personal y salud, sociedad bien balanceada, recursos naturales, clima y energía, transición económica y estatus económico. Con ello ordenan a los países desde mayor a menor sustentabilidad.

Finalmente una última aproximación está acotada exclusivamente a los riesgos de desastres naturales. Si bien esto no revela la amplia gama de amenazas y riesgos que un país enfrenta, ciertamente puede medir cierto tipo de problemáticas que los demás indicadores no capturan. El Índice de Riesgos Naturales (Inter-Agency Standing Committee, 2017), está construido en torno a tres dimensiones y seis categorías: peligro y exposición (natural y humana), vulnerabilidad (socioeconómica y de grupo) y falta de capacidad de manejo (institucional e infraestructural). A partir de ello ordenan a los países de mayor a menor riesgo de sufrir por los desastres naturales, tanto por sus condiciones geográficas, como por su capacidad de respuesta.

## **Los riesgos y amenazas en América Latina**

América Latina se encuentra en una situación paradójica. Por un lado, los problemas entre países han sido solucionados o están en ese proceso por vía de la arquitectura institucional internacional y, el conflicto armado más largo de la historia regional ha llegado a procesos de paz importantes durante el año 2016-2017 entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Por otro lado, los niveles de violencia homicida han crecido exponencial-

mente ubicando a la región primera o segunda en el mundo de acuerdo a los estimados internacionales (UNDOC, 2011). De hecho, entre los 20 países con las mayores tasas de homicidios del mundo, más de 10 se ubicaron solo en Centro América y el Caribe. El análisis a nivel de ciudades evidencia una situación aún más compleja con una prevalencia de la violencia alarmante.

De esta forma, si bien en los elementos tradicionales de lo que se podría considerar son las amenazas vinculadas a los conflictos interestatales, las guerras nucleares e incluso aquellas de tipo no convencional tienen un limitado impacto en la región. Sin embargo, la complejidad del concepto de amenaza emerge al instalar los problemas emergentes de las debilidades institucionales, así como la consolidación del crimen organizado en sus diferentes formas. En este binomio la relación es circular debido a que la carencia de capacidades institucionales o incluso la debilidad de las mismas generan un terreno fértil para el desarrollo y consolidación de estructuras mafiosas y de corrupción que alientan el desarrollo de las llamadas guerras de la globalización por Naím (2003).

Sin duda las limitaciones en la capacidad institucional abren espacios de amenaza potencial por la presencia de desastres naturales que traen de la mano problemas vinculados con la seguridad y la salud de las personas. La mínima inversión destinada a sistemas de seguimiento y monitoreo de las condiciones del medio ambiente, así como el desarrollo con poca regulación de las ciudades y actividades económicas han consolidado altos niveles de riesgo que potencian los daños que pueden generar un desastre. Es así por ejemplo que la devastación que trae un terremoto o una inundación se vincula de forma casi directa con la carencia de planes de regulación efectiva del crecimiento de la ciudad, de la localización de infraestructura crítica y la falta de organización social más que con el fenómeno natural directo.

La situación regional es además muy variable. Si bien algunos países, especialmente localizados en Centro América y el Caribe, presentan tasas de homicidio que los ubican entre los primeros del mundo, otros países como Uruguay o Chile presentan guarismos más bien bajos. Adicionalmente la variación es intra-nacional lo que dificulta un análisis agregado a nivel nacional. Así por ejemplo algunas ciudades de Brasil, Venezuela, Argentina y México presentan niveles de violencia y presencia activa de todo tipo de amenazas vinculadas al crimen organizado que las ubican en el ranking más alto a nivel mundial, sin embargo, el promedio nacional es mucho menor. Así, al menos para tratar

las amenazas vinculadas con el crimen organizado es necesario una desagregación territorial que permita identificar los espacios donde la debilidad institucional es aún más evidente.

Una de las principales limitaciones que enfrentan los índices analizados previamente es que para lograr un nivel de comparabilidad mundial pierden las especificidades locales y así países que enfrentan serios problemas de amenaza de seguridad como Perú aparece en el Índice de Paz con un crecimiento de 12 lugares en el año 2016 respecto al 2015 (Institute for Economics and Peace, 2017). Un elemento importante a considerar es el costo económico que tiene la lucha contra la violencia, en un estudio realizado en el año 2016 con los datos del costo económico de la contención de la violencia en algunos países de la región se ubicaron entre los más altos del mundo en términos relativos. Así, Honduras con 17.5 del producto nacional y El Salvador con un 13.8 del producto bruto interno dedicado a la seguridad muestran que esta preocupación sin duda limita la inversión en políticas sociales que enfrenten los aún importantes desafíos que ambos países enfrentan.

De igual forma el análisis de los resultados del Índice de Estados Frágiles 2017 ubica a 4 países de la región entre los 20 que más empeoraron: México, Brasil, Ecuador y Venezuela (The Fund for Peace, 2017). Mientras que entre los 20 que más mejoraron se ubicó únicamente a Panamá y a República Dominicana. De hecho, este índice no pone énfasis en la situación regional latinoamericana debido a la preeminencia de situaciones de fragilidad en contextos de otras regiones como el África Subsahariana.

Las variaciones entre los índices son amplias y requieren de revisiones específicas para poder determinar los niveles de amenaza no convencional que enfrentan la mayoría de países de la región. Como se puede observar en la siguiente tabla, la mirada amplia no ayuda necesariamente a realizar un análisis regional comparado.

El análisis previo permite afirmar que sin duda múltiples son las amenazas y riesgos que enfrentan los países de América Latina para consolidar procesos democráticos estables con mayores niveles de paz y no violencia. En el transcurso de las últimas décadas las hipótesis de conflicto entre países se han debilitado y los conflictos pendientes se encuentran en proceso de resolución en tribunales internacionales.

**Tabla 1 Índices comparados en países escogidos, América Latina**

Índice	Argentina	Brasil	Chile	China	Ecuador	Estados Unidos	Perú	
Paz Global (2016)	67	105	27	120	76	103	85	
Índice de Estados Frágiles (2017)*	39	69	29	94	104	21	75	
Índice de Capacidades Materiales Nacionales (2012)	32	6	53	1	73	2	45	
Índice de Sustentabilidad Social. Bienestar (2016)	Humano	66	91	63	82	98	49	94
	Ambiental	106	71	101	116	90	141	93
	Económico	30	94	35	42	34	86	24
Índice de Riesgos Naturales (2017)**	52	96	79	120	120	84	120	

Fuente: Institute for Economics and Peace, 2016; The Fund for Peace, 2017; Project Correlates of War, 01; Sustainable Society Foundation, 2017 & Inter-Agency Standing Committee, 2017

\* Aquí la escala fue invertida para expresar que un país jerarquizado más arriba en la escala presenta menos fragilidad.

\*\* Aquí la escala fue invertida para expresar que un país jerarquizado más arriba en la escala está en una mejor posición frente a los riesgos naturales.

Esta situación ha tenido una directa repercusión sobre la misión y funciones de las Fuerzas Armadas que en algunos casos se han volcado hacia la lucha hacia las nuevas amenazas especialmente vinculadas con el crimen organizado pero también están buscando consolidar un rol central en la respuesta pública ante desastres naturales. Así la redefinición de las amenazas ha venido de la mano de la redefinición del rol e importancia de muchos de los actores. Si bien escapa al objetivo del presente artículo, es necesario poner énfasis en la complejidad que emana de estos procesos de transformación institucional.

## A modo de conclusión

Redefinir las amenazas y los riesgos que enfrentan los países latinoamericanos es una tarea pendiente. Los índices desarrollados en el mundo para analizar los niveles de paz, la fortaleza institucional y las capacidades de respuesta son insuficientes para analizar los

procesos regionales. Los mismos han optado por menor profundidad pero mayor cobertura que les permita consolidar índices globales de comparación. Sin duda, todos los aportes analizados previamente son de especial importancia y marcan un territorio claro e inicial de diagnóstico. ¿Es América Latina una zona de paz o de extrema violencia? Dependiendo del índice escogido se pueden afirmar situaciones muy distintas lo que confirma la necesidad de avanzar con una perspectiva analítica más detallada que incluya variables de diversos niveles de gobierno en cada uno de los países analizados para consolidar un diagnóstico más ajustado.

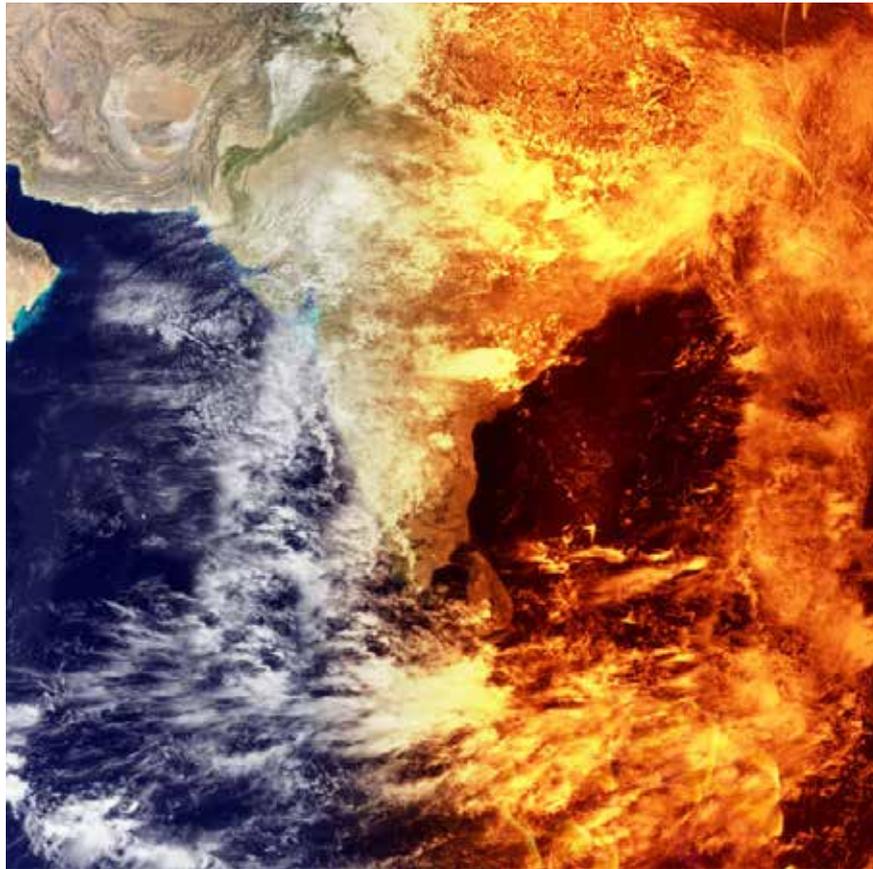
Por otro lado, si bien los países enfrentan diversos tipos de amenazas no se pueden confundir aquellas que se profundizan por el accionar mismo de las instituciones gubernamentales con aquellas que más bien desnudan las limitaciones institucionales. Así por ejemplo, el crimen organizado en sus diversas especialidades tiene componente fundamental la incremental y activa participación de diversos estamentos gubernamentales que terminan siendo medulares en aumentar su importancia. Ya sea por altos niveles de corrupción o de ineficiencia, las capacidades institucionales son elemento clave a tener en cuenta desde una perspectiva descentralizada y en mayor detalle. Los desastres naturales representan otro tipo de amenaza donde los principales desafíos se vinculan con la incapacidad de respuesta o de planificación para hacer frente no solo a los procesos de emergencia sino principalmente de reconstrucción. En la última década diversos momentos de emergencia ante desastres naturales han terminado en hechos de violencia y conflictividad en diversos países de la región. Así, no es una temática alejada y poco probable, sino por el contrario de urgente revisión de roles y respuestas institucionales así como de la comunidad organizada.

A pesar de las diferencias, es importante recalcar que ambos tipos de amenazas tienen profundas raíces y características nacionales pero su respuesta implica una mirada regional. Perspectiva que no ha sido abordada con seriedad en la gestión pero con un enorme ímpetu narrativo que aglomera cumbres residenciales y otras reuniones de alto nivel donde las declaraciones de colaboración, e incluso integración, abundan pero la concreción de las mismas es aún tenue. De esta forma se requiere de un proceso multinivel donde por un lado se revisen las definiciones conceptuales de riesgos y amenazas especialmente para la región latinoamericana. Pero por otro lado, las mismas deben ir de la

mano de mecanismos efectivos de coordinación y colaboración regional para enfrentarlas asegurando justicia, equidad y respeto a los derechos humanos. En otras palabras, por más que las amenazas tradicionales parecen no estar tan presentes en la región y las nuevas amenazas no ser tan novedosas, las respuestas requieren de una perspectiva regional reconocida pero escasamente implementada.

