



ESCENARIOS ACTUALES



“Los nuevos fenómenos migratorios y su impacto en la seguridad de los Estados”

- Desafío de la disuasión convencional en el ambiente multidominio: Antiacceso y negación de un área como respuesta.
- Estado y Poder. Una apreciación teórica a la acción estratégica del Estado.
- El triángulo de influencia estratégica. Los factores clave para el éxito de las operaciones.



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES
EJÉRCITO DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE



Escenarios Actuales

Año 26, N° 2, julio, 2021

ISSN 0717-6805

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR DE LA REVISTA

General de Brigada Marcelo Núñez Morales

Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS

Coronel (R) Marco Maturana Mena

Asesor y coordinador Extensión Académica

CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros

Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Exdirector del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE), España.

Mg. Verónica Barrios Achavar

Coordinadora de las Comisiones de Relaciones internacionales y Defensa de la Biblioteca del Congreso Nacional, Chile.

Dr. Raúl Benítez Manaut

Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

Dra. Ximena Fuentes Torrijo

Directora Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (UCh), Chile.

General de División Ernesto Tejos Méndez

Jefe del Estado Mayor General del Ejército

Teniente Coronel, Dr. Alfredo Quadri García

Jefe de Capacitación de la División de Educación del Ejército.

Dr. Ángel Soto Gamboa

Académico de la Universidad de los Andes (UANDES), Chile

General de División, Dr. Mario Arteaga Velásquez

Investigador y académico, Chile.

Coronel, Dr. Luis Rothkegel Santiago

Investigador y académico, Chile.

Iván Witker Barra

Académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile.

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, con el objeto de contribuir en materias relacionadas con las ciencias militares a diferentes organismos del Ejército. Asimismo, aportar al intercambio de ideas y desarrollar diversas actividades de investigación y extensión académica en las áreas de seguridad y defensa, manteniendo para ello una activa relación con la comunidad académica nacional e internacional.

"Escenarios Actuales" es editada y difundida gratuitamente por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Las ideas vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

De Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

The Military Studies and Research Center (CESIM) was created on December 12, 1994 in order to help different bodies of the Chilean Army in matters related to military science. It also contributes to exchange ideas and develop research and academic extension in the areas of security and defense. To fulfill its tasks the Center maintains an active relationship with the national and international academic community.

"Escenarios Actuales" is a free publication of The Military Studies and Research Center (CESIM). The ideas expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily represent the thought, doctrine or official position of CESIM or the Chilean Army.

The journal is indexed to the following data base:

On-line Regional Information System for Scientific Journals of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

From Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities (CLASE), of the Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

CONTENIDO

EDITORIAL

<i>General de Brigada Marcelo Núñez Morales</i>	7
Los nuevos fenómenos migratorios y su impacto en la seguridad de los Estados <i>Mario Puig Morales</i>	9
Desafíos de la disuasión convencional en el ambiente multidominio: Antiacceso y negación de un área como respuesta <i>Augusto W. M. Teixeira Júnior</i>	23
Estado y Poder. Una apreciación teórica a la acción estratégica del Estado <i>Luis Alexander Montero Moncada</i>	37
Crimen organizado transnacional y el fortalecimiento del narcotráfico en pandemia <i>Valeria Fuentes Concha</i>	59
El triángulo de influencia estratégica. Los factores clave para el éxito de las operaciones <i>Coronel Rodrigo Arce Ducassou</i>	67
Desafíos de las comunicaciones en las zonas de defensa: aplicar una modalidad interagencial <i>María Soledad Bravo Fuentes</i>	91
Visiones	
El desarrollo tecnológico y sus implicancias en la seguridad del Estado <i>Mario Arteaga Velásquez</i>	99
Gestión del conocimiento en el Ejército de Tierra de España <i>Teniente coronel Felipe Olea Popelka</i>	103
Las fuerzas militares en el campo de la memoria histórica en Colombia: el caso del Departamento de Memoria Histórica y Museos del Comando Conjunto Estratégico de Transición <i>Teniente María Otárola Parra / Subteniente Wilmer Piña Peña</i>	111

Equidad de género en el Ejército: ¿Cuestión de género o mérito?	
<i>Mayor Verónica Parra Poli</i>	117
Panorama seguridad y defensa	
Plan de recuperación para Europa	127
Gobierno de Chile anuncia una “nueva era espacial” con la puesta en marcha de 10 satélites nacionales y acceso a 250 dispositivos internacionales	129
Reseña de lecturas recomendadas	
Dioses útiles. Naciones y nacionalismos.	
<i>Iván Witker Barra</i>	131
Guía de ciberdefensa: orientaciones para el diseño, planeamiento, implantación y desarrollo de una ciberdefensa militar.	
<i>Mayor Enrique Letelier Hermosilla</i>	137
Normas editoriales	141

EDITORIAL

El escenario internacional y la acción de los Estados, cada uno con sus propias capacidades y posicionamiento se encuentran enfrentados a nuevos y antiguos desafíos en materia de Seguridad y Defensa. Lo anterior ha traído un creciente interés en estudiar los escenarios emergentes, algunos de ellos potenciados en un ambiente dinámico e incierto, otros corresponden a nuevas realidades activadas por tendencias y escenarios que se proyectan.

La presente edición N° 2 de nuestra revista *Escenarios Actuales*, entrega una serie de artículos y visiones que revisten especial interés relacionados con las actuales realidades en Seguridad y Defensa que están enfrentando los Estados y las Fuerzas Armadas, en donde se pone a prueba la visión de Estado y los liderazgos en toda su dimensión. Por ello esperamos entregar información y elementos de juicio valiosos para nuestros lectores y seguidores.

Mario Puig presenta un enfoque actualizado del siempre creciente fenómeno de la migración y como este se está transformando en un problema cada vez más relevante en muchos Estados del mundo. El autor efectúa una mirada a las causas y características del citado fenómeno, los riesgos y actividades ilícitas asociadas y cómo se afecta la seguridad de los países.

Augusto Teixeira, desde Brasil, colabora sobre la temática asociada a la disuasión convencional sustentado en la integración de elementos geoestratégicos y la aplicación del poder, sobre ello expone desde la teoría de la disuasión, el antiacceso y negación del área como concepto operacional para oponerse al ejercicio del poder en un ambiente multidominio. Nos recuerda sobre la competencia entre las grandes potencias extrarregionales por consolidar y acrecentar su influencia en América Latina y el Caribe, al mismo tiempo que resalta la postura estratégica eminentemente defensiva del Brasil en base a la disuasión convencional.

Luis Montero, desde Colombia, profundiza sobre el Estado y el Poder desde la teoría neorrealista con un enfoque basado en el análisis de las herramientas de poder que disponen los Estados, entregando un sistema de ecuaciones basado en ciertos criterios estandarizados y verificables que permiten comparar a los Estados a partir de una lógica de la teoría neorrealista de las relaciones internacionales.

Valeria Fuentes presenta una mirada de cómo el crimen organizado transnacional y el narcotráfico, muy ligados ambos, en el contexto de la pandemia y consecuente crisis



sanitaria que afecta al mundo en los últimos dos años, han encontrado las condiciones, nuevos espacios y oportunidades para fortalecer y mantenerse en el negocio. El carácter multidimensional del problema afecta la seguridad de los Estados y exige de estos un grado de actividad en diversos ámbitos.

El coronel Rodrigo Arce expone en forma clara y metodológica respecto del triángulo de influencia estratégica y la integración de los factores clave para el éxito de las operaciones en los procesos de planificación, ejecución y conducción, cobrando especial relevancia en las múltiples y variadas tareas en que están empeñadas las fuerzas militares en apoyo a las autoridades y población civil en situaciones de emergencia y/o catástrofe. La utilidad del método se encuentra plenamente vigente en tiempos de pandemia, emergencias y/o catástrofes.

Relacionado con el tema señalado precedentemente, María Soledad Bravo, a partir de su experiencia como asesora comunicacional en los cuarteles generales de emergencia en las zonas de defensa en los últimos dos años, activados a raíz de la pandemia del COVID-19, incursiona sobre las características, la necesaria integración y coordinación que debe existir en las comunicaciones interagenciales para entregar un mensaje veraz y objetivo a los medios y población en general, un desafío de suyo complejo que exige compromiso bajo una mirada país.

En la sección visiones les presentamos tres aportes muy interesantes, a saber: La gestión del conocimiento en el Ejército de Tierra de España, elaborada por el teniente coronel Felipe Olea, comisionado por el Ejército de Chile como oficial de Enlace en el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC); Las Fuerzas Militares en el campo de la memoria histórica en Colombia: el caso del Departamento de Memoria Histórica y Museos del Comando Conjunto Estratégico de Transición, presentado por la teniente María Otárola y el subteniente Wilmer Piña, ambos del Ejército colombiano. Damos término a la sección con el tema denominado la equidad de género en el Ejército de Chile: ¿Cuestión de género o mérito?, desarrollado por la mayor Verónica Parra, delegada de género de la institución.

Finalmente, el CESIM, una vez más, agradece a nuestros colaboradores, lectores y seguidores y los invita a mantener un contacto permanente a través de nuestro sitio web y presencia en las redes sociales, buscando siempre poner a disposición nuestros variados productos del quehacer de este Centro de Estudios.

MARCELO NÚÑEZ MORALES
General de Brigada
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Los nuevos fenómenos migratorios y su impacto en la seguridad de los Estados

Mario Puig Morales¹

Resumen

Desde hace unas cuatro décadas,² el mundo está experimentando diversos flujos migratorios que han llamado la atención de autoridades, académicos e investigadores, existiendo consenso en que estamos viviendo un fenómeno distinto a las migraciones de fines del siglo XIX y gran parte del siglo XX, con consecuencias políticas, sociales y económicas importantes y de proyecciones inciertas. El presente artículo aborda las causas y características de los denominados “nuevos fenómenos migratorios”, así como los efectos para la seguridad mundial, regional y de los Estados.

Abstract

For about four decades, the world is experiencing various migratory flows that have attracted the attention of authorities, academics and researchers; there is consensus that we are living a phenomenon different from the migrations of the late nineteenth century and much of the twentieth century, with important political, social and economic consequences and uncertain projections. This article addresses the causes and characteristics of the so-called “new migratory phenomena” as well as the effects on global, regional and state security.

- 1 General de Brigada (R), Diplomado en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad Bernardo O'Higgins, Magíster en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Máster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad París V, René Descartes y en Estudios Diplomáticos Superiores del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de París. Graduado del programa de Alta Dirección de Empresas de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como asesor en el Estado Mayor General del Ejército e investigador y profesor externo de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- 2 A fines de la década de los 80, se produce un cambio de paradigma mundial, que pone fin al modelo de “estado keynesiano”, fortaleciéndose la globalización y con ello el intercambio de bienes de capital, servicios y también de personas.



Palabras clave

Migración
Seguridad
Amenazas
Riesgos
Integración

Keywords

Migration
Security
Threat
Risk
Integration



Introducción

Los movimientos migratorios contemporáneos son materia de estudio de distintas disciplinas y desde diferentes perspectivas, constituyendo una de las principales preocupaciones de la política mundial, nacional y también de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs). A los factores tradicionales que originan las migraciones, como la pobreza, la falta de empleos, las bajas expectativas de desarrollo y las catástrofes naturales, hay que añadir la violencia, sea esta política, étnica, religiosa o directamente relacionada con el crimen organizado y el terrorismo.

Los estudios sobre temas que conectan los flujos de personas con factores de inseguridad no son muy numerosos, sin embargo, las circunstancias han obligado a abrir este espacio de reflexión y debate político y académico, indispensable para las políticas públicas y los acuerdos internacionales. En esos campos, los Estados deben establecer reglas basadas en sus principios soberanos y legislaciones que establezcan los límites que consideran adecuados para diferenciar la migración legal de la ilegal o para discriminar situaciones de regularidad o irregularidad asociadas al ingreso de extranjeros a sus territorios.³

Los organismos internacionales de protección de derechos humanos, por su parte, han incorporado en sus agendas de trabajo, una serie de acciones y argumentaciones que, en ocasiones, invaden la soberanía de los Estados, buscando establecer obligaciones compartidas y responsabilidades

comunes para proteger los derechos de los migrantes. Las ONGs hacen lo suyo, al promover campañas de concienciación y movilización con la finalidad de impulsar procesos de exigibilidad de los derechos humanos y construir rendiciones de cuentas a las autoridades gubernamentales, en relación al fenómeno migratorio. De esa manera, se abren espacios de debates jurídicos y de tensiones políticas entre el sistema internacional de protección humanitaria y los intereses de seguridad de los países que, dependiendo de las circunstancias, podrían calificar a determinados flujos migratorios como “amenazas”.⁴

El vínculo entre migración y seguridad se impuso con fuerza en el terreno de las relaciones internacionales a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. de América, luego que se evidenciara que, con anterioridad a los atentados, 19 terroristas ingresaron legalmente a ese país. Situación similar se vivió en Europa con los actos terroristas del 11 de marzo de 2004 y, en general, en la mayoría de los atentados en diversas partes del mundo.⁵

Las migraciones, en sí, no son una amenaza a la seguridad de los Estados, muy por el contrario, existe consenso respecto de los beneficios sociales, culturales y económicos que ellas generan. Sin embargo, al igual que cualquier otro fenómeno, también tiene riesgos asociados, los cuales pueden pasar a constituir una amenaza real o potencial a la seguridad. En efecto, los hechos han demostrado que ciertos fenómenos migratorios, particularmente aquellos que afectan a países

3 RIVERA, Fredy. Migraciones y seguridad. [En línea]. Disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1024/1/RAA-23-Rivera-Migraciones>. [Fecha de consulta: 27 de abril del 2021].

4 *Ibidem*, p. 1.

5 OROZCO, Gabriel. El concepto de seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales, en: Revista CIDOB d'Àfers Internacionals, N° 72, Barcelona, 2006.



cuya estructura y medidas regulatorias no están debidamente preparadas, llevan a los Estados a experimentar el surgimiento o el incremento de fenómenos asociados al crimen organizado y como consecuencia de ello una afectación a la población en general.

Los nuevos fenómenos migratorios

Las migraciones son polifacéticas y multiformes, conceptualmente complejas y difíciles de medir.⁶ No obstante, existen numerosos estudios respecto de ellas, logrando consensuar, o al menos aceptar, la existencia de determinadas teorías dominantes que las explican “ex post”.

Cualquier revisión del repertorio de explicaciones teóricas disponibles acerca de las migraciones, debe comenzar por la neoclásica y ello por tres razones: la primera, porque es la más antigua de las existentes; la segunda, porque es la que más adeptos tiene; y la tercera, porque aun siendo la más antigua, contiene características de las teorías acuñadas con posterioridad. La teoría neoclásica se refleja claramente en el postulado de Ravenstein, que señala: *“las leyes malas u opresivas, los impuestos elevados, un clima poco atractivo, un entorno social desagradable e incluso la coacción (comercio de esclavos, deportación) han producido y siguen produciendo corrientes migratorias, pero ninguna de estas corrientes se puede comparar en volumen con las que surgen del deseo inherente de la mayoría de los hombres de prosperar en el*

aspecto material”.⁷

A partir de ella, surgen muchas otras, como la nueva teoría económica, que señala que la decisión de migrar es consecuencia de una estrategia familiar; la del mercado laboral dual, que asocia la migración a las necesidades estructurales de las economías industrializadas; la de los sistemas mundiales, derivadas del impacto de la globalización y de la economía mundializada; o aquellas asociadas a las cadenas o redes migratorias, que tiene un valor agregado para el migrante debido a la existencia de familiares o amigos en la sociedad receptora y, finalmente, la institucional, que explica cómo se satisface la diferencia entre el número de personas que intenta ingresar a un país y el número de visas disponibles que tiene esa sociedad receptora.⁸ Obviamente también existe una teoría denominada de causación acumulada, es decir, por una multiplicidad de factores y que es la que mejor explicaría el fenómeno migratorio actual.

El proceso de globalización ha facilitado la migración internacional, debido a la libertad de movimiento de las personas, pero al mismo tiempo ha impactado significativamente el ambiente mundial creando nuevas formas de socialización, integración y de relaciones internacionales frente a las corrientes migratorias. Así, por ejemplo, hoy se puede observar una figura contradictoria: por un lado, diferentes países han liberalizado el ingreso de capitales, bienes y servicios, tecnologías digitales e información y, paralelamente, sus actividades económicas

6 ARANGO, Joaquín. Migración y desarrollo. [En línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000102>. [Fecha de consulta: 1 de abril del 2021].

7 ARANGO, Joaquín. Las leyes de las migraciones de E.G. Ravenstein: cien años después. [En línea]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/247014559/Las-Leyes-De-Las-Migraciones>. [Fecha de consulta: 10 de abril del 2021].

8 BRAVO Guillermo. Migración y globalización en el siglo XXI “La nueva migración en Chile”. Panorama de Seguridad & Defensa. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos – ANEPE. Junio 2017.



atraen la “mano de obra extranjera” necesaria para sostener su mercado de trabajo y por otro, esos mismos países se han visto obligados a reforzar los controles fronterizos y a aumentar las restricciones impuestas a la circulación de personas y de la fuerza de trabajo.⁹

En el plano de la actuación política, los inmigrantes adquieren los modos del país de acogida, pero en el plano de los valores y de los sentimientos morales pretenden permanecer fieles a su cultura de origen.¹⁰ Esta teoría se relaciona directamente con los procesos de integración o de aculturación en los países receptores, al punto que para algunos académicos e investigadores, es necesario incorporar en los criterios de clasificación de los migrantes a las segundas y terceras generaciones, las cuales, sin una adecuada integración, continúan experimentando

los mismos o mayores problemas de la primera generación, básicamente prejuicios basados en las desconfianzas de la sociedad receptora, lo que se conoce como recibir sin acoger.¹¹

Entonces, los movimientos migratorios actuales hay que abordarlos desde una dimensión global o al menos regional, siendo muy difícil buscar explicaciones desde una perspectiva local o nacional. Ahora bien, algunas de las características de los fenómenos migratorios contemporáneos son las siguientes:

- a) Existe un evidente incremento mundial del número de migrantes, refugiados y desplazados. En efecto, si realizamos un análisis comparativo de los últimos 20 años, esto es del 2000 al 2020, algunas cifras oficiales muestran los siguientes datos:¹²

DATOS ESTADÍSTICOS	AÑO 2000	AÑO 2020
Nº de migrantes en el mundo. (Personas que viven en países distintos al de su nacimiento).	153 millones, lo que representa un 2,8% de la población mundial.	280 millones, lo que representa un 3,5% de la población mundial. Nota: 52% son personas entre 18 y 64 años (edad laboral).
Remesas en dinero desde países de acogida, hacia países de origen.	126.000 millones de dólares.	689.000 millones de dólares, lo que refleja un fuerte aumento de la migración laboral.
Refugiados.	14 millones.	26 millones. De ellos, el 52% son menores de 18 años.
Desplazados.	21 millones.	41,3 millones.

Cuadro Nº 1: Evolución migratoria en el siglo XXI.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos de fuentes de la referencia Nº 13.

9 ALIAGA, Felipe. Imaginarios migratorios y geopolítica en sociedades postmodernas. Imagonautas. Santiago de Compostela. España. 2012. pp 2-20.

10 ZAMAGNI, S. Migraciones, multiculturalidad y políticas de identidad. En: Procesos migratorios en Chile, una mirada histórico-normativa. BRAVO, Guillermo y NORAMBUENA, Carmen. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, de Chile, 2018. pp. 23-25.

11 SOLÉ, Carlota; ALCALDE, Rosa; PONT, Josep; LORBE, Katia y PARELA, Sonia. El concepto de integración desde la sociología de las migraciones. [En línea]. En: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/7194>. [Fecha de consulta: 1 de junio del 2021].

12 Fuentes: 1) <https://migrationdataportal.org>; 2) <https://publications.iom.int>.



- b) Diversificación de destinos, incluso sin lazos históricos o políticos.
- c) Feminización de las migraciones, buscando mejorar los ingresos, sin esperar la consolidación del “jefe de hogar” para buscar la reunificación familiar.
- d) Migrantes que permanecen trabajando por grandes períodos, sin la voluntad de radicarse permanentemente y con el objetivo principal de enviar dinero a sus familias en el país de origen.
- e) Grandes flujos de migrantes, en muchos casos, grupos familiares que huyen o son obligados a migrar en condición de refugiados o desplazados.
- f) Gran cantidad de actores involucrados, en una suerte de “sistema migratorio”, entre otros: el conjunto de organismos internacionales pertenecientes al sistema de la ONU;¹³ Amnistía Internacional; el Servicio Jesuita Migrante y más de 50 ONGs con estatus de observadores, además de otras tantas sin ese estatus y con objetivos e intereses particulares, no claramente definidos. Todos apoyan, facilitan e incluso estimulan los flujos migratorios, debilitando el rol de los Estados en esta materia.
- g) Finalmente, una red criminal asociada a los flujos migratorios, que se manifiesta como una amenaza real o potencial, de acuerdo a las realidades de cada región o Estado.

La Seguridad Nacional

Según Buzán, la seguridad se define como *“la capacidad de las personas, los Estados y, en definitiva, cualquier ente social de librarse de las amenazas y de mantener su independencia, en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a las fuerzas de cambio hostiles”*.¹⁴

Respecto del concepto de seguridad nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional Española la define como *“La acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir, junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional”*.¹⁵ En esta definición, se observa la multidimensionalidad del concepto de seguridad, abandonando el tradicional criterio de las amenazas convencionales, para abordar la totalidad de los riesgos al Estado, así como otros desafíos derivados de la seguridad cooperativa y /o asociativa.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile, en su versión 2017, define la seguridad como una condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado - Nación, particularmente los del desarrollo social y económico y es resultado del conjunto de actividades para avanzar hacia el logro de determinados objetivos que resguarden los intereses nacionales.¹⁶

13 Oficina Internacional de Migrantes (OIM); Grupo Mundial sobre Migración (GMM); Alto Comisionado de NU para los refugiados (ACNUR); Alto Comisionado de NU para los Derechos Humanos (ACNUDH), Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización Mundial de la Salud (OMS); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entre los principales.

14 BUZAN, Barry. *New Pattern of Global Security in the twenty – First Century*. EE. UU, International Affairs, 1991, p. 432.

15 ESPAÑA, Estrategia de Seguridad Nacional. [En línea]. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es.2017>. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].

16 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, Año 2017, tercera parte, Política de Defensa Nacional, capítulo VI, Conceptualización de la Defensa Nacional, p. 102.



Amenazas y riesgos

En ocasiones, los conceptos de amenazas, riesgos e incluso el de peligro suelen emplearse como sinónimos. Ello se manifiesta en escritos de diversa naturaleza y también en el lenguaje coloquial. Ciñéndonos estrictamente a lo que señala el diccionario de la Real Academia Española (RAE), el vocablo “amenaza”, del latín (*mina*), pretende denotar el anuncio de un mal y, por extensión, la acción de amenazar se atribuye al ente que, con actos, palabras o indicios, amenaza con realizar algún mal a otro u otros. Por su parte, el concepto riesgo, según el mismo texto normativo, proviene del árabe (*risk*), que significa “*lo que se atribuye a la providencia*”, es decir la proximidad o la inminencia de algún daño. Finalmente, el concepto “peligro” proveniente también del latín (*periculum*), cuyo alcance sería la viabilidad de ocurrencia de un incidente que puede producir daño sobre bienes materiales o inmateriales.¹⁷

Las amenazas más claramente identificadas y que destacan por su probabilidad y peligrosidad, normalmente interrelacionadas entre sí, presentan hoy un carácter casi universal, al ser comunes a la mayoría de los Estados o regiones. Entre estas encontramos las crisis o ataques a territorio nacional; el terrorismo; el narcotráfico; el tráfico de armas y la proliferación de armas de destrucción masiva; los ciberataques y el crimen organizado, por nombrar solo algunas.

El concepto de amenaza

El concepto de amenaza es muy importante al momento de estudiar los fenómenos relacionados con la seguridad. Ya se expuso la definición académica establecida por la RAE y ahora determinaremos sus alcances relacionados principalmente con la ciencia política. En primer término y solo para situar la amenaza en el contexto del conflicto, señalar que este se define como el proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra lo ha afectado de manera negativa o que está a punto de hacerlo.¹⁸ Para Coser, el conflicto es una lucha por los valores, el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso del cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales.¹⁹

La ISO 31.000, sobre gestión de riesgos, define la amenaza como una “fuente de riesgo”, a partir de la noción de que esta, por sí sola, o en combinación con otras, presenta un potencial intrínseco de dar lugar a un riesgo.²⁰ El concepto de amenaza experimentó importantes cambios a partir de los efectos de un conjunto de fenómenos, como es el término de la Guerra Fría y con ello de la lógica bipolar mundial, la globalización y la explosión del desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. El LDN de Chile del año 2002, señala que, a partir de los fenómenos ya descritos, se produce un cambio de paradigma del concepto y de los alcances de las amenazas al Estado-Nación, lo que permitiría sugerir la siguiente clasificación:²¹

17 Diccionario de la Lengua española. (22.a ed., 2001). [En línea]. RAE. [Fecha de consulta, 29 abril del 2021].

18 ROBBINS, Stephen. Comportamiento Organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones, Cap. XIII, Sexta Edición. Edit. Prentice Hall, 1994. p. 461.

19 COSER, Lewis. Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. [En línea]. Disponible en www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teoría-del-conflicto. [Fecha de consulta, 20 mayo de 2021].

20 ISO 31000 – 2018. Evaluación de riesgos. [En línea]. Disponible en: <https://www.isotools.org/2018>. [fecha de consulta: 29 de mayo de 2021].

21 Libro de la Defensa Nacional de Chile, versión 2002. Parte II: Escenarios de la Defensa. N° 3: El Conflicto Internacional. pp. 62-65.



Amenazas convencionales (intra o entre Estados)	Internas	Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacional.
	Externas	Son las que afectan al Estado, proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.
Amenazas no convencionales	Las amenazas no convencionales corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener, necesariamente, vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional, también denominadas “nuevas amenazas”.	

Cuadro N° 2: Clasificación de las amenazas.

Fuente: Elaboración propia, a partir de antecedentes del LDN de Chile versión 2002.

El concepto del riesgo

El riesgo es la exposición a una situación en la que existe una posibilidad de sufrir un daño o de estar en peligro. Cuando se dice que un sujeto está en riesgo, es porque se considera que la condición en la que se encuentra está en desventaja frente a algo más, bien sea por su ubicación o condición, además de ser susceptible a recibir una amenaza sin importar cuál sea su índole.²² Se obtiene a partir de relacionar la amenaza, con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. Desde un punto de vista físico, el riesgo específico es la pérdida esperable en términos cuantificables.²³ La ISO 31.000, define el riesgo como “*el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos*”.²⁴ El proceso de análisis de los riesgos se denomina “*evaluación de riesgos*” y está compuesto, en general, por los siguientes cuatro pasos:²⁵

Paso 1: se refiere a la identificación del riesgo y su finalidad es reconocer y describir los riesgos que pueden impedir o dificultar el logro de los objetivos.

Paso 2: es el análisis de la información, cuyas características dependerá de los datos factibles de procesar y del tiempo disponible.

Paso 3: es la valoración de los riesgos y su finalidad es apoyar la toma de decisiones para: reformular objetivos y/o estrategias; resolver medidas para mitigar riesgos de alto impacto; o dejar de hacer algo ya planificado y que no está siendo un aporte.

Paso 4: es el tratamiento de los riesgos, el cual implica un proceso interactivo que permita: la selección de opciones; la implementación del tratamiento; la evaluación de la eficacia de las medidas y una nueva valoración para determinar los efectos del tratamiento.