## Referencias bibliográficas

- Inter-Agency Standing Committee. (2017, 11). Inform. Retrieved from Index for Risk Management: [http://www.inform-index.org/Portals/0/InfoRM/INFORM\\_Global\\_Results\\_Report\\_2017\\_FINAL\\_WEB.pdf?ver=2016-11-21-164053-717](http://www.inform-index.org/Portals/0/InfoRM/INFORM_Global_Results_Report_2017_FINAL_WEB.pdf?ver=2016-11-21-164053-717)
- Briones, S. (2015). Conceptualizando riesgos y amenazas: una mirada al desarrollo terminológico y sustancial. *Revista Ensayos Militares*, 1(1), 217-230.
- Briones, S. (2016). Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo. Academia de Guerra, La Seguridad de Chile. Desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI (pp. 45-65). Santiago, Chile: Academia de Guerra del Ejército de Chile.
- Buzan, B. (2007). *People, States & Fear (Second Edition)*. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. ECPR Press.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997, Abril). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 430-451.
- Collier, D., & Mahon, J. (1993, Diciembre). Conceptual “stretching” revisited: Adapting categories in comparative analysis. *The American Political Science Review*, 87(4), 845-855.
- Deac, I., & Grigoraş, R. (2014). The Autopoietic Modelling of the National Security Strategy. *Strategic Impact*, 50(1), 71-81.
- Institute for Economics and Peace. (2016, Junio). Global Peace Index 2016. Retrieved 05 01, 2017, from [http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/GPI-2016-Report\\_2.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/GPI-2016-Report_2.pdf)
- Institute for Economics and Peace. (2017, 04 02). Global Peace Index. Retrieved from <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>
- Munck, G. (2009). *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship and Politics*. Johns Hopkins University Press.
- Naím, M. (2003, Enero/Febrero). The Five Wars of the Globalization. *Foreign Policy*, 28-37.
- Project Correlates of War. (01, 02 2017). National Material Capabilities. Retrieved from NMC: <http://cow.dss.ucdavis.edu/data-sets/national-material-capabilities>
- Rice, E. E. (1990). *Wars of the Third Kind: Conflict in Underdeveloped Countries*. Berkeley: University of California Press.
- Singer, J. D. (1987). Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985. *International Interactions*, 115-32.
- Singer, J. D., Bremer, S., & Stuckey, J. (1972). Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. In B. Russett, *Peace, War, and Numbers* (pp. 19-48). Beverly Hills: Sage.
- Sustainable Society Foundation. (2017, 05 04). Sustainable Society Index. Retrieved from <http://www.ssfindex.com/>
- The Fund for Peace. (2017). Fragile States Index. Retrieved 05 02, 2017, from <http://fundforpeace.org/fsi/>
- UNODC (2011) Global Study on Homicide. Washington: UNODC. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>



---

# **INTELIGENCIA ESTRATÉGICA INCONSISTENCIAS Y ERRORES EN TIEMPOS DIFÍCILES**

**Galo Cruz**



## Elementos conceptuales

Definir lo que es inteligencia estratégica es entrar en un campo de ambigüedades, determinismos y dificultades propias de la complejidad del término, así como de la relevancia que este campo ha tenido y tiene en el contexto de la seguridad y defensa de los países e incluso de la propia comunidad internacional.

Los primeros conceptos parten de mediados del siglo pasado y autores como Sherman Kent (1949) y Washington Platt (1962) establecían como principal cometido de la información e inteligencia estratégica, el producir conocimientos que servían para las relaciones exteriores y que se referían también, en el caso de Platt, a las capacidades, vulnerabilidades y cursos de acción de Estados extranjeros. El concepto más relevante, para esa época, fue introducido por Willmoore Kendall (1949), cuando establece que el papel fundamental de la inteligencia debe ser el iluminar a los decisores políticos. Sería a finales del siglo pasado cuando B. Berkowitz y A. Goodman (1989) reexaminan la teoría y práctica de inteligencia estratégica para adaptarla a los nuevos cambios que se producían en el mundo (Cucovaz, 2016).

“La inteligencia estratégica consiste en la detección de riesgos, amenazas y oportunidades en función de los intereses nacionales, regionales e internacionales de forma que se mejore el proceso de toma de decisiones, por lo que es vital para el sector público (Cucovaz, 2016, págs. 242, 243)”.

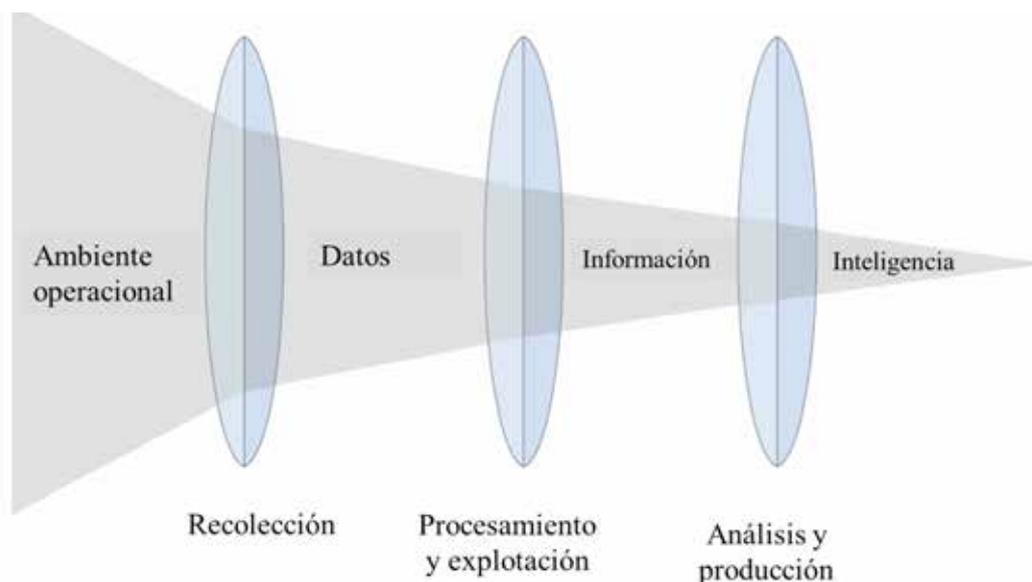
John G. Heidenrich establece también que la inteligencia estratégica es la inteligencia que se requiere crear e implementar, para desarrollar la estrategia nacional y cuando mejor sea esta inteligencia mejor será la estrategia y por tanto la inteligencia estratégica no debe tener definiciones misteriosas, como ha pasado en la práctica (Heidenrich, 2007, pág. 2).

La inteligencia estratégica ha sido concebida en los tiempos actuales como un sistema fundamental para la seguridad y defensa de las naciones, buscando siempre a través de sus trabajos de análisis aclarar un panorama futuro rápidamente cambiante y difuso. En este contexto tiene especial interés la importancia que se debe atribuir al proceso de anticipación estratégica que indudablemente, es un elemento central para el cumplimiento de la misión de los organismos responsables de aclarar el futuro a los decisores. Por lo tanto es un esfuerzo predictivo y requiere de la anticipación ante los acontecimientos futuros que siempre estarán marcados por riesgos y amenazas en rápida evolución e interrelación.

Actualmente se considera que “reducir el nivel de incertidumbre es el objetivo prioritario y la finalidad principal que persigue la inteligencia” (Cruz Beltrán, 2016, pág. 2). Así también y según sostienen expertos internacionales como Luis Navarro, si bien el fundamento de la inteligencia no ha cambiado durante siglos, en la actualidad la falta de información no es el principal problema, sino más bien la abundancia de datos e informaciones; aproximadamente el 85% de la información no procesada viene de fuentes abiertas (Navarro, 2013, págs. 354,358); por ello, es importante tener clara idea del paso de los datos a la información y posteriormente a producir inteligencia, sin perder de vista su relación con el proceso de inteligencia como se presenta en la ilustración No.1.

Con las complejidades que marcan el escenario estratégico en la segunda década del siglo XX, es imperativo que los Estados interactúen en el ambiente global pero siempre protegiendo su infraestructura crítica, sus sectores estratégicos y teniendo muy claro las capacidades e intencionalidades de los riesgos y amenazas a su seguridad y defensa. Por tanto, la arquitectura de inteligencia debe permitir no solo aclarar los problemas coyunturales sino también vislumbrar el futuro cercano, para permitir a los decisores políticos y estratégicos contar con la información necesaria para tomar decisiones lo más rápidas y con el menor error posible.

Ilustración 1: **Relación de Datos - Información - Inteligencia.**



Fuente 1: Adaptado de Joint Intelligence (CJCS, 2013, págs. I-2)

Ilustración 2: **El rombo de inteligencia**

Fuente: Adaptado de Olier Arenas (Olier, 2013, pág. 18)

En este contexto es importante traer a escena cuatro elementos claves que propone Eduardo Olier Arenas, para una eficaz toma de decisiones, a partir de lo que denomina el rombo de inteligencia y que comprende como vértices a los asuntos condicionantes, conocimientos latentes, vacíos de información y puntos negros, los que debe interactuar en el entorno estratégico (lo que sabemos) y en el entorno de inteligencia (lo que no sabemos) y que al trabajar en las dos direcciones, darían a la inteligencia el carácter estratégico (Olier, 2013, págs. 18, 19). Ver ilustración No.2.

### **Complejidad e incertidumbre residual**

Otro aspecto importante para enlazar los conceptos de inteligencia estratégica con el contexto estratégico y su posterior aplicación, constituyen los temas de complejidad e incertidumbre. Los problemas que se presentan en el contexto estratégico y que pueden generar conflictos no controlables inmediatamente, han alcanzado altos niveles de complejidad y el solo disminuir los niveles de incertidumbre ya se considera un logro importante para los organismos de inteligencia.

Es importante también relieves que la incertidumbre residual se aleja de lo binario y según nos refiere Hugh Courtney es lo que no se puede conocer y por ello el gran objetivo es, una vez señalado el problema estratégico, poder identificar esta incertidumbre (Courtney, 2002, pág. 32).

Siguiendo con esta línea de pensamiento, para establecer el comportamiento que las variables clave tendrán a futuro, se consideran las siguientes alternativas:

- 1) única y clara visión de futuro
- 2) número limitado de probables resultados
- 3) gran variedad de posibles resultados y,
- 4) número ilimitado de posibles resultados.

(Courtney, 2002, pág. 35).

Así también se puede establecer que mientras mayores sean los niveles de incertidumbre y complejidad, los analistas requerirán de herramientas creativas y no exactas para explorar el futuro, conforme se expone en la ilustración No.3, en la siguiente página.

Una vez abordados algunos conceptos y aspectos centrales y actuales de la inteligencia estratégica, a continuación el análisis se centrará en el papel de los organismos de inteligencia en el escenario suramericano, toda vez que en esta región se vienen dando fenómenos complejos que inciden en la seguridad y defensa de las naciones y por consecuencia en su desarrollo.

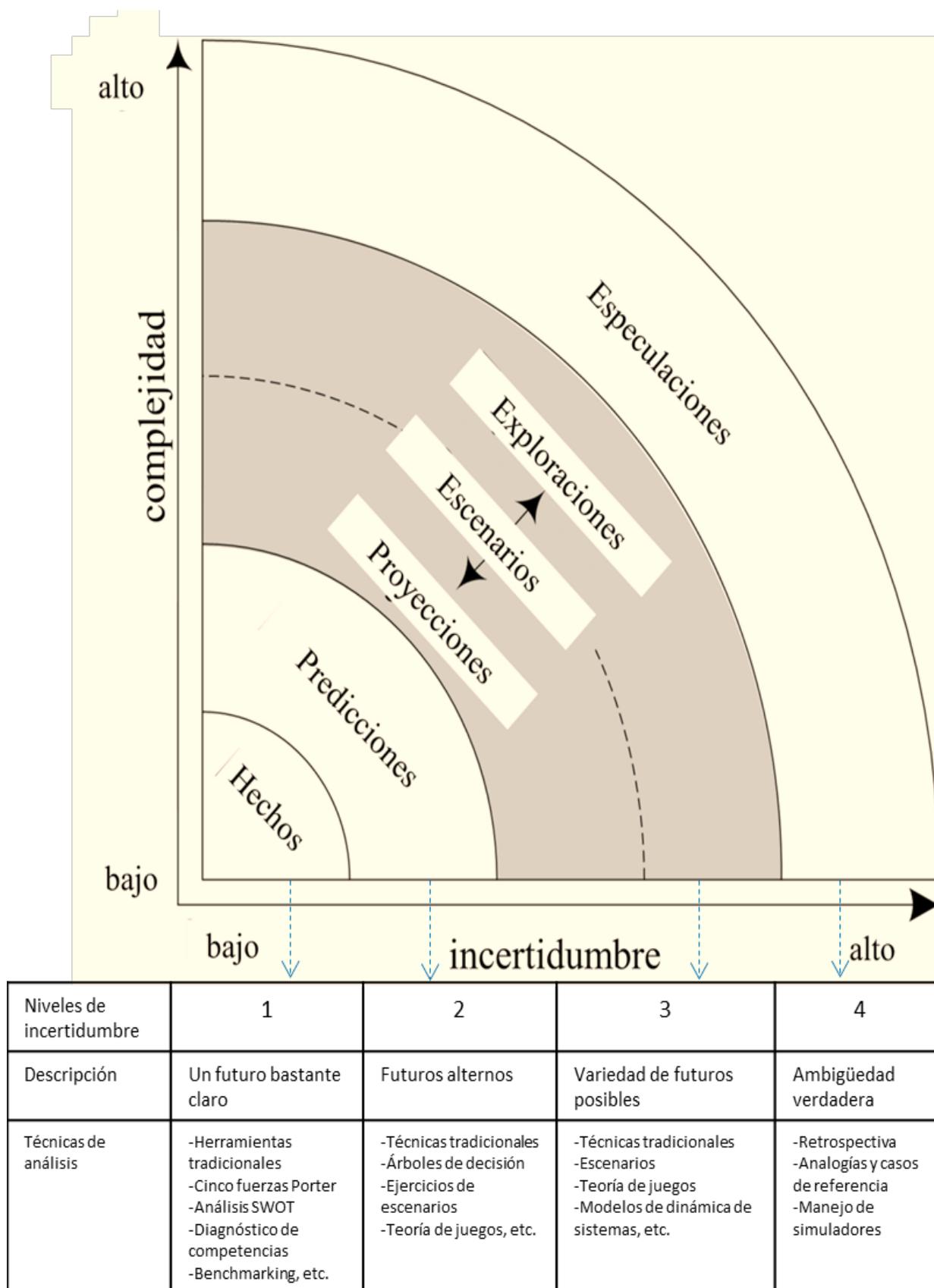
## **La inteligencia estratégica y las amenazas regionales**

Suramérica es una región caracterizada por su estabilidad estratégica, pues han disminuido como en ninguna otra parte del mundo las probabilidades de conflictos armados entre sus Estados; sin embargo, sus sociedades enfrentan continuas situaciones de conflictividad social y política por los débiles mecanismos de gobernabilidad; a esto se suman las difíciles condiciones heredadas de una década marcada por la llegada al poder de gobiernos autodefinidos como progresistas, los mismos que priorizaron la prolongada permanencia en el poder, debilitando con ello el control democrático y abriendo espacios para la corrupción e impunidad. Junto con los errores en el modelo económico adoptado se experimentó además, un aumento significativo del endeudamiento externo y se descuidó en algunos casos como el ecuatoriano, la seguridad y defensa nacional.

Como región, Suramérica va perdiendo la oportunidad histórica de consolidar el organismo que se creía que materializaría la unidad surcontinental, esto es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); la misma que luego de su auspiciosa y memorable inicio en el año 2004<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Unasur nace el 8 de diciembre del 2004 con la creación de lo que inicialmente fue la Comunidad Sudamericana de Naciones, con la Declaración del Cusco, en la III Cumbre Presidencial Sudamericana.

Ilustración 3 **La complejidad e incertidumbre residual**



Fuente 2: Elaboración propia a partir de (EJOLT, 2007) y (Courtney, 2002)

y ratificación en el año 2008<sup>29</sup>, en la actualidad enfrenta momentos de crisis y definiciones. La Secretaría General de Unasur sigue acéfala, luego de que el cuestionado ex presidente colombiano Ernesto Samper<sup>30</sup> ejerció estas altas funciones de manera prorrogada y muy discreta; con ello, sigue evidenciándose que en la región existen débiles mecanismos de integración y los Estados priorizan sus intereses nacionales antes que cualquier fórmula regional.

Los problemas centrales para la seguridad y defensa de los Estados suramericanos, en los últimos años, se relacionan a la progresiva presencia del crimen transnacional organizado y a una sistemática y endémica corrupción e impunidad, en la mayoría de países. Enfrentar estas amenazas regionales requiere algo más que las expresiones discursivas o la prolífica promulgación de leyes, algo muy de moda en las débiles democracias suramericanas de este siglo XXI.

Para la mayoría de expertos, la única forma de enfrentar estos flagelos que se vieron fortalecidos por la aceleración globalizadora y por la debilidad institucional de muchos países, es a través de su temprana detección y neutralización, con medidas integrales que combinen las soluciones sociales, las medidas económicas y la respuesta de la justicia. Para ello la posibilidad cierta y efectiva parte de un eficaz accionar de la inteligencia estratégica.

El papel actual de la inteligencia estratégica es clarificado por Díaz Fernández cuando afirma que:

“Las estructuras de inteligencia deben ir más allá de evitar sorpresas estratégicas y proporcionar un producto diferente a los decisores políticos. Generar un verdadero conocimiento del entorno e incluso, intentar su modificación son tareas que requieren ahora de los servicios de inteligencia” (Díaz, 2013).

Parecería que esta premisa no ha sido comprendida por los organismos de inteligencia estratégica de muchos países y en especial del Ecuador. Como producto de esta limitada preocupación, nuestras sociedades ven alarmadas la manera como el crimen organizado y la corrupción se van convirtiendo en elementos de la vida cotidiana y lo que es más, están en expansión.

<sup>29</sup> En la ciudad de Brasilia, el 23 de mayo de 2008 se firmó oficialmente el Tratado Constitutivo de la Unasur, siendo la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, la primera Presidenta Pro Tempore de la organización.

<sup>30</sup> EE.UU. retiró la visa a Ernesto Samper en 1994 por el proceso 8000, relativo al financiamiento de su campaña presidencial con dineros del cartel de Cali (Las 2 Orillas, 2016).

## El crimen transnacional organizado

El pasado mes de marzo de 2017, el Global Financial Integrity (GFI) publicó el informe denominado “Crimen transnacional y el mundo en desarrollo”; en este documento se alertaba a la comunidad internacional sobre las extraordinarias ganancias que obtenían las redes criminales; se calculaba que las ganancias ilícitas que obtiene el crimen organizado en el mundo estarían en el orden de 1,6 a 2,2 billones de dólares anuales, siendo la falsificación el más lucrativo con 923 mil a 1,13 billones de dólares anuales, seguido por el tráfico de drogas con entre 426 mil y 652 mil millones de dólares. Este informe alerta también sobre la tendencia de la comunidad internacional en dar poca atención a combatir el dinero obtenido por la delincuencia transnacional (Clough & May, 2017).

El American Enterprise Institute (AEI)<sup>31</sup> en su Informe de junio de 2017, establece que el crimen transnacional organizado es considerado como una de las principales amenazas para el continente americano y esto se ve complicado por los millonarios ingresos que tienen las redes criminales, obtenidos del tráfico de drogas y personas, principalmente. Este accionar criminal afecta a las instituciones democráticas, al Estado de Derecho e inciden en el crecimiento económico de los países; por tanto, esto debería ser enfrentado con una apropiada colaboración internacional que actualmente se ve afectada por diversos eventos políticos propios de la región (American Enterprise Institute, 2017, págs. 1-3).

En general, se estima que el tráfico y consumo de drogas en el mundo va en aumento y el mercado de cocaína va prosperando aún más, presentando una expansión global. El cultivo de coca aumentó en un 30%, en especial por el incremento de cultivos en Colombia. La incautación a nivel mundial de cocaína en el año 2015 también aumentó en un orden del 30% (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017, págs. 15,16). En Suramérica los principales problemas relacionados con el crimen organizado tienen relación con el hecho de que en la región se produce prácticamente la totalidad de la cocaína del mundo.

En la región, el crimen transnacional organizado, en lo relacionado al tráfico de drogas, tomó un giro preocupante y que no fue vislumbrado por los organismos de inteligencia estratégica a su debido tiempo.

<sup>31</sup> El American Enterprise Institute (AEI) es una organización sin fines de lucro, de naturaleza educativa que cuenta en su Grupo de Trabajo con 16 académicos, investigadores y ejecutivos de diferentes nacionalidades, quienes desarrollan estudios referentes al crimen transnacional organizado en el hemisferio occidental.

A continuación se detallan estos eventos que no fueron anticipados y están provocando efectos negativos en la seguridad y defensa de la región y sus países:

- El fin del conflicto armado interno entre las FARC-EP y el Estado colombiano generó efectos colaterales, los mismos que comenzaron a sentirse desde que se presentaron los primeros avances en las negociaciones de paz (Cruz, 2017, pág. 165).
- En el año 2016, se produjo un significativo y peligroso incremento de los cultivos de coca en Colombia, alcanzando una superficie de 146.000 hectáreas, lo que representó un aumento del 52% con relación al 2015; los departamentos fronterizos con Ecuador son los más afectados por este aumento; El departamento de Nariño experimentó un incremento de cultivos en el orden del 43% y representa el 29% de la totalidad de cultivos de coca, mientras que en el Putumayo colombiano se detectó un incremento del 25%, constituyendo así el 17% del total nacional. El municipio colombiano de mayor afectación es Tumaco, fronterizo con Esmeraldas, donde 23.148 hectáreas representan el 16% del total de cultivos en dicho país (UNODC, 2017, págs. 24, 30).

En lo referente a la producción de cocaína colombiana, esta alcanzó cifras record, La producción potencial de cocaína pura en Colombia también aumentó a niveles no alcanzados anteriormente, con un incremento del 37 %, esto es de 520 toneladas métricas en 2015 a 710 en el año 2016 (EFEUSA, 2017). Con ello, este país se afirma nuevamente como el primer productor mundial de coca y cocaína. Por ejemplo, en junio del presente año, las autoridades colombianas informaron la destrucción de un mega-laboratorio ubicado en el Putumayo, junto al límite con Ecuador, en el cual se producía clorhidrato de cocaína las 24 horas de día y tenía la capacidad de producir una tonelada semanal (AFP, 2017).

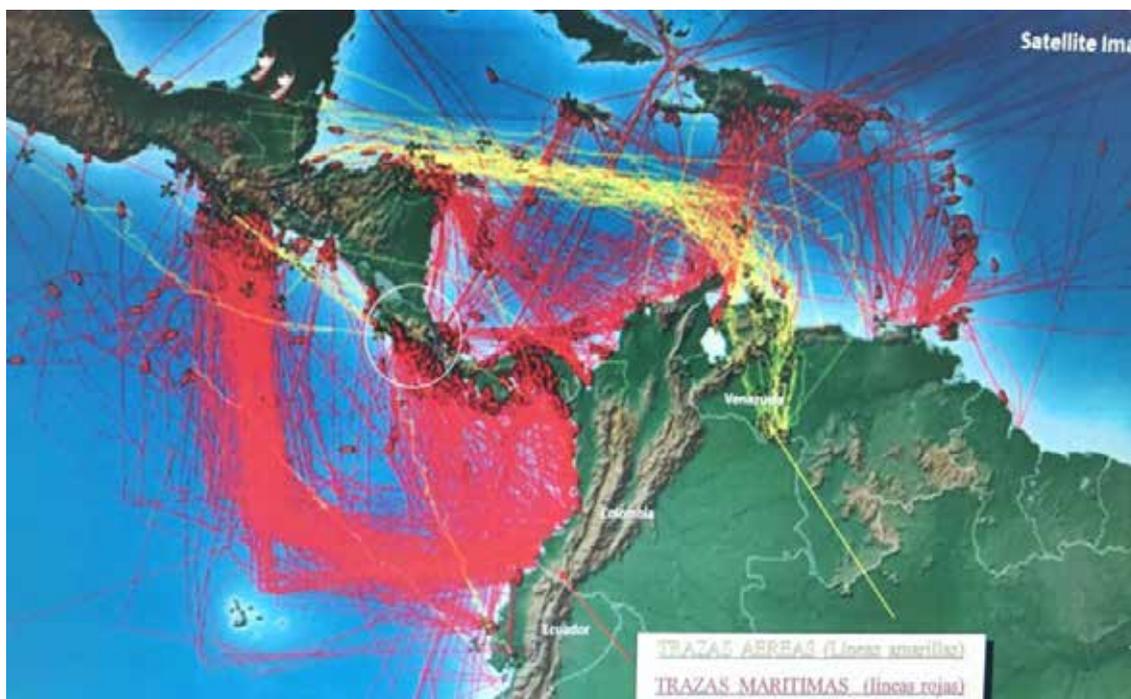
- La situación de expansión de los cultivos en el sur colombiano generó una nueva dinámica logística, la misma que involucró, principalmente, a las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí en el litoral ecuatoriano, generando una economía ilícita que afecta a pescadores artesanales, empresarios y a una variedad de actividades que distorsionan el normal desarrollo de estos pueblos. Una prueba de ello es el operativo realizado por autoridades ecua-

torianas en el pasado mes de abril, en las provincias de Guayas y Manabí, el mismo que arrojó como resultado la detención de 11 personas y la incautación de 12 millones de dólares ocultos; todos esto relacionado con el grupo criminal colombiano de “Los Rastros” (El Universo, 2017).