Las vulnerabilidades

La palabra vulnerabilidad emana del latín y está conformada por tres partes claramente diferenciadas: el sustantivo *vulnus*, que puede traducirse como “herida”; la partícula *abilis*, que es equivalente

22 Real Academia Española. Diccionario de la lengua española (22.a ed.), 2001. [En línea]. Disponible en: <http://www.rae.es> [Fecha de consulta, 29 octubre del 2018].

23 CARREÑO, Martha; CARDONA, Omar y BARBAT, Alex. Sistema de indicadores para la evaluación de riesgos. [En línea]. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/28371/MIS52.pdf> [Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2018].

24 ISO 31.000 – 2018. [En línea]. Disponible en: <https://isotools.org>. [Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2018].

25 *Ibidem*.



a “que puede”; y finalmente el sufijo *dad*, que es indicativo de “cualidad”. De ahí que vulnerabilidad pueda definirse como “la condición que tiene alguien o algo para poder ser herido o dañado”.²⁶

Las vulnerabilidades pueden clasificarse en aquellas de carácter técnico y otras de carácter social. Las primeras son más fáciles de cuantificar, física y funcionalmente, en cambio las segundas, solo pueden valorarse cualitativamente y en forma relativa, ya que están relacionadas con aspectos culturales, ideológicos, religiosos, educativos, etc.²⁷

La medida de pérdida usada depende del elemento en riesgo y, por consiguiente, puede medirse como coeficiente del número de muertos o heridos respecto del total de la población, como el costo de reparación o como el grado de daño físico según una escala determinada.²⁸ El objetivo de los programas para reducir las vulnerabilidades debería ser la creación de una sociedad sana y robusta, resistente a las amenazas.²⁹

Principales amenazas asociadas a los nuevos fenómenos migratorios

Antes de abordar la relación entre las amenazas a la seguridad y los fenómenos o flujos migratorios, conviene hacer presente que se trata de un tema que tiene numerosos críticos y ello tiene su lógica: estereotipar a personas que buscan una mejor condición de vida o que simplemente desean

vivir y ser un aporte en un país distinto al que nacieron, es injusto e inadecuado. Al respecto, Bigo (2005) califica este relacionamiento como una (in) securitización, es decir, un proceso por el cual la retórica de la amenaza es desplegada sobre una persona/objeto/fenómeno o grupo social, para legitimar medidas de excepción, moviéndolo al campo de la seguridad.³⁰ Por ello, conviene reiterar, en cualquier estudio de esta naturaleza, que la migración no es una amenaza, sino las redes de ilícitos que se han venido enquistando y que aprovechan los flujos migratorios para incrementar sus ganancias.

Ahora bien, frecuentemente se señala que los delitos asociados con la migración son, mayoritariamente, aquellos relacionados con la migración irregular, como la falsificación de documentos, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y en América Latina, el narcotráfico. Esta noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas es discutible, aun cuando todas las partes reconocen que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción. De hecho, ya señalamos anteriormente que los acontecimientos que gatillan el mayor control migratorio en EE.UU. de América y en Europa, fueron perpetrados por terroristas con documentación legal. En ambos casos –migrantes irregulares o regulares– las medidas prioritarias se relacionan con las denominadas tres “P” de la migración: prevención, procesamiento y protección; prevenir que terroristas, delincuentes

26 [En línea]. Diccionarios en línea. Disponible en: <https://definicion.de/vulnerabilidad>. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2021].
27 CARDONA, Omar. Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. [En línea] Disponible en: <http://desenredando.org>. [Fecha de consulta: 22 de abril de 2021].
28 [En línea]. Vulnerabilidad y evaluación de riesgos. Disponible en: www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/vulnera-riesgos.pdf. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2021].
29 *Ibidem*, pp. 42-46.
30 DALMASO, Clara. Migración, terrorismo y seguridad: El migrante como amenaza terrorista. Universidad Católica de Córdoba. 2016. p. 13.



o migrantes irregulares ingresen o se queden en el país, procesar a aquellos que cometan actos ilícitos de cualquier naturaleza o los apoyen y adoptar medidas efectivas para la protección de la población.³¹

En otro orden, en muchos países se han levantado voces de grupos “nacionalistas”, para unos, directamente “xenófobos”, para otros, que consideran a los extranjeros como un factor de riesgo. Esto no es nuevo en la historia, incluso es frecuente que aparezcan voces que sugieren o insinúan que los inmigrantes constituyen una amenaza a la seguridad, complejizando los procesos de integración.

Respecto de las amenazas relacionadas con las migraciones, nos centraremos en aquellas de mayor connotación, esto es aquellas que están relacionadas con el terrorismo y el crimen organizado, habida consideración que existen muchas más que deben ser observadas y evaluadas permanentemente.

Migración y terrorismo

El vínculo entre migración y terrorismo es tal vez el tema que mayor debate provoca en la comunidad política y académica. Esta relación podría presentarse en tres formas, a saber: que el terrorismo provoque desplazamientos voluntarios u obligados de personas; que terroristas se infiltren entre migrantes para ingresar clandestinamente a un país en el que busquen actuar o transitar, y que migrantes, desplazados o refugiados sean reclutados, voluntaria o involuntariamente para la

causa. Según algunos expertos, el terrorismo o el extremismo violento es uno de los motivos por los que más gente abandona su hogar. Sabemos de casos concretos, en Siria, Afganistán, Mali, Yemen y el norte de Nigeria, los que, habiendo terrorismo, están entre los países con mayor cantidad de desplazados.

También existen informes que aseguran que algunos campos de refugiados como Jalosai, en Pakistán (refugiados afganos) y Jaraz, en Yémen (refugiados somalíes), fueron en un momento semillero de militantes para movimientos terroristas. Aun cuando se trata de ejemplos aislados, existe un riesgo potencial de que campos de refugiados, sin las condiciones de vida adecuadas (educación, trabajo y libertad de movimiento), terminen alimentando a grupos extremistas, lo que también puede darse en migrantes de segunda y tercera generación, por la falta de integración o por la frustración ocasionada por el incumplimiento de sus expectativas individuales o familiares.³²

Migración y tráfico o trata de personas

El tráfico y la trata de personas, acompañados de la falsedad documental, se han convertido en uno de los delitos internacionales de mayor crecimiento. Se trata de ilícitos de muy baja inversión, ya que, a diferencia del narcotráfico o el tráfico de armas, las redes son transitorias y no requieren infraestructura, los riesgos son menores y las rentabilidades son altas. Las personas que se organizan en torno a estas mafias, normalmente proceden de una misma zona geográfica o país, teniendo, en consecuencia, una base de reclu-

31 WIDGREN, Jonás; JANDL, Michael y HOFMANN Martin. Inmigración y seguridad en Europa tras los actos de Madrid. [En línea]. [Fecha de consulta: 12 de mayo del 2021].

32 TERRUEL, Roberto. Riesgos y amenazas asociados a la inmigración. [En línea]. En: <https://es.slideshare.net/ambierce/riesgos-y-amenazas-asociados-a-la-inmigracion>. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2021].



tamiento fundamentalmente étnica. Ello es un aspecto clave para explicar y fundamentar por qué la internacionalización de estas organizaciones se realiza a través de las migraciones y la captación y explotación de las comunidades de compatriotas residentes en los países de acogida.³³

La tendencia de estas bandas es a implicarse también en otras actividades delictivas tradicionales, como el narcotráfico, el tráfico de armas, la prostitución, el blanqueo de capitales, etc. o de forma indirecta, prestando sus infraestructuras y redes de distribución. El problema hoy, es que ante una alta demanda por migrar y con las fronteras restringidas, un importante número de personas está optando por ingresar ilegalmente, generando el fortalecimiento de las redes de tráfico existentes y la aparición de otras nuevas. El tráfico de seres humanos, además de ser un delito en sí mismo, con frecuencia induce a las víctimas a incurrir en la delincuencia por la desesperación en la que se encuentran al estar endeudados y sin medios lícitos para ganarse la vida.³⁴ Las redes y mafias presionan y extorsionan a sus víctimas hasta cobrar el importe convenido, pudiendo ampliar sus amenazas hasta los familiares de las víctimas residentes gracias a la internacionalización de las organizaciones criminales.

En cuanto a la falsedad documental, en los países de destino destacan las redes dedicadas a la falsificación de permisos de trabajo o residencia y las que obtienen documentos auténticos mediante el soborno a los funcionarios encargados

de su concesión. Por su parte, en los países de origen y tránsito, cobran mayor importancia las dedicadas a proporcionar documentos de viaje (pasaportes, visados, cartas de invitación, etc.), así como la falsificación de partidas de nacimiento o actas de matrimonio que permitan la posterior obtención de documentación legal.

Migración y narcotráfico

Suele escucharse que la tríada: violencia, narcotráfico y migración, son tres cabezas de un mismo monstruo, lo que se atribuye particularmente a ciertas regiones del mundo, como América Central, Colombia y la región andina de Perú y Bolivia. *“Los mundos del narcotráfico y de las migraciones convergen”*, señala un artículo publicado el año 2007, por Nashira Chávez en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.³⁵

En su forma más simple, el narcotráfico emplea a los migrantes como correos humanos, los que sirven de “mulas” o “pasadores”, constituyendo esta una forma de microtráfico segura y rápida. Las redes del microtráfico, a través de migrantes, son pequeñas, muy cerradas y están conformadas por gente de confianza.³⁶ Usar la migración para el microtráfico de drogas ofrece ventajas. Los flujos normales de viajeros migrantes, proporcionan una buena cobertura para la actividad y representan, además, un amplio grupo dentro del cual es factible reclutar los “correos”, tanto para el transporte de la droga como para el ingreso y lavado del dinero.³⁷

33 FERNÁNDEZ, José María. Riesgos y amenazas relacionados con la migración. 2015. [En línea]. En: file:///D:/Migracionyamenazas.PDF. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2021].

34 *Ibidem*, pp. 2-3.

35 [En línea]. En: <https://repositorio.flacoandes.edu.ec/bitstream/10469/509/3/TFLACSO-2007NC.pdf>. Fecha de consulta: 30 de mayo de 2021.

36 MEJÍAS, William y TORO, Germán. Migraciones y microtráfico: el caso del eje cafetalero colombiano. [En línea]. En: http://vip.ucaldas.edu.co/culturaydroga/downloads/Culturaydroga10_12.pdf. [Fecha de consulta: 1 de junio del 2021].

37 *Ibidem*, p. 197.



Proyecciones y tendencias migratorias

Apelando a un par de metodologías de la prospectiva,³⁸ la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), junto a Global Futures, definieron cuatro escenarios alternativos sobre

el futuro de las migraciones al año 2030.³⁹ Tal como lo indica la metodología de escenarios alternativos, basaron los escenarios en dos incertidumbres claves: la economía y la seguridad. El resultado (expuesto de manera muy reducida) es el siguiente:

Escenario 1: Fronteras extensas, movilidad reducida:	Escenario 2: Colapso de las naciones, migración por pura supervivencia:
<ul style="list-style-type: none"> • Reacción contraria a la globalización, y por ende a las migraciones. • Predominio de los intereses nacionales. • Cierre de fronteras a la migración "no deseada". • Reducción del multilateralismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones internacionales altamente conflictivas. • Impacto del cambio climático severo. • Crecimiento exponencial de desplazados y refugiados. • Sistemas de control de la migración sobrepasados. • Red delictual asociada a la migración descontrolada.
Escenario 3: Desarrollo inclusivo y sostenible, reconociendo los beneficios de las migraciones:	Escenario 4: Mundo planeado y controlado por las TICs, menos necesidad de mano de obra migrante.
<ul style="list-style-type: none"> • Prevalece la cooperación internacional. • Políticas de integración logran mejorar la percepción respecto de los migrantes en países de acogida. • Economía mundial se recupera. • Migración se estabiliza en torno al 3% de la población. • Se comienza a consolidar una gobernanza mundial en torno a los flujos migratorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología presente en todas las esferas de la vida. • Definiciones importantes se adoptan a base de algoritmos. • Demanda de mano de obra migrante se reduce. • Reinvención de la división del trabajo. • Se privilegia la migración temporal, altamente calificada, sin derecho a la nacionalidad.

Cuadro N° 3: Escenarios migratorios alternativos al año 2030.

Fuente: Elaboración propia a partir de los antecedentes obtenidos de la referencia N° 39.

Como puede observarse a partir de las incertidumbres planteadas, los escenarios resultantes son relativamente extremos, por lo que se requeriría probabilizarlos y, además, monitorearlos para evaluar su comportamiento en el tiempo. La metodología de escenarios alternativos, reconociendo su subjetividad, ayuda a una mejor comprensión del fenómeno, permite situarse en los extremos del problema evitando así la ocurrencia de escenarios imprevistos y, principalmente, adoptar acciones presentes para buscar escenarios futuros favorables.

Complementariamente, el Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial (GMDAC, por sus siglas en inglés), a partir de los mismos escenarios alternativos, publicó algunas tendencias migratorias al año 2030, basadas en la opinión de expertos, entre las cuales destacan:⁴⁰

- Los flujos totales anuales de inmigración aumentarán, entre el 21 y el 44 por ciento en comparación con el promedio de los flujos totales de inmigración entre el período 2008-2017. Ello implicaría que el número total

38 Panel de Expertos y Escenarios Alternativos.

39 Tomorrow's World of Migration and Mobility. [En línea]. Disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_wok/icp/tomorrow-world-of-migration-and-mobility.PDF.

40 [En línea]. En: <https://migrationresearch.com/migration-scenarios>.



mundial de migrantes pasaría de 225 a 335 millones.

- Se espera que la migración altamente calificada aumente de manera más dramática.
- Hay mucha incertidumbre sobre cómo la economía y la cooperación internacional afectarán los flujos irregulares, los que, sea cual sea el escenario, se mantendrán al alza.
- EE.UU. de América seguiría siendo el mayor país receptor y también de origen de remesas de dinero al extranjero.
- Los emigrantes provenientes del África Subsahariana aumentarían de 25 millones actuales a una cifra en torno a los 55 millones, siendo Alemania, Francia, Italia y España, los principales países demandados.
- La mayor incertidumbre se encuentra en el comportamiento de la ola migratoria del norte de África y de Oriente Medio, por lo que la presión migratoria sobre Europa podría estar subestimada.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe, el International Center for Migration Policy Development publicó, a fines del año 2000, las "Perspectivas de las Migraciones en LAC: Tendencias y acontecimientos claves para la Región". En ella exponen los grandes desafíos nacionales y regionales a partir de dos variables claves: el comportamiento político y el comportamiento económico, todo ello igualmente condicionado por la pospandemia. La profundización de la pobreza y la desigualdad en la región sería de proporciones, siendo los países más afectados Brasil, Argentina, Colombia y México, lo que haría aumentar 25 millones de pobres y en 4 puntos porcentuales la desigualdad, solo en esos países.

Esta condición, junto con el levantamiento de las medidas de confinamiento, generaría una

presión migratoria sin precedentes, tanto interna como hacia los países con mejores condiciones. Finalmente, el documento se refiere al aumento de la xenofobia y de los discursos antiinmigración, generados por la percepción de competencia de los ciudadanos de los países mayormente receptores.

Reflexiones finales

El mundo está experimentando una ola migratoria sin precedentes, tanto en número como en características, a la vez que con pronósticos en extremo inciertos. En ese contexto, los Estados, que deberían ser actores principales, en tanto se ubican en el origen y en el destino de los flujos migratorios, se encuentran más bien reaccionando frente a los acontecimientos, virtualmente condicionados por la normativa internacional y por el accionar proactivo, o menos reactivo, de los organismos internacionales y no gubernamentales. Se trata, sin duda, de una nueva forma de migración, en la que se delinearán ciertas tendencias preocupantes tanto para los países desarrollados, por el incremento de la presión migratoria, como para los países subdesarrollados o económicamente afectados y/o con un sistema democrático débiles o amenazados.

En ese contexto han surgido, y en otros casos se han fortalecido, un conjunto de ilícitos que se inscriben en las denominadas "nuevas amenazas", perpetrados por grupos, mafias, carteles y otras diversas denominaciones, en la mayoría de los casos de carácter transnacional, que han sabido sacar provecho de las debilidades del sistema internacional y de los Estados y, por cierto, de la angustia de millones de personas en el mundo que buscan mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias. De hecho, la propia OIM planteó, el año 2002 y lo



ratificó el año 2006, que la creciente dimensión transnacional de los delitos pos 11/S, constituye una grave amenaza a la seguridad mundial y propone reforzar la inteligencia en aras de la prevención, como un mecanismo fundamental para la seguridad, por lo cual se debían implementar sistemas tecnológicos, datos biométricos, intercambios de información, de perfiles, etc.

Según su naturaleza, estas amenazas se ciernen naturalmente sobre la población migrante, en permanente aumento, pero principalmente sobre los Estados, siendo estos últimos los responsables principales de enfrentarlas y combatirlas, pues afectan directamente la soberanía y con ello, a la población y a la institucionalidad. De acuerdo a lo indicado en el texto, son los Estados los encargados de identificar los riesgos reales y potenciales, enfrentando las amenazas (comunes), con las vulnerabilidades (propias de cada Estado o región), además de otros antecedentes como las fortalezas y oportunidades, la naturaleza y el valor de activos y recursos y los cambios del entorno.

Las migraciones, fenómenos virtuosos del entramado social mundial, están siendo aprovechadas por redes delictuales internacionales para obtener beneficios ilícitos. Si bien estos delitos se expresan con mayor notoriedad en el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de migrantes, su accionar es mucho más amplio, afectando globalmente los flujos migratorios. Pero independiente del accionar del crimen organizado, existe un desafío mayor para los países receptores de migraciones masivas, o superiores al promedio histórico, que es la integración de las comunidades migrantes. En efecto, la falta de integración y de aculturación genera, en el tiempo, conflictos sociales no deseados que afectan la convivencia y fragmentan la sociedad.

Bibliografía

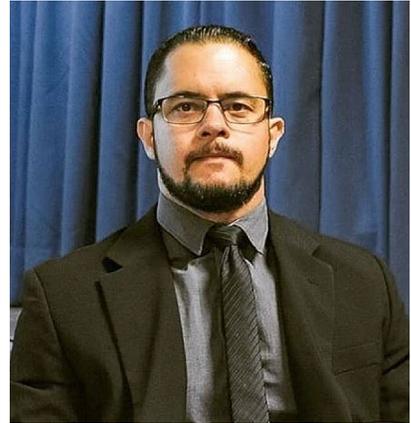
- ALIAGA Sáez, F. *Imaginario migratorio y geopolítica en sociedades posmodernas*. Imagonautas. Santiago de Compostela. España. 2012. pp 2-20.
- ARANGO, Joaquín. Las leyes de las migraciones de E.G. Ravenstein: cien años después. [En línea]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/247014559/Las-Leyes-De-Las-Migraciones>. [Fecha de consulta: 10 de abril del 2021].
- ARANGO, Joaquín. Migración y desarrollo. [En línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000102>. [Fecha de consulta: 01 de abril del 2021].
- BRAVO Guillermo. Migración y globalización en el siglo XXI "La nueva migración en Chile". *Panorama de Seguridad & Defensa*. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE. Junio 2017.
- BUZAN, Barry. New Pattern of Global Security in the twenty – First Century. *International Affairs*. Vol. 67, julio 1991.
- CARDONA, Omar. Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. [En línea] <http://desenredando.org>. 1993
- CARREÑO, Martha *et al Sistema de indicadores para la evaluación de riesgos*. Centro Internacional de Métodos Numéricos. 2005.
- CHILE, Ministerio de Defensa Nacional. *Libros de la Defensa Nacional de Chile*, versiones 2002 y 2017.
- CONTRERAS, Arturo. *Las viejas y las nuevas amenazas*. Santiago. MAGO editores, 2008.



- COSER, Lewis A. Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. [En línea]. www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teoría-del-conflicto-social.pdf.
- DALMASO, Clara. Migración, terrorismo y seguridad: El migrante como amenaza terrorista. Universidad Católica de Córdoba. 2016. p. 13. Estrategia de seguridad española. [En línea]. <http://www.dsn.gob.es.2017>.
- FERNÁNDEZ, José María. Riesgos y amenazas relacionados con la migración. 2015. [En línea]. En: <file:///D:/Migracionyamenazas.PDF>. [Fecha de consulta: 01 de junio de 2021].
- ISO 31.000 - 2018: evaluación de riesgos. [En línea]. <https://www.isotools.org/2018>.
- MEJIAS, William y TORO, Germán. Migraciones y micro-tráfico: el caso del eje cafetalero colombiano. [En línea]. En: http://vip.ucaldas.edu.co/culturaydroga/downloads/Culturaydroga10_12.pdf. [Fecha de consulta: 01 de junio del 2021].
- MONETA, Carlos. La dimensión cultural de la globalización: una perspectiva desde los estados-nación. En: *América Latina en tiempo de globalización II: cultura y transformaciones sociales*, MATO, Daniel; AGUDO, Ximena; GARCÍA, Illia (Coordinadores). Universidad Central de Venezuela-UNESCO. Caracas. 2000. pp. 175-198.
- OROZCO, Gabriel. El concepto de seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales, en: *Revista CIDOB d'Àffers Internacionals*, Nº 72, Barcelona, 2006.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española (22.ª ed.), 2001.
- RIVERA, Fredy. Migraciones y seguridad. [En línea]. Disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1024/1/RAA-23-Rivera-Migraciones>. [Fecha de consulta: 27 de abril del 2021].
- ROBBINS, Stephen P. Comportamiento organizacional, conceptos, controversias y aplicaciones, Cap. XIII, 1994.
- SOLÉ, Carlota; ALCALDE, Rosa; PONT, Josep; LORBE, Katia y PARELA, Sonia. El concepto de integración desde la sociología de las migraciones. [En línea]. En: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/7194>. [Fecha de consulta: 1 de junio del 2021].
- TERRUEL, Roberto. Riesgos y amenazas asociados a la inmigración. [En línea]. En: <https://es.slideshare.net/ambierce/riesgos-y-amenazas-asociados-a-la-inmigracion>. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2021].
- WIDGREN, Jonás; JANDL, Michael y HOFMANN Martin. Inmigración y seguridad en Europa tras los actos de Madrid. [En línea]. [Fecha de consulta: 12 de mayo del 2021].
- ZAMAGNI, S. Migraciones, multiculturalidad y políticas de identidad. En: *Procesos migratorios en Chile, una mirada histórico-normativa*. BRAVO, Guillermo y NORAMBUENA, Carmen. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, de Chile, 2018. pp. 23-25.

Desafíos de la disuasión convencional en el ambiente multidominio: Antiacceso y negación de un área como respuesta

Augusto W. M. Teixeira Júnior¹



Resumen

El presente ensayo busca analizar cómo la postura estratégica de disuasión y el concepto operacional de A2/AD² son articulados a una geoestrategia caracterizada por un ambiente multidominio. Teniendo como objetivo contribuir a la proposición de una estrategia de disuasión brasileña, el objetivo es construir el marco teórico y conceptual de la búsqueda sobre tres pilares de la literatura especializada: 1) las implicancias geoestratégicas del ambiente multidominio, 2) la teoría de la disuasión, 3) el antiacceso y negación del área como concepto operacional. En sus conclusiones, el documento tiene consideraciones sobre la aplicación de la disuasión convencional y del A2/AD en el escenario geopolítico brasileño.

Abstract

This essay aims to analyze how the strategic posture of deterrence and the operational concept of A2/AD are both articulated in a multi-domain geostrategic environment. Aiming to contribute to the proposal of a Brazilian deterrence strategy, we seek to build the theoretical and conceptual building of research on three pillars of specialized literature: 1) the geostrategic implications of the multi-domain environment, 2) the deterrence theory and, 3) anti-access and area denial operational concept. In its conclusions, the essay discusses the application of conventional deterrence and A2/AD in the Brazilian geopolitical scenario.

-
- 1 Doctor en Ciencia Política (UFPE). Posdoctorado en Ciencias Militares (ECEME). Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UFPB). Investigador Principal del Centro de Estudios Prospectivos del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (NEP - CEEEx) y del INCT-INEU.
 - 2 A2/AD: Anti Access/Área Denial. Antiacceso y negación de Área (español)



Palabras clave

Disuasión convencional
Ambiente multidominio
Antiacceso
Negación de área

Keywords

Conventional
Deterrence
Multidomain Environment
Antiaccess
Area Denial



1. Introducción: las implicaciones geoestratégicas del ambiente multidominio

Situado en América del sur, históricamente Brasil se ha percibido distante de los principales polos de tensión internacional (Alsina Junior, 2018). Sin embargo, según asevera Gray (1999), a pesar del formidable desarrollo tecnológico y de globalización económica de las últimas décadas, la geografía continúa influenciando la estrategia y las relaciones internacionales, temas centrales para la geopolítica. Según la concepción de Meira Mattos (2011), la geopolítica consiste sobre todo en el arte de “aplicar poder a los espacios geográficos”.

Haciendo eco del célebre dicho de Roberto Kaplan (2013) sobre “la venganza de la geografía”, en las últimas décadas el entorno estratégico brasileño, en particular el ambiente regional, pasa por cambios significativos (Mares, 2012). Entre estos cambios, la presencia y actuación de grandes potencias extrarregionales en América Latina y el Caribe, y el efecto para la región de la competencia geopolítica entre Estados Unidos, China y Rusia están entre los elementos más relevantes de ese panorama geopolítico³ (Teixeira Júnior, 2019). Entre las implicaciones de convertir la región en un tablero en la competencia entre grandes potencias, se destaca el efecto en el equilibrio de poder regional y su potencial de amplificar la propensión de escalada de crisis entre países de la región.

Con la concretización de un escenario en que América Latina y el Caribe se convierten en un tablero estratégico para la competencia geopolítica entre las grandes potencias, Brasil se enfrenta al desafío de adoptar una postura estratégica y con conceptos operacionales aptos para responder a las complejidades del ambiente multidominio en que se da la competencia geopolítica en curso.

Si el siglo XX fue escenario de una geopolítica integral (Castro, 1999) con el surgimiento de la guerra tridimensional (tierra, mar y aire), las primeras décadas del siglo XXI lograron ampliar el horizonte de aplicación del poder militar y competición estratégica para los cinco dominios geográficos de la guerra: tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio (Sloan, 2012).

En las últimas décadas, con la complejización del espacio de batalla en progreso (Freedman, 2017), la búsqueda por mitigar los efectos de la “niebla de guerra” (Clausewitz, 1984) contribuyó a agregar estos nuevos dominios de operaciones a los ya tradicionales ambientes de la “guerra tridimensional” (Sloan, 2012). La capacidad de transmisión de datos por plataformas satelitales, sumado con la seguridad cibernética en las redes de Mando y Control (C2) y el potencial apoyo de medidas de guerra electrónica, en el aspecto electromagnético, contribuyen a la consolidación de un espacio de batalla complejo, estructurado en diversos dominios, caracterizando el ambiente multidominio en que se procesa el

3 En el ciclo 2019-2020 del NEP-CEEEx, la línea de Geopolítica y Estrategias Militares produjo ensayos y artículos destinados a develar las implicaciones para Brasil de la presencia y actuación de potencias extrarregionales en el entorno estratégico brasileño. Entre los estudios que apoyan la afirmación anterior, nos referimos a los siguientes: TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. Geopolítica e postura estratégica dos Estados Unidos na crise venezuelana. *Análise Estratégica*, v. 15, pp. 7-24, 2020. TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. O Entorno Estratégico Brasileiro na Geopolítica das Grandes Potências: a Crise da Venezuela e seus Impactos para o Brasil. *ARTIGOS ESTRATÉGICOS*, v. 8, pp. 7-25, 2020.; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. ¿Qué es lo que América Latina tiene que ver con la nueva guerra fría? Reflexiones sobre la crisis de Venezuela. *Escenarios Actuales*, v. 1, pp. 11-22, 2019.; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. A Geopolítica da China na Crise da Venezuela: Postura Estratégica e Diplomacia Militar. *Análise Estratégica*, v. 13, pp. 8-22, 2019.; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. Geopolítica e Postura Estratégica da Rússia na Crise da Venezuela. *Análise Estratégica*, v. 14, pp. 21-42, 2019.

uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Posen, 2003; Tangredi, 2013; Kazians, 2013; Biddle & Oelrich, 2016; Shmuel, 2017).

Para simplificar la comprensión, la Figura 1 proporciona una visualización esquemática de este nuevo espacio de batalla contemporáneo.



Figura N° 1: El ambiente multidominio en el siglo XXI.

Fuente: Spritas (2018)

Inmersos en el ambiente estratégico descrito, se concluye de esta nueva realidad que cualquiera que sea la estrategia nacional, de defensa o militar, deberá tener en cuenta el desafío de ser una estrategia integrada, capaz de responder a los desafíos de un ambiente multidominio.

Uno de los factores que ayudan a comprender el cambio de ambiente geopolítico y estratégico es el avance tecnológico. Mientras los dominios de operaciones se amplían, el gran desarrollo de capacidades de ataque de largo alcance con precisión (*precision strike capabilities*)⁴ contribuyó a relativizar la tiranía de la distancia a través de la centralidad de los medios de misiles. Para ilustrar esta tendencia están los diversos tipos de misiles (balísticos y de crucero) lanzados a partir

de plataformas terrestres, navales (de superficie y submarinas), y aéreas. Con base en el potencial para controlar la escalada del conflicto armado a través de objetivos limitados y del empleo de medios convencionales (Proenca Júnior, 2010), las capacidades militares, ampliamente distinguidas entre los años 1990 y 2000, no solo señalan de cambios militares profundos (Liang & Xiangsui, 1999; Davis, 2010), sino también apuntan a la reanudación de la guerra convencional. (Proenca Júnior, 2010; Futter & Collins, 2015).

En síntesis, de acuerdo afirman autores como Tangredu (2013) y Freedman (2017), el desarrollo y proliferación de grandes sistemas de armas convencionales tienden a ampliar el horizonte de empleo del poder militar. Asociado a las innovaciones tecnológicas (inteligencia artificial, robotización y guerra cibernética) y doctrinarias (guerras híbridas, *cross-domain coercion*, entre otras), la guerra del futuro trae importantes desafíos para el poder militar de grandes y medianas potencias.

La incorporación de otras dimensiones geográficas a los dominios de operaciones militares y la idea de un ambiente multidominio ganan también relevancia como concepto operacional y doctrinario (Mccoy, 2017). Sobre este punto, autores como Shmuel (2017) afirman que el concepto de multidominio dice relación a la necesaria sinergia del poder militar contemporáneo, fundamental para la capacidad de proyectar poder de uno a diversos dominios. En el campo operacional, mientras por décadas la tecnología favoreció la ofensiva –mejor representada por la capacidad de proyectar poder militar– en el presente la balanza parece favorecer la defensiva, claramente ilustrada por el debate actual sobre estrategias operacionales, sistemas

4 Sobre el impacto de las precision-guided munitions (PGM) en la disuasión convencional, ver Mearsheimer (1983).



y capacidades de antiacceso y de negación de área (A2/AD) (Krepinevich, Watts & Work, 2003; Krepinevich, 2010; Tangredi, 2013; Kazians, 2013; Biddle & Oelrich, 2016; Shmuel, 2017).

Como es posible constatar en esta lectura, la idea de ambiente multidominio se relaciona directamente con las capacidades del A2/AD. Según Kazians (2013) y Shmuel (2017), las que incorporan sistemas de armas, conceptos operacionales, doctrina y estructuras operacionales que generan capacidades para que un actor pueda producir un sistema de defensa en diferentes capas multidominio.

Aun en la articulación entre geografía y poder militar, autores como Tangredi (2013), Biddle y Oelrich (2016) son claros en argumentar sobre la necesidad de que el A2/AD, para generar el efecto disuasivo y capacidad de combate que le de credibilidad, necesita conectar tecnología y geografía. El concepto de ambiente multidominio, apoyado en capacidades del A2/AD, explicita la conexión entre geografía y el uso de la fuerza militar de forma sinérgica en diversos ámbitos de operación, exigiendo una postura estratégica previa. Sobre esto se hace necesario abordar la teoría de la disuasión como uno de los pilares de reflexión en discusión.

2. Modalidades de disuasión y posturas estratégicas

Anclado en estrategias defensivas u ofensivas y sistemas de armas congruentes, una potencia podrá lograr el cambio del cálculo de costos y

beneficios de un adversario, llevándolo a optar por no adoptar una acción ofensiva militar. Además, un país que posea poder militar dimensionado para los principales desafíos estratégicos que enfrenta, posiblemente podrá producir en su oponente algún efecto disuasivo. Sin embargo, a pesar de la aparente claridad de la disuasión como efecto, se hace fundamental distinguir el efecto disuasivo derivado de estrategias defensivas u ofensivas de una operacionalización de la disuasión a partir de una estrategia propia. Esta segunda perspectiva pone en evidencia un conjunto de factores fundamentales para la postura estratégica del Estado, la estrategia operacional a desarrollar y su relación con tecnologías y la geografía del ambiente operacional.

Según Posen (1984), junto a la ofensiva y a la defensa, la disuasión (deterrence) es una de las principales modalidades de “doctrina estratégica”, aquí denominadas como posturas estratégicas. Como demuestra Freedman (2003, 2017), ampliamente discutida en el inicio de la Era Nuclear, el debate sobre disuasión aún se hace relevante en la Era de la Información.

Según Freedman y Raghavan (2008), la disuasión es una estrategia coercitiva, la cual se puede dar de dos formas. Primero, cuando se tiene como objetivo obligar al oponente a un curso de acción que deseamos, la coerción se expresa como *compellence* o *coercive diplomacy*. En segundo lugar, cuando se recurre a amenaza para disuadir/detener el comportamiento que no deseamos por parte de un adversario, la coerción emerge como *deterrence*.⁵ Conforme

5 En la literatura brasileña, el término disuasión suele utilizarse como sinónimo de deterrence. Sin embargo, en la literatura anglosajona, el fenómeno llamado disuasión se discute como *deterrence*. Aunque existe la expresión inglesa *dissuasion*, autores paradigmáticos en la materia –como Schelling, Freedman o Mearsheimer– adoptan la expresión *deterrence*, que se refiere a la capacidad de detener (disuadir) una potencial agresión mediante la intimidación. Sin embargo, autores francófonos –como Beaufre o Aron– adoptan la expresión disuasión con el mismo significado. Por ejemplo, la Force de Frappe, también conocida como Force de Dissuasion, es el principal vector de la disuasión nuclear francesa. Para facilitar la comprensión sin perjuicio de la construcción de nuestro marco teórico y conceptual, este ensayo utiliza la expresión disuasión como equivalente a *deterrence*.



explica Beaufre (1998), la estrategia disuasiva tiene como objetivo prevenir un acto de agresión. En vista de la diferencia explicada con anterioridad, se da énfasis a la segunda modalidad de coerción.

Fundamentalmente, la disuasión consiste en una interacción estratégica imaginada, que opera de forma intersubjetiva en la mente y percepción de los adversarios. En su repertorio, esta modalidad estratégica se alimenta de factores materiales y psicológicos. Al movilizar capacidades y la credibilidad, la disuasión opera a través de la comunicación entre los adversarios, en la cual señales y amenazas contienen en sí mensajes que ceden el paso a reacciones después de su recepción.

En su teoría de estrategia, Beaufre (1998) considera que, para funcionar, la disuasión necesita tener un adversario, objetivo o amenaza, ya que considera una relación entre el disuasor y el objetivo de la disuasión. En cuanto a Schelling (1996), para el general francés las amenazas involucradas en el esfuerzo disuasivo deben ser claras, debiendo el disuasor dejar claro cuales comportamientos/condiciones considera indeseables. Incluyendo en su reflexión la teoría de la guerra de Clausewitz (1984), Beaufre consideraba que a pesar de la racionalidad que impera en la interacción estratégica de la disuasión, al final es la incertidumbre lo que constituye el factor esencial de la disuasión (Beaufre, 1998, p. 94).

La disuasión se basa en el cálculo estratégico sobre la base de la relación entre costos y beneficios en

que se considera la magnitud de los objetivos políticos en conflicto. Saint-Pierre (2010), por ejemplo, aborda dos tipos de disuasión, la nuclear y la convencional.⁶ Según el autor:

La primera es absoluta y se fundamenta en la posibilidad de la mutua destrucción asegurada. (...) La segunda es relativa y se fundamenta en percepciones. Se trata de convencer al adversario de que su tentativa de agresión puede resultar en derrota devastadora o un costo insostenible, y de esa manera disuadirlo de cualquier intento de invasión (Saint-Pierre, 2010, p. 46).

Para complementar, la disuasión puede recurrir a dos métodos: la punición o la negación. Tradicionalmente asociada a la disuasión nuclear, Freedman⁷ (2003) afirma que la disuasión por punición consiste en detener a un agresor a través de la amenaza de represalias. Con énfasis en la disuasión convencional, Mearsheimer (1983) asevera que la estrategia de disuasión por la negación funciona a través de la imposición de costos a la acción adversaria, haciendo con que estos actos superen a los beneficios del acto de fuerza. De acuerdo con Freedman y Raghavan (2008) existirían dos tipos de costos: costos de resistencia (costos en desafiar las demandas del agente coercitivo) y costos de conformarse (*compliance*). Según Mearsheimer (1983), los costos en un campo de batalla convencional están relacionados a bajas militares, pérdida o inutilización de equipamiento, entre otros factores. En el cuadro 1, se sintetizan los principales elementos para diferenciar las modalidades de disuasión aquí debatidas.

6 BEAUFRE (1998) considera la disuasión convencional como complemento de la nuclear.

7 En la Guerra Fría, la disuasión se confundió con la disuasión nuclear. Se observó entonces el predominio de la concepción punitiva entre las superpotencias, ilustrada por diferentes conceptos de represalia, como "a medida", "mínima" o "masiva" (FREEDMAN, 2003).



Postura Estratégica	Modalidad	Método	Sistema/Capacidades
Disuasiva	Nuclear	Castigo	Triada Nuclear
	Convencional	Negación	A2/AD

Cuadro Nº 1: Postura Estratégica, Modalidades, Métodos y Sistemas.

Fuente: Elaboración propia del autor.

A pesar de la relevancia de las armas nucleares para el desarrollo de teorías de disuasión, aún durante la Guerra Fría surgieron importantes estudios que apoyaron una teoría de la disuasión convencional. En este ámbito, la expresa contribución teórica de Mearsheimer (1983) al debate presentó tres variantes de la teoría de disuasión convencional. La primera se apoya en la disuasión basada en la superioridad de la ventaja numérica de las fuerzas; la segunda enfatiza la naturaleza de los sistemas de armas empleados en cada lado. Mearsheimer (1983) presenta una tercera teoría, la que consideramos la mejor para el ensayo en cuestión, la disuasión convencional como una función de la disponibilidad de una estrategia específica contra un atacante potencial. Ampliando el horizonte estratégico más allá de la disuasión nuclear, el espíritu pionero de autores como Mearsheimer (1983) evidenciaron la importancia del estudio de la disuasión convencional.

En síntesis, en el campo convencional, la disuasión –entendida aquí como la garantía de frustración de los objetivos en la guerra– puede operacionalizarse con enfoque en la negación. La disuasión convencional se puede dar a través de la negación de los objetivos enemigos al punto de negar la victoria, consiguiendo este resultado a través de la fatiga, desgaste del material y fatiga psicológica del enemigo al punto de tornarse insostenible.

Como es posible inferir, el amplio desarrollo de medios de fuerza capaces de actuar desde y contra diversos dominios de operaciones encuentra en la disuasión convencional una postura estratégica dual. Primero, promueve la disuasión en virtud de las capacidades militares que reúne. En segundo lugar, como el énfasis no está en las represalias, si la disuasión falla, el método de negación permite partir de la disuasión a acciones defensivas u ofensivas. Para entender mejor ese argumento se deben aclarar los debates sobre el concepto de anti-acceso y negación de área.

3. Antiacceso y negación de área como operacionalización de la disuasión convencional

De forma simultánea, el concepto de antiacceso y negación de área (A2/AD) se ha destacado en la literatura internacional (Krepinevich, Watts, Work, 2003; Tangredi, 2013; Biddle & Oelrich, 2016) e integra en su marco teórico los elementos ya citados para componer una posible estrategia de disuasión convencional. Más allá de concepciones de empleo de fuerzas singulares como la defensa aérea, las capacidades de antiacceso y negación de área (A2/AD) son por naturaleza de multidominio. Normalmente aplicada en el contexto de una estrategia disuasiva o defensiva, normalmente en un escenario de asimetría, el A2/AD aboga



la defensa por capas integradas, buscando promover sinergia entre distintos dominios. Reflejando el equilibrio ofensivo-defensivo, los poderes preocupados por posibles obstáculos a la proyección del poder militar integran la idea de sinergia multidominio en sus doctrinas, pero en un aspecto ofensivo, que se explica, por ejemplo, por la doctrina de *Multi-Domain Operations* (Brown & Perkins, 2018).

Aunque todavía no exista una teoría robusta sobre el asunto, el concepto de antiacceso y negación de área es fundamental para aprender el estado del arte sobre proyección y negación del poder militar en la contemporaneidad. Creado originalmente por Krepinevich, Watts y Work (2003) como forma de interpretar los desafíos a la proyección de poder de Estados Unidos, autores como Tangredi (2013) afirman que el concepto de A2/AD tiene implicaciones desde el nivel de la geoestrategia hasta la estrategia operacional en el nivel de teatro. Entre sus atributos, el concepto tiene un efecto que suma en el análisis. Según Simon (2017), al conjugar el ambiente multidominio en su lógica, el concepto operacional citado dialoga con los medios de empleo militar en operación, desde la defensa antiaérea hasta sensores y misiles de crucero.

Entre la literatura especializada, Krepinevich (2010) fue central en señalar cómo la situación estratégica citada anteriormente produce respuestas por parte de países como China y Rusia. Al abordar la idea de A2/AD, Krepinevich (2010) la presenta no solo como una reacción a la libertad de acción de Estados Unidos, sino también como una probable estrategia asimétrica. Semejante a Krepinevich, autores como

Perkins y Holmes (2018) argumentan que la lógica del A2/AD consiste no necesariamente en vencer al adversario a través de la fricción en el campo de batalla, sino en proponer una estrategia que, aceptando la condición de asimetría, busca negar (en más de un dominio) la ejecución de la estrategia adversaria.

Aunque el objetivo militar de negar acceso y área al enemigo no sea una novedad en la historia militar (Tangredi, 2013), el moderno concepto de A2/AD aporta a estas misiones elementos nuevos. Como una estrategia del nivel operacional, el A2/AD incorpora directamente la geografía en la planificación y la ejecución de las operaciones. Al combinar dos objetivos distintos (antiacceso y negación de área) en una misma estrategia integrada, el A2/AD propone una defensa en distintas capas, dominios y radios de operación. Teniendo como parámetro un área de interés, la que puede ser el territorio nacional, parte de este u otro recorte geográfico, el antiacceso se refiere a estrategias, capacidades y sistema de armas que habiliten al defensor a la inviolabilidad de un área de interés, preferencialmente en cualquier dominio de operaciones. Si el antiacceso falla total o parcialmente, medidas de negación de área, también multidominio, responden a la tarea de reducir, degradar o impedir la movilidad del enemigo en el terreno, llevándolo al agotamiento y aumentando sus costos (Tangredi, 2013). Por esta razón, estrategias de antiacceso y negación de área tienen un propósito dual, de disuadir y defender. Para ilustrar esta combinación entre distintas vertientes estratégicas en el concepto operacional en cuestión, presentamos a continuación un escenario hipotético de A2/AD.

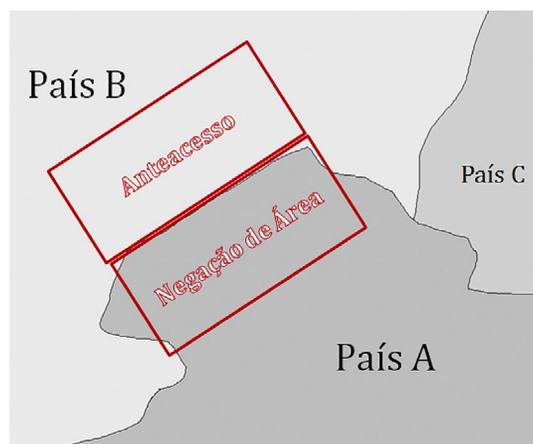


Figura N° 2: Escenario hipotético de A2/AD

Fuente: Elaboración propia del autor

Como se observa en la figura 2, el A2/AD combina dos objetivos operacionales. En el escenario en cuestión, el antiacceso (A2) dice relación con la capacidad del país A de detener la proyección de poder del país B hacia un “teatro” de operaciones o área de defensa, en el caso, su propio territorio.⁸ En el caso hipotético de la figura 2, el área para la cual se proyecta el antiacceso es al interior del país B. En caso de que los medios y acciones de antiacceso fallen, representado por el éxito de penetración del país B en el territorio del país A (área en disputa), las capacidades de negación de área (AD) apuntan a restringir la habilidad de las fuerzas del país B de maniobrar en el terreno del país B.

Analizando la literatura especializada (Freier, 2012; Biddle e Oelrich, 2016; Simon, 2017), constatamos que el tema de antiacceso y negación de área ocupa un espacio destacado en los debates contemporáneos sobre geoestrategia, estrategia operacional y táctica. Al observar cómo la idea de

A2/AD sintetiza varios matices de cambios en el uso de la fuerza militar en las últimas décadas –con impacto en la geografía de los dominios de guerra, sistemas de armas y conceptos operacionales– dos países se destacan en esta literatura: China y Rusia. Como reacción a un equilibrio estratégico (PAUL, 2014) favorable a Estados Unidos, China presenta una respuesta asimétrica (Clieff, 2011). Sabiendo que Estados Unidos goza de expresa libertad de acción en el nordeste y sudeste asiático, China estructura un amplio sistema A2/AD más allá de su territorio continental y región costera, extendiendo su potencial perímetro defensivo con la construcción de islas artificiales en el mar del sur de China (Krepinevich, Watts, Work, 2003; Biddle & Oelrich, 2016).

Si bien Rusia tiene el fundamento de su estrategia disuasoria en su triada nuclear (Williams, 2017), ha apostado por el desarrollo de medios convencionales como forma de ampliar su capacidad de emplear el poder militar más allá de un hipotético intercambio nuclear. Mientras China estructura lo que se identifica como tres capas defensivas de antiacceso y de negación de área (Lagrone, 2016), Rusia apuesta por la creación de “burbujas de A2/AD” (Sukhankin, 2017) en áreas de potencial contacto con EE.UU. y la OTAN: región del mar Báltico, en la frontera occidental de Rusia y en el este del mediterráneo (Wemyss, 2016).

A pesar de que buena parte de la literatura se desarrolla enfatizando los casos de Estados Unidos, Rusia y China, autores como Simons (2017) son claros en afirmar que la lógica operacional del antiacceso y negación de área ha sido divulgada e incorporada en diversos países, entre ellos Irán

8 Sin embargo, hay que tener en cuenta que la zona en disputa puede ser o no el territorio de un país. La definición del perímetro antiacceso es fuertemente contextual.



(Pasandideh, 2014). A diferencia de los ejemplos anteriores, ambas potencias nuclearmente armadas que se apoyan al mismo tiempo en sistemas de armas convencionales para ampliar el campo de acción operacional y complementar la disuasión. Irán es un caso interesante para ejemplificar la conexión entre una postura estratégica disuasiva, proyección de multidominio y antiacceso y negación de área. Fuertemente respaldado en el desarrollo de misiles balísticos y crucero de distintos alcances, Irán complementa sus capacidades de represalia convencionales, utilizando una gran red de proxys irregulares en países de interés, como Siria, Líbano e Irak. Combinando medios regulares (misiles y cohetes) e irregulares (operaciones psicológicas, terrorismo y guerra indirecta), Irán amplifica su potencial disuasivo convencional en el complejo y alterado escenario estratégico de Oriente Medio.

4. Implicancias para el Ejército brasileño

Considerando las diferencias entre el panorama geopolítico brasileño con el de China, Rusia e Irán, el estudio de estas experiencias podrá contribuir a una creativa reflexión sobre el tema, adaptada a las condiciones nacionales.

Buscando el cumplimiento de las disposiciones de la Estrategia Nacional de Defensa desde su lanzamiento en 2008 (Brasil, 2016), las Fuerzas Armadas desarrollan proyectos y programas estratégicos que tiene como objetivo elevar el poder militar nacional al nivel de la estatura geopolítica de Brasil. Estas acciones son fundamentales dado el panorama geopolítico en fuerte deterioro debido a la competencia geopolítica mencionada. Las Fuerzas Armadas –y en particular el Ejército brasileño– han aportado esfuerzos relevantes

para dotar al país, no solo de medios de defensa, sino también desarrollo de capacidades de disuasión. Un ejemplo de estos esfuerzos es el reciente cambio en la estructura de la artillería de misiles y cohetes del ejército, representada por la inauguración del fuerte Santa Bárbara y el pleno desarrollo del sistema ASTROS 2020 (Brasil, 2018).

El sistema ASTROS –sistema de cohetes de artillería para saturación de área– es una capacidad fundamental para una futura concepción brasilera de antiacceso y negación de área. Con plataforma de elevada movilidad, o ASTROS posee la capacidad de fuego de saturación y de empleo de cohetes guiados (Brasil, 2018). Con el reciente desarrollo de misiles tácticos de crucero (AV-MTC) de 300 kilómetros de alcance (Barreira & Hughes, 2019), el sistema ASTROS podrá ser una pieza fundamental de un concepto operacional de A2/AD brasilero.

Sin embargo, de acuerdo con el estudio aquí desarrollado, se infiere que el desarrollo y adquisición de medios –tecnología– no agrega capacidades en sí mismo. La adopción de una estrategia disuasiva, y no solo el efecto disuasivo proveniente de una estructura de defensa, demanda la articulación entre el diagnóstico del escenario geoestratégico y la dotación de medios y sistemas de armas aptos para contribuir con la operacionalización de la disuasión. Por otro lado, esta no se puede hacer sin la articulación entre geografía y medios, siendo fundamental el concepto operacional que traduzca las orientaciones del nivel estratégico para el escenario de operaciones.

El presente ensayo tuvo como principal objetivo presentar los aportes teóricos y conceptuales sobre la operacionalización de una estrategia de disuasión considerando a Brasil como referente de la reflexión. En este sentido, el trabajo optó, a partir



de un tratamiento teórico, por enfatizar el estudio en la vertiente convencional de la disuasión. Con el fin de reflexionar sobre la operacionalización de esta modalidad estratégica, factores como geografía y conceptos operacionales fueron introducidos en el estudio. Esta vez, la comprensión del ambiente multidominio y el surgimiento del concepto de antiacceso y negación de área fueron esenciales para pensar en la plausibilidad de una estrategia de disuasión convencional para Brasil.

Teniendo en cuenta el caso brasileño, apoyado por Posen (1984), Beaufre (1998) y Freedman (2003), podemos afirmar que una estrategia disuasiva comúnmente se vincula a una postura estratégica nacional y militar. Dado que Brasil tiene prohibido el acceso a armamento nuclear, debido a limitaciones constitucionales⁹ y de tratados internacionales,¹⁰ se considera la disuasión convencional la modalidad de interés. Al no tener la opción de empleo de armamento nuclear, la disuasión convencional se basa fundamentalmente en aprovechar el entorno geográfico de la acción militar (ofensiva y defensiva), sistemas de armas convencionales, conceptos operacionales, doctrina y estructura organizacional (Posen, 1984; Freedman, 2003, 2017; Freedman & Raghavan, 2008; Beaufre, 1998; Mearsheimer, 1983).

Ante esta situación, consideramos que el estudio del A2/AD agrega dimensiones fundamentales para el estudio de la estrategia como postura estratégica, doctrinas, conceptos operacionales y sistema de armas. Entendemos que la opción analítica con foco en el debate sobre A2/AD sea una forma robusta para contribuir con subsidios

para una estrategia de disuasión brasileña, de tipo convencional y multidominio.

A pesar del énfasis en la disuasión defendida en documentos de defensa como Política Nacional de Defensa y Estrategia Nacional de Defensa, en sintonía con la evaluación de Meira Mattos (1986) sobre la cultura estratégica brasileña, entendemos que el perfil de la postura estratégica brasileña es eminentemente defensivo. De esto se deriva la comprensión de la disuasión solo como efecto y no como producto de una estrategia. Sin embargo, al buscar un efecto disuasivo, el caso brasileiro es convergente con la formulación de un sistema de antiacceso y negación de área y con un posible cambio a una postura estratégica notablemente disuasiva.

Por esta razón, dados los desafíos contemporáneos de defensa y del Ejército brasileño, se enfatiza la necesidad de adecuar un sistema de antiacceso y negación de área brasileña como una forma de operacionalizar una estrategia de disuasión convencional. El estudio y rescate de propuestas como un "Sistema conjunto de defensa antiacceso y negación de área (Scadana)" (Paiva, 2016) constituye un inicio, pero no en el fin, para el ejercicio de imaginación estratégica propuesta.

Finalmente, consideramos que una respuesta para este desafío pasa por articular las capacidades multidominio de antiacceso y negación de área como forma de contribuir a una estrategia de disuasión para Brasil en el siglo XXI. Para este efecto, el presente trabajo y sus conclusiones serán los pilares para los próximos ensayos.

9 Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado el: 10 jul. 2020.

10 El Decreto Nº 2.864 del 7 de diciembre de 1998 promulgó el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2864.htm. Consultado el: 10 jul. 2020.