Los flujos ilegales de cocaína que salen de Colombia tienen en el mar territorial ecuatoriano un espacio estratégico para actividades de traslado de droga y reabastecimiento de combustible; en la ilustración No. 4 se presenta una imagen satelital que Colombia proporcionó al Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica y que fue presentada por el titular de dicha Cartera de Estado y evidencia las trazas marítimas y aéreas sospechosas, esto es, las actividades ilícitas desde el norte suramericano hacia Centroamérica (Fallas, 2017).

Informes de la DEA<sup>32</sup> establecen que aproximadamente el 82% de la cocaína que sale de Suramérica hacia los EE.UU., lo hace por el Pacífico Oriental y se prevé que en el presente año se incremente la producción colombiana, debido al aumento de los sembríos de coca que se dieron en el 2016 y para el año 2018 se considera que aumentaría el consumo y por tanto, la demanda de esta droga en la población estadounidense (DEA, 2017).

Ilustración 4: **Trazas sospechosas marítimas y aéreas en el año 2016**



Fuente. Ministerio de Seguridad Pública (MSP). (Fallas, 2017)

<sup>32</sup> La Drug Enforcement Administration (DEA), es la Agencia del Departamento de Justicia de los EE.UU. que se responsabiliza por la lucha contra el contrabando y el consumo de drogas.

Ilustración 5: **Capturas de droga en territorio ecuatoriano**

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio del Interior

En este contexto el Ecuador, por su posición estratégica y otras consideraciones políticas y económicas, ha pasado a constituirse en un espacio territorial clave en el tráfico y comercialización de drogas ilícitas; estas actividades ilegales habrían sido facilitadas con la salida del FOL de Manta en el año 2009<sup>33</sup>. En la ilustración No. 5 se determina objetivamente la variación significativa que han tenido las capturas de droga en los últimos años, en territorio ecuatoriano.

- Las capturas señaladas, lejos de constituir una evidencia del éxito operativo en el combate al tráfico de drogas, representan cifras preocupantes si se considera que apenas el 21,66% de las drogas ilegales que circulan por territorio ecuatoriano, son incautadas (Espinoza, 2012).
- El Departamento de Estado de los EE.UU., en su informe de marzo de 2017, conocido como “International Narcotics Control Strategy Report”, sitúa al Ecuador, junto con Colombia, Perú, Venezuela y Venezuela entre los principales 22 mayores países de tránsito o producción de drogas en el mundo. El citado documento establece que el Ecuador sigue siendo un importante país de tránsito para los envíos de cocaína por rutas aéreas, terrestres y marítimas, y de heroína por

<sup>33</sup> El Puesto de Operación Avanzada de los EE.UU. en Manta, Ecuador dejó de operar, por decisión política del entonces presidente Rafael Correa en julio del 2009, habiendo desarrollado desde finales de 1999, más de 5.500 misiones y capturado más de 1.700 toneladas métricas de droga.

vía aérea y correos. Los narcotraficantes usan buques de carga en contenedores, barcos pesqueros, submarinos autopropulsados semi sumergibles y sumergibles, barcos “go-fast”, aviones, correos humanos (Department of State, 2017, págs. 5, 154, 155).

- Otro aspecto sumamente preocupante es la presencia en el Ecuador de grupos criminales transnacionales, como los carteles de Sinaloa, del Golfo, los Zetas (Department of State, 2016, pág. 156), además de los Águilas Negras y Rastrojos, los mismos que seguramente tienen una incidencia determinante en las actividades criminales que se realizan en la frontera ecuatoriano-colombiana y que incluye tráfico de drogas y personas, tráfico de armas, minería ilegal, contrabando, entre otras.

Parecerá que las bandas y grupos criminales que operan en territorio ecuatoriano tendrían marcados y consensuados sus espacios de poder y áreas de influencia y por eso no se producen incrementos significativos de violencia como en Centroamérica y México; incluso, los índices de inseguridad ciudadana en Perú, Ecuador y Bolivia son bajos y por tanto atípicos, si se considera que son países claves en el tráfico de drogas.

### **La corrupción e impunidad**

En Suramérica se va afirmando y extendiendo uno de los flagelos que afectan a los pueblos y deterioran su imagen, confianza e inciden negativamente en la seguridad y desarrollo, esto es la corrupción. De acuerdo a la clasificación establecida por Transparencia Internacional<sup>34</sup> en el año 2016, con excepción de Uruguay y Chile, todos los restantes países suramericanos están considerados como de altos niveles de corrupción (puntaje inferior a 50) con esto se pone en evidencia la generalización de la corrupción en el sector público.

El director de este organismo, José Ugaz afirma con mucha razón que: “En demasiados países, las personas se ven privadas de sus necesidades más básicas y se acuestan con hambre cada noche debido a la corrupción, mientras los poderosos y corruptos gozan impunemente de una vida de lujos” (Transparency International , 2017).

---

34 Transparencia Internacional es una organización no gubernamental, fundada en 1993 con sede central en Alemania y que cuenta con 100 delegaciones en el mundo. SU propósito central es el combate mundial a la corrupción.

Durante los últimos años, en todos los continentes, se han presenciado permanentes casos de corrupción que están asociados a la desigualdad y son agravados y facilitados por los conflictos, por la llegada al poder de caudillos populistas y fundamentalmente por la impunidad, todo esto a pesar de los esfuerzos que realizan los organismos internacionales y las ONGs para revertir esta grave amenaza. El ex secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan explicaba que:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio rango de efectos corrosivos en las sociedades. Socava la democracia y el mandato de la ley, lleva a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, erosiona la calidad de vida y permite florecer el crimen organizado, el terrorismo y otras amenazas para la seguridad humana. La corrupción perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, debilitando la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos y desalentar la ayuda exterior y la inversión.” (Annan, 2004)

En Suramérica se encuentran tres de los países considerados entre los de mayor percepción de corrupción en el mundo y son Ecuador (120 de 176), Paraguay (123) y Venezuela (166). Los Panamá Papers y Odebrecht -que incorporó un esquema record de aproximadamente US\$3.5 mil millones-, Petrobras, FIFA, además de las acusaciones de corrupción contra la ex presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner, son los casos más sonados del anterior año. De allí que surge la necesidad de que los ciudadanos presionen a sus gobernantes y exijan el funcionamiento transparente de las instituciones, impidiendo la impunidad para los poderosos líderes corporativos y funcionarios públicos. (Ebrard, 2017).

Durante el presente 2017 la región entró en una etapa de crisis ética como producto de los continuos y generalizados hechos de corrupción, que coparon los medios noticiosos y generaron la preocupación y reclamo de la ciudadanía; aquí también es importante relieves que la prensa independiente tuvo un papel central en sacar a la luz los esquemas de corrupción. Fue así como la corrupción e impunidad fue detectada en los más altos círculos del poder.

En Brasil el problema ético desbordó cualquier previsión; el Partido de los Trabajadores (PT), su líder el ex presidente Lula Da Silva y la destituida Dilma Rousseff, la corrupción organizada en Petrobras y Odebrecht están en el centro de las investigaciones por corrupción.

En Colombia la presunción de que Odebrecht financió la elección del presidente Juan Manuel Santos. En Perú todos los ex presidentes recientes tiene problemas con la justicia; dos de ellos están detenidos (Ollanta Humala y Alberto Fujimori) y uno prófugo (Alejandro Toledo); en Argentina el esquema de corrupción de los Kirchner dejó secuelas políticas y económicas que están siendo investigadas.

Venezuela es un caso aparte; según el último informe de la AEI., el Estado chavista está permeado por el crimen transnacional organizado y existirían dentro del propio gobierno funcionarios que participan del narcotráfico, lavado de dinero, financiamiento del terrorismo, siendo la empresa estatal petrolera, PDVSA un actor importante en este esquema generalizado de corrupción (American Enterprise Institute, 2017, pág. 19).

Con la inminencia y obligatoriedad de desentrañar el sistema de corrupción generado por Odebrecht, nos damos cuenta que este flagelo adquirió niveles transnacionales, ya que la empresa brasileña actuó en 12 países, 6 de ellos suramericanos y repartió en sobornos aproximadamente 349 millones en Brasil (2003-2006); 98 millones en Venezuela (2006-2015); 35 millones en Argentina (2007- 2014) 33 millones en Ecuador (2007-2016); 29 millones en Perú (2005-200149 y 11 millones en Colombia (2009-2014). (Emol, 2017)

El caso del Ecuador es diferente al resto de países ya que el hasta hace poco el movimiento político hegemónico –Alianza País- dominaba todas las esferas del poder, todos los poderes y organismos importantes del Estado y por lo tanto, las investigaciones de corrupción se subordinaron a plazos y cálculos político-ideológicos. Recién, con el paso del tiempo va evidenciándose un sistema de corrupción generalizada que habría penetrado los altos círculos del poder. En los últimos meses y por denuncias de medios informativos (Amado, 2017) y organismos internacionales, se pudo debelar esta maraña delictiva, favorecida por la impunidad de los organismos encargados de combatir la corrupción. El actual vicepresidente y los personajes que hasta hace poco se desempeñaban como contralor y fiscal general del Estado, están siendo investigados.

La economía ecuatoriana y específicamente su presupuesto, depende en buena medida del petróleo y la empresa estatal que mayores recursos maneja es Petroecuador. Durante los últimos años se han presentado continuamente denuncias de irregularidades en esta empresa; esto sumado a las condiciones de “Régimen Especial - Giro Especifico del Negocio” que aplicó el gobierno de Rafael Correa y pretendía

economizar tiempos de contratación y por tanto de control; estos eran elementos suficientes para que, en su debido tiempo, la inteligencia estratégica del Estado ecuatoriano se preocupe por realizar un seguimiento de esta empresa estratégica. Sin embargo parecería que la Secretaría de Inteligencia se dedicó a otros asuntos que consideraba de mayor importancia.

Todos estos eventos que se están develando, no hacen sino comprobar las sospechas de que, desde hace algunos años, había una estela de corrupción sistemática en los altos niveles de administración pública, los mismos que no fueron advertidos oportunamente por los organismos de inteligencia que eran los llamados a detectar estos grandes perjuicios para el Estado. Ante este error u omisión, nuestras naciones la están pagando caro, no solo por el dispendio de escasos recursos económicos, sino también por la desastrosa imagen que presentan al mundo, en especial ante los potenciales inversores extranjeros.

### **Qué se espera de la inteligencia estratégica**

En páginas anteriores se habían presentado elementos conceptuales que marcaban la importancia y exigencia actual de los organismos de inteligencia estratégica y que se referían a ese imperativo de ir más allá de lo que los Estados esperan de estos organismos, para advertir a los decisores políticos y estratégicos, de manera temprana y oportuna, sobre la naturaleza de actuación de los riesgos y amenazas a la seguridad y defensa del Estado, tanto en el plano nacional e internacional.

Es evidente que en la mayoría de países suramericanos la inteligencia estratégica permaneció estos años en estado de reposo, tal vez preocupándose de otros hechos de coyuntura político-ideológica, antes que de trabajar para preservar los intereses nacionales y regionales. La expansión desmedida y peligrosa del crimen transnacional organizado, de la corrupción y la impunidad evidencia este cuestionamiento.

Es de esperar que en el futuro, los Estados suramericanos y los débiles organismos de integración regional expresen una mayor preocupación por el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional en inteligencia estratégica, entre ellos el intercambio de información oportuna y relevante. Otro aspecto decisivo e impostergable es el imperativo de que los organismos de inteligencia deben estar dirigidos y conformados por expertos que tengan un claro conocimiento de lo que hacen y sobre todo lo hagan con compromiso y honradez.