Bibliografía

- ALSINA Júnior; SOARES João Paulo. *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2018.
- BARREIRA, Victor; HUGHES, Robin. "Brazil set to finalise MTC-300 cruise missile development". *Jane's Defense*, 02 October 2019. Disponível em: <https://www.janes.com/article/91649/brazil-set-to-finalise-mtc-300-cruise-missile-development> Acesso em: 08 mai. 2020.
- BEAUFRE, André. *Introdução à Estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, BIBLIX, 1998.
- BIDDLE, Stephen. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- BIDDLE, Stephen; OELRICH, Ivan. "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia". *International Security*, Volume 41, Nº 1, pp. 7-48. Agosto, 2016.
- BRASIL, Exército Brasileiro. "Conheça o Centro de Instrução de Artilharia de Mísseis e Foguetes". Exército Brasileiro, 12 de julho 2018. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticia-rio-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/conheca-o-centro-de-instrucao-de-artilharia-de-misseis-e-foguet-1. Acesso em: 10 jul. 2020.
- BRASIL, Ministério da Defesa, Doutrina Militar de Defesa, 2ª ed, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf. Acesso em: 08/05/2020.
- BRASIL, Ministério da Defesa. MD35-G-01 - Glossário das Forças Armadas. 5ª Edição. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 3ª ed. Brasília, 2016.
- BROWN, Robert B.; PERKINS, David G. "Multi-Domain Battle: tonight, tomorrow, and the future fight". *War on the Rocks*, August 18, 2017. Disponível: <https://warontherocks.com/2017/08/multi-domain-battle-tonight-tomorrow-and-the-future-fight/>. Acesso em: 30 out. 2020.
- CASTRO, Therezinha de. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1999.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Edited and Translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- CLIFF, Roger. *Anti-Access Measures in Chinese Defense Strategy*. RAND Corporation. Testimony presented before the U.S. China Economic and Security Review Commission on January 27, 2011.
- DAVIS, Paul K. *Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?* Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010.
- ELLIS, Evan. *The Future of Latin America and the Caribbean in the Context of the Rise of China*. Center for Strategic and International Studies, CSIS Americas Program. November 21, 2018. Disponível em: <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/>



- publication/181119_FutureofLatinAmerica.pdf?fMECdCfwt7zdU7MyR9OFme08CFXWHti_. Acesso em: 02 jul. 2019.
- ELLIS, R. Evan. "The U.S. Military in Support of Strategic Objectives in Latin America and the Caribbean". PRISM – The Journal of Complex Operations, Vol. 8, Nº 1, 2019.
- EVERA, Stephen Van. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- FREEDMAN, Lawrence. "As duas primeiras gerações de estrategistas nucleares". In: *Construtores da Estratégia Moderna – Tomo 2*, Peter Paret (Org.). Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.
- FREEDMAN, Lawrence. *The Future of War: A History*. New York: PublicAffaris, 2017.
- FREEDMAN, Lawrence; RAGHAVAN, Srinath. "Coercion". In: Paul D. Williams (Ed.), *Security Studies: an introduction*. 2a ed. 2013. pp. 206-220.
- FREIER, Nathan. *The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge*. Critical Questions. CSIS – Center for Strategic and International Studies. May 17, 2012. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/emerging-anti-accessarea-denial-challenge>. Acesso: 08 mai. 2020.
- FUTTER, Andrew; COLLINS, Jeffrey (Eds.). *Reassessing the Revolution in Military Affairs: Transformation, Evolution and Lessons Learnt*. London: Palgrave Macmillan UK, 2015.
- GRAY, Colin S. "Inescapable Geography". In: Colin S. Gray e Geoffrey Sloan (Orgs), *Geopolitics, Geography and Strategy*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1999. Pp. 161-177.
- GURGANUS, Julia. *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. *Carnegie Endowment for Peace*. May 03, 2018. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>, Acesso em: 12 set. 2019.
- KAPLAN, Robert D. *A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Tradução Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KAZIANIS, Harry. "America's Anti-Access Nightmare Coming True". 2013. Disponível em: https://www.realcleardefense.com/articles/2013/05/21/americas_anti-access_nightmare_coming_true_106609.html. Acesso em 23 abr. 2020.
- KREPINEVICH, Andrew F.; WATTS, Barry D.; WORK, Robert O. *Meeting the Anti-Access and Area Denial Challenge*. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2003.
- KREPINEVICH, Andrew. *Why AirSea Battle?* Washington: Centre for Strategic and Budgetary Assessments, 2010.
- LAGRONE, Sam. "CNO Richardson: Navy Shelving A2/AD Acronym". USNI NEWS, October 3, 2016. Disponível em: <https://news.usni.org/2016/10/03/cno-richardson-navy-shelving-a2ad-acronym>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- LANDMAN, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics: an introduction*. 3ª ed. New York: Routledge, 2008.



- LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999.
- MARES, David R. *Latin America and the Illusion of Peace*. International Institute for Strategic Studies, Adelphi series. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2012.
- MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica*. Volume 1. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.
- MATTOS, Carlos de Meira. *Estratégias Militares Dominantes: sugestões para uma estratégia militar brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, BIBLIX, 1986.
- MCCOY, Kelly. "The Road to Multi-Domain Battle: An Origin Story". *Modern War Institute*, October 27, 2017. Disponível em: <https://mw.i.usma.edu/road-multi-domain-battle-origin-story/>. Acesso em: 25.06.2018.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York/London: W. W. Norton & Company, 2001.
- MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- PAIVA ROCHA, Luiz Eduardo. A *Defesa Precisa de Integração Estratégica*. EBLOG - Blog do Exército Brasileiro. 25 abril, 2016. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/gen-bda-r1-luiz-eduardo-rocha-paiva.html>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- PASANDIDEH, Shahryar. "Iran Boosts Its A2/AD Capabilities". *The Diplomat*. May 23, 2014. Disponível em: <https://thediplomat.com/2014/05/iran-boosts-its-a2ad-capabilities/>. Acesso em: 30 out. 2020.
- PAUL, T. V. "The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance". In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL (Eds). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- PERKINS, David G.; HOLMES, James M. "Multidomain Battle: converging Concepts Toward a Joint Solution". *JFQ* 88, 1st quarter 2018. Disponível em: http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-88/jfq-88_54-57_Perkins-Holmes.pdf?ver=2018-01-09-102340-943. Acesso em: 25.06.2018.
- POSEN, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca and London: Cornell University Press, 1984.
- POSEN, Barry. "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony". *International Security*, Vol. 28, Nº 1 (Summer 2003), pp. 5–46. Disponível em: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/posen_summer_2003.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.
- PROENÇA Júnior, D. "As guerras interestatais são coisa do passado?". In: *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Nelson A. Jobim; Serigo W. Etchegoyen; João Paulo Alsina. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2010, v. 1, p.p 67-80.
- RAGHUVANSHI, Vivek. "India accelerates weapons purchases in wake of border clash with China". *Defense News*, July 8, 2020. Disponível em: <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2020/07/06/india-accelerates-weapons-purchases-in-wake-of-border-clash-with-china/>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luís. "Grandes tendências da segurança internacional contemporânea", in:



- Segurança Internacional: perspectivas brasileiras.* JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (Org.) RJ, Ed. FGV, 2010, pp. 401-418.
- SCHELLING, Thomas C., *Arms and Influence.* New Haven: Yale. University Press, 1966.
- SHMUEL, Shmuel. "Multi-Domain Battle: Airland battle, once more, with feeling". *War on the Rocks*, June 20, 2017. Disponível em: <https://warontherocks.com/2017/06/multi-domain-battle-airland-battle-once-more-with-feeling/>. Acesso em: 25.06.2018.
- SIMON, Luiz. *Demystifying the A2/AD Buzz.* War on the Rocks, January 4, 2017. Disponível em: <https://warontherocks.com/2017/01/demystifying-the-a2ad-buzz/>. Acesso: 08 mai. 2020.
- SLOAN, E. *Military Transformation and Modern Warfare: a reference handbook.* Greenwood Publishing Group, 2008.
- SPIRTAS, Michael. *Toward one understanding of multiple domains.* The RAND blog. May 2, 2018. Disponível em: <https://www.rand.org/blog/2018/05/toward-one-understanding-of-multiple-domains.html>. Acesso em: 30 nov. 2020.
- SUKHANKIN, Sergey. *Kaliningrad And Baltic Sea Region Security.* CIDOB, 2017.
- TANGREDI, Sam. *Anti-access warfare: countering A2/AD strategies.* Maryland: Naval Institute Press, 2013.
- TEIXEIRA Júnior, Augusto W. M. "Qué es lo que América Latina tiene que ver con la nueva guerra fría? Reflexiones sobre la crisis de Venezuela". *Escenarios Actuales*, v. 1, pp. 11-22, 2019.
- TEIXEIRA Júnior, Augusto W. M.; FERREIRA, W. da Costa; DUARTE, M. T. S.; RAMALHO, H. de S. "Existe um Sistema A2/AD na Venezuela?". *Revista de Geopolítica*, 2020. [no prelo].
- WEMYSS, Matthew J. *The Bear's Den: Russian Anti Access/Area Denial in the Maritime Domain.* Air Command and Staff College, Air University Maxwell Air Force Base United States, 2016.
- WILLIAMS, Ian. "The Russia - NATO A2AD Environment". *Missile Threat* - CSIS Missile Defense Project. January 3, 2017. Disponível em: <https://missilethreat.csis.org/russia-nato-a2ad-environment/>. Acesso: 08 mai. 2020.

Estado y Poder. Una apreciación teórica a la acción estratégica del Estado

Luis Alexander Montero Moncada¹

Resumen

El artículo hace un análisis de las herramientas de poder del Estado, desde la teoría neorrealista de las relaciones internacionales, concentrándolas en un sistema de ecuaciones que integran por un lado recursos tradicionales de Hard Power, junto con herramientas relacionadas con la influencia no coercitiva cercana al Soft Power. Este sistema de ecuaciones genera unos criterios estandarizados y verificables que permiten tener una visión comparada entre dos o más Estados al interior de una lógica de confrontación. El análisis resultante se puede aplicar tanto en una relación entre hegemones, como centro periferia o entre Estados periféricos.

Abstract

The article makes an analysis of the power - tools of State, from the neo-realist theory of international relations, concentrating them on a system of equations that integrate, on the one hand, traditional Hard Power resources, together with tools related to the non-coercive influence close to the Soft Power. This system of equations generates standardized and verifiable criteria that allow having a comparative vision between two or more States within a confrontational logic. The resulting analysis can be applied both in a relationship between hegemones, as a center periphery or between peripheral states.

1 Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y el Instituto de Estudios Políticos de Paris Sciences – Po. Candidato a Phd en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster Honoris Causa en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y contrainteligencia del Ejército “BG Ricardo Charry Solano”. Docente-Investigador de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Email: Alexander.montero@gmail.com



Palabras clave
Poder Estratégico
Confrontación
Competencia
Valoración de Poder

Keywords
Strategic Power
Confrontation
Competition
Power Assessment



Introducción

En un sistema internacional competitivo los recursos de interacción de las unidades del sistema han atraído buena parte de los estudios teóricos al interior de las relaciones internacionales. Dependiendo del enfoque, las interacciones pueden darse impulsadas por la cooperación buscando preservar un interés mayor, o pueden darse por la influencia y la subordinación, buscando acumular poder individual. No obstante, sea cualquiera de esos dos enfoques, la discusión de fondo radica en las formas de interacción de las unidades sistémicas.

El poder del Estado es una de las variables fundamentales de las relaciones internacionales desde una perspectiva eminentemente realista y sus derivaciones a lo largo del siglo XX y XXI. No obstante, no es simple encontrar mecanismos de valoración del poder que integren herramientas tradicionales de *Hard Power* con herramientas más modernas de *Soft Power*, y mucho menos al estilo que propone Nye cuando presenta el concepto de *Smart Power* (Nye, *The Future of Power*, 2011). Adicionalmente, tampoco es usual superar el reto del lenguaje formal, el cual le da una robustez teórica a las ciencias exactas, pero está generalizadamente ausente en las ciencias sociales, permitiendo siempre aproximaciones limitadas y relativas de fenómenos internacionales. Este artículo, por tanto, pretende superar estos dos problemas, construyendo un análisis del poder del Estado bastante más rígido y robusto, basado en la ponderación de elementos como la geopolítica –aparentemente superada por la globalización, pero más vigente que nunca en el siglo XXI– el poder militar, económico, diplomático o comunicacional, asociándolos simultáneamente en varios enunciados firmes, capaces de ser aplicados en términos generales.

Para ello, el artículo se divide en siete partes. La primera propone la definición inicial de una ecuación general para evaluar el poder del Estado. En ella, se delimita el cauce teórico del documento, asociado al paradigma realista y en particular a la teoría neorrealista de las relaciones internacionales.

Desde la segunda y hasta la sexta parte, el artículo desarrolla conceptualmente cada uno de los componentes de la ecuación general propuesta, siendo estos componentes el potencial geopolítico, potencial militar, potencial económico, capacidad diplomática y capacidad de influencia comunicacional.

La última parte recoge los lineamientos teóricos de los componentes anteriores, enfatiza que la ecuación general propuesta en la primera parte tiene una limitación fundamental en cuanto carece del entendimiento de la voluntad política de los tomadores de decisiones estatales, generando una nueva ecuación general que responde a este reto. Desde allí, se propone que el poder del Estado debe entenderse en un entorno competitivo, el que genera una competencia con adversarios y construye un sistema final de ecuaciones donde se pondera en términos relativos el poder de un Estado frente al poder de su adversario.

Poder estratégico del Estado

Para entrar en la discusión sobre el poder del Estado, este debe ser entendido a partir de tres condiciones enunciadas por Sodupe: control, capacidades y objetivos (Sodupe, 2002). Desde la primera condición, ya se delimita el sistema internacional a partir de una competencia entre varios actores. Esta condición es cercana a lo planteado por Organski como la habilidad de influenciar al comportamiento de otros alineándolos con



nuestros propios intereses (Organski, 1965). Gilpin por su parte, se adentra en la segunda condición, al analizar el poder desde los recursos y las capacidades militares, económicas y tecnológicas de los Estados (Gilpin, 1981). La tercera condición, por su parte, es elaborada desde el inicio mismo de la propuesta realista, relacionándola con la política internacional y es definida por Morgenthau al presentarla como una lucha por el poder, al igual que toda política (Morgenthau, 1973).

No obstante, sea cualquiera el camino que se escoja, el poder en las relaciones internacionales implica el ejercicio simultáneo de autoridad, influencia y fuerza (Sodupe, 2002). Depende de los objetivos del Estado y de sus recursos inmediatos, así como del planeamiento estratégico, en qué momento se decide por cada uno de ellos. Algunas herramientas blandas o de *Soft Power* pueden ser empleadas para un ejercicio pleno de influencia, mientras que herramientas militares tradicionales pueden ser escogidas para aplicar fuerza (Bachrach & Baratz, 1970). La combinación depende del diseño estratégico del Estado y del momento de coyuntura.

Ahora bien, para concretar esta discusión, resulta conveniente tener en cuenta elementos tradicionales enmarcados en el neorrealismo, donde la seguridad se entiende como un elemento vital en la acumulación de poder estatal y esta tiene diferentes perspectivas para analizarse.

Bajo esta línea de análisis, resulta evidente que uno de los primeros criterios para pensar en la seguridad del Estado es la geopolítica, entendida esta como el análisis de los factores geográficos para la generación, acumulación o proyección del poder del Estado. Bajo esta perspectiva, la definición de la geopolítica está íntimamente ligada al

interés nacional, que se perfila como otro de los componentes elementales para la comprensión del poder estatal. En otras palabras, la geopolítica se convierte en el elemento esencial para la delimitación y materialización del interés nacional desde una valoración del potencial geográfico.

No hay duda que el análisis diferencial de las posibilidades de poder que da la geografía se convierte en uno de los criterios que deben tener en cuenta los Estados para escoger lo innegociable en sus aspiraciones de poder. Así las cosas, consolidar una posición central, un litoral, una altura dominante, una zona de acceso a ríos o de potencial de recursos se convierte en un objetivo estatal claro.

Al igual que la geopolítica, otros factores ayudan a configurar el poder del Estado en el sistema internacional, independiente de su posición como hegemón o como Estado periférico. Estos factores pueden variar desde los más tradicionales y relacionados con elementos duros del poder –como lo militar o la presión económica– hasta factores más amplios que tienen que ver con lo cultural o la capacidad de influencia comunicacional, ubicándose en el espectro del poder blando (Buzan, Jones, & Little, 2012).

Por lo tanto, si se quisiera construir una ecuación general que explique el poder del Estado en el sistema internacional contemporáneo, se pudiera expresar:

$$P\Omega = f(PG + PM + PE + CDip + CCom)$$

Siendo:

$P\Omega$: Poder del Estado

PG : Potencial Geopolítico

PM : Potencial Militar



PE : *Potencial Económico*
CDip : *Capacidades Diplomáticas*
CCom : *Capacidad de influencia comunicacional*

Ecuación Nº 1

En otras palabras, el poder del Estado está dado –entre otros– por la valoración de potenciales geopolíticos, militares, económicos, diplomáticos y comunicacionales tanto de aspectos culturales, sociales y políticos (Sodupe, 2002).

Dentro de estas categorías, es posible incluir los elementos propios de un sistema internacional convencional como también los propios de un entorno tecnológico y global, pues si se desagregan los factores de la ecuación, estos reflejan tanto patrones básicos como patrones de interacción global, comunicacional y tecnológica (Ayson, 2010).

Potencial geopolítico

Así las cosas, el primer término de la ecuación es el potencial geopolítico, el que es el resultado inicial del balance entre población, recursos y territorio, visto evidentemente desde una perspectiva absolutamente clásica del período de los aportes de autores como Ratzel, Kjellen y Haushoffer. Esta ecuación elemental del potencial geopolítico (PG) se puede expresar en la forma:

$$PG = (Población \times Recursos) / Territorio$$

Ecuación Nº 2

Sin embargo, no es difícil sospechar que esta ecuación elemental ofrece limitaciones. Muchos otros factores deben ser tenidos en cuenta para calcular realmente el poder del Estado dado por su condición geográfica. Para tal fin, la valoración del potencial geopolítico debe contener cuando

menos cinco factores, siendo estos tamaño, posición, forma, clima y recursos (Ibáñez, 1985).

Por lo tanto, el factor potencial geopolítico (PG) expresado en la ecuación Nº 1, se vuelve la sumatoria de la ponderación de estos cinco componentes y se puede expresar de la siguiente forma:

$$PG = \text{Tamaño} + \text{Posición (continental y marítima)} \\ + \text{Forma} + \text{Clima} + \text{Recursos}$$

Ecuación Nº 3

Tamaño

En cuanto el tamaño, autores como Weigert (Weigert, 1963) e Ibáñez (Ibáñez, 1985) clasifican al Estado dentro de cinco opciones, microestados, Estados pequeños, Estados medianos, Estados grandes y Estados gigantes. No hay un criterio homogéneo desde la geopolítica para esta clasificación, no obstante, siguiendo a autores como Ibáñez, este sostiene que un microestado tiene una extensión de unos cuantos miles de kilómetros cuadrados. Intentando generar un patrón es posible afirmar que estos se encuentran por debajo de los 5.000 kilómetros cuadrados. Este tipo de Estados tienen una gama muy amplia de vulnerabilidades y desventajas para su seguridad, poder y supervivencia. Por su limitada extensión su defensa militar es muy compleja. Carecen de un número elevado de fronteras, por lo que su interacción con una región se limita a uno o a lo sumo a dos Estados vecinos o incluso pueden estar incrustados dentro de otro. Su economía es muy precaria en cuanto a medios y mercados y su nivel de dependencia hacia su vecino más fuerte parece ser una constante. En esta categoría se pueden ubicar estados como Mónaco, Andorra y San Marino, entre otros.



Los Estados pequeños, por su parte, están por debajo de los 250.000 kilómetros cuadrados (Ibáñez, 1985). En relación a los microestados, su defensa militar es bastante precaria por cuanto carece del espacio para desplegar medios defensivos, ya sea convencional o estratégico. Incluso este tipo de Estados ofrece un alto nivel de afectación ante ataques cibernéticos debido a la concentración de su infraestructura en muy pocos puntos. Frente al terrorismo, estos territorios pequeños facilitan el impacto mediático y el contagio del terror basado en la inmediatez. Si conviven en una región con otros Estados, quiere decir que la región está fragmentada y tiene un alto riesgo de inestabilidad. De lo contrario, un Estado pequeño tiene un número limitado de fronteras y su interacción –al igual que los microestados– se limita a un puñado de vecinos. Su economía, aunque en mejores condiciones que los micro, no ofrece una amplia gama de factores de producción convencionales y su geografía no es tan variada, por lo que por lo general son de montaña o llanura, pero difícilmente ofrece una combinación geográfica. Dentro de esta categoría se pueden mencionar algunos Estados de Europa oriental, la mayoría de Estados centroamericanos y Uruguay o Paraguay.

Los Estados medianos oscilan entre los 250.000 y el millón de kilómetros cuadrados (Ibáñez, 1985). En cuanto la defensa militar, este tipo de Estados mejora sus condiciones en relación con los micro o pequeños Estados, sin embargo, la posibilidad de un copamiento territorial o una fractura estructura aún está presente. Se ofrecen algunas ventajas desde la perspectiva logística pues la distancia que deben recorrer los circuitos de abastecimiento no son muy extensas ni muy alejadas de los centros de producción o acopio, pero esa misma concentración los hace vulnerables a los ataques terrestres y aéreos. Aunque este tipo de territorios pueden

tener varios vecinos –reduciendo su dependencia de uno solo–, aun así, pueden tener una posición débil si están al lado o en la zona de influencia de un Estado grande o gigante, especialmente si se ubica en un área central o cerca de algún pivote geopolítico. En términos económicos, los Estados medianos pueden tener satisfecha la relación entre factores de producción y tamaño de su economía, pero el riesgo a la limitación o escasez de productos agrícolas o industriales es permanente. En cuanto su población, este tipo de Estados facilita el control territorial –control de fuerzas militares– y el control institucional –control de la totalidad de las instituciones del Estado– pero corre el riesgo de tener áreas sobrepobladas. Dentro de esta categoría se pueden ubicar Francia, España, Italia y Alemania.

Los Estados grandes sobrepasan el millón de kilómetros cuadrados y se extienden hasta el rango de los tres millones y medio de kilómetros cuadrados (Ibáñez, 1985). Estos Estados son tal vez los que ofrecen un mejor panorama desde un punto de vista tradicional de la seguridad y la defensa. Su territorio permite desconcentrar instalaciones estratégicas, pero aún existe la facilidad del control territorial y el control institucional. Ofrece un buen espacio para maniobras de ataque y defensa, acumulación de fuerzas y emplazamiento de sistemas de armas. Incluso en guerras asimétricas o híbridas, la extensión territorial de este Estado dificulta las acciones de algún hipotético agresor. En términos económicos, la extensión favorece la pluralidad y robustez de la producción agrícola e industrial. Adicionalmente, la extensión territorial amplía la probabilidad que estos territorios cuenten con recursos estratégicos como minerales preciosos, de valor tecnológico o energético. Su población puede ocupar fácilmente la mayoría del espacio sin generar distorsiones de áreas sobrepobladas o vacías. En síntesis, este tipo de Estados son los



que ofrecen el mejor equilibrio entre población, recursos y territorio. Dentro de esta categoría están México, Colombia y Argentina.

Los Estados gigantes son aquellos que superan los tres millones y medio de kilómetros cuadrados (Ibáñez, 1985). A pesar de su estatus de potencias, estos Estados en realidad cuentan con importantes retos geopolíticos, particularmente por controlar y copar su extensión territorial –o, en otras palabras, tener más territorio del que puede controlar–. En parte, las dificultades de este tipo de Estados son desarrolladas bajo la perspectiva teórica de espacios vacíos, donde se definen los retos en materia militar, política, económica y social de contar con amplias zonas sin presencia institucional ni arraigo estatal. Estas zonas son susceptibles de permitir adversarios externos o internos que le disputen al Estado –de manera implícita o explícita– su control soberano. No obstante, cuando autores como Ibáñez estudian los pocos casos de Estados gigantes, advierten que estos han logrado cierta estabilidad gracias a factores externos como aislamiento geográfico, pocos vecinos o accidentes naturales que les distancian de sus adversarios. Evidentemente Estados Unidos, Rusia, China, Canadá y Australia son ejemplos de esta categoría.

Un intento de generar una ponderación de esta primera categoría, arroja lo siguiente:

Tamaño	Ponderación
Gigante	4
Grande	5
Mediano	3
Pequeño	2
Micro	1

Tabla N° 1: Ponderación del potencial geopolítico basado en el tamaño del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Posición

En relación con la posición geográfica existen dos niveles a tener en cuenta. Por un lado, se encuentra la posición en relación con el continente y por otro, en relación con el mar.

- Posición con respecto al continente

La posición con los vecinos en un espacio continental ha marcado tanto el desarrollo, como las tensiones de un Estado con sus adversarios más próximos. Ese ha sido el caso de Alemania con Francia e incluso con Rusia a lo largo de más de cuatro siglos –incluso desde antes de la unificación alemana del siglo XIX–. De este modo, resulta fundamental clasificar esta posición continental en central, periférica o mixta (Ibáñez, 1985).

La posición central ofrece una ventaja sobre la periférica y la mixta, básicamente porque se logra una mayor zona de influencia vecinal. Sin duda posiciones centrales favorecen un mayor número de fronteras y, en consecuencia, más mercados, interacciones humanas y económicas, salidas regionales y proyección de influencia social y cultural. En resumen, una posición central sugiere una mayor capacidad de influencia y esto se refleja en más poder relativo.

No obstante, una posición central también ofrece dificultades. En primer lugar, requiere un mayor empleo de capacidades militares, ya que se debe controlar de manera efectiva un mayor número de fronteras. En segundo lugar, si se comparte espacio con otro Estado que tenga intereses por influencia regional, se generará una competencia estructural que desembocará muy seguramente en inestabilidad regional. En tercer lugar, si quien ocupa una posición central es un Estado débil y



está rodeado de fuertes o de algún hegemón, sin duda este Estado enfrenta una amenaza estructural de ser fragmentado en zonas de influencia de los más fuertes o en convertirse en un satélite del hegemón, quien lo vería como un enclave. Por último, un Estado que goce de una posición central tiene un reto fundamental a la hora de controlar fronteras, pues mientras más espacios vecinales tenga, está más sujeto a las variaciones geográficas de las fronteras –algunas favorables a la defensa y al comercio, pero otras no tanto, como los ríos– y requiere de una infraestructura de control importante.

Una posición periférica quiere decir que el Estado está ubicado en el extremo de un espectro continental. Esta posición no ofrece una ventaja estratégica por cuanto al ser periférico, se reduce la capacidad de influencia del Estado sobre la región en particular. La influencia se diluye tan solo en sus vecinos más cercanos, lo que puede degenerar en una dependencia económica, política y social hacia un vecino. En caso de poseer elementos de interés estratégico, un Estado periférico puede incluso ser absorbido por un vecino más fuerte, con lo que el carácter periférico implica también retos para la defensa territorial. Un caso claro de esta opción lo constituye Portugal, el que –desde una perspectiva continental– tiene una capacidad de influencia muy baja en Europa y una única relación con España. Portugal resolvió esta situación proyectándose hacia el mar, hacia sus dominios en América y hacia el norte del África, sin embargo, no todos los Estados periféricos pueden encontrar los medios para superar estas limitaciones y quedan relegados por los Estados centrales.

Una posición mixta implica una combinación de central y periférica, o en otras palabras, que dada la forma del Estado, este tiene un encla-

ve en el centro continental, pero una buena porción del Estado está a su vez relegado a la periferia. Esta condición no es muy común en las relaciones internacionales e implica no solo una limitación en la capacidad de influencia del Estado, sino que el país tiende a fracturarse en términos económicos y sociales. Normalmente la porción central desarrolla una economía más sólida, interconectada con el exterior y con una inclinación industrial y de bienes y servicios. Por su parte, la porción periférica, tiende a desarrollar una economía agrícola, con poca interconexión con los vecinos, residual y con menor infraestructura. En lo social, el carácter mixto –derivado de la fractura económica– puede propiciar un tipo de organización social diferente en cada una de las regiones, seguido incluso de identidades políticas disímiles. En términos militares, la condición mixta también ofrece una gran vulnerabilidad, por cuanto facilita operaciones de envolvimiento, donde un adversario puede aprovechar el carácter vacío de la región periférica y presionar un ataque a la retaguardia del Estado.

Evidentemente el criterio de posición es relativo, por cuanto aparece en escena la pregunta de si es central, periférico o mixto con respecto a cuál punto. En ese sentido, un Estado puede ser central bajo un criterio y periférico o mixto por otro. Italia ofrece un ejemplo claro, ya que si se toma como referencia el espacio mediterráneo tiene una posición central, pero si se toma como referencia el espacio continental europeo termina siendo mixta. Una forma de resolver esta discusión es escoger la zona de influencia que un determinado Estado ha escogido y valorar sobre ella el carácter de la posición continental.

Una ponderación de la posición continental se refleja en la tabla Nº 2:



Posición con respecto al continente	Ponderación
Central – fuerte	5
Central – débil	1
Periférico	2
Mixto	3

Tabla Nº 2: Ponderación del potencial geopolítico basado en la posición del Estado con respecto al continente.

Fuente: Elaboración propia.

- Posición con respecto al mar

Tradicionalmente, la relación de los Estados con el mar y su enorme potencial en cuanto a recursos, capacidad de influencia, infraestructura, capacidades navales y durante los siglos XV al XIX, la facilidad de conectar a Europa con sus colonias. No cabe duda, que el binomio continente-océano es indisoluble a la hora de generar y proyectar el poder del Estado.