## Referencias bibliográficas

AFP. La producción de cocaína se incrementará en Colombia. Obtenido de Diario El Telégrafo: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/la-produccion-de-cocaina-se-incrementara-en-colombia>. (19 de junio de 2017).

Amado, G. (3 de agosto de 2017). Delator da Odebrecht pagou US\$ 14 mi de propina e grampeou vice do Equador. Obtenido de O Globo: <https://oglobo.globo.com/brasil/delator-da-odebrecht-pagou-us-14-mi-de-propina-grampeou-vice-do-equador-21667592>

American Enterprise Institute. (2017). Capos y corrupción. Atacando el crimen organizado transnacional en las Américas. Washington: AEI.

Annan, K. (2004). CNUCC. Obtenido de Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/unodc-and-corruption.html>

CJCS. (2013). Joint Intelligence. Obtenido de Joint Publication 2-0: [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp2\\_0.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp2_0.pdf)

Clough, C., & May, C. (27 de marzo de 2017). Transnational Crime is a \$1.6 trillion to \$2.2 trillion Annual "Business", Finds New GFI Report. Obtenido de Global Financial Integrity: <http://www.gfintegrity.org/press-release/transnational-crime-is-a-1-6-trillion-to-2-2-trillion-annual-business-finds-new-gfi-report/>

Courtney, H. (2002). Previsión 20/20. Estrategias para el manejo de la incertidumbre en la administración de negocios. Bogotá: Editorial Norma S.A.

Cruz Beltrán, J. (2016). La inteligencia estratégica en el ámbito militar. Obtenido de <http://studylib.es/doc/5140382/%E2%80%99Cla-inteligencia-estrat%C3%A9gica-en-el-%C3%A1mbito-militar>

Cruz, G. (2017). El posacuerdo colombiano: Perspectivas estratégicas desde Ecuador. En W. Grabendorff, & D. Gudiño, Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región (págs. 163- 177). Quito: Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.

Cucovaz, S. (2016). Inteligencia estratégica. En A. Díaz Fernández, Conceptos fundamentales de inteligencia (págs. 241-247). Valencia: Trant lo Blanch .

DEA. (agosto de 2017). Colombian Cocaine Production Expansion Contributes to Rise in Supply in the United States. Obtenido de DEA Intelligence Brief UNCLASSIFIED: <http://twitdoc.com/upload/kikidmt/dib-014-17-colombian-cocaine-production-expansion.pdf>

Department of State. (march de 2016). 2016 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Report. Obtenido de Bureau Of International Narcotics and Law Enforcement Affairs INCSR 2016 Volume 1 : <https://www.state.gov/documents/organization/253655.pdf>

Department of State. (march de 2017). International Narcotics Control Strategy Report INCSR 2017 Volume 1. Obtenido de Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: <https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>

Díaz, A. (2013). El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual. En I. E. Estratégicos, La inteligencia económica en un mundo globalizado. Cuadernos de estrategia No. 162 (págs. 35-66). Madrid: Ministerio de Defensa.

Ebrard, J. (25 de enero de 2017). Americas: Sometimes Bad News is Good News. Obtenido de Transparency International: [https://www.transparency.org/news/feature/americas\\_sometimes\\_bad\\_news\\_is\\_good\\_news](https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news)

EFEUSA. Obtenido de Agencia EFE: <https://www.efe.com/efe/america/amehispanos/la-produccion-de-cocaina-pura-aumento-un-37-en-colombia-2016-segun-eeuu/20000034-3207761>. (marzo de 2017).

EJOLT. (2007). Uncertainty. Obtenido de Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade: <http://www.ejolt.org/2013/05/uncertainty/>

El Universo. Seguridad: <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/13/nota/6137050/12-millones-dolares-11-detenedos-operativo-antinarcotico-manabi>. (13 de abril de 2017).

Emol. (febrero de 2017). Caso Odebrecht: Conoce cuáles son los montos y países involucrados. Obtenido de emol, datos : DPA / Departamento de Justicia de EE.UU. / Agencias: <http://www.emol.com/noticias/Internacional/2017/02/09/844214/Caso-Obedrecht-Conoce-cuales-son-los-montos-y-paises-involucrados.html>

Espinoza, A. (31 de mayo de 2012). La industria del narcotráfico se expande en Ecuador. Obtenido de Diario El País: [https://elpais.com/internacional/2012/05/31/actualidad/1338450249\\_507702.html](https://elpais.com/internacional/2012/05/31/actualidad/1338450249_507702.html)

Fallas, G. (Febrero de 2017). Obtenido de La Nación, Sucesos: [http://www.nacion.com/sucesos/narcotrafico/Ministro-Seguridad-Costa-Rica-penetra-do\\_0\\_1616238415.html](http://www.nacion.com/sucesos/narcotrafico/Ministro-Seguridad-Costa-Rica-penetra-do_0_1616238415.html)

Heidenrich, J. (2007). The Intelligence Community's Neglect of Strategic Intelligence. (CIA, Ed.) Studies in Intelligence, Volume 51(No. 2.), 1-12.

Jordán, J. (2013). Análisis de Inteligencia Estratégica. En J. Jordán, Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional (págs. 369-390). Madrid: Plaza y Valdés Editores.

Las 2 Orillas. (2016). Seis pesos pesados sin visa para USA. Obtenido de Las2Orillas.CO: <https://www.las2orillas.co/seis-pesos-pesados-sin-visa-usa/>

Navarro, D. (2013). Inteligencia estratégica. En J. Jordán, Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional (págs. 349-368). Madrid: Plaza y Valdés Editores.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Informe Mundial sobre las Drogas 2017. Viena: ONU.

Olier, E. (2013). Inteligencia estratégica y seguridad económica. En I. E. Estratégicos, La inteligencia económica en un mundo globalizado.- Cuadernos de Estrategia No. 162 (págs. 9-33). Madrid: Ministerio de Defensa.

Transparency International. (25 de enero de 2017). Índice de percepción de la corrupción 2016. Obtenido de Transparency International Secretariat: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2016](https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2016)

UNODC. (julio de 2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Obtenido de Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito y Gobierno de Colombia: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)



---

**POS ACUERDO DE PAZ:  
DESAFÍOS PARA COLOMBIA,  
CONSECUENCIAS PARA  
ECUADOR**

**María Dolores Ordóñez**



## Introducción

“Lo que firmamos hoy es una declaración del pueblo colombiano ante el mundo de que nos cansamos de la guerra, de que NO aceptamos la violencia como medio para defender las ideas; de que decimos –fuerte y claro–: ¡No más guerra!” (Santos, 2016)

Con estas palabras, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, firmaba el acuerdo que sellaba el final del conflicto armado más antiguo del hemisferio occidental, el pasado 26 de septiembre de 2016.

La guerra interna en Colombia que por más de medio siglo enfrentó a combatientes de una misma nación, dejó 260.000 muertos, 45.000 desaparecidos y casi 7 millones de personas desplazadas de sus hogares (Calvo, 2016), y definitivamente dejó atrás su propósito original. Si bien existen varias teorías y versiones sobre la génesis de este conflicto, algunos elementos quedan sin duda como pruebas vivientes de las problemáticas profundas que lleva adentro Colombia, azotada por la huella colonial que persiste, y que finalmente se han ahondado aún más, como una señal indiscutible de lo que ha dejado la historia de más de cincuenta años de guerra.

En lo que varios pensadores coinciden y que sigue siendo una realidad luego de la firma del Acuerdo de Paz es que la concentración de la tierra en pocas manos y la dificultad por consolidar un control territorial cabal por parte del Estado, fue uno de los mayores detonantes de esta guerra intestina y queda como una herida latente que está lejos de cicatrizar. Lo que para Daniel Librero, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, se materializa en el “hecho que se haya preservado una estructura hacendaria desde el siglo XIX” y que “llevó a consolidar un régimen que hoy, (...) presenta un cuadro en donde el 1% de las familias ricas en el campo concentran aproximadamente el 60% de la tierra apta para producir” (Libreros, 2014). Esta es una realidad que no se resuelve con un apretón de manos.

Y es que en un país en el que el 94% del territorio es rural, donde habita el 32% de la población, no se puede obviar una problemática social caracterizada por una profunda brecha donde son casi inexistentes hasta los servicios más básicos<sup>35</sup>. La reforma agraria fallida en

35 Según datos del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, el 60% del trabajo rural es informal, el 83% de la población campesina está bajo el régimen de subsidio de salud, el 85% de la población rural carece de alcantarillado y el 60% no tiene agua potable. El ingreso promedio de un campesino era en 2009 de 220.000 pesos, mientras en la ciudad el ingreso promedio alcanzaba los 668.000 pesos.

los años 70 solo logró redistribuir el 1.5% de las tierras y fue trunca-  
da por el Pacto de Chicoral en 1972<sup>36</sup>. Esta deuda pendiente con  
un campesinado heterogéneo y diverso, es parte de la explicación  
de este complejo entramado que llevó a Colombia a tan sangriento y  
desgastante conflicto.

La relación entre tierra y guerra, si bien parece una parábola muy  
lejana para explicar los fenómenos presentes, emerge como totalmente  
de actualidad cuando las víctimas de la violencia continúan siendo las  
poblaciones rurales y pobres, carentes de tierras para su superviven-  
cia, supeditadas a la disputa de territorios para actividades rentables  
pero reñidas con un desarrollo a largo plazo como la minería, el cultivo  
de caña y palma, la ganadería a gran escala, la hoja de coca y el nar-  
cotráfico.

Algunas señales, a unos meses del inicio del proceso de desarme,  
producto de lo anterior, generan preocupación, pues los habitantes de  
algunas zonas, incluidas las que colindan con el Ecuador, son testigos  
y víctimas de dinámicas de violencia generadas por grupos organizados  
armados de toda índole, causando desplazamientos de población y una  
nueva ola de afectados que huyen para salvar su vida, buscando refu-  
gio donde su vecino limítrofe.

Con lo anterior, lejos de pretender desmitificar un acontecimiento  
tan trascendental como la Firma de la Paz en Colombia que sin duda es  
un hito en la historia de la región suramericana y digno de saludo por  
parte del mundo entero, aparece como una necesidad, detenerse sobre  
los entretelones de este logro, y señalar la persistencia o desarrollo de  
los fenómenos antes referidos y que siguen acompañados de violencia,  
hambre y muerte.

Tomando en cuenta estas nuevas dinámicas de violencia que se  
configuran en Colombia y que significan también una preocupación  
latente para el Ecuador, cabe analizar las mutaciones de las lógicas de  
la lucha armada de las FARC-EP hacia sus versiones netamente cri-  
minales y, frente a eso, la acción del Estado colombiano que de cara al  
reto de recuperar tan extensas zonas territoriales, opta evidentemente  
por priorizar unas sobre otras en función de sus intereses estratégicos

---

36 Pacto de Chicoral: frente al intento de reforma agraria que pretendía una mayor distribución de la tierra tuvo lugar un pacto entre terratenientes y oligarcas para frenar esta iniciativa. Al Corregimiento de Chicoral llegaron “miembros del gabinete ministerial del presidente conservador Misael Pastrana, miembros del Partido liberal, de los gremios ganaderos, arroceros y bananeros y del latifundio en general” (Diario El Tiempo, 2007) y echaron abajo las medidas de reforma agraria que además permitió la criminalización de los campesinos que intentaran invadir las tierras.

Este contexto lleva al planteamiento de varias interrogantes sobre el real control del Estado colombiano sobre su territorio, las prioridades estratégicas que se persiguen en detrimento de las condiciones de seguridad de zonas que representan un interés secundario y que finalmente afectan a la zona fronteriza ecuatoriana. Frente a estos fenómenos, es necesario contar con una lectura aguda de las características de las amenazas que enfrenta el Ecuador en su zona de frontera para así adecuar las estrategias pertinentes para prevenir y contrarrestar estos efectos.

### **Lógicas criminales vs lucha armada: una frontera cada vez más difusa.**

A lo largo del último siglo e inicio de este, el mundo ha sido testigo de la cruenta violencia que azotó a Colombia, en periodos diferenciados por los historiadores, bajo distintas figuras o razones pero que como eje transversal ha dejado a su paso, muertes absurdas. Si bien no todos coinciden en la fecha del inicio del conflicto armado como tal, para nuestro análisis tomaremos como punto de partida la constitución de células guerrilleras en los inicios del Frente Nacional<sup>37</sup>, lo que nos ubica en los años 1960.