En ese sentido, las opciones geopolíticas de un Estado en relación con el mar implican ser litoral, insular, peninsular y sin costa (Ibáñez, 1985). La opción que ofrece más privilegios es el Estado litoral, ya que más allá de las ventajas evidentes por recursos pesqueros y minerales, permite una clara interconexión del Estado con el sistema internacional, creando “fachadas oceánicas” que le proyectan a nivel microrregional o macrorregional. En ese sentido, por ejemplo, un Estado con litoral dominante sobre el océano pacífico no solo podrá influir decididamente en su espacio vecinal, sino que tendrá una posición privilegiada a la hora de conectarse con economías del sudeste asiático y sus ricos flujos comerciales.

En complemento, los Estados litorales tienen también una proyección continental, lo cual les garantiza no depender exclusivamente del mar,

sino que combinan lo terrestre con lo marítimo para proyectar influencia y acumular poder.

En términos militares, un Estado con un litoral dominante, siempre que sea fuerte en infraestructura y recursos militares, tendrá también una ventaja estratégica sobre los otros Estados. El hecho que tenga una fachada marítima bien defendida sumada a la fachada continental reduce las posibles zonas de aproximación y ataques de sus adversarios, quienes tendrían negado el mar como teatro de operaciones. Esta situación obligaría a que los planes de guerra de los oponentes solo consideren la tierra y el aire –en términos convencionales–.

A diferencia de sus adversarios y en términos ofensivos, el Estado con un litoral dominante podrá diseñar planes de guerra basados en una amplia gama de opciones como estrategias continentales con involucramientos marítimos, estrategias continentales con involucramientos transoceánicos, estrategias marítimas con involucramientos aéreo continentales y concepciones marítimas periféricas y no solo limitarse a planes de guerra basados en estrategias continentales puras (Milia, 1965).

Las ventajas geopolíticas de un Estado litoral se amplían significativamente si su capital y sus principales centros de producción y militares tienen acceso inmediato al mar o están conectados fluidamente con la costa.

Por otro lado, los Estados insulares tienen varias desventajas teóricas evidentes. Estos Estados carecen del complemento continental, por lo que su dependencia con el mar es absoluta y su capacidad de influencia vecinal se limita a las posibilidades que le ofrezca su poderío naval



o sus intereses marítimos. Por su condición de isla, este tipo de Estados tienen limitaciones en tamaño y recursos por lo que la ecuación de (PxR)/T difícilmente está balanceada, así como tienden a ser periféricos, sumando así una serie de desventajas geopolíticas.

Sin embargo, y derivado de su carácter de isla, este tipo de Estados pueden tener también algunas ventajas, como cohesión nacional, facilidad de realizar un control territorial e institucional y la obligatoriedad de construir lazos con el exterior, fortaleciendo sus capacidades navales y marítimas. Es por este motivo que los Estados insulares, aunque tienen menos ventajas que los Estados litorales, tienen mejores opciones que los Estados peninsulares y los Estados sin costa.

Los Estados peninsulares tienen pocas ventajas y muchas desventajas geopolíticas. Su condición peninsular implica una forma alargada, lo que –como se verá más adelante– ofrece profundas amenazas desde lo militar. Adicionalmente, con pocas excepciones, un Estado peninsular es por lo general periférico, por lo que su capacidad e influencia, al menos en un espacio continental, es limitada o nula. Muy seguramente, su estatus periférico le impone una dependencia hacia su vecino más poderoso, con lo que, si el Estado peninsular no logra desarrollar capacidades navales y marítimas, seguramente quedará relegado a ser un Estado tributario de alguien más fuerte.

Los Estados sin costa tienen la peor condición geopolítica del caso. No solo tienen un perjuicio económico fuerte por carecer de acceso a posibles recursos pesqueros, minerales y energéticos, sino que su capacidad de influencia vecinal, regional y mundial se reduce drásticamente. En lo mili-

tar, un Estado sin costa carece de una fachada marítima que obligue al adversario a dividir el esfuerzo militar, siendo blanco fácil de planes de guerra basados en involucramientos continentales o aerocontinentales (Milia, 1965). En resumen, el hecho de carecer de un litoral les priva a estos Estados de un potencial económico, de influencia y potencial militar.

Una ponderación de la posición con respecto al mar se refleja en la tabla N° 3:

Posición con respecto al mar	Ponderación
Más de un litoral	5
Un litoral	4
Insular	3
Peninsular	2
Sin costa	1

Tabla N° 3: Ponderación del potencial geopolítico basado en la posición del Estado con respecto al mar.

Fuente: Elaboración propia.

Forma

La forma de los Estados también ayuda a perfilar su potencial geopolítico. Las opciones tradicionales para clasificar a las formas del territorio de un Estado son compacta, alargada, mixta y fragmentada (Ibáñez, 1985).

A partir de este criterio, se puede decir que la mejor opción es la forma compacta. Esta posibilidad facilita el control territorial y el control institucional del Estado al permitirle crear líneas de comunicación con todas las regiones del Estado. Adicionalmente, la forma compacta facilita la defensa militar, al poder construir un sistema de defensa basado en anillos defensivos, evitando la posibilidad de cercos o maniobras de involucramiento de fuerzas estratégicas. Los



circuitos logísticos pueden ser más robustos en un Estado de forma compacta y la posibilidad que un adversario logre romper los ejes de movilidad, de comunicaciones, de abastecimiento o de electricidad es bastante limitada, ya que estos ejes no estarían dispuestos transversalmente o al menos no en su totalidad.

En cuanto a la relación entre el mar y el continente, un Estado cuya forma sea compacta y posea uno o dos litorales, puede aprovechar con igual énfasis ambas fachadas, adentrándose profundamente en la masa terrestre con todo su esquema productivo, pero conectándolo hacia afuera a través del litoral.

Por último, un Estado cuya forma sea compacta tiene la posibilidad de evitar grandes deformaciones o accidentes geográficos importantes que le rompan la continuidad y constituyan regiones aisladas al interior del mismo Estado. Con esto, el control efectivo del territorio se incrementa, a la vez que disminuye el riesgo de aparición de competidores internos o externos por el control de estas “zonas vacías”.

Sin embargo, es importante aclarar que, aunque el territorio de un Estado tenga una forma compacta, este puede tener un sistema de islas o pequeñas deformaciones, siempre y cuando no constituyan una porción mayoritaria del territorio estatal. Un claro ejemplo de esta categoría la constituye el territorio alemán.

La forma alargada ofrece importantes debilidades. La más importante tiene que ver con su vulnerabilidad militar, ya que esta forma obliga a una organización política, económica, social y de infraestructura de modo transversal, a manera de la nervadura de una hoja. Este tipo

de distribución espacial es particularmente débil frente a ataques de adversarios, por cuanto al no tener profundidad, el territorio puede ser cortado en varios puntos, afectando la totalidad de las comunicaciones, circuitos logísticos y de defensa, cohesión política y condiciones socioeconómicas. Una muestra de esta forma de territorio la ofrece Chile, el que, sin embargo, goza de cierto aislamiento frente a su adversario más poderoso desde el punto de vista geopolítico, Argentina. De este modo, la cordillera de los Andes sirve de defensa natural para Chile, el cual de otra forma hubiera quedado expuesto en el pasado a la ventaja que hubiera representado para Argentina tener dos litorales.

En tercer lugar, la forma mixta –una combinación de lo compacto con lo alargado– ofrece una valoración similar a la forma alargada pura, con la complejidad adicional que la fractura territorial puede ser agravada por un desarrollo previo diferencial entre las sociedades que habitan por un lado en la parte compacta, frente a las sociedades que habitan en la parte alargada. De esta manera, su potencial geopolítico no es muy alto.

No obstante, la categoría más desventajosa en términos geopolíticos es la fragmentada. Esta forma ofrece limitaciones de cohesión social y política, debilidades para crear un sistema económico interconectado y saludable, dificultades para establecer relaciones de influencia dominante con otras regiones y unos obstáculos muy importantes para hacer una defensa integral del territorio en términos militares, ya que los anillos defensivos no son viables, las maniobras de involucramiento del adversario son muy probables y los circuitos logísticos son ineficientes.



Una ponderación de la valoración de la forma se refleja en la tabla N° 4:

Forma	Ponderación
Compacta	5
Alargada	3
Mixta	2
Fragmentada	1

Tabla N° 4: Ponderación del potencial geopolítico basado en la forma del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Clima y Recursos

El clima y los recursos disponibles en un Estado también se deben tener en cuenta a la hora de hacer una valoración de su potencial geopolítico, ya que ofrecen no solo ventajas económicas sino también empleos para la proyección o empleo del poder militar.

Al clima lo inciden cuando menos dos variables. En primer lugar, si el Estado posee un clima que favorezca una producción agropecuaria variada y que no dependa de un solo producto o elemento. En ese sentido, una economía cuyo sector primario es lo suficientemente variado, puede enfrentar con relativo éxito afectaciones parciales sobre su territorio, bien sea por agresiones externas o por cambios en los períodos de lluvia o sequía.

En segundo lugar, el clima también puede ser empleado para la defensa en operaciones militares frente a agresiones convencionales de adversarios tanto internos como externos. El caso de Rusia frente a la expedición napoleónica del siglo XIX y alemana del siglo XX ofrece múltiples estudios donde el clima fue un factor decisivo en el desarrollo de las operaciones

militares. En zonas tropicales o con climas extremos –como desiertos, tundras, estepas, de alta montaña o regiones polares– el clima puede ofrecer verdaderos obstáculos a la hora de emplear medios militares, tanto sobre los combatientes, como sobre los equipos e incluso sobre la línea logística y de abastecimientos, la cual debe responder a los efectos del clima en la intendencia.

Así las cosas, una ponderación de la valoración del clima se refleja en la tabla N° 5:

Clima	Ponderación
Apto para una producción variada en el sector primario	
Si	3
No	1
Útil para la defensa en operaciones militares frente a adversarios	
Si	3
No	1

Tabla N° 5 Ponderación del potencial geopolítico basado en el clima del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto la producción, esta tiene una valoración similar al clima. En primer lugar, es fundamental establecer si el Estado tiene recursos convencionales que puedan ser empleados en la industria y la minería convencional o para bienes y servicios. En segundo lugar, la ponderación de recursos estratégicos resulta elemental para la proyección de poder de un Estado. Si bien no existe una definición estandarizada de lo que es un recurso estratégico, es posible entenderlo como:

Un recurso natural obtiene su valor estratégico cuando se den las siguientes condiciones: En primer lugar, respecto a su disponibilidad,



debe ser escaso –o relativamente escaso–, insustituible –o difícilmente sustituible– y estar desigualmente distribuido. En segundo lugar, el recurso natural debe ser clave en el funcionamiento del modo capitalista de producción. Asimismo, el recurso estratégico debe contribuir al mantenimiento de la hegemonía regional o mundial, o de la supremacía de ciertos actores a nivel local. Finalmente, un recurso solo puede entenderse como estratégico según la percepción que se tenga de su situación actual frente a su proyección a futuro (García Tasich, 2017).

Por lo tanto, un recurso estratégico puede ser el agua, recursos energéticos como petróleo o el gas natural, minería estratégica como oro y piedras preciosas, metales raros, las tierras excepcionales y elementos para la generación de energía nuclear.

Por lo tanto, una ponderación de la valoración de los recursos se refleja en la tabla N° 6:

Recursos	Ponderación
Recursos convencionales	
Si	3
No	1
Recursos estratégicos	
Si	5
No	1

Tabla N° 6: Ponderación del potencial geopolítico basado en los recursos disponibles del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Ponderación general del potencial geopolítico

Para efectos de precisar el potencial geopolítico en la ecuación general sobre el poder estratégico de los Estados, es necesario reunir las diferentes ponderaciones propuestas para cada uno de los elementos de análisis geopolítico. De esta manera, es posible tener una herramienta que evalúe de forma integrada los recursos geopolíticos disponibles en un Estado para generar, acumular o proyectar poder, la cual se expresa en la tabla N° 7.

Valoración general del potencial geopolítico del Estado											
Tamaño	Ponderación	Posición Continental	Ponderación	Posición Mar	Ponderación	Forma	Ponderación	Clima	Ponderación	Recursos	Ponderación
Gigante	4	Central fuerte	5	Más de un litoral	5	Compacta	5	Producción primaria		Recursos Convencionales	
Grande	5	Central débil	1	Un litoral	4	Alargada	3	Sí	3	Sí	3
Mediano	3	Periférico	2	Insular	3	Mixta	2	No	1	No	1
Pequeño	2	Mixto	3	Peninsular	2	Fragmentada	1	Defensa Militar		Recursos Estratégicos	
Micro	1			Sin costa	1			Sí	3	Sí	5
								No	1	No	1

Tabla N° 7: Valoración general del potencial geopolítico del Estado.



Potencial militar

El potencial militar se calcula al evaluar la estrategia militar general, la que se consigue combinando varios factores, entre ellos fines, medios de fuerza, modos de empleo, elementos de amenaza, externalidades y la evaluación de la estrategia del adversario (Sanchez, 2013). Si bien estos factores fueron pensados para la construcción de la estrategia (pasando por la militar general hasta la estrategia nacional), la ecuación de estrategia puede dar luces para una valoración del poder militar, teniendo en cuenta que este es la combinación de medios y capacidades militares, dispuestos en un terreno y movidos por un fin. Lo anterior es posible expresarlo de la siguiente forma (Sanchez, 2013):

$$E = F + M + Md + Amz + Ext + EA$$

Donde:

- E :Estrategia.
- F :Fines (Si se habla de estrategia nacional, corresponde a los intereses. En caso de referirse al plan de guerra, se refiere a los objetivos de la estrategia militar general).
- M :Medios disponibles.
- Md :Modo de empleo de los medios disponibles.
- Amz :Amenazas existentes para el despliegue de los medios, el desarrollo del modo y la realización de la estrategia.
- Ext :Externalidades o factores externos de incidencia.
- EA :Estrategia del adversario.

Ecuación Nº 4

En este planteamiento, el potencial militar es, por tanto, la clara combinación de medios y modo de empleo. La concepción de potencial militar deriva-

do de esta ecuación debe, sin embargo, considerar que la naturaleza de la guerra contemporánea cuenta cuando menos con tres tipos específicos de confrontación militar, la guerra convencional, guerra asimétrica –con su espejo desde el Estado llamada nueva contrainsurgencia o New COIN– y la guerra híbrida, donde los cinco dominios de la guerra, terrestre, naval, aéreo, espacio y ciber espacio– están presentes.

Para que los Estados combatan exitosamente en estos tres tipos de guerra y cinco dominios, se requieren clasificar las capacidades en cuatro tipos específicos: capacidades convencionales (CC), capacidades estratégicas (CE), capacidades irregulares (CI) y capacidades para guerra cibernética (CGC).

Así las cosas, el factor Potencial Militar (PM) expresado en la ecuación Nº 1, se vuelven la sumatoria de estas cuatro capacidades y se puede expresar de la siguiente forma:

$$PM = \Sigma (CC + CE + CI + CGC)$$

Ecuación Nº 5

Las capacidades convencionales se refieren a los elementos que le brindan poder al Estado frente a guerras tradicionales. Para evaluarlas existen cuando menos seis elementos a tener en cuenta: tamaño de tropa de tierra, mar y aire (movilizada y en reserva); volumen de equipo de tierra, mar y aire operativo; experiencia de la tropa en guerra regular o desarrollada en ejercicios nacionales y conjuntos, junto a una doctrina actualizada y aprendida desde las escuelas de formación y capacitación; capacidades logísticas para suministro de combustible, intendencia, armamento y munición; capacidades de análisis y operaciones de inteligencia estratégica en el exterior; y por



último, volumen de gasto militar, especialmente el destinado a investigación, desarrollo, inversión o compras.

Las capacidades estratégicas tienen que ver con los elementos con que cuenta un Estado y que le ofrecen una ventaja estratégica significativa frente a sus adversarios especialmente en poder de fuego, de manera que se logra construir una disuasión defensiva u ofensiva. En esta categoría tradicionalmente no solo se tienen en cuenta las armas de destrucciones masivas –nucleares, químicas y bacteriológicas–, sino en general los sistemas de armas que debido a su alta tecnología y poder, permiten una ventaja decisiva, como sistemas de misiles de ataque y aviones de última generación.

Las capacidades irregulares son aquellas que permiten a los Estados no solo combatir en guerras de guerrillas tradicionales, sino que en el siglo XXI le sumergen en las guerras asimétricas (new COIN) y derivadas de ellas, en el componente irregular de las guerras híbridas. Estas capacidades se concentran en un tridente claramente establecido, compuesto por Agrupaciones de Fuerzas Especiales, Inteligencia especial y Capacidades cibernéticas de sostenibilidad y guerra electrónica –en sentido táctico–. Estos elementos encuentran un apoyo en el poder aéreo no convencional, como drones de ataque o bombardeos de precisión y una logística para realizar operaciones militares muy concretas y limitadas en el tiempo, pero que implican un altísimo poder de fuego y recursos.

Por último, las capacidades para guerra cibernética se relacionan con elementos tanto defensivos como ofensivos, que vulneren no solo sitios en el ciberespacio, sino también infraestructura crí-

tica del adversario, redes de abastecimiento de combustible e intendencia, medios de transporte y en general que causen desorden y caos a nivel militar, político, económico y social.

Potencial económico

El poder económico de un Estado es un elemento indispensable en la construcción y proyección de poder (Brawley, 2004). Normalmente el tamaño de la economía del Estado se asume como elemento de comparación con su adversario, sin embargo, estudiar solamente esta variable puede derivar en distorsiones o en reduccionismos innecesarios.

Es por ello, que algunos factores específicos pueden ser tomados en cuenta para generar un patrón de comparación de las condiciones económicas de un Estado, observando no solo mecanismos de fortaleza económica, sino también la capacidad de influir a otros desde la economía (Ravenhill, 2010).

Dentro de los factores a ser tenidos en cuenta, y que de paso sirven para ambos propósitos, deben destacarse, en primer lugar, aquellos que indican la capacidad productiva del Estado. Para ello, se debe observar la capacidad productiva en el sector primario, secundario y terciario, entendiendo cada sector como un conjunto de elementos integrados, por lo que su valoración debe realizarse incluyendo la sumatoria todos estos elementos.

Posteriormente, es indispensable analizar la balanza de pagos del Estado. Esta variable es especialmente importante, toda vez que ofrece un panorama preciso de la fortaleza o debilidad económica del Estado a partir de conocer la balanza por cuenta corriente, la balanza de cuenta de capital, la ba-



lanza de cuenta financiera y la cuenta de errores y omisiones. Por su estructura, la balanza de pagos muestra la información de importaciones y exportaciones, rentas, transferencias, movimiento de capitales hacia el Estado –tanto de bienes financieros como no financieros–, deuda externa, reservas internacionales, compras, depósitos o inversiones extranjeras directas, entre otros indicadores macroeconómicos (Banco de la República - Colombia, 2008). No cabe duda de que la balanza de pagos ofrece una información relevante para evaluar la fortaleza económica de un Estado y establece un criterio de comparación de poder relativo desde lo económico frente a sus adversarios.

Aunque la información sobre los ingresos públicos y privados se incluye en la balanza de pagos, es indispensable conocer con precisión el volumen de recursos disponibles, sumando todos los ingresos del Estado junto con el ahorro y los ingresos nacionales. No cabe duda de que la combinación del ingreso público y el ingreso nacional ofrece un panorama no solo de la capacidad de inversión del Estado, sino también de los recursos con que cuenta para enfrentar una crisis, bien sea provocada desde el interior o desde la acción de algún adversario.

Los datos relacionados con la valoración de la moneda nacional frente a las divisas, es otro de los datos relevantes para evaluar el potencial económico del Estado. Evidentemente, mientras más robusta sea la moneda, mayor vocación hacia el exterior tendrá un Estado, convirtiéndolo así en un actor predominante.

Derivado de lo anterior, el factor potencial económico (PE) expresado en la ecuación N° 1, se vuelve la sumatoria de esos seis elementos y se puede expresar de la siguiente forma:

$$PE = \Sigma CA + \Sigma CI + \Sigma CBS + BP + I(P + N) + M$$

Donde:

ΣCA = Sumatoria de las capacidades de producción agropecuarias.

ΣCI = Sumatoria de las capacidades de producción industrial.

ΣCBS = Sumatoria de las capacidades de producción de bienes y servicios.

BP = Balanza de Pagos.

I(P+N) = Ingreso combinado (Ingreso público más ingreso nacional).

M = Poder de su moneda nacional.

Ecuación N° 6

Capacidades diplomáticas

El cuarto término de la ecuación N° 1 son las capacidades diplomáticas con que cuente un Estado, las que son el resultado de valorar el interés nacional, como referente orgánico del poder del Estado, la estructura del servicio exterior teniendo en cuenta el nivel de profesionalización y patrones de proyección de poder regional, el proceso de toma de decisiones en política exterior, la capacidad de construir una diplomacia multilateral basada en alianzas o en organizaciones internacionales y la capacidad para imponer la voluntad nacional mediante influencia o por la vía de sanciones de tipo político, económico y militar. Esta ecuación de las capacidades diplomáticas (CDip) se puede expresar en la forma:

$$CDip = IN + ESE + PTD + CA + CS$$

Donde:

IN = Interés Nacional.

ESE = Estructura del Servicio Exterior.

PTD = Proceso de toma de decisiones en Política Exterior.



- CA = Capacidad para construir alianzas.
CS = Capacidad para imponer sanciones.

Ecuación Nº 7

Por interés nacional se entienden los elementos diferenciadores que permiten al Estado generar, acumular y proyectar poder, de manera individual y egoísta en un entorno competitivo, donde todos los Estados operan con la misma racionalidad y las interacciones de política exterior se vuelven un pequeño ejercicio de Suma Cero (Wilhelmy, 1988).

El sistema internacional, por tanto, se convierte en el espacio de competencia de las unidades sistémicas, donde los Estados tienen un rol predominante, aunque no único. La posibilidad de encontrar puntos en común con otras unidades sistémicas se limita al interés conjunto coyuntural. En otras palabras, una alianza solamente tiene vigencia mientras se realiza el elemento específico que motivó dicha alianza. Adicionalmente, el sistema de distribución de beneficios en la alianza no será equitativo, por cuanto beneficiará a la unidad sistémica más fuerte.

En ese sentido, el interés nacional –dado su carácter diferencial y de acumulación de poder individual– no puede ser algo compartido con otro Estado ni algo genérico, como la “búsqueda del bienestar” o “la preservación de la democracia”, lo que sin duda alguna buscan todas las unidades sistémicas (Wilhelmy, 1988). El interés nacional es aquel elemento específico que le da poder a un Estado por encima de sus adversarios. Para la definición del interés nacional, se deben tener en cuenta elementos históricos, aspiraciones nacionales (Donnelly, 2010), capacidades económicas y sobre todo, determinantes geopolíticos favorables, que le proponen una ventaja al Estado sobre sus adversarios. Si un Estado cuenta con

una definición clara de su interés nacional, puede dirigir eficientemente todos sus esfuerzos en una especie de “hoja de ruta”, que estará por encima de vaivenes ideológicos o cambios de gobierno, dado el carácter estructural del interés. En cambio, si un Estado no ha definido correctamente su interés nacional –o lo ha definido incorrectamente–, no será capaz de identificar el camino que debe recorrer para generar, acumular y proyectar poder sobre sus adversarios, tomará decisiones erróneas y costosas o su política exterior se diseñará al capricho y antojo rotativo de cada jefe de Estado, logrando a lo sumo éxitos limitados y efímeros.

En segundo lugar, el análisis de la estructura del servicio exterior debe privilegiar dos indicadores precisos. Por un lado, el nivel de profesionalización tiene que ver con el alto o bajo porcentaje de funcionarios preparados en una Academia Diplomática –o provenientes de carreras estrechamente ligadas a las Relaciones Internacionales–, que sean expertos en aspectos teóricos de las relaciones internacionales y la diplomacia, que tengan altas capacidades de análisis internacional, que sepan de estudios estratégicos y que puedan comprender e impulsar el binomio “interés nacional-estrategia de Estado”.

Aunque puede existir cierta afinidad entre los campos de acción de algunos ministerios, salvo en casos excepcionales, no es recomendable que el servicio exterior sea la “puerta giratoria” para reciclar funcionarios de otras dependencias. De igual forma, resulta extremadamente costoso para la proyección de poder de un Estado y la definición de una estrategia nacional, usar al servicio exterior como espacio para pagar “favores políticos”, o como una instancia que ofrece prestigio, independiente si sus cargos son ocupados por novatos o incapaces.



Por otro lado, resulta indispensable comprender los patrones de proyección de poder regional de un Estado a la hora de evaluar su poder relativo. Estos patrones pueden ser cuando menos dos y han sido definitivos en la articulación de políticas exteriores exitosas, tanto de Estados hegemónes como de Estados periféricos. En primer lugar, el nivel de especialización regional es fundamental para un buen diseño y ejecución de política exterior. Esto quiere decir que un indicador positivo es el grado de conocimiento y experiencia que tenga cada funcionario diplomático en un área geográfica específica (Nye, *International Relation. The relevance of theory and practice*, 2010). En otras palabras, solo con permanentes años de inmersión en una organización internacional o zona geográfica puntual es posible lograr el conocimiento a fondo de los circuitos políticos, las fuerzas vivas, protagonistas y fracturas de los adversarios. En segundo lugar, el nivel de interacción de la cancillería con otras instancias que ayudan al desarrollo de la política exterior, especialmente los organismos de inteligencia exterior del Estado y la diplomacia militar, desde donde se construyen capacidades de inteligencia estratégica (Nau, 2010).

En tercer lugar, el hecho que un Estado fundamente su toma de decisiones en modelos formales de política exterior, le ofrece elementos de apoyo importantes para que el ejercicio de proyección de poder sea coherente y profesional. Sin duda alguna, estos modelos no solo ofrecen un paso a paso, sino también una visión integral de la proyección de poder y ejercicios de permanente evaluación y seguimiento de las decisiones tomadas (Nau, 2010) (Stuart, 2010).

Por último, las capacidades para construir alianzas y para imponer sanciones evidencian

el grado de poder que tenga un Estado. Desde una perspectiva neorrealista, el carácter hegemónico que caracteriza la configuración del sistema internacional implica que los Estados más poderosos intentan proyectar su poder bien sea a través de lógicas de balance de poder o de los espacios multilaterales como las alianzas o los organismos internacionales (Vargas Hernández, 2009). Ahora bien, el poder que el Estado no logre proyectar a través de su liderazgo y empleo de lógicas de balance de poder y en espacios multilaterales, lo podrá hacer por medio de la acción directa, esto es con sanciones económicas, políticas y en casos extremos, militares. (Doxey, 1983).

Capacidad de influencia comunicacional

El último término de la ecuación general N° 1 son las capacidades de influencia comunicacional con que cuente un Estado, las que son fundamentales para construir y proyectar *soft power*, definido en términos de Nye como “[el poder] basado en factores como instituciones, ideas, valores, cultura y legitimidad de las acciones” (Nye, *The Future of Power*, 2011). Estas son el resultado de combinar y valorar las capacidades para construir mensajes que faciliten la defensa del interés nacional, así como la existencia de herramientas simbólicas trascendentales y duraderas que promuevan al Estado al interior del competitivo sistema internacional. Nye expresa de nuevo la importancia de estas herramientas, cuando expresa que:

La forma indirecta de conseguir aquello que tú quieres ha sido llamada a veces “la segunda cara del poder”. Un país pudiera obtener los resultados que desea en política internacional debido a que



otros países –admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a sus niveles de prosperidad y apertura– quieran seguirlo. En este sentido, es también importante establecer la agenda y atraer a otros en la política internacional, y no solo forzarlos a cambiar con la amenaza de la fuerza militar o con sanciones económicas. Este poder suave –conseguir que otros quieran los resultados que tú quieres– coopta la gente en vez de coaccionarla (Nye, *Soft Power. The means to success in World Politics*, 2004).

Esta ecuación de las capacidades de influencia comunicacional (CCom) se puede expresar en la forma:

$$CCom = Cmens + Hsimb$$

Siendo:

Cmens = capacidades para construir mensajes que faciliten la defensa del interés nacional.
Hsimb = herramientas simbólicas trascendentales y duraderas que promuevan al Estado.