A propósito de la lucha armada que específicamente empezó como una reivindicación por la tierra, conoció también un sinnúmero de matices que quizás serían muy largos de describir en este artículo pero que si merece un análisis en su esencia ya que caracterizan a finales de cuentas, el tipo de amenaza a la que estamos enfrentados.

En efecto, el tipo de violencia que se configura hoy en día en un escenario de posconflicto responde de amplia manera a un eterno debate a propósito de los objetivos que perseguían las FARC- EP en sus últimas instancias de vida “guerrillera”. Y si bien los argumentos políticos no han faltado para desacreditar la dimensión política e insurgente de la guerrilla y encasillar al grupo como “terrorista” para así desplegar estrategias de combate de otro registro, cabe mirar de cerca la transformación de una lucha insurgente hacia una lógica cada vez más criminal que en cierta medida, borró las fronteras entre la reivindicación política y las meras lógicas del crimen.

<sup>37</sup> Frente Nacional: sistema instaurado en Colombia desde el año 1957 en Colombia por acuerdo entre los dos partidos liberal y conservador para derrocar al gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla que consistía en repartirse igualmente el poder y las posiciones públicas y rotar sucesivamente un presidente liberal por cuatro años y un conservador por el mismo periodo.

Y en esta instancia ciertos historiadores identifican un quiebre, un momento de ruptura en que la reivindicación política perdió su horizonte y en tal contexto señala los factores de esta transformación. En sus inicios, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se organizaron en un momento en que “en toda América Latina, grupos guerrilleros animados por diversos proyectos revolucionarios de cambio social” (Silva, 1989). En este contexto, se estima el nacimiento de las FARC en el año 1966 (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, pág. 25). Con la constitución del Frente Nacional, en cierta medida, algunas reivindicaciones quedaron saldadas, apaciguando el fervor revolucionario que atravesaba a la región, quedando como mayor saldo, el fracaso de la reforma agraria.

Allí, surge un segundo momento, a partir de los años 1980, en el que entran nuevos actores a la escena política de Colombia con “la lenta recomposición de las FARC, el ELN y el EPL, la emergencia de las guerrillas de “segunda generación” (M-19, Quintín Lame y PRT), la expansión del tráfico de drogas y el nacimiento de los grupos paramilitares” (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, pág. 21) evidenciando así una lucha sin treguas por el control de territorios, para distintos fines, pero con una similitud: violencia y desplazamiento de población civil. Para finales de los años 70 e inicios de los 80, las FARC que fungían como reserva armada del Partido Comunista Colombiano sin mayor participación activa, se reconstituyeron, pasando de cuatro a veinticuatro frentes en menos de cuatro años, e incluso cambiando sus siglas a FARC- EP (Ejército del Pueblo), asumiendo así un rol más ofensivo y protagónico (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, pág. 38).

Esta reactivación de las guerrillas y el poderío alcanzado por los carteles de drogas y grupos paramilitares se volvían posibles justamente por un factor común y que quedó en el limbo del inacabado proceso del Frente Nacional: la concentración y disputa por la tierra. Este periodo que duró hasta finales del siglo pasado registró una oleada de violencia sin precedentes, colocando a Colombia como uno de los países más violentos del mundo, no solamente por la tasa de homicidios que registraba, incluso de líderes políticos y sociales, sino por el número de “bajas en combate así como de la población civil víctima del fuego cruzado.” (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, pág. 40). Al mismo tiempo crecían los grupos armados tanto legales como ilegales.

En este marco sin embargo, se podía diferenciar las dinámicas de los grupos combatientes con los sanguinarios carteles de las drogas y organizaciones paramilitares, incluso en la finalidad de sus objetivos. Según el filósofo y sociólogo francés, especialista en temas sobre Colombia, Daniel Pecaú, en su relatoría sobre las causas del conflicto, hace una distinción según la cual:

“las motivaciones político-ideológicas han sido predominantes, al menos en cuanto hace a dos actores centrales: la guerrilla y el Estado. Pero, es probable que sí sea el caso de los grupos paramilitares (que combinaron motivaciones políticas y criminales) y, ante todo, de los “terceros oportunistas”, cuya participación en el conflicto sí estuvo motivada casi que exclusivamente por la acumulación privada de capital”. (Pecaú, 2015)

Sin embargo, queda clara la participación de ciertos frentes guerrilleros en los fenómenos delictivos, tanto en un primer momento en la extorsión a los narcotraficantes cuyas rutas de tránsito incurSIONaban en territorios controlados por las FARC-EP; como en la participación directa en la producción y comercialización de droga. También el secuestro como práctica recurrente de acumulación de ganancias, la participación en tráfico de minerales preciosos, combustible y lavado de dinero. En esto se reconoce el amplio rol jugado por la emergencia arrasadora del narcotráfico en Colombia que, en palabras del reconocido pensador colombiano Alfredo Molano “Las guerrillas se beneficiaron de la excepcional coyuntura económica por la vía de la extorsión (a los traficantes de droga). El movimiento armado, que hasta entonces era netamente agrario, se transformó en una enorme fuerza militar” (Molano, 2015)

Lo cierto es que las FARC-EP, con tal despliegue territorial, aun si no perseguían objetivos homogéneos según la zona de influencia, fungían como un regulador social que normaba las relaciones, proveía de ciertos servicios a la población, lo que la convertía en referente en los espacios de ausencia del Estado y “por esta vía ampliar su capacidad de representación y de reclutamiento” (Gutierrez, 2015, págs. 15-18) Efectivamente la guerrilla desarrolló entre otras cosas, un sistema de justicia paralelo para la resolución de conflictos sociales y domésticos que le dieron legitimidad. Estas características se explican por la mencionada ausencia de Estado en Colombia que dio lugar a la existencia de estas “áreas grises” descritas por autores como Mariano Bartolomé,

Cirino y Elizondo que permiten un desarrollo primitivo de normas sociales de convivencia, aspecto que se desarrollará más adelante.

Por otro lado, el surgimiento de los paramilitares y su expansión se explica también en parte por una escasa asignación de recursos a los entes de seguridad y defensa lo cual dio pie a la contratación de seguridad privada por parte de las élites regionales y locales. Esta situación recién se modifica a finales del siglo pasado<sup>38</sup>, pero para esto, las redes de servicios privados de seguridad ya estaban bien instaladas y significaban una práctica que derivaría en muchos casos en fenómenos de violencia tanto en zonas rurales donde actuaban como entes de seguridad de terratenientes amenazados por los secuestros o dispositivos de protección de las rutas del narcotráfico, así como de las zonas de producción y propiedades de los capos de la droga. Además se convirtieron en un potente aliado para las Fuerzas Armadas regulares.

Y es justamente cuando todos los elementos antes analizados toman su importancia en un contexto de posacuerdo, pues es en esta nueva circunstancia que, pese a haber logrado hitos tan relevantes como la entrega de las armas por parte de FARC EP, la desmovilización de sus combatientes y un aparente limpio proceso de reinserción de estos, la realidad muestra que las cuentas pendientes no se pueden dejar de saldar. Esto repercute de forma clara en algunos factores sobre los que nos detendremos a continuación. Por un lado, la herencia de los grupos paramilitares, por muchos convertidos en grupos armados ilegales luego de su proceso de desmovilización<sup>39</sup>; la deserción de algunas células guerrilleras que, encarnadas en un *modus vivendi* pasaron a pactar con los grupos ilegales, todo esto alimentado por el negocio del narcotráfico y sus economías ilegales periféricas, y sobre todo, de alguna forma permitido por la todavía ausencia de Estado en ciertas zonas, la no distribución de la tierra que deja intacta una lógica y unas prácticas perfectamente adecuadas para el recrudecimiento de la violencia.

En un segundo momento veremos como en la actualidad, el Estado interviene en el territorio colombiano, especialmente en la zona fronteriza con Ecuador donde se concentra gran parte de los cultivos de hoja de coca, rutas del narcotráfico, recomposición de la disidencia de las FARC-EP así como influencia de los grupos armados ilegales, herederos del paramilitarismo.

38 A partir del año 2000, el gasto militar que se encontraba en una media de 50 dólares por habitante, pasó en diez años a más de 150 dólares por habitante.

39 Desmovilización de los paramilitares: proceso que tuvo lugar entre el 2003 y 2006

## Control del territorio por parte del estado colombiano: las áreas grises

La nueva realidad que se está apoderando de Colombia es un tanto igual de triste que la anterior. Si en su último periodo de vigencia las FARC-EP llegaron a ocupar 242 municipios (de 1122 que existen en Colombia), hoy están replegadas en 26 zonas veredales<sup>40</sup>, pero ¿qué está pasando con los territorios que dejaron?

Los efectos de esta transición ya se están sintiendo y evidencian que el Estado no es el que está tomando el control de todos estos territorios sino que han preexistido acuerdos, incluso alcanzados durante las negociaciones de paz, entre grupos criminales, especialmente el llamado “Clan del Golfo”<sup>41</sup> y algunos guerrilleros que no se han acogido a la desmovilización y que están retomando el control dejado por las FARC-EP sobre los negocios ilícitos en varias zonas. Es así que el general retirado Jairo Delgado, experto en seguridad y defensa, en su análisis asegura que “Esto indicaría que prácticamente en algunos casos -y ahí explicaría el fenómeno de disidentes de las FARC- se habría entregado unos acuerdos tácitos para producir este “relevo”” (Fundación Paz y Reconciliación, 2017).

¿Cómo se diferencian y se organizan estos grupos? Esta es una de las principales preguntas que nos orientan hacia una evaluación de la amenaza que significan estos fenómenos de violencia para el Ecuador.

La descripción que realiza la Fundación Paz y Reconciliación que sigue de cerca el proceso de pos acuerdo, hace cuenta de la reorganización territorial que vive Colombia en este momento. De manera general identifica que las zonas abandonadas por las FARC-EP, en gran medida son cooptadas por la delincuencia organizada que se concentra alrededor de las estructuras del pos-paramilitarismo y que es alimentada por una red criminal que actúa de forma desconcentrada en lo local y en lo urbano y que, por lo general, es contratada.

Se identifica también a la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) como actor activo en la recuperación de territorio dejado por

40 Zonas veredales: Según el Alto Comisionado para la Paz, las llamadas “zonas veredales” son una zona transitoria de normalización compuesta por varios campamentos. Tienen un carácter temporal de 180 días, a ella no pueden acceder civiles y consisten en lugares en que se prepara a los ex combatientes para volver a la vida civil (nivelación en la educación formal y capacitación en actividades productivas)

41 Clan del Golfo: Grupo armado ilegal conformado en su mayor parte por ex militantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y liderado por Dairo Antonio Úsuga alias “Otoniel”.

las FARC-EP<sup>42</sup>, así como disidencia de este grupo armado<sup>43</sup> y, en menor proporción, el aumento de la delincuencia común, lo que se denomina en el análisis como “anarquía criminal” ya que justamente, como ya lo sugerimos, las FARC-EP, pese a sus prácticas violentas también se constituía como un agente de regulación, incluso de la delincuencia, para las comunidades donde tenía presencia<sup>44</sup>.

Pero, definitivamente, el fenómeno que mayor preocupación genera tiene que ver con la consolidación de los llamados *Grupos Armados Organizados* en territorios que son estratégicos para el crimen. Es así que estas bandas ya existentes, derivadas del paramilitarismo, han proliferado y han reclutado a más miembros, aumentando su influencia especialmente en las zonas pos FARC-EP. Es así que hoy ocupan 74 municipios de los cuales 18<sup>45</sup> han caído bajo ese control entre noviembre de 2016 y julio de 2017, lo que nos alerta sobre la velocidad de esta expansión.

En este contexto la organización más poderosa es el Clan del Golfo que, en algunos casos ha tenido que confrontarse violentamente con otros grupos como el Ejército de Liberación Nacional (guerrilla) o la banda Nueva Generación para ganar terreno; en otros ha optado por reclutar a jóvenes de zonas deprimidas para que impongan fuerza en los territorios y así asentar su poderío. Estas dinámicas están acompañadas por supuesto de efectos colaterales sobre la población civil: muertes y desplazamientos de población.