Ecuación Nº 8

La ecuación general del poder del Estado en un ambiente competitivo. Hacia una ecuación definitiva.

Luego de desarrollar los componentes de la ecuación general 1, es posible tener, por tanto, una forma de calcular el poder del Estado, en términos brutos y mediante un sistema de ponderación o unas ecuaciones subsidiarias de la ecuación general. Sin embargo, la ecuación general no arroja necesariamente una valoración real del poder y los cinco términos que la componen dan la impresión de ser absolutos e independientes, cuando la realidad es otra y dependen de una variable que es la voluntad política (VP).

La voluntad política es aquella que permite o no movilizar los recursos de poder que puede tener un Estado, especialmente el potencial geopolítico y la existencia de herramientas simbólicas. Aunque no hay una definición elaborada, esta, puede ser entendida como la movilización de recursos políticos para el logro del interés nacional.

El potencial de esta variable es tal, que en determinados casos puede llegar a superar ciertas debilidades geopolíticas o simbólicas y aun así construir un poder significativo. Japón, por ejemplo, cuenta con una de las combinaciones menos favorables desde el punto de vista geográfico y geopolítico y ha sido bombardeado con armas nucleares, sin embargo, factores propios de la política y la voluntad de la nación fueron los determinantes para el posicionamiento del Estado. Existen, por el contrario, Estados que tienen una estupenda configuración geopolítica, pero no cuentan con una voluntad política que se traduzca en un importante potencial militar o unas fuertes capacidades diplomáticas. Colombia es un ejemplo claro de esta condición, especialmente por la debilidad evidente de su estructura diplomática y de toma de decisiones (Rojas, 2016).

En ese orden de ideas, solo una ecuación general del poder del Estado que tenga en cuenta la voluntad política puede ofrecer un cálculo neto y real. Así las cosas, la ecuación general Nº 1 se transforma en la siguiente:

$$P\Omega = f(PG + PM + PE + CDip + CCom) / VP$$

Ecuación Nº 9

Ahora bien, si se parte del hecho que el sistema internacional es un entorno competitivo, anárquico, pero a su vez con un ordenamiento basado fundamentalmente en las capacidades propias y donde un Estado enfrenta múltiples adversarios



(Wight, 2006), resulta fundamental poder generar un sistema de ecuaciones que refleje la valoración de poder relativo. En ese sentido, dados un Estado 1 y un Estado 2 en confrontación, la ecuación general N° 9, se convierte en un sistema de ecuaciones de 3 escenarios:

Escenario N° 1

$$P\Omega_1 = f(PG_1 + PM_1 + PE_1 + CDip_1 + CCom_1) / VP_1 > \\ P\Omega_2 = f(PG_2 + PM_2 + PE_2 + CDip_2 + CCom_2) / VP_2$$

Ecuación N° 10

Este escenario N° 1 está caracterizado por una valoración neta de poder donde el Estado 1 ($P\Omega_1$) es más fuerte que su Estado adversario 2 ($P\Omega_2$). Este escenario debe además tener en cuenta el grado diferencial de poder de $P\Omega_1$, en el sentido que la ventaja puede ser desde leve hasta profunda. Para ello, la ecuación N° 10, en su escenario 1 puede incluir una mención de límite, donde si el poder de $P\Omega_1$ tiende a 1, es porque la ventaja de $P\Omega_1$ sobre su adversario es drástica. Por el contrario, si el poder de $P\Omega_1$ tiende a 0, quiere decir que la ventaja es apenas leve.

Escenario N° 2

$$P\Omega_1 = f(PG_1 + PM_1 + PE_1 + CDip_1 + CCom_1) / VP_1 = \\ P\Omega_2 = f(PG_2 + PM_2 + PE_2 + CDip_2 + CCom_2) / VP_2$$

Ecuación N° 11

Este escenario 2 está caracterizado por una valoración neta de poder donde el Estado 1 ($P\Omega_1$) es relativamente similar que su Estado adversario 2 ($P\Omega_2$).

Escenario N° 3

$$P\Omega_1 = f(PG_1 + PM_1 + PE_1 + CDip_1 + CCom_1) / VP_1 < \\ P\Omega_2 = f(PG_2 + PM_2 + PE_2 + CDip_2 + CCom_2) / VP_2$$

Ecuación N° 12

Este escenario N° 3 está caracterizado por una valoración neta de poder donde el Estado 1 ($P\Omega_1$) es más débil que su Estado adversario 2 ($P\Omega_2$). En este escenario, la mención a la necesidad de incluir un análisis de la gradualidad de la ventaja que se hizo en el escenario 1, también se debe tener en cuenta.

Conclusión

El ejercicio de crear una forma de valorar el poder del Estado, desde un punto de vista estratégico, no es simple. No obstante, una valoración basada en elementos duros, como el potencial geopolítico, militar y económico, se puede combinar con elementos blandos como las capacidades diplomáticas –de organización y formación– y comunicacionales.

Es posible, por tanto, afirmar, que la ecuación general N° 10 recurre a una perspectiva integrada de *Smart Power* para evaluar el poder neto de un Estado en un entorno competitivo como es el Sistema Internacional. Es completamente posible calcular estrictamente el poder que dispone un Estado y sobre todo comparar este poder con el de algún adversario. Ello ofrece una posibilidad sumamente importante a la hora de tomar decisiones estratégicas, para cooperar o no cooperar, o para decidir presionar o no presionar a un rival. Evidentemente, la perspectiva teórica que se toma en cuenta en la propuesta trabajada es el paradigma realista de las relaciones internacionales, con un énfasis en la teoría neorrealista –con las limitaciones teóricas que ello supone–.

A pesar de esta indicación, la propuesta desarrollada se muestra como un intento para superar uno de los retos de las ciencias sociales –y las relaciones internacionales inscritas en este grupo– y es el formalismo conceptual y teórico, expresado de manera estandarizada y aplicable en varios contextos y condiciones.



Bibliografía

- AYSON, Robert. Strategic Studies. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BACHRACH, Peter & BARATZ, Marton. *Power and Poverty. Theory and Practice*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- Banco de la República - Colombia. (2008). *Balanza de pagos y reservas internacionales*. Obtenido de Balanza de pagos y reservas internacionales: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/10_Balanza_pagos_reservas.pdf
- BRAWLEY, Mark. The political economy of Balance of Power Theory. En T. Paul, J. Wirtz, & M. Fortmann, *Balance of Power. Theory and practice in 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- BUZAN, B., JONES, C., & LITTLE, R. *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press, 2012.
- DONNELLY, Jack. The ethics of Realism. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- DOXEY, Margaret. International Sanctions in Theory and Practice. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 15(2), 1983.
- GARCIA Tasich, S. *Recursos naturales estratégicos*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos., 2017
- GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- IBÁÑEZ, J. R. *Teoría del Estado, Geopolítica y Geoes-trategia*. Bogotá: Colección de Oro del Militar Colombiano, 1985.
- MILIA, Fernando. *Estrategia y Poder Militar. Bases para una teoría estratégica*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1965.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics among the Nations: The struggle for power and peace*. New York: Alfred Knopf, 1973.
- NAU, Henry. Scholarship and Policy - making: Who speaks Truth to Whom? En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- NYE, Joseph. *Soft Power. The means to success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs, 2004.
- NYE, Joseph. International Relation. The relevance of theory and practice. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- NYE, Joseph. *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs, 2011.
- ORGANSKI, Abramo. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1965.
- RAVENHILL, John. International Political Economy. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- ROJAS, Héctor. *La Politique Extérieure de la Colombie, Entre la soumission et l'auto-détermination. Le débat sur le rôle du président et de l'académie de formation des diplomates*. Paris: Université Paris Est, 2016.



- SANCHEZ, Juan. *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2013.
- SODUPE, Kepa. *La estructura de poder del sistema internacional. Del final de la Segunda Guerra mundial a la Posguerra Fria*. Madrid: Fundamentos, 2002.
- STUART, D. Foreign - policy Decision - making. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- VARGAS Hernández, J. G. El realismo y el neorrealismo estructural. *Estudios Políticos*, 9(16), 2009.
- WEIGERT, Hans. *Geopolítica, Generales y Geógrafos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- WIGHT, Colin. *Agents, Structures and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- WILHELMY, Manfred. *Política Internacional: Enfoques y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Crimen organizado transnacional y el fortalecimiento del narcotráfico en pandemia

Valeria Fuentes Concha¹

Resumen

La crisis sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2, o COVID-19, como ha sido denominado, se ha transformado en un tema de gran magnitud a nivel internacional y que ha exacerbado una gran cantidad de problemáticas con las que gobiernos y organismos deben lidiar. Una de estas problemáticas es el crimen organizado, y en mayor medida el narcotráfico. Esta forma de crimen organizado se presenta como un tema complejo de abordar debido a su multidimensionalidad. Existen diversos factores que pueden derivar en su existencia o aumento, como la escasez de oportunidades, la calidad de las mismas, la desconfianza institucional, o temas tan amplios como la globalización y el estado de derecho. Es también complejo de abordar debido a su capacidad de adaptabilidad. En medida que la sociedad se ajusta a una realidad donde la salud mental y estabilidad son focos importantes, el narcotráfico no solo ha encontrado nuevos nichos, sino que también ha encontrado distintas formas de prosperar y fortalecerse. Es por esto que resulta importante considerar el alcance de las políticas públicas y programas para la prevención y atención del consumo de drogas y narcotráfico, como respuesta a una problemática que, incluso frente a la adversidad, encuentra nuevas formas de expandirse.

Abstract

The health crisis derived from the SARS-CoV-2, or COVID-19 virus, as it has been called, has become a topic of great magnitude at an international

1 Cientista Político de la Universidad Central de Chile. Con cursos de especialización en Seguridad Internacional: Tópicos y Desafíos Contemporáneos e Inteligencia Estratégica, Relaciones Internacionales y Globalización de la Universidad de Chile, posee un diplomado en Desarrollo Internacional del Instituto de Estudios Internacionales de la misma casa de estudios. Actualmente cursa un diplomado en Estudios en Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Es investigadora, columnista y miembro de la comisión de seguimiento legislativo del Observatorio de Política y Defensa.



Palabras clave

Estado de derecho
Narcotráfico
Covid-19
Globalización
Políticas Públicas

Keywords

Rule of Law
Drug Trafficking
Covid-19
Globalization
Public Policy



level, and that has exacerbated a wide amount of problems that governments and organizations have to deal with. One of these problems is organized crime, and above all, drug trafficking. This form of organized crime is hard to approach due to its multidimensionality. There exist a diversity of factors that can lead to its existence or growth, such as the shortage of opportunities or their quality, institutional distrust, or factors as large as globalization or Rule of Law. It's also harder to approach because of its adaptability. As society adjusts to a reality where mental health and stability are main concerns, drug trafficking has not only found new niches, but also new ways to thrive and strengthen itself. This is why it's important to consider the reach of public policies and drug use and trafficking prevention and attention programs, as responses to a problem that, even in the face of adversity, finds new ways to grow.

Introducción

El conjunto de fenómenos, conflictos y consecuencias que derivan del crimen organizado merecen la concentración máxima de los mecanismos institucionales. Entre ellos, se encuentran las políticas públicas y estrategias de seguridad nacional que se cohesionan frente a este enemigo que no tiene fronteras. Actualmente, el crimen organizado transnacional como tal, y por sobre todo a partir de sus diversas formas de operación, ataca tanto a la calidad de vida de las personas como, de una forma más general, al estado de derecho en su conjunto.

Es en relación a esto que el narcotráfico cobra una especial importancia, ya que su operación tiene un impacto claro y directo en la calidad de vida de las personas y el estado de derecho, y es una forma de crimen organizado que ha logrado adaptarse a los tiempos.

Estado de derecho y desconfianza institucional

El Estado, visto desde su rol esencial, actúa como el responsable de la organización política y admi-

nistración del poder en la sociedad. Dentro de la misma este posee diversas funciones, entre las que destacan: la representación de las naciones a nivel internacional, la regulación de las acciones civiles y el establecimiento de los deberes ciudadanos.²

Se adiciona que como estado de derecho cumple un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente.³

Considerando la evolución que ha tenido Latinoamérica en cuando al estado de derecho, hoy nos encontramos en un momento donde este, "dado el contexto sanitario", se ha visto enfrentado y ha sido llevado al plano especulativo, particularmente a través de la desconfianza hacia la institucionalidad que se ha instaurado.

En efecto, el problema no es la existencia o no de la norma, sino el desconocimiento y desapego de esta por parte de las organizaciones criminales y de quienes particularmente son reclutados hacia ellos.

"Estas organizaciones criminales, especialmente por su poder económico y su carácter transnacio-

2 BELLO, Daniel & VALENZUELA, Esteban. "Manual de Ciencia Política: Herramientas para la comprensión de la disciplina". RIL Editores, 2014. Pp. 85.

3 Organización de las Naciones Unidas (ONU). "¿Qué es el Estado de Derecho?". Recuperado el 8 de mayo, 2021, <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>



nal, poseen un potencial especialmente perjudicial para las instituciones sociales y democráticas ya que aprovechan la jurisdicción limitada de los países para lograr impunidad.⁴ De esta forma se da por desautorizado, por parte de estos grupos, el estado de derecho.

Covid-19 y narcotráfico

El cambio y nueva realidad que todo el mundo vive desde la declaración de la pandemia, no dejó exento a las organizaciones criminales. Estas también experimentaron la adaptabilidad surgida de la improvista aparición del virus COVID-19.

En el caso del narcotráfico, *“se han visto obligados a encontrar nuevas rutas y métodos y es probable que las actividades de tráfico a través de la darknet y los envíos por correo aumenten, a pesar de la interrupción de la cadena de suministro postal a nivel internacional”*⁵

Así fue como las *“organizaciones criminales grandes de la región sobrevivieron adaptándose rápida y eficientemente, incluso más que los propios Estados, a las nuevas condiciones y para este 2021 continuarán implementando las estrategias aprendidas durante la*

*pandemia con miras a una recuperación económica”*⁶.

En un panorama anterior al contexto pandémico, y solo desde una mirada a nivel nacional *“en un lapso de 10 años, las incautaciones realizadas por la Policía de Investigaciones (PDI) de las tres principales drogas que se trafican en nuestro país, aumentaron hasta en un 130%.”*⁷ Se adiciona que, *en plena crisis sanitaria, de acuerdo al balance 2020, fueron decomisadas una cantidad de droga cercana a los 400 kilos”*⁸.

A fin de potenciar la adaptabilidad ya mencionada, grupos criminales han creado nuevas estrategias de transporte y expansión. Cabe destacar que *“se ha sustituido por la venta a través de Internet, desafiando a las policías a un mayor monitoreo del ciberespacio y las diversas opciones que ofrece: páginas web, redes sociales, chats privados y Dark Web, entre otros”*⁹.

El peligro de la escasez de oportunidades

La decisión de muchas personas para elegir el camino de la delincuencia tiene motivos bastante variados. En un principio y sin mayor análisis se

-
- 4 VELÉZ, Luis. “La lucha contra el crimen organizado como dilema para el Estado de Derecho. Aproximación a una alternativa”. Recuperado el 8 de mayo, 2021. <https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012573006.pdf>
 - 5 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). “Informe Mundial sobre las Drogas 2020 de la UNODC: el consumo global aumenta a pesar de que el COVID-19 tiene un impacto de gran alcance en los mercados mundiales de drogas”. Recuperado el 7 de mayo, 2021. https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/06_26_Informe_Mundial_Drogas_2020.html
 - 6 CANTILLO, Jorge. “Cómo la pandemia reconfiguró el mapa del crimen en América Latina: cuáles son los nuevos métodos y las nuevas rutas”. Recuperado el 9 de mayo, 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/01/17/como-la-pandemia-reconfiguro-el-mapa-del-crimen-en-america-latina-cuales-son-los-nuevos-metodos-y-las-nuevas-rutas/>
 - 7 Policía de Investigaciones de Chile (PDI). “Combate al narcotráfico: balance última década”. Recuperado el 9 de mayo, 2021. <https://www.pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2020/01/14/una-decada-combatiendo-el-narcotrafico>
 - 8 PDI. “Investigación al crimen organizado en pandemia”. Recuperado el 8 de mayo, 2021. <https://pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2021/02/23/investigacion-al-crimen-organizado-en-pandemia>
 - 9 Real Instituto Elcano. “Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) en países Latinoamericanos: ¿desafío de política pública pendiente?”. Recuperado el 08 de mayo, 2021. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari20-2021-sancho-estrategia-nacional-contra-delincuencia-organizada-transnacional-dot-en-paises-latinoamericanos



ha pensado que es simple gusto o comodidad. Sin embargo, contrarrestando lo anterior, muchas veces nos encontramos con quienes caen en el dominio de las redes criminales por falta de oportunidades o sentido de pertenencia propia de un ciudadano. Los vínculos con las normas de una sociedad inmersa en un estado de derecho se van disgregando a medida que las vulnerabilidades se acentúan, sobre todo en edades tempranas. Esto último se puede ver en ocasiones en las que *“las políticas públicas no cumplen las funciones institucionales, sociales, políticas y/o administrativas que la sociedad espera de ellas, y son un factor de desequilibrio y fuente de permanentes conflictos entre el Estado y sus regiones.”*¹⁰

Es así como el problema estructural institucional no logra abarcar a la totalidad de sectores sociales, limitando el acceso al mercado legítimo y encontrándose entonces que *“la delincuencia organizada es la respuesta a un mercado, y no la creación del mismo, como originalmente se pensaba”* (Gómez, 2003, como se citó en Vélez, 2008).¹¹

De la misma forma, el tema de las drogas se presenta como un *“problema multidimensional y multiagente de profunda repercusión social, que pone a prueba la fortaleza de los gobiernos e instituciones implicadas.”*¹² Esto ocurre por una multiplicidad de razones: Por un lado, repercute de distinta manera en distintos sectores de la población, y por el otro, al tratar la temática del

consumo de drogas, no existe una sola forma de abordar la problemática debido a su carácter multidimensional. Esto último implica no solo que las potenciales soluciones son distintas, y varían de nación en nación (y de sector en sector), sino que también las áreas impactadas o de interés también son, en muchos casos, distintas.

Siendo el carácter multidimensional del consumo de drogas el factor que más aporta hacia su complejidad, en la actualidad su abordaje se ha llevado a cabo, en su mayoría, a través de políticas públicas. Sin embargo, de la misma forma que el consumo (o tráfico) de drogas se ha vuelto complejo debido a la diferencia en cómo afecta a distintos sectores, y cuáles son propensos a ser afectados o no, para las políticas públicas esto se torna un inconveniente. Las políticas públicas también están dirigidas hacia ciertos sectores y grupos de personas, por lo que el efecto que finalmente pueden tener, por bienintencionado, puede no ser del todo aplicable a la totalidad del público objetivo, ya que *“el trasvase de las preferencias de los individuos a políticas públicas no es un proceso lineal. La confluencia de participantes, con sus recursos y preferencias, genera estructuras de interacción que van a influir decisivamente en el proceso político.”*¹³

Es debido a esta problemática que *“la articulación en la implementación de las políticas y de las acciones previstas a través de la coordinación*

10 PODESTÁ, Juan. “Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional”. Recuperado el 8 de mayo, 2021. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007

11 VELÉZ, *op. cit.*

12 Organización de los Estados Americanos (OEA). “Desigualdad e Inclusión Social en las Américas: 14 ensayos”. Recuperado el 21 de mayo, 2021. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

13 PÉREZ, Margarita. “Análisis de Políticas Públicas”. (Universidad de Granada, 2006) p. 129. Recuperado el 08 de mayo, 2021. https://www.academia.edu/19355233/Analisis_de_Politicas_Publicas



*interinstitucional debe permitir la participación de los diferentes niveles de gobierno y los distintos organismos nacionales gubernamentales y no gubernamentales.*¹⁴ Es imperativo que las políticas públicas, tanto en su articulación como en su implementación, sean lo más abiertas y completas posibles. Al ser el principal foco el tratamiento de una problemática multidimensional, si bien las políticas públicas varían en su efectividad, es importante que sean distintos actores y de distintas disciplinas quienes llevan a cabo la implementación, ya sea por cercanía con grupos objetivo, por afinidad, o por estrategia.

Es así como la falta de oportunidades hace desaparecer las alternativas y proyectos personales de pronto, al no existir herramientas institucionales eficaces que lleguen a todos los rincones de la población. En efecto, es de vital importancia fortalecer la gobernanza institucional orientada a una seguridad integral donde tienen cabida, por lo demás, distintas visiones que rescatan desde lo educacional hasta la seguridad en su sentido más amplio.

De ahí la importancia de reconstruir el vínculo normativo con aquellos que se han desapegado del mismo dadas las circunstancias. Cabe destacar que bajo el alero de la criminalidad son *“los grupos marginados y en situación de vulnerabilidad, jóvenes, mujeres y personas en*

*situación de pobreza pagan el precio por el problema global de las drogas.”*¹⁵

A nivel local, existen organismos como el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), dependiente del Ministerio del Interior de Chile, organización cuyos objetivos principales son la prevención y rehabilitación efectiva del consumo de alcohol y drogas, la (re)integración social de las personas, a través de la formulación e implementación de políticas públicas, y la elaboración de la estrategia nacional para el abordaje de las problemáticas derivadas del alcohol y drogas.¹⁶ En base a la información recopilada por esta organización a través de una encuesta el año 2020, y abordando una perspectiva más psicológica de la problemática, podemos destacar que, de un total de 15.280 encuestas validadas, el 63,8% declaró consumir igual o menor cantidad de **mariguana**, siendo la principal razón la preocupación por los efectos en salud mental durante la situación de pandemia COVID-19. Según la misma encuesta, para la población que dice usar más mariguana (33,3%), los motivos son en un 59,7% *“ansiedad, estrés o depresión que genera la crisis sanitaria.”*¹⁷

Según la Directora Ejecutiva de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), Ghada Waly (2020), *“la crisis por el COVID-19 y la recesión económica amenazan con agravar aún más los efectos de las*

14 “Cómo Desarrollar una Política Nacional Sobre Drogas: Una guía para responsables políticos, técnicos y expertos”. Recuperado el 22 de mayo, 2021. http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/docs/CICAD-Guia-drogas_10-12_high%20res.pdf

15 UNODC, *op. cit.*

16 Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). “¿Quiénes somos?”. Recuperado el 22 de mayo, 2021. <https://www.senda.gob.cl/senda/quienes-somos/>

17 Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) “Encuesta de Senda revela que un 74.6% de los encuestados ha mantenido o disminuido su consumo de alcohol durante la Crisis Sanitaria”. Recuperado el 9 de mayo, 2021. <https://www.senda.gob.cl/encuesta-de-senda-revela-que-un-746-de-los-chilenos-ha-mantenido-o-disminuido-su-consumo-de-alcohol-durante-la-crisis-sanitaria/>



drogas en un momento en que nuestros sistemas sanitarios han sido llevados al límite”¹⁸ donde las sociedades se encuentran luchando por controlar los efectos derivados de la crisis sanitaria y mitigar su futura expansión.

Además, las tasas, ya elevadas de delincuencia y tráfico de drogas, probablemente aumentarán a medida que la pobreza empeore, según el informe.¹⁹

La globalización desde el problema

La conectividad propia de la globalización puede estudiarse desde una vereda positiva en cuanto a los beneficios que esta conlleva. La comunicación entre los Estados y la cooperación que se crea a raíz de las posibilidades que nos brinda. No obstante, fenómenos como el narcotráfico encuentran rutas para expandirse.

De esta forma, el crimen organizado utiliza características propias de la globalización, ya que de forma cuantitativa y cualitativa aparecen extensiones tanto en su dimensión, velocidad y profundidad.²⁰ La primera de ellas, en cuanto no existe evidencia de países que no se vean afectados por el crimen transnacional donde se encuentre la droga como protagonista. Respecto a la velocidad encontramos a la adaptabilidad del contexto mundial y profundidad en cuanto a las dimensiones que este puede afectar y que aparecen incluso como causas y consecuencia, aquí es donde aparece la vulnerabilidad socioeconómica y salud mental, solo para nombrar algunas.

A modo de conclusión

El narcotráfico es un problema que acumula muchas variables, no es solo la droga el eje central de este conflicto social. Podemos encontrar otras que surgen como causas desde antes que el narcotráfico como fenómeno. Lo anterior, sumado a las circunstancias eventuales e inesperadas, es lo que finalmente expande y promueve el deterioro de las naciones convirtiendo la criminalidad en una realidad trasversal.

Logrando una estabilidad de los proyectos de gobierno se genera, a largo plazo, credibilidad institucional. Esto claramente debe ser abordado desde la realidad de cada Estado, generando así un conocimiento sistemático que proporcionaría insumos para combatir el distanciamiento con el estado de derecho.

Hemos sido testigos de las nuevas expresiones de criminalidad y adaptabilidad de aquellas. Vías que antes eran impensadas, hoy, se han posicionado dentro de las posibilidades que grupos criminales usan para expandirse y cruzar fronteras. Frente a este escenario resulta cuanto menos necesario rescatar la sensación de inseguridad de la población y las necesidades de esta de forma integral. El conflicto no tiene una causa directa, por lo que resulta importante considerar la multidimensionalidad de la seguridad.

Por lo anterior, hoy, es vital integrar las necesidades de, por ejemplo, salud, educación, y otras. De esta forma podemos contribuir al fortalecimiento de la gobernanza que logrará detener

18 UNODC, *op. cit.*

19 Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). “Los azotes de la ‘pos-Pandemia’”. Recuperado el 7 de mayo, 2021. <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2021/05/Newsletter-Nº3-2021.pdf>

20 TURZI, Mariano. “Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial”. Paidós, 2017. Pp. 55-59



la expansión del narcotráfico y legitimar las reglas formales e informales que se establecen como pilares fundamentales para la sociedad, la convivencia y la seguridad.