Las modalidades de estos grupos para actuar son su mayor fortaleza pues carecen de estructuras jerárquicas y funcionan a través de redes de grupos menores llamados *combos*, que responden a misiones específicas contra un pago, de esa forma pululan los servicios criminales que se encargan de los “trabajos sucios” (eliminación selectiva y ejemplarizante para mantener el terror y corrupción a autoridades para mantener impunidad), como también de actividades ligadas a la minería ilegal, el tráfico de combustibles, tráfico de armas y vigilan-

42 El ELN según la Fundación Paz y Reconciliación se ha expandido en los departamentos de Cauca, Chocó y Antioquia.

43 El Frente 1 “Armando Ríos” mediante comunicado, el 10 de junio 2016 hizo saber que no se acogería al proceso de desmovilización aduciendo razones políticas, sin embargo se estima que su objetivo es seguir controlando los negocios ilícitos de la zona donde ejercen presencia y reciben rentas ilegales. El Estado Mayor de las FARC-EP los consideraron como desertores más no disidentes rechazando los argumentos políticos. Este grupo tiene influencia en los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada y Vaupés y se lo estima en alrededor de 400 hombres.

44 Este fenómeno se registra especialmente en los departamentos del Sur del Tolima, Arauca, Caquetá y Meta expresada en la percepción de aumento de los índices de inseguridad, el abigeato y hurto.

45 Los departamentos recientemente “invadidos” por los Grupos Armados Organizados son Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Meta, Tolima, Nariño.

cia y control de las rutas del narcotráfico. De esa forma es muy difícil identificar cabecillas o mandos principales para neutralizarlos. Si bien existen responsables de dar órdenes, son fácilmente reemplazables sin afectar la cadena criminal.

Una vez descritas las nuevas dinámicas que se están instalando en Colombia cabe preguntarnos: ¿Cuál es el rol del Estado en esta reconfiguración? ¿Por qué no logra tomar el control inmediato de esas zonas cuando ya estaban claras las zonas que quedarían despejadas y requerían de intervención inmediata? y, ¿qué consecuencias tendrá esa desatención para el Ecuador cuando se evidencia que la frontera es una zona de prioridad secundaria?

Las respuestas a estas preguntas residen nuevamente en lo ya descrito en un inicio: Colombia sufrió un inacabado proceso de transición del sistema hacendatario colonial hacia la conformación de un Estado Nación. Por tanto, esta ausencia y falta de control de un Estado central, ha permitido históricamente la instalación de “áreas grises” manejadas tanto por elites locales y sus círculos de seguridad paramilitares, así como por guerrillas con reivindicaciones diversas. Si bien el Estado creció y se consolidó, sobre todo militarmente, tuvo que priorizar sus lugares de influencia y dejar de lado otros, de manera totalmente consciente.

Estas “áreas grises” o “áreas sin ley” en el caso de Colombia se han consolidado históricamente, y cumplen con las condiciones definidas por Bartolomé, Cirino y Elizondo como “aquellos espacios donde actores no estatales vinculados a prácticas y redes locales o internacionales acumulan tanto recursos e influencia que sobrepasan a las instituciones del Estado ya sea por ausencia total del Estado o por su débil presencia” (Trejo & Puente, 2016)

Esta condición particular que reviste aspectos específicos que para Cirino se materializan por varias características, también pone en entredicho la concepción de Estado y de soberanía que obligan a repensar incluso las nociones de seguridad y los roles de la defensa y las relaciones internacionales. Al no confrontar enemigos clásicos se desdibuja un escenario tradicional, pues en estas áreas grises “desaparecen las distinciones claras (...) entre aspectos criminales y militares, (...) sirven de refugio y santuario a organizaciones terroristas y criminales- a menudo vinculadas entre sí- que evolucionan en el lugar con total impunidad, apoyándose en parte de la población” (Bartolomé, 2013).

En otras palabras, esta configuración territorial en la que el Estado central como tal es sobrepasado en ciertos lugares, pone en alto riesgo a la institucionalidad del país, y, en este caso, se convierte en una amenaza para los países vecinos cercanos: las lógicas de organización primitiva de la convivencia social, de la supremacía de la fuerza de grupos que no forman parte de la nación y la sustitución de ciertas funciones como la justicia por entes no oficiales son características que se encuentran al límite de la existencia de un para Estado.

Los aspectos más relevantes que caracterizan a las “áreas grises” son por una parte el factor geográfico pues estas zonas se encuentran en lugares de difícil acceso; la presencia de actores transnacionales que buscan territorios propicios al desarrollo de sus actividades ilícitas con toda impunidad, en esto se incluyen las mafias provenientes de otros países que se ligan a las redes criminales locales; una actitud del Estado que, si no es cómplice, al menos se hace de la vista gorda ya que los réditos de las actividades ilegales que ahí suceden pueden significar alguna ventaja para agentes estatales.

Concretamente, en la zona de frontera Colombia- Ecuador, si bien ya existían “áreas grises” que ocupaban especialmente las FARC-EP y que para el Ecuador significaron un problema de seguridad permanente, ahora se agudiza por invasión de esos territorios abandonados por la guerrilla, por actores igual o más peligrosos. Si nos centramos en la zona de frontera sur de Colombia, el departamento de Nariño experimenta una situación que sin duda tendrá repercusiones para el vecino Ecuador. Esa zona, históricamente controlada por el Frente 29 y especialmente la columna Daniel Aldana de las FARC- EP y que había impuesto su fuerza frente al Clan del Golfo años atrás, quedó en manos de desertores del grupo guerrillero y otras organizaciones criminales subsidiarias del Clan del Golfo.

Esta zona es particularmente atractiva tanto por su salida al mar como por su posición en los confines de Colombia, y es que ahí se encuentra la mayor concentración de cultivos de hoja de coca de todo el país con el 29% de las 146.000 hectáreas reportadas en el 2016. Esta última cifra refleja un aumento del 52% en relación a los cultivos censados en el año 2015 (96.000 hectáreas) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017, pág. 23). Se identifica entonces que la dinámica de la producción y tráfico de la cocaína mueve mucho de sus tentáculos desde ese departamento, reforzando aún más su importancia en la cadena criminal y en la disputa territorial.

En lo que va del año se ha registrado el asesinato a más de 50 líderes sociales en toda Colombia, y en zonas de la frontera sur como la zona de Tumaco en Nariño, un aumento de los desplazamientos forzados de familias, atemorizadas por la incursión de nuevas organizaciones armadas sedientas de apoderarse de los territorios dejados por las FARC-EP que ya están presentes y amenazantes (FPR, 2017).

En este contexto sin embargo el Estado colombiano ofrece una respuesta militar contundente que justamente visualiza en el mediano plazo el combate al llamado “sistema de amenazas persistente”<sup>46</sup> que para el Ejército colombiano equivale a todos los fenómenos abordados como grupos organizados armados, narcotráfico y demás y que se materializa por un desarrollo de la intervención militar en aspectos como: la protección a la infraestructura crítica a través del Plan República<sup>47</sup>, la lucha contra el narcotráfico con el Plan Espada de Honor<sup>48</sup>, y en definitiva mayores atribuciones de intervención de las fuerzas militares bajo modalidades de despliegue más volcadas a las operaciones conjuntas, combinadas y coordinadas (es decir interagenciales) y que abarcan todo el territorio nacional.

En este combate sin tregua contra las organizaciones delictivas, a estas no se les otorga ningún estatus de corte político, así que, al incurrir en delitos graves o los tipificados por la Convención de Palermo que tengan un alcance transnacional, podrán ser perseguidos tanto por la Policía Nacional como por las Fuerzas Armadas con la fuerza que sea necesaria (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016). En tal instancia no está prevista ninguna disminución del pie de fuerza, por el contrario, ni tampoco del presupuesto de defensa, que más bien irá a la alza. Estos elementos, además de un permanente fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, convierten a Colombia en una potencia militar en la región que no se compadece con la situación de ausencia de Estado antes descrita.

46 Denominación emitida por el Comandante del Ejército, general Alberto Mejía en entrevista el 07 de agosto 2016.

47 Esta planificación ha identificado las zonas más vulnerables a este tipo de ataques y derivó en el fortalecimiento en el año 2014 de las capacidades creando unidades especializadas de tipo Batallones Especiales Energéticos y Viales (BAEEV). (Ministerio de Defensa Nacional, 2016). En el 2014 se ha logrado disminuir en un 50% los ataques a la infraestructura petrolera (43 atentados versus 83 en el 2013); han existido 237 acciones terroristas de enero a junio 2014 versus 155 en el mismo periodo del 2015. (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016). De manera general, se evidencia que esta estrategia ha tenido resultados positivos en varios de sus ámbitos

48 “Las Fuerzas Militares de Colombia, en coordinación con la Policía Nacional e instituciones del Estado, conducen una acción militar ofensiva sostenida contra las organizaciones narcoterroristas, en todo el territorio nacional, para doblegar su voluntad de lucha, forzar su desmovilización y reinserción, coadyuvando así a terminar con el conflicto y construir la paz”. (Junta Interamericana de Defensa, 2012)

Una vez clarificado este análisis y contemplando la magnitud del desarrollo militar colombiano, solo podemos suponer que al Estado colombiano poco le interesa revertir la realidad de las áreas grises y que sin duda prioriza zonas de interés estratégico y prefiere ahorrar esfuerzos, dejando de intervenir en las zonas de frontera que son de interés secundario.

### **Consideraciones finales: consecuencias para el Ecuador**

La respuesta del Ecuador frente a los efectos del conflicto colombiano ha sido de permanente apoyo a las víctimas, especialmente a los desplazados que han buscado acogerse al refugio en este país. Es así que el Ecuador se convirtió en el país con la cifra más alta de refugiados, ya que acoge la mayor parte de los 340.000 colombianos que han dejado su país bajo ese estatus. En efecto, la Agencia para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR) reporta que las personas en situación de refugio debidamente registradas en Ecuador asciende a 60.524 personas pero la misma ACNUR estima que en realidad las personas que han abandonado su país y son acogidas en el Ecuador ascienden a 102.842 (The UN Refugee Agency, 2017), la casi totalidad provenientes de Colombia. Si bien de cara a la firma del Acuerdo de Paz se consideró que esta situación se podía disminuir o revertir, la realidad resultó muy distinta.

El entramado de violencia descrito a lo largo de este trabajo y sus consecuencias ya están a la vista pues según cifras de la Agencia para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), en lo que va del 2017, se reportan el desplazamiento de más de 7.500 personas, especialmente a lo largo de la costa Pacífica donde se identificó la concentración de “áreas grises” y en ese mismo período se registraron 3.235 pedidos de asilo al Ecuador, lo que equivale a un aumento del 29% en relación a los pedidos registrados en la misma franja de tiempo del 2016; de estos el 76% son de ciudadanos colombianos, es decir 2.451 pedidos. (The UN Refugee Agency, 2017). Esto sin dejar de mencionar que la crisis económica y política que vive Venezuela también se traduce por el incremento de la migración desde ese país hacia el Ecuador.

Al mismo tiempo, el Ecuador no vive su mejor momento económico pues la baja de los precios del petróleo como principal ingreso del Estado ha afectado sobremanera a la economía del país, sumada a un fuerte endeudamiento cuyo pago ocupará gran parte del gasto estatal

en los próximos años<sup>49</sup>. Esta conjugación de circunstancias acarrea para los ciudadanos extranjeros que llegan al Ecuador, condiciones adversas para su integración pues escasean las plazas de trabajo y se genera, por parte de ciertos sectores de ecuatorianos, señales de rechazo y xenofobia, exacerbando la problemática social, especialmente entre los sectores más vulnerables.

Desde un punto de vista de seguridad y defensa, frente al permanente debate sobre los alcances y estrategias de la seguridad frente a problemáticas cada vez más complejas y actores oponentes cada vez más difusos, cabe medir la importancia de los roles que deben adoptar las Fuerzas Armadas, sobre todo cuando el Ecuador experimenta claramente, un nuevo rol protagónico en la geopolítica del narcotráfico que lo coloca como un actor clave y casi indispensable. En efecto, su posición ya no es solamente como país de tránsito de la droga que se produce ampliamente en el sur de Colombia como lo hemos descrito, sino que se ha convertido en un país de acopio y envío hacia los principales mercados, a través de Centroamérica, como Estados Unidos y Europa, y también con nuevas rutas hacia Asia y Oceanía.

Desde el Ecuador se provee de materias primas para la fabricación de la droga a más bajo precio en los laboratorios colombianos; muchas de las rutas de la droga que conducen a Centroamérica y que salen de Colombia, pasan ahora por Ecuador por vía terrestre y se despachan a través de la costa ecuatoriana.

Si bien anteriormente se podían encontrar actores ecuatorianos ligados a bandas de narcotraficantes colombianas, en este momento podemos decir que existen bandas lideradas y compuestas por ecuatorianos, y en ciertos casos, que tienen relación con agentes del orden o de la justicia, lo que equivale a que la cultura del narcotráfico se estaría normalizando y legitimando en el país con todos los efectos conexos que ésta implica, especialmente la violencia y la desinstitucionalización del Estado.