Bibliografía

- ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE). "Los azotes de la 'pos-Pandemia'". Recuperado el 07 de mayo, 2021. <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2021/05/Newsletter-Nº3-2021.pdf>
- BELLO, Daniel & VALENZUELA, E. "Manual de Ciencia Política: Herramientas para la comprensión de la disciplina". RIL Editores, 2014. Pp. 85.
- CANTILLO, Jorge. "Cómo la pandemia reconfiguró el mapa del crimen en América Latina: cuáles son los nuevos métodos y las nuevas rutas". Recuperado el 9 de mayo, 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/01/17/como-la-pandemia-reconfiguro-el-mapa-del-crimen-en-america-latina-cuales-son-los-nuevos-metodos-y-las-nuevas-rutas/>
- INSTITUTO REAL ELCANO. "Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) en países Latinoamericanos: ¿desafío de política pública pendiente?". Recuperado el 8 de mayo, 2021. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari20-2021-sancho-estrategia-nacional-contradelincuencia-organizada-transnacional-dot-en-paises-latinoamericanos
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. "Informe Mundial sobre las Drogas 2020 de la UNODC: el consumo global aumenta a pesar de que el COVID-19 tiene un impacto de gran alcance en los mercados mundiales de drogas". Recuperado el 7 de mayo, 2021. https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/06_26_Informe_Mundial_Drogas_2020.html
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). "¿Qué es el Estado de Derecho?". Recuperado el 08 de mayo, 2021, <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>
- PÉREZ, Margarita. "Análisis de Políticas Públicas". (Universidad de Granada, 2005). Pp. 129. España, ISBN 84-338-3762-1. Recuperado el 08 de mayo, 2021. https://www.academia.edu/19355233/Analisis_de_Policas_Publicas
- PODESTÁ, Juan. "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional". (Última Década, 2001). Vol. 9, Nº 15. Santiago. Chile. Recuperado el 8 de mayo, 2021. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007
- POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE. "Combate al narcotráfico: balance última década". Recuperado el 9 de mayo, 2021. <https://www.pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2020/01/14/una-década-combatiendo-el-narcotráfico>
- POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE. "Investigación al crimen organizado en Pandemia". Recuperado el 8 de mayo, 2021. <https://pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2021/02/23/investigación-al-crimen-organizado-en-pandemia>
- SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS



Y ALCOHOL (SENDA). "Encuesta de Senda revela que un 74.6% de los encuestados ha mantenido o disminuido su consumo de alcohol durante la crisis sanitaria". Recuperado el 9 de mayo, 2021 · <https://www.senda.gob.cl/encuesta-de-senda-revela-que-un-74,6%-de-los-chilenos-ha-mantenido-o-disminuido-su-consumo-de-alcohol-durante-la-crisis-sanitaria/>

TURZI, Mariano. "Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial". Paidós, 2017. Pp. 55-59

VELÉZ, Luis. "La lucha contra el crimen organizado como dilema para el Estado de Derecho. Aproximación a una alternativa". *Jurídicas*. Vol. 5, Nº 2. Pp. 89-108. Universidad de Caldas. Colombia. Recuperado el 08 de mayo, 2021. <https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012573006.pdf>

El triángulo de influencia estratégica. Los factores clave para el éxito de las operaciones

Coronel Rodrigo Arce Ducassou¹

Resumen

La complejidad del entorno estratégico en el que se desarrollan las operaciones militares es un entramado de relaciones, efectos y variables que dificultan la planificación, conducción y éxito de las acciones que se realizan a través de las capacidades polivalentes de las Fuerzas Armadas en cualquier contexto. En dicho entorno destacan variables que pueden ser agrupadas en tres grandes elementos, lo que se ha simplificado en un concepto teórico denominado el Triángulo de Influencia Estratégica. Asegurar la integración de estos elementos en los procesos de planificación y conducción de las operaciones militares permitirá contar con una mejor comprensión del ambiente y una adecuada coordinación para ejecutar las múltiples tareas que realiza la fuerza militar. El triángulo de influencia estratégica se propone como una herramienta que simplifique la forma cómo se integra la mayor cantidad de variables en pos del éxito de las operaciones y del cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Abstract

The complexity of the strategic environment in which military operations take place is a web of relationships, effects and variables that make difficult to plan, conduct and succeed the actions carried out through the multipurpose capabilities of the armed forces in any context. In this environment, variables can be grouped into three large elements, which have been simplified into a theoretical concept called the Triangle of Strategic Influence. Ensuring the integration of these elements in the planning and conducting processes of military operations will allow a

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor, Licenciado y Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Master en Estudios Estratégicos del US Army War College. Ha sido profesor de Geopolítica, Estrategia y DDHH en la Academia de Guerra del Ejército, CECOPAC, Universidad de Chile y Curso Conjunto de las Academias de Guerra. Se ha desempeñado como Asesor de Operaciones (C-3) en la Jefatura de Defensa del Ñuble en 2020 y Jefe de Estado Mayor en la Jefatura de Defensa de Arica y Parinacota en 2021 por la pandemia de COVID-19.



Palabras clave

Entorno estratégico
Triángulo
Legal
Interagencial
Comunicacional

Keywords

Strategic Environment
Triangle
Legal
Interagency
Communication



better understanding of the environment and adequate coordination to carry out the multiple tasks carried out by the military force. The triangle of strategic influence is proposed as a tool that simplifies the way in which the greatest number of variables are integrated in pursuit of the success of the operations and the fulfillment of the strategic objectives.

Introducción

Las primeras décadas del siglo XXI han dejado en evidencia que la herramienta militar se encuentra plenamente vigente, no solo para enfrentar conflictos armados, los que se suceden frecuentemente en distintas partes del mundo, sino además, las capacidades polivalentes y de rápida reacción que tienen las Fuerzas Armadas, permiten utilizarla en una variada gama de operaciones en apoyo a las autoridades y a la población en momentos de adversidad, catástrofe y/o emergencia.

No obstante, la realidad del entorno donde estas se desarrollan se ha tornado cada vez más complejo y poblado de una cantidad de actores de distinta índole, que condicionan la acción militar y, en muchas oportunidades, dificultan el cumplimiento de estas tareas. Es por ello que, en concordancia con la multiplicidad de factores que interactúan en la estructuración del entorno estratégico, el presente trabajo tiene por objeto identificar y destacar las variables más relevantes que intervienen en este entorno y cómo debieran ser abordadas en función a la realidad y la efectividad de las operaciones.

El **triángulo de influencia estratégica (TIE)** que se presenta en este ensayo, pretende visibilizar en forma sencilla los factores que son imprescindibles de analizar detenidamente en la planificación, ejecución y conducción de cualquier campaña, sea esta en operaciones militares de guerra o distintas a ella, y a través de esto, asegurar que dichas acciones aborden efectivamente la mayor cantidad de variables que se presentarán en el

campo de batalla o en las áreas de responsabilidad de la fuerza.

Para ello, inicialmente se revisarán los elementos que le dan forma y característica al entorno estratégico en general, sus principales variables y cómo estas se relacionan entre sí, lo que en definitiva, configura el escenario en el cual se desenvuelven las operaciones de cualquier tipo. Seguidamente, se examinarán los tres grupos de factores más relevantes de este entorno y que dan origen a lo que se propone como teoría del TIE. Cada uno de los factores propuestos se configura a través de una serie de variables y elementos en que los planificadores militares y sus asesores debieran poner especial énfasis a la hora de generar las opciones para el requerimiento de empleo de las FF.AA., para alcanzar objetivos estratégicos, según lo que requiera la autoridad política. Finalmente, se presenta una propuesta inicial respecto a la integración de estos factores y las conclusiones que el análisis de este trabajo ha entregado, en virtud de los elementos más importantes y cómo influyen en los efectos del empleo de la fuerza.

Factores que modelan el entorno estratégico

Las operaciones militares ocurren y se desenvuelven en un escenario o entorno sumamente complicado. Para comprender el contexto que se vive a la hora de analizar, planificarlas y conducir las, sean estas a propósito de un conflicto armado u otras distintas a la guerra, es fundamental comprender dicho escenario de la forma más profunda y precisa posible. No obstante, ello representa un desafío muy



difícil de alcanzar. La gran diversidad de variables que intervienen en este entorno estratégico y su intrincada interacción entre sí, demanda de los planificadores intensificar sus esfuerzos iniciales en tratar de despejar la mayor cantidad de interrogantes que se desprenden de él. En este ámbito, el US Army War College, en su publicación *Strategic Leadership Primer 3th Edition*, describió las características del ambiente operacional a través del concepto "VUCA", que agrupa las características de volátil, incierto, complejo y ambiguo, por sus siglas en inglés.²

Volátil, por el constante cambio en el ambiente, que hace que los más precisos y eficientes sistemas de actualización de información no sean capaces de contextualizar adecuadamente el real escenario que se vive, en función de la toma de decisiones. **Incierto**, por la imposibilidad de conocer todos los antecedentes de la situación y de predecir los efectos que puede tener un cambio en el ambiente. La incertidumbre es una constante en el ambiente de las operaciones y con la cual todo comandante debe aprender a lidiar para evitar la inacción a la que puede llevar por falta de información. **Complejo**, porque es muy difícil comprender las interacciones de los múltiples factores que intervienen en dicho ambiente. La modificación de un factor tendrá efectos que pueden afectar uno o varios otros factores, produciendo una reacción en cadena que es difícil de comprender y, sobre todo, de predecir. **Y ambiguo**, por la dificultad de poder interpretar acertadamente el contexto que se vive, generalmente influenciado por prejuicios, perspectivas limitadas y/o aspectos culturales.

Estas características del entorno descritas son la resultante de la interacción entre los distintos

factores que intervienen en el. Si se graficara dicha interrelación, se puede llegar a establecer un complicado diagrama de conexiones y efectos recíprocos que, en definitiva, obstaculizarán poder contar con un panorama operacional claro y exento de incertidumbre. Entre estos factores del ambiente se pueden destacar, por nombrar a los más relevantes: **las amenazas a la seguridad, el sistema legal vigente, la estructura gubernamental, el sistema jurídico, la cultura local, el sistema económico y recursos disponibles, la fuerza militar y policial, los medios de comunicación, influencia de las redes sociales, la opinión pública, la tecnología y las organizaciones no gubernamentales.** A su vez, a ellos se pueden agregar un sinnúmero de otros más específicos o de particularidad local, como pueden ser las dificultades geográficas, climáticas, antrópicas, sociales, étnicas o limítrofes, y tantas otras que van sumando a esta compleja red de influencias en el escenario.

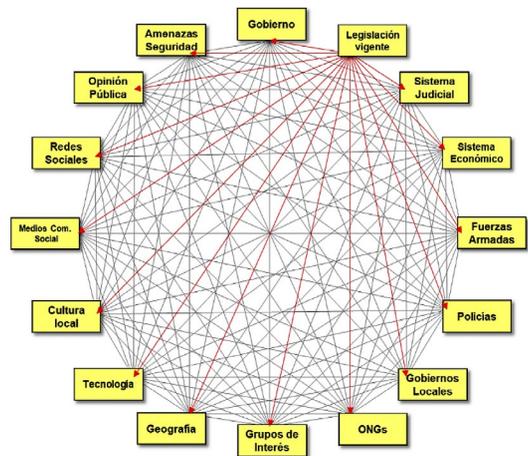


Figura N°1: Factores que intervienen en el modelamiento del entorno estratégico y el entramado de interacciones entre ellas.

Fuente: Elaboración propia.

2 US Army War College, *Strategic Leadership Primer*, 3rd Edition, 2010, pp. 11-13.



En la figura N°1 se muestra una representación gráfica de algunos de los factores principales que, generalmente, intervienen en el entorno y cómo se genera una malla de influjos que van en ambos sentidos. De cada factor, nace una línea que representa la relación entre uno y otro. Asimismo, es posible que de cada factor aparezcan varias líneas de influencias hacia el otro factor. Al unir las líneas, aparece una red de vértices que hacen que cada uno tenga cierta relación, de mayor o menor relevancia, con los otros.

Por ejemplo, si tomamos el factor de la “legislación vigente”, se puede apreciar que este tiene una influencia en ambas direcciones con todos los otros factores que interactúan en el entorno estratégico. Así, la legislación influirá en la cultura local y viceversa, en el sistema de gobierno, en la asignación de recursos públicos, en el sistema jurídico, en el funcionamiento y accionar de las FF.AA. y las policías, en la aplicación de las tecnologías, en las amenazas a la seguridad y en la forma cómo enfrentarlas, en los medios de comunicación y la opinión pública, por nombrar algunos. Por el otro lado, la cultura influye sobre las leyes que se dictan, sobre los medios de comunicación, la opinión pública, y así sucesivamente, cada factor, tendrá influencia, en mayor o menor medida, en la mayoría, sino en todos, los otros factores del entorno.

Como en el contexto del ambiente no es posible disociar o aislar factores para simplificar la realidad, resulta fundamental comprender esta dinámica para tener cierta claridad, o en realidad una menor incertidumbre, de las dificultades que habrá que enfrentar para operar en dicho escenario.

Derivado de lo anterior, si se pudiera hacer el ejercicio teórico de agrupar estos factores, en

términos de relaciones sobre las distintas áreas de influencia, la propuesta sería dividir esta realidad del escenario en tres grandes conceptos.

El primero, en función de las variables que se relacionan con el espectro legal, judicial y penal. Este concepto, de especial trascendencia y serios efectos, se compone de toda la base legal vigente en el área de operaciones, desde lo contenido en la Constitución Política de la República, la pirámide jerárquica de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, junto con los tratados regionales e internacionales firmados y ratificados por el Estado. En definitiva, todo aquello que es normativo y/o restrictivo en relación al empleo de la fuerza en sus variadas formas, y que pueden legitimar o deslegitimar la acción de las FF.AA. Especial relevancia cobran en este sentido el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Este grupo de elementos se le denominará la influencia “**legal**”.

El segundo, se relaciona básicamente con las variables que se generan por la presencia e influjo de las más importantes entidades administrativas del Estado, sus autoridades, principales actores, entes ejecutivos y espacios de influencia. En este concepto se puede agrupar lo relativo al sistema político, estructura gubernamental, entes no estatales, grupos de interés, autoridades locales, nacionales e internacionales y/o diplomáticas, entre otras. A este grupo de factores se consignará como la influencia “**interagencial**”.

Y el tercero, se refiere a aquellas variables más intangibles, pero que tienen una repercusión directa y profunda en la mente de las personas, y con ello, en las decisiones que puede adoptar una autoridad política. En este concepto se agrupan, entre otros, la percepción de la opinión



pública, la cultura, los medios de comunicación social, redes sociales y tecnologías de la información. Estos elementos, siempre presentes en el ambiente, son una poderosa herramienta para lograr convocar adherentes a una causa o, por el contrario, rechazar acciones o ideas que influirán en la consecución de las tareas asignadas. A este grupo se le denominará la influencia “comunicacional”.

En síntesis, el análisis de los factores que intervienen en el entorno estratégico, muestra que hay tres elementos que pueden agrupar, en su mayoría, los variados elementos que interactúan en él. Si los planificadores ponen énfasis en abordar con especial preocupación lo relativo al marco legal, la influencia interagencial y los efectos de lo comunicacional, podrán tener cubierto un espectro más amplio de factores que, en definitiva, tienen una relevancia estratégica en los efectos y resultados de las operaciones militares.

El triángulo de la influencia estratégica

El concepto de TIE que se propone en el presente trabajo y que se muestra en la figura Nº 2, para efectos de la teoría, busca simplificar la forma de comprender y aplicar los aspectos clave que se han evidenciado en el análisis de las bases legales, atribuciones, experiencias y recomendaciones obtenidas en los últimos años.

En primer término, el concepto hace mención a un “triángulo” porque, al referirse a una triada (influencia legal, interagencial y comunicacional), facilita la asimilación de la idea principal. Y de “influencia estratégica”, porque como se analizará a continuación, la relevancia que

tienen estos tres elementos en el escenario estratégico podrá hacer la diferencia entre el éxito o el fracaso de las operaciones y, con ello, repercutir directamente en el cumplimiento de los objetivos político-estratégicos que se busca cumplir a través de la herramienta militar. Al igual que la triada del concepto de “estrategia” que agrupa los “fines, medios y formas”, el TIE permite facilitar la conceptualización de aquello que, se estima, se debe dar especial atención y dedicación en el proceso de planificación y conducción estratégica.



Figura Nº 2: Triángulo de influencia estratégica.

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, a continuación, se analizarán brevemente los tres factores indicados, haciendo hincapié en aquellos elementos más relevantes respecto de sus alcances y cómo se propone que estos sean enfrentados a la hora de planificar y conducir operaciones militares en cualquier contexto.

1. La influencia legal

El primer vértice de este triángulo teórico se compone de los elementos del entorno estratégico que agrupan las variables del sistema legal.



Fuente: Fotografías originales del autor.

Tanto en las operaciones de guerra como aquellas que se realizan fuera de este contexto, pero que requieren el empleo de las capacidades polivalentes de las FF.AA., están supeditadas y condicionadas a las características del ambiente descritas. No obstante, la realidad de este entorno impredecible, complejo y peligroso, en nada faculta a ninguna autoridad, mando de cualquier nivel o iniciativa individual, a vulnerar el estado de derecho que los rige. Como se verá en el desarrollo de esta parte del trabajo, ninguna actuación ni actividad de los organismos de un Estado puede estar al margen de las disposiciones legales vigentes, del derecho internacional y de los derechos humanos, aspectos que son clave para ejecutar acciones militares basadas en la legitimidad.

Así, la Constitución Política de la República, el Código Penal, el Código de Justicia Militar y la ley N° 18.415 son solo la base de toda la normativa legal que ilumina la acción de las FF.AA. de acuerdo a su rol. Hoy en día, cuando el respeto a la dignidad de las personas cobra una importancia fundamental para la sociedad, resulta imprescindible

también asegurar el cumplimiento del derecho en cualquier actuación de los organismos del Estado.

En 1948, posteriormente al término de la Segunda Guerra Mundial, y luego de su creación, la Organización de Naciones Unidas acuerda la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que deriva del convenio entre los países miembros, donde cada uno se compromete a respetar la dignidad humana, como primer precepto, y proteger al ser humano de cualquier condición y asegurar los derechos que toda persona posee en su condición de tal, los que deben ser protegidos y patrocinados por todos los Estados.³

En esta misma línea, es importante conocer que el Estado chileno, aparte de ser signatario original de la declaración, a su vez, ha sido firmante y ha ratificado más de cincuenta convenios, tratados o declaraciones que salvaguardan los derechos humanos en las más variadas áreas, desde los convenios de Ginebra que protegen a los combatientes heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y civiles hasta las declaraciones de protección de la mujer y derechos del niño, entre otros. Lo descrito obliga al Estado a extremar las medidas para asegurar el cumplimiento de lo previsto en estos acuerdos y a generar las instancias de control y apego a los mismos.

a. Principios universales del uso de la fuerza

El derecho internacional concuerda en una serie de principios que deben regir todo acto de uso de la fuerza, tanto las operaciones militares de conflictos armados como en otro tipo de actuaciones y que es necesario que las unidades conozcan y

3 Asamblea General de Naciones Unidas, Resol. N° 217, Declaración Universal de Derechos Humanos, Nueva York, 10 de diciembre de 1948.



apliquen con especial celo y racionalidad, independientemente de las circunstancias en que se produce la necesidad de uso de la fuerza y que se basan en los siguientes.⁴

Legalidad y responsabilidad: todo uso de la fuerza, en cualquier contexto, debe estar ajustado al estado de derecho. Ello conlleva que aquel que no cumpla lo que dicta la ley vigente o los tratados internacionales adscritos por el país, tendrá que enfrenar su responsabilidad legal por haberla incumplido. Dependiendo del daño ocasionado y de los efectos del uso de la fuerza, se derivan las distintas penas, las que, en general, serán asociadas a violaciones de derechos humanos, cuyo castigo es más gravoso que otros crímenes de naturaleza parecida.

Racionalidad: el uso de la fuerza potencialmente letal debe ser un recurso que se emplee en forma estrictamente racional. Debe obedecer a un análisis de la situación que se vive y de la amenaza que se enfrenta. Para lograr esto, es absolutamente necesario que todos los integrantes de la fuerza conozcan el contexto legal que impera y de las reglas de uso progresivo y proporcional de la misma.

Necesidad: el uso de la fuerza potencialmente letal debe tender a ser el último recurso para cumplir la consigna o para repeler una agresión ilegítima. Si todos los pasos previos han sido infructuosos, entonces no hay otra alternativa que emplear dicha fuerza ni otra forma de neutralizar una amenaza.

Proporcionalidad: este principio no dice relación con emplear el mismo tipo de fuerza que utiliza la amenaza a la cual se enfrenta. La proporcionalidad

en términos del derecho internacional busca que la fuerza que se utilice sea solo la suficiente para anular la amenaza directa. El uso de una fuerza excesiva o superior a la necesaria supone una transgresión a este principio.

Distinción: en el caso de darse las condiciones para utilizar fuerza potencialmente letal, siempre debe distinguirse lo que es una amenaza y lo que no. Dicha fuerza debe ser dirigida solo a repeler la agresión ilegítima o al blanco militar específico. Dañar personas o infraestructura ajena a dicha amenaza constituye una violación al derecho internacional. De aquí deriva el concepto de daño colateral, el que, de producirse, siempre tendrá que ser justificado posteriormente en los tribunales correspondientes.

Humanidad: independientemente que se emplee fuerza potencialmente letal, este acto debe ser buscando minimizar el sufrimiento de la amenaza o del posible daño colateral. Es por ello que de este principio deriva el de limitación, que establece que los medios para neutralizar una amenaza no pueden ser ilimitados.

b. Bases legales para el uso de la fuerza

En el caso nacional, la Constitución Política de la república vigente, y probablemente la que la reemplace, consta de un capítulo completo (Capítulo III "Derechos y Deberes") que incluye la totalidad de los preceptos de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Esto es relevante porque les asigna rango constitucional a los derechos de las personas y con ello, se genera no solo la obligación de cumplirlos, sino que el

4 The Judge Advocate General's Legal Center & School, Operational Law Handbook, International and Operational Law Department, Charlottesville, Virginia, 16th Edition, 2016, pp. 11-15.



compromiso de asegurar su control y estricto cumplimiento. Asimismo, la Carta Fundamental establece que los organismos del Estado deben promover y proteger estos derechos consagrados, como también los estipulados en los tratados internacionales firmados y ratificados por Chile.⁵

De la misma manera, la legislación vigente instituye claramente cuáles son las pautas para el uso legítimo de la fuerza, lo que se puede segmentar en dos circunstancias principales: la legítima defensa y el cumplimiento de la consigna.

La primera, basada en la validez de neutralizar una agresión ilegítima y que faculta a cualquier persona, a usar fuerza potencialmente letal para repeler una agresión hacia la propia integridad o la de un tercero,⁶ estando también contemplado como un derecho humano. Y la segunda, fundamentada en la necesidad que tiene el Estado en hacer cumplir las leyes y contrarrestar amenazas a la seguridad, lo que se encuentra establecido en el Código de Justicia Militar⁷, específicamente en los artículos 210° y 410°, 411° y 412°, en los que se exime de responsabilidad penal a los miembros de Carabineros y las FF.AA. cuando emplean la fuerza potencialmente letal al hacer cumplir la consigna.

Al operativizar lo anterior, el gobierno ha publicado, en forma de decreto, las reglas de uso de la fuerza⁸ (RUF), que son un procedimiento del uso gradual de esta, derivada de los principios del derecho internacional de proporcionalidad, distinción, necesidad y estado de derecho. Las

RUF imponen un empleo escalonado de la fuerza en función del tipo de amenaza a la que se puede enfrentar un integrante de las FF.AA. Así, ante una respuesta con medios militares en circunstancias de orden público, se debe responder con la menor coerción posible, utilizando progresivamente la demostración de medios, uso de vehículos como medio disuasivo, negociación y diálogo, elementos fumígenos, armas no letales y antidisturbios antes de utilizar el armamento, aplicando los principios de uso de la fuerza analizados previamente. No obstante, el empleo de las armas también debe ser gradual, desde la demostración de preparar el arma y hacer disparos de advertencia previo a emplearlas en contra de una amenaza, lo que debe ser ajustado a lo que el Código Penal y el Código de Justicia Militar establecen en este sentido. Consecuentemente, es muy relevante para todos los integrantes de la unidad conocer en profundidad aquellas normas legales que protegen a la población y las penas que se establecen para los responsables cuando el uso de la fuerza no se ajusta a los principios legales indicados.

En el año 1998, se realizó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, instancia en la que se establecen, en acuerdo de las naciones participantes, los conceptos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, con sus respectivos detalles y características, que le permitan a la comunidad internacional luchar en contra de estas prácticas. Esta instancia sirvió de base para que en el año 2009 se aprobara en Chile la ley N° 20.357 que tipifica dichos crímenes.

5 Constitución Política de la República, artículo 5°.

6 Código Penal, artículo 10°.

7 Código de Justicia Militar Chile.

8 Decreto Supremo N° 8 de 21 de enero de 2020. Establece las Reglas de uso de la Fuerza para las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción Constitucional que Indica.



Así, para la legislación nacional, el genocidio se aplica en circunstancias que se lesione, dé muerte o afecte ilegítimamente a uno o más miembros de algún determinado grupo nacional, etnia, grupo social o religioso. Por su parte, un crimen de lesa humanidad se entiende como los ataques generalizados o sistemáticos contra una población civil, en el contexto de una política de Estado o de sus agentes, perpetrado por grupos armados bajo un mando responsable que ejerzan control sobre un determinado territorio donde se puedan realizar operaciones militares.^{9 10} En cuanto a los crímenes de guerra, en general se refiere a los indicados anteriormente en relación a un conflicto armado, además de aquellas conductas que afecten a los protegidos por los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. En este caso se refiere a los heridos, enfermos, náufragos, civiles, personal sanitario, prisioneros de guerra y todas las personas internacionalmente protegidas.

c. Responsabilidad de los comandantes

Adicionalmente, es relevante comprender que, tanto el Estatuto de Roma como la Ley N° 20.357, hacen directamente responsable a los jefes militares de algún crimen que cometan las fuerzas a su mando, no habiéndolo impedido o no hubiere dado aviso a la autoridad competente, responsabilizándolos como autores de dicho delito.

Lo indicado es especialmente relevante, por cuanto las acciones que emplean fuerza potencialmente letal serán siempre objeto de escrutinio y análisis jurídico para asegurar la legitimidad de esta, especialmente si de ella resultan personas lesionadas o fallecidas, independientemente del

contexto en que esto ocurra. En este sentido, tanto los integrantes de unidades militares en funciones de seguridad, como sus comandantes tácticos y operacionales, deben tener la claridad que siempre, ante un evento en que se emplee la fuerza letal, le seguirá necesariamente un proceso judicial que involucrará no solo a aquel que hizo uso de su arma de fuego, sino que también a la unidad y, por supuesto a sus comandantes. Esto no debe constituir un elemento de desinhibición a la autoridad y firmeza del uso legítimo de la fuerza, pero debe ser una constante que se debe tener en consideración, especialmente cuando las tareas de las unidades se concentren en la seguridad o en un conflicto bélico.

Asimismo, las operaciones de las fuerzas militares en los últimos años en Chile, se han caracterizado por estar en el ámbito del apoyo a la comunidad en desastres naturales, incendios, aluviones y en cooperar con la seguridad a las policías, entre otros. Cada una de estas actuaciones ocurre bajo un mandato presidencial establecido en un decreto supremo que delega atribuciones a los jefes de defensa nacional, oficiales generales que tienen la tarea de asumir el mando de las FF.AA. y de orden y seguridad en una zona en específico, y junto a una serie de otras facultades que indica la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, permite a este jefe de defensa emplear los medios del Estado en dicha área para subsanar el daño de aquello que originó dicha situación. En este contexto, el decreto presidencial fija las atribuciones y deberes de la fuerza militar en directa relación de la legislación nacional para operar. En consecuencia, solo es posible realizar

9 Ley N° 20.357 tipifica crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra y delitos de guerra, 2009, art. 1°.

10 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998, artículo 7°.



aquello que está mandatado, con arreglo a las atribuciones y los límites que consagra el marco legal vigente. Cada una de las resoluciones que adopte esta u otra autoridad militar en el ámbito de sus respectivas actuaciones, debe estar debidamente estipulado en un acto administrativo que refleje claramente la decisión y la resolución que dicho comandante haya adoptado para cumplir con sus tareas asignadas.

En consecuencia, queda de manifiesto que tanto el uso de la fuerza militar, como de la fuerza letal para proteger la integridad territorial y seguridad nacional son, en definitiva, una cuestión de derecho. No puede haber uso de la fuerza fuera del marco legal vigente y por ello los comandantes, asesores y la tropa en general debe conocer en detalle sus atributos, pero sobretodo sus límites.

d. Asesores jurídicos

Como se ha indicado, las operaciones militares son objeto de derecho, enmarcado y controlado por la legislación vigente. Ninguna actuación de la fuerza puede ocurrir al margen de dicha ley. Es por ello que, la asesoría jurídica cobra una fundamental relevancia durante el proceso de las operaciones. Considerando que el uso de la fuerza legítima del Estado puede ocasionar daños a la integridad de las personas o la infraestructura, cada tarea debiera estar detalladamente analizada y coordinada entre los planificadores militares y sus asesores jurídicos.

Estos asesores jurídicos son profesionales que, por una parte, deben dominar detalladamente toda la legislación nacional respecto del uso de la fuerza, pero por sobre todo, los tratados y convenios internacionales relativos al respeto y protección de los derechos humanos.