Las Fuerzas Armadas del Ecuador están desplegadas en la frontera y asignan parte de su fuerza operativa al combate contra el narcotráfico; sin embargo, disponen de medios limitados para enfrentar a mafias que disponen de medios cada vez más tecnificados así como de redes de

49 En cadena nacional el Presidente de la República Lenin Moreno anunció el pasado 28 de julio 2017 las importantes cifras respecto a la situación económica del Estado en la que entre otras cosas señaló que el país requerirá de 8000 millones de dólares anuales para cubrir el déficit y las amortizaciones de deuda interna y externa. También anunció el monto de la deuda pública que alcanza casi 42 mil millones de dólares. Ver: <http://www.comunicacion.gob.ec/presidente-lenin-moreno-presenta-la-situacion-economica-de-ecuador-y-la-proforma-del-presupuesto-general-del-estado-2017/>

inteligencia, autoridades cómplices y armamento pesado. Esta situación se convierte en una real afectación a la seguridad y defensa pues la penetración del crimen organizado en las zonas de frontera tanto por la vía terrestre, aérea, fluvial y marítima vulnera la soberanía nacional y pone en riesgo varios aspectos de la vida del país.

El reciente desmantelamiento de una importante banda delictiva que actuaba en todo el Pacífico Sur de Colombia y la costa ecuatoriana, liderada por un ciudadano ecuatoriano<sup>50</sup>, confirma de alguna manera el análisis sobre las nuevas dinámicas del narcotráfico pues indudablemente los tentáculos y alcance transnacional de las organizaciones está presente en el Ecuador y tiene sus ramificaciones con el sur de Colombia antes descrito dentro de estas “áreas grises” que el Estado colombiano considera secundarias.

Este escenario propicio para la penetración del crimen organizado, sumado a la dificultad o falta de interés del Estado colombiano para enfrentar estos fenómenos es una señal de alerta para el Ecuador sobre las medidas que tiene que tomar en un futuro cercano para enfrentar, por un lado, una nueva ola de migración y refugio desde Colombia que dentro de la situación compleja que se encuentra la economía del país, puede significar una exacerbación de la conflictividad social.

Por otro lado y como mayor consecuencia, cabe profundizar sobre una estrategia integral para enfrentar el fenómeno de las drogas que, tomando como ejemplo las lecciones aprendidas en la experiencia de Colombia en los últimos treinta años, merece reflexión para no encarar la problemática únicamente desde las lógicas represivas pero más bien enfrentarla desde su raíz, fortaleciendo la prevención, la atención a sectores más vulnerables y el desarrollo de oportunidades de empleo.

Las condiciones del Ecuador, donde históricamente el Estado ha tenido presencia en la mayor parte del territorio, y que además ha vivido una reforma agraria<sup>51</sup> que permitió mayor distribución de la riqueza y por tanto menor desarrollo de movimientos reivindicativos, no

---

50 El perfil y las actividades del cabecilla de esta banda: se trata de un ciudadano ecuatoriano llamado Édison Washington Prado Álava, alias “Gerald”, originario de la provincia de Manabí que inició sus actividades delictivas a los 22 años cuando se dedicaba supuestamente a la pesca artesanal, pero en realidad, ya trabajaba con sus lanchas para llevar cargamentos de droga para Centroamérica para las organizaciones criminales “Los Rastrojos, Los Comba, La Oficina de Cobro de San Andrecito y La Oficina de Envigado” (El Universo, 2017). Luego, se dedicó al asesinato a sueldo y formó su propia banda de sicarios que además de asesinar a sueldo a personas por orden de los grandes carteles, su organización se dedicaba a dar seguridad a los cargamentos de droga que salían de Manabí y Guayas y los que, pasaban por Esmeraldas después de su salida de Tumaco.

51 La Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 tuvo como principal objetivo por un lado fomentar la colonización de tierras y así ampliar la frontera agrícola. Adicionalmente promovió la ayuda crediticia, la asistencia técnica y social, el fomento de la educación y la promoción del cooperativismo. (Jordán, 2003)

ha sufrido los duros embates de la violencia en los niveles en que ha ocurrido en Colombia. Esta presencia estatal, en la actualidad, pese a las dificultades de la economía que también afectan la inversión y la posibilidad de despliegue más efectivo de las Fuerzas Armadas, es el importante punto de diferencia que posibilita al Ecuador mantener una soberanía plena que está especialmente supeditada a la voluntad política de quienes gobiernan ya que tienen en sus manos, el destino de un país que aún puede llamarse de paz.

## Referencias bibliográficas

- Bartolomé, M. (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. Relaciones Internacionales.
- Calvo, G. (Septiembre de 2016). Los 7 puntos claves para entender el conflicto armado entre las FARC y Colombia. INFOBAE.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá.
- Diario El Tiempo. (07 de 2007). Como un escenario de sucesos trascendentales en el país es recordado el corregimiento de Chicoral.
- El Universo . (29 de Abril de 2017). El imperio del narcotráfico que montó 'Gerald'.
- FPR. (2017). Estudios de Seguridad. Documentos de análisis:Línea de Seguridad Urbana y Crimen Organizado.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2017). Ilegales: el acecho a las zonas de las FARC.
- Gutierrez, F. (2015). ¿Una historia simple? 15-18.
- Jordán, F. (2003). Reforma Agraria en el Ecuador. CLACSO.
- Junta Interamericana de Defensa. (julio de 2012). Reporte del viaje del presidente de la JID, a la IV conferencia de la JID. Bogota, Colombia.
- Libreros, D. (2014). Debates sobre la problemática agraria.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2016). Rendición de Cuentas 2015. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (22 de Abril de 2016). Ministerio de Defensa Nacional . Recuperado el 2016, de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir\\_15\\_2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf)
- Molano, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado 1920-2010.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito . (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.
- Pecaut, D. (2015). Un conflicto armado al servicio del statu quo social y político.
- Santos, J. M. (27 de Septiembre de 2016). Discurso en la Firma del Acuerdo Final de Paz. Cartagena .
- Silva, G. (1989). El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar. Bogota: Planeta.
- The UN Refugee Agency. (2017). Update of Emergencies July 2017.
- Trejo, L. F., & Puente, M. d. (2016). La frontera colombiana con Brasil: ¿Area sin ley y vacía? En L. F. Trejos, Fronteras: fuentes de conflicto y cooperación. Barranquilla: Ibañez.

## **Semblanza de los autores**

### **Dr. Héctor Luis Saint-Pierre**

Profesor Titular de Seguridad Internacional y Resolución de Conflictos del posgrado interinstitucional (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Coordinador ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas y Relaciones internacionales de la UNESP., Coordina el área de “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” del Postgrado en Relaciones Internacionales “San Tiago Dantas”. Maestría en Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia y Doctor en Filosofía Política por la Universidad Estatal de Campiña (UNICAMP), título postdoctorado FAPESP / Universidad Autónoma de México. Fundador y líder del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) de la UNESP. Miembro del Directorio de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Miembro del Directorio de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales ABRI y coordinador del Área de Seguridad Internacional, Defensa y Estrategia. Ha publicado 30 artículos en periódicos especializados, 56 capítulos de libros, 6 libros publicados.

### **Salvador Raza**

Experto en el análisis de defensa, estrategia, y el diseño de fuerza. Grado Posdoctoral en el área de Proyecto de Fuerza (Force Design) en la National Defense University (NDU), es doctor (D. Sc) en las áreas de intersección de las Relaciones Internacionales, Tecnología y Seguridad. Maestro por el King’s College de la Universidad de Londres. Graduado en Ciencias Navales e Ingeniería. Director del Instituto de Energía y Seguridad de UNIESP, profesor (SME) del Instituto de Defensa de la Educación (DIRI) del Naval PostGraduated School, fue profesor de proyecto de fuerza y planificación estratégica del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University en Washington, DC. Director de CeTRIS - Centro de Tecnología, Relaciones Internacionales y Seguridad.

## **Arturo Fuenzalida Prado**

Analista de Inteligencia, Investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile y actualmente es profesor de Análisis de Inteligencia en la Academia Politécnica Naval; Ingeniero de Sistemas y de Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, con mención en Estrategia; fue Contraalmirante Infante de Marina de la Armada de Chile y llegó a ser el Comandante General del Cuerpo IM desde 2005 a 2007. Es especialista en Estado Mayor, Comandos IM, Lancero.

## **Lester Cabrera**

Doctor (c) en Estudios Internacionales, FLACSO – Ecuador. Magister en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. Master in International Service, School of International Service, American University, Washington DC. Ex alumno del Inter-American Defense College, Washington DC. Graduado de Perry Center for Hemispheric Defense Studies. Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción, Chile. Fue Jefe de la Sección de Investigación y Análisis y profesor de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. En Ecuador, fue Coordinador de la Maestría en Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), y profesor invitado en la Academia de Guerra del Ejército, de la Academia de Guerra Naval, y del Instituto Nacional de Defensa (INADE).

## **Katalina Barreiro**

Doctora en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad del Cuyo, Doctora en Derecho con una Maestría en Relaciones Internacionales. Ha sido docente en universidades de pregrado, posgrado y Doctorado como la Universidad San Francisco de Quito, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la FLACSO-ECUADOR y el Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN, en las asignaturas de teoría de relaciones internacionales, seguridad, Inteligencia, conflicto en América Latina y Metodología de la investigación, entre otras. En su vida profesional se ha desempeñado como diplomática de carrera, asesora y consultora en temas de política comparada internacional, Relaciones Internacionales, seguridad,

inteligencia, para los Ministerios de Coordinación de Seguridad, Interior, Ministerio de Relaciones Internacionales, y la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo así como para organismos internacionales como el Banco interamericano de Desarrollo-BID- y Naciones Unidas- PNUD. A nivel Regional fue la Secretaria para el Grupo de Alto Nivel de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Dentro de su experiencia profesional también fue Subsecretaria Administrativa Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Lucía Dammert & Sebastián Briones**

Lucía Dammert es Profesora Asociada de la Universidad de Santiago de Chile. Ph.D. en Ciencia Política, Universidad de Leiden, Holanda. MSc. en Planeamiento Urbano y Regional, University of Pittsburgh. Graduate School of Public and International Affairs, Estados Unidos. Certificado de Especialización en Estudios Latinoamericanos, University of Pittsburgh, Estados Unidos. B.A. Sociología, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina. Investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Chile. Investigadora Asociada del Proyecto “Police Reform and Public Security in the Americas”, Georgetown University. Investigadora en el Woodrow Wilson Center. Consultora del BID, Banco Mundial, PNUD y de la Comisión Europea.

Sebastián Briones es Doctor en Ciencias Políticas. Magíster en Ciencia Política con Mención en Estudios de Defensa y Magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Ciencia Política, Bachiller en Ciencias Sociales y Humanidades (PUC).

Curso en Derecho Internacional de los Conflictos Armados realizado, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile. Instructor Asociado del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, e Investigador Asistente en FLACSO-Chile. Es también profesor en las Universidades de Chile y USACH

### **Galo Cruz**

Integrante del Grupo de Estudios de Seguridad FES-ILDIS, director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), Profesor Honoris Causa de la Academia de Guerra del Ejército del Ecuador, docente de posgrado de la ESPE y del Insti-

tuto Nacional de Defensa. Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, Universidad de Granada España. MBA Universidad Indoamérica. Especialista en Conducción y Gestión Estratégica ESG Argentina. Especialista en Historia Militar de las guerras contemporáneas, Universidad Jaume I, España. Diplomado en Altos Estudios Estratégicos, CESEDEN, España. Graduado en el Centro de Estudios Hemisféricos “William Perry” de la Universidad Nacional de Defensa, Washington DC.

### **María Dolores Ordóñez**

Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, tiene una licenciatura en Ciencias de la Información y Comunicación de la Universidad Sorbona de París Francia. Diplomada en Inteligencia Estratégica por la DIPOL-Colombia. Se ha desempeñado como Analista de Inteligencia en Seguridad y Justicia en la Secretaría de Inteligencia. Ha sido Directora de Comunicación en los Ministerios Coordinador de Seguridad, Cultura y Patrimonio y Banco Central del Ecuador.

Actualmente Especialista de Inteligencia e Información Estratégica en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE y docente en la Academia de Defensa Militar Conjunta, Academia de Guerra del Ejército y Escuela Conjunta de Inteligencia Militar.





# ESPE

UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

ISBN: 978-9942-765-15-4



9 789942 765154