En esta lógica, lo que un comandante generalmente espera de su asesor jurídico no es que le diga que tal o cual cosa no se puede realizar. Por el contrario, los comandantes requieren dicha asesoría para tener la certeza que lo que resuelva se debe realizar de tal manera, asegurando que ello esté apegado a derecho. Asimismo, y en virtud de esta dinámica, es deseable que estos también tengan una preparación formal respecto a los procesos de planificación y conducción de operaciones de todo tipo, de la misma manera que los asesores de Estado Mayor. Lo anterior, en el entendido que ellos puedan proponer con una perspectiva clara de la gestión y ejecución de las mismas.

El contar con asesores jurídicos que comprenden claramente la problemática legal y sus restricciones, pero que, a su vez, no estén profundamente familiarizados con el proceso de planificación y el proceso de las operaciones, dificulta que ambas visiones puedan estar plenamente integradas en el resultado final de las opciones militares.

Desde esta perspectiva, se estima que contar con asesores jurídicos especialistas en Estado Mayor, al igual como existen en muchas FF.AA. del mundo es una alternativa que se podría explorar en el caso de Chile. Por lo pronto, la necesidad radica en asegurar que estos sean profesionales del derecho, expertos en materias de derecho internacional y derechos humanos, y que tengan la capacitación necesaria para comprender en detalle como se gestan y cómo se conducen las operaciones.

2. La influencia intergeneracional

El segundo vértice del TIE está representado por los elementos del entorno que tienen relación con las relaciones intergeneracionales.



La multiplicidad de entes que concurren en el escenario político y estratégico es tan variado, que resulta imposible pensar que las operaciones puedan desenvolverse en forma aislada o desvinculada de ellos. El empleo de la herramienta militar se conjuga necesariamente con la participación de otros actores estatales y los efectos en otros elementos fuera del Estado, quienes apoyan, complementan, dificultan y, en definitiva, hacen o no posible la ejecución de las distintas tareas que se llevan a cabo por medio de las capacidades polivalentes de las FF.AA.



Fuente: Fotografías originales del autor

Existe consenso teórico que los elementos del poder de un Estado, desde la perspectiva del análisis político-estratégico, se basan, en términos generales, en la diplomacia, la información, la capacidad militar y la economía (abreviados en el acrónimo DIME). Asimismo, al analizar los elementos desde una mirada más detallada, se considera que en el escenario confluye la importancia de lo político, económico, militar, social, de la información e infraestructura (PEM-SII). A su vez, de estos factores, es posible llegar a otros más específicos, como por ejemplo, los servicios, agua, electricidad, académico, seguridad y otras consideraciones (SWEAT-MSO por sus siglas en inglés) o los factores de la misión, enemigo, terreno y condiciones meteorológicas, tropas y apoyo disponible, tiempo disponible y consideraciones civiles (METT-TC), entre otros.¹¹ En su conjunto, todos ellos conforman y comportan el ambiente de las operaciones que comprometen medios, influencias y efectos que resultan fundamentales a la hora de analizar el problema y proponer soluciones.

Este variado universo de elementos, además, presenta y se gestiona a través de distintos actores, autoridades, liderazgos y/o representantes. Estos, a su vez, tienen intereses, responsabilidades y tareas que cumplir por cada uno, aspectos que resulta fundamental coordinar y analizar en conjunto, con el fin que sus actuaciones vayan en la dirección que se busca para el cumplimiento de los objetivos y, por otra parte, evitar que estas se interfieran entre sí. Esta coordinación conjunta deriva de la interacción fluida y permanente que deben tener los planificadores militares con los delegados y/o autoridades de los distintos organismos civiles que concurren a los objetivos planteados por la autoridad política u otras entidades independientes.

En este orden de ideas, el Libro de la Defensa Nacional de Chile de 2017, contempla la participación de las FF.AA. en aporte a las políticas de orden territorial, en función de utilizar las capacidades polivalentes de las instituciones armadas en atención al trabajo del Estado en zonas fronte-

11 HILDEBRAND, Brian, Los factores sociales y el dominio humano, *Military Review*, Julio-septiembre 2016, pp. 69-70



rizas, aisladas, territorio marítimo y espacial,¹² en beneficio de los intereses del país. El éxito de los objetivos de cada una de estas políticas requiere, necesariamente, una interacción entre las distintas agencias, que sea eficientemente planificada y ejecutada coordinadamente, como la única forma de dirigir los esfuerzos civiles y militares en pos de alcanzar los fines establecidos desde la dirección política.

Es así como, en el ámbito de la coordinación para el éxito de las operaciones, cobra especial importancia la participación directa de los gobiernos locales, especialmente con los entes ejecutivos de cada área o rubro. Resulta fundamental que el planificador militar genere un enlace y relación directa con las autoridades civiles regionales, provinciales o comunales, así como también con los responsables de la seguridad, salud, obras públicas, transportes, telecomunicaciones, bienes nacionales y derechos humanos, entre los más relevantes. La adecuada comunicación e interacción con ellos, facilita el trabajo integrado y permite evitar interferencias o errores en la ejecución derivado de la falta de coordinación. Esta instancia permite, además, poder apoyar o ser apoyado por estos, logrando una sinergia que hace más eficiente el cumplimiento de las tareas, especialmente cuando se trata de aquellas apuntadas al apoyo a la población.

Así también, se hace relevante contar con un enlace estrecho con la mayor cantidad de medios de comunicación social, quienes buscan difundir, y, frecuentemente, fiscalizar las actuaciones de la fuerza. Al mismo tiempo, es de suma importancia el estrecho vínculo que se debe tener con las policías, organismos de seguridad preventivos e

investigación, quienes por lo demás, poseen las atribuciones legales y mandato constitucional de mantener el orden público.

Del mismo modo, resulta útil generar un lazo coordinador con distintos representantes de grupos sociales que pueden estar involucrados o afectados por la actuación de la fuerza, o cuyos intereses estén relacionados con las tareas o misiones que se realizan. Así, asociaciones comerciales, juntas de vecinos y/u organismos no gubernamentales (ONGs), entre muchos otros, son grupos de interés con quienes es deseable, y generalmente necesario, establecer un vínculo operativo con la fuerza.

En consecuencia, la experiencia demuestra que, para lograr un eficiente empleo de la herramienta militar en función de enfrentar un problema de origen político o de índole natural, resulta imperativo establecer la estrecha vinculación entre todos los actores que interactúan en el escenario estratégico, obligando a gestionar la variable interagencial como uno de los factores más relevantes para la consecución de las operaciones de todo tipo.

a. La interacción civil-militar

Ante la necesidad de establecer el nexo interagencial como aspecto fundamental para hacer posible las operaciones militares, resulta relevante comprender que, desde la perspectiva civil, el sistema de planificación y ejecución de tareas no se aplica de la misma manera que en las FF.AA. Si bien, especialmente en la administración del Estado, existe un sistema jerárquico y de planificación, estas se ejercen de una manera más horizontal que en el sistema castrense, lo que implica una

12 Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional, 2017, pp. 60-67.



necesidad de acuerdo y negociación en la coordinación de acciones y gestión operativa. En el caso de las FF.AA., la estructura jerárquica facilita enormemente la planificación y la ejecución de las operaciones mismas, pero ello no siempre es aplicable en términos similares cuando se trata de relaciones interagenciales. Los representantes de las distintas organizaciones, públicas o privadas que interactúan con planificadores militares, no están necesariamente familiarizados con los métodos de trabajo de Estado Mayor, porque tampoco tienen por qué estarlo. La formación, la capacitación en planificación de los cuarteles generales y la conducción de unidades son habilidades que se transforman en requisitos esenciales a la hora de operar a través de la fuerza. No obstante, la contraparte civil que apoya o interviene en las operaciones es ajena a ello. Entonces, surge aquí la necesidad de ser capaces de, primero, comprender esta diferencia en la forma de trabajo, y segundo, generar esta instancia sinérgica, buscando ir en el mismo sentido, pero comprendiendo la forma de operar, de relacionarse y de gestionar que existe en un ámbito organización distinto al militar.

De esta realidad particular, surge el requisito de contar con grupos de asesoría en relaciones interagenciales debidamente capacitados y con las condiciones para interactuar fluida y positivamente con los representantes de los distintos grupos de interés en forma eficiente, lo que se detalla en el siguiente punto.

b. Asesoría militar de asuntos civiles

Como se ha podido apreciar, son muchos los factores que deben ser coordinados y ejecutados con la participación de estamentos civiles. Es

por ello que la doctrina militar contempla una función primaria del mando específica en la que se alberga esta responsabilidad. Tal como lo establece la Doctrina Nacional Conjunta (DNC), los puestos de mando deben contar con una célula o departamento de asuntos civiles y administración territorial (ACAT) para estos fines.¹³ Este equipo asesor se constituye como el nexo principal y ejecutivo entre el comandante y los organismos civiles involucrados o afectados por las operaciones. Es imprescindible que un puesto de mando posea un equipo, célula o departamento ACAT absolutamente dedicado a gestionar esta interacción. Si bien, en la práctica, el comandante será quien se relacionará directa y frecuentemente con las autoridades civiles en su área de responsabilidad, este equipo será el órgano ejecutivo de todas las coordinaciones con los grupos de trabajo de dichas autoridades y otras entidades civiles que confluyen en las operaciones.

Derivado de ello, es recomendable que este departamento ACAT trabaje en forma estrecha y absolutamente coordinada con el departamento de operaciones, teniendo en cuenta que ningún despliegue, acción o cumplimiento de tareas se puede ejecutar desconectado de la realidad o de los efectos en lo civil y/o interagencial. Esto cobra especial relevancia cuando estas se derivan del apoyo a emergencias o catástrofes, por cuanto las variadas misiones están en absoluto beneficio de la sociedad civil y de sus autoridades políticas.

El ejemplo más claro es lo que ocurre con ocasión de la pandemia de COVID-19, donde todos los esfuerzos de las jefaturas de defensa nacional están dirigidos a apoyar a las autoridades sanitarias y gubernamentales para contener los contagios y

13 Ministerio de Defensa Nacional, Doctrina para la acción conjunta de las FF.AA., 2011, p. 43.



facilitar los procesos de vacunación. Tareas como estas han demandado restringir la movilidad de las personas y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de salud,¹⁴ aspectos que necesariamente requieren una planificación, coordinación y ejecución totalmente integrada entre lo militar y lo civil. Esfuerzos aislados o desconectados de las necesidades técnicas de la autoridad sanitaria, son acciones que no podrán tener un efecto eficaz sobre los objetivos en el ámbito sanitario que se busca alcanzar.

Complementariamente, es importante tener presente que la restricción a la movilidad de las personas es ineficiente si no está directamente coordinada con las policías. De la misma manera, la fiscalización de salud no puede realizarse sin los delegados civiles de esta área. Las acciones o restricciones a implementar no pueden llevarse a cabo sin las atribuciones de las autoridades políticas. Los apoyos a la población no serán eficaces sin las coordinaciones con los alcaldes, gobernadores y/o dirigentes sociales, y así sucesivamente.

Por otra parte, cuando la catástrofe se relaciona con eventos naturales como terremotos, incendios, aluviones y otros, se hace indispensable el trabajo coordinado con autoridades de gobierno local, municipalidades, ONEMI,¹⁵ bomberos, CONAF,¹⁶ empresas, comunidades, juntas de vecinos, entre otros, lo que deriva en una necesidad de generar los nexos y trabajo conjunto entre estos organismos, las unidades de la fuerza y la autoridad militar.

Finalmente, cuando las operaciones sean con ocasión de un conflicto armado internacional,

el trabajo interagencial también resulta fundamental para el logro de los objetivos estratégicos asignados a las FF.AA. En este caso intervienen, además de los mencionados, autoridades diplomáticas, empresas estratégicas en apoyo al esfuerzo bélico, veedores internacionales, organizaciones de derechos humanos y ONGs por mencionar algunos.

3. La influencia comunicacional

El último vértice del TIE agrupa los elementos comunicacionales.

En esta época la comunicación es clave. ¿Qué duda cabe? Lo que no se comunica prácticamente no existe. Vivimos en un mundo hiperconectado que ha democratizado la información y la opinión de las personas. Sabido es que cualquiera, independientemente de su origen, profesión, condición social o grupo al que pertenece, tiene acceso a comunicar, difundir o denunciar todo tipo de información, según sus intereses o cómo esta se contrapone a ellos.



Fuente: Fotografías originales del autor.

14 Decreto Supremo Nº 104 de 18 de marzo de 2020. Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile.

15 Oficina Nacional de Emergencia de Chile.

16 Corporación Nacional Forestal de Chile.



Cuando estalló la primera Guerra del Golfo Pérsico en enero de 1991, el mundo era testigo, por primera vez, de las acciones de un conflicto bélico prácticamente en directo. Los medios de comunicación de distintos países eran capaces de cubrir las operaciones y transmitir las por televisión hasta el otro lado de planeta en cuestión de segundos. Si ello fue una revelación mediática en aquel entonces, hoy es la norma ante cualquier tipo de evento, sean estos conflictos armados, políticos, sociales o sucesos policiales. Actualmente, vemos en nuestros teléfonos inteligentes la comisión de delitos, asaltos, manifestaciones, accidentes y todo cuanto una persona de a pie puede captar y difundir libremente.

Asimismo, las redes sociales, verdaderos sistemas informáticos de comunicación abierta entre las personas son, hoy por hoy, una de las herramientas más utilizadas, entre muchas otras, por grupos de interés, empresas, políticos y organizaciones lícitas o ilícitas, para publicar lo que consideran relevante o denunciar aquello que les parece reprochable.

Consecuentemente, los principales medios de comunicación y la opinión pública se basan recogiendo lo que las redes sociales comentan, critican o rechazan. Así se crea un entramado de información que fluye por estas redes en todas las direcciones, que alimenta a los medios de comunicación y que finalmente configura a la opinión pública favorable o desfavorablemente en relación a una temática o acontecimiento determinado.

Así, es importante comprender que vivimos en una era de revolución de la información, que

proviene de múltiples fuentes, que fluye en variadas direcciones y que puede ser contradictoria, confusa e incompleta, llegando incluso a tener un efecto contrario en la percepción de las personas. Esta explosión de información puede llegar a confundir al oyente, el que finalmente o no sabe o no es capaz de discernir entre qué no cierto o qué no, y por consiguiente, tener disponible tanta información a la vista y en tan poco tiempo, frecuentemente termina por desinformar a la audiencia. Esto es lo que Joseph Nye y David Welch, citando a Herbert Simons, denominan la "paradoja de la abundancia";¹⁷ mientras más información hay, más difícil resulta informar.

Sabido es que la comunicación busca transmitir ideas y emociones. Por medio de estas se logra formar opinión, y por medio de la opinión, coadyuvar y la acción. Por ello, el ámbito comunicacional se posiciona como una de las variables estratégicas más importantes y la que debe ser cuidadosamente abordada, planificada y ejecutada.

Derivado del análisis del entorno estratégico, y como se indicó inicialmente, este factor agrupa aquellos elementos de ambiente que tienen relación con el manejo de la información y sus efectos. Entre estos elementos destacan los medios escritos, la opinión pública y la tecnología que hace posible la transmisión de esta información, como lo son la Internet, las redes sociales, la radio y la televisión. Todos en su conjunto coadyuvan a generar mensajes e ideas, y, en consecuencia, una configuración del entorno estratégico que condiciona la factibilidad o libertad de acción de las operaciones.

17 NYE, Jr, Joseph, WELCH, David. Understanding Global Conflict and Cooperation: an introduction of theory and history, Pearson, 9th Edition, 2013, pp. 306.



De estas consideraciones no puede estar ajeno el sistema de planificación militar. Las acciones que realiza la fuerza están permanentemente susceptibles a ser difundidas, criticadas y denunciadas. Esto es una constante en el escenario y del que los asesores deben tener muy presente a la hora de diseñar y ejecutar cada tarea.

A continuación, se abordarán otros tres aspectos que derivan de la comunicación y que trasciende a los medios y/o a las redes sociales, pero que son parte relevante de lo que este factor comunicacional constituye.

a. La comunicación como factor de liderazgo

Desde esta perspectiva de lo indicado en el párrafo anterior, es relevante comprender que la comunicación es un factor esencial en la capacidad de liderazgo de los comandantes. En ese sentido, se hace necesario que los diferentes niveles de mando sean capaces de comunicar, lo que no es, necesariamente, un sinónimo de la capacidad de hablar.

Según Baldoni,¹⁸ la comunicación es un proceso de dos vías, que implica hablar y escuchar, y derivado de ello, también de comprender. Indica que la comunicación puede ser una de las herramientas más importantes del liderazgo, que refiere a la preparación y construcción de un mensaje, difundirlo a otros, recibir la retroalimentación, procesarla y continuar con el mensaje. Esto, a su vez, resulta en una de las cosas más complejas que el líder puede hacer. Para ello, divide este concepto en tres ideas principales:

Primero, **desarrollar el mensaje**, que involucra estructurar lo que se desea decir y hacer. Segundo,

entregar el mensaje, por medio de difundirlo verbal, mental y metafóricamente. Y tercero, **sostener el mensaje**, a través de mantenerlo vivo, vigente y con sentido. Este proceso iterativo conforma un ciclo que se repite diariamente, lo que permite facilitar la consecución de los objetivos de la fuerza.

Teniendo en cuenta que el liderazgo, en todo su espectro, busca lograr adhesión a los objetivos que el líder ha trazado, la comunicación efectiva involucra una de las principales habilidades que los comandantes requieren desarrollar para facilitar el camino a lograr cumplir con su misión. En ese contexto, desarrollar, difundir y sostener el mensaje que se desea transmitir es una de las principales tareas del comandante, con el apoyo de sus asesores y planificadores, y en ello deben dedicar importantes esfuerzos que sean conducentes a allanar el camino para el cumplimiento de sus tareas.

b. La comunicación como herramienta de la negociación

Cuando se trata de interactuar con estructuras más horizontales, como por ejemplo la mayoría del trabajo interagencial, la capacidad de negociación es un factor clave para el éxito de las operaciones y el logro de los objetivos estratégicos.

Para resolver problemas se requiere gestionar, accionar y negociar. Los comandantes deben lidiar con ello frecuentemente. Asimismo, para ser exitoso en una negociación, es preciso manejar con claridad los objetivos, el mensaje que se va a utilizar, el máximo a ceder y, por supuesto, cómo

18 BALDONI, John. Great Communication Secrets of Great Leaders, McGraw-Hill, New York, 2003, p. xiv.



comunicar aquello. Cuando existe un conflicto de origen político, las autoridades negocian en forma permanente hasta que el problema se resuelve o se opta por otros medios. En el caso del conductor militar, este debe ser capaz de desenvolverse en una negociación, de manera que, sin ceder demasiado, pueda cumplir con el estado final deseado que se ha trazado.

Cuando las operaciones se desenvuelven en un ambiente caracterizado por la participación de otros actores civiles, esta negociación se transforma en una de las herramientas más útiles para lograr obtener el apoyo que se requiere en las distintas áreas y mantener la capacidad de cumplir con las tareas. La interacción con los diferentes organismos, representantes, medios de comunicación o con la población es un proceso entre personas que se comunican. A su vez, estos tienen intereses particulares y han desarrollado un argumento y un mensaje para obtener la mejor posición posible. En esta dinámica es necesario escuchar y poner atención a los argumentos de la contraparte, apelar a sus emociones, utilizar la empatía y tener muy claro hasta dónde se puede conceder.¹⁹

El éxito de la negociación o de los resultados que se obtengan de la interacción con los otros actores, especialmente con aquellos en lo que se contraponen intereses, estará directamente correlacionado con la habilidad comunicacional del comandante y sus asesores. De ahí deriva la importancia de trabajar la comunicación y establecer en forma clara y consistente el mensaje a transmitir.

c. Las comunicaciones y la influencia en las operaciones

Derivado de lo analizado, es relevante preguntarse ¿cómo se utiliza esta herramienta y sus diferentes formas de comunicación en favor de facilitar las operaciones?

La doctrina militar nacional e internacional aborda efectivamente la importancia y la necesidad de analizar y planificar las operaciones teniendo este factor a la vista.

En este sentido, el reglamento de Información pública del Ejército establece que esta función es una actividad propia del mando.²⁰ Los comandantes, quienes son los responsables de la actuación de sus unidades, deben tener presente que los medios de comunicación social estarán, innegablemente presentes en el teatro de operaciones. Es por ello que se debe generar un nexo positivo con los representantes de estos medios y cooperar con ellos en la difusión de la información que es de su interés. El negarles el acceso a la información que precisan, solo contribuye a que estos busquen fuentes alternativas para realizar su labor. Asimismo, indica que esta función tiene la más alta prioridad, no siendo delegable en sus asesores del Estado Mayor.²¹ No obstante ello, la asesoría comunicacional es una herramienta clave para facilitar esta interacción.

Al igual que los asesores jurídicos o para asuntos civiles, el área comunicacional requiere de profesionales con experiencia y capacidad de gestión.

19 FISHER, Roger; URY, William. *Getting to YES: negotiating agreement without giving in*, Penguin Books, New York, 2011, p. 35.

20 Ejército de Chile, RDO-20908 Reglamento de Información Pública, División Doctrina, 2010, p. 18.

21 *Ibidem*.



Una de las herramientas más útiles en este esfuerzo es el diseño y establecimiento de una estrategia comunicacional, que contenga la forma en que la fuerza militar aprovechará a los medios de comunicación para ser parte y confluir con los objetivos y tareas estructuradas para la maniobra o las acciones a realizar. Esta estrategia debiera considerar, como mínimo aspectos como el mensaje a posicionar, las políticas de información y la gestión con los medios de comunicación.

Con respecto al **mensaje a posicionar**, se refiere a qué idea principal es la que se pretende instalar en la opinión pública en apoyo al cumplimiento del objetivo estratégico. Esta idea principal es relevante porque de ella derivan ideas secundarias o intermedias que permiten confluir en la principal. Asimismo, es la base para establecer el discurso o idea fuerza que el resto de los escalones subordinados deben trabajar y difundir en cada una de las tareas que realizan, logrando una coherencia en el mensaje que logre posicionar la idea principal.

Las **políticas de información** se refieren a quiénes, cómo y a través de qué medios se buscará difundir este mensaje. Aquí se debe definir y asegurar que cada integrante de la fuerza conozca el mensaje a transmitir, cuáles serán las plataformas que se utilizarán para comunicar la idea principal, incluyendo las políticas de uso de redes sociales, medios de comunicación, entrevistas, difusión de imágenes y todo cuanto pueda coadyuvar a posicionar ese mensaje que tiene efectos estratégicos. Así también, es importante generar planes de contingencia que permitan, desde la perspectiva comunicacional, reaccionar en forma adecuada ante un evento negativo o que ponga en riesgo el mensaje principal, la credibilidad o la legitimidad de las operaciones.

Finalmente, **la gestión con los medios de comunicación** es un aspecto que se recomienda sea abordado directamente por asesores comunicacionales profesionales, quienes producto de su experiencia y manejo horizontal con colegas de los medios, les permite tener una perspectiva y un lenguaje común con su contraparte, facilitando la interacción con el estamento militar. Si bien los comandantes serán permanentemente requeridos por los medios para dar entrevistas y entregar información de algún evento en particular, sus asesores comunicacionales son quienes tienen la responsabilidad de contactar, gestionar y restringir las instancias en que estos interactúan ellos. Paralelamente, se recomienda la proposición de los voceros, actores quienes tendrán la responsabilidad de transmitir la información de una manera que sea favorablemente recibida por los medios y las personas. Para determinar quiénes cumplirán esta delicada labor, se debiera propender a asignar a oficiales que cuenten con las competencias adecuadas de dicción, empatía, imagen y habilidad comunicacional. Estas características serán claves para asegurar la entrega de un mensaje creíble, completo y claro.

Lo anterior se complementa por medio de la gestión para generar la mejor relación posible con los periodistas, editores, redactores y, en general, con las personas que tengan la mayor influencia, que facilite posicionar el mensaje principal y evite crear espacios que puedan ser aprovechados para perjudicar la imagen de la fuerza o deslegitimar sus acciones.

En síntesis, existe una gama amplia de aspectos a tener presente en el ámbito de la planificación de las operaciones y que tiene directa relación con generar las ideas a transmitir y cómo informar lo que desarrolla la fuerza militar con un enfoque



positivo que aporte sinérgicamente al éxito en el desarrollo de las tareas y a la consecución de los objetivos estratégicos.

Finalmente, la clave radica en valorar permanentemente el rol que tiene lo comunicacional, tanto en cómo facilitar el cumplimiento de las misiones como en transmitir aquello que no necesariamente favorece esas tareas. Lo anterior obligará a los comandantes y sus asesores a visualizar acciones y gestiones que busquen destacar positivamente las tareas de la fuerza a través de todos los elementos que transmiten información y que son una condicionante del entorno estratégico.

Integración de las variables del TIE en la planificación y ejecución de las operaciones

Habiendo revisado las características de este entorno VUCA y las variables más relevantes que componen el escenario donde se desarrollan las distintas operaciones militares en cualquier contexto, resulta fundamental hacer una aproximación de cómo aplicar el TIE, en virtud de hacer de esta herramienta un elemento útil para los comandantes, planificadores y asesores de las distintas funciones.

Si bien no existe una sola forma de abordar la integración de las variables, ni tampoco cómo enfrentar cada situación en particular, es posible proponer los aspectos mínimos que se estima se debiera considerar para asegurar que la mayoría de los factores estén adecuadamente incorporados en la planificación, y especialmente, en la conducción.

Entre estos aspectos, el análisis de los contenidos tratados en este trabajo y la experiencia de

los últimos años, indican que para asegurar la incorporación de los conceptos del TIE se debe hacer hincapié en la aplicación de este a través de tres elementos: los asesores, la planificación y la conducción de las operaciones.

En cuanto a los asesores

El primer elemento relevante a tener en cuenta, es asegurarse que los puestos de mando cuenten con los asesores específicos para gestionar cada uno de los factores que componen el TIE.

Entonces, resulta relevante que los puestos de mando del nivel estratégico, operacional y táctico (a lo menos en el nivel de las divisiones, brigadas aéreas y zonas navales), así como las jefaturas de defensa nacional, en caso de estados de excepción constitucional, y jefaturas de fuerza regionales, en caso de elecciones populares, cuenten con una asesoría jurídica establecida, tripulada con uno o mas oficiales de justicia, conocedores y con experiencia en la aplicación de la normativa legal relativa a las atribuciones de las FF.AA. en los EEC y elecciones, pero, sobre todo, debidamente capacitados en derecho operacional. Si bien esto podría ser una cuestión obvia, la realidad indica que no todos los asesores jurídicos se han especializado en esta área.

Por otra parte, se torna necesario que los puestos de mando en estos mismos niveles, estén debidamente dotados de un departamento de asuntos civiles, a cargo de un oficial jefe asesor, que reúna las características personales y profesionales indicadas anteriormente. Este departamento debe, además, estar conformado por un equipo de especialistas que logren levantar los nexos necesarios con todas las entidades civiles que se involucran en la operación.



Finalmente, es relevante contar con una oficina o célula comunicacional, con uno o más profesionales de las comunicaciones y asesores con experiencia en comunicaciones e interacción con los medios y las redes sociales.

Asegurando estas tres áreas, dotadas de personal capacitado y medios en presencia en cada puesto de mando, se da el primer paso para la integración de las variables del TIE en las operaciones militares a desarrollar.

En cuanto a la planificación de las operaciones

El segundo elemento, luego que se ha asegurado contar con la asesoría legal, interagencial y comunicacional en la estructura de los equipos de planificación, el paso siguiente es integrar en forma efectiva sus distintos contenidos y variables en el diseño de la operación.

Para esta integración, un actor fundamental es el asesor de operaciones del Estado Mayor. El jefe del departamento de operaciones es el oficial quién, integrando todas las funciones de mando, diseña la opción que dará solución al problema militar que se enfrenta. Así, en esta función es donde deben confluir las variables que representa el TIE, por medio del trabajo integrado de diseño de la maniobra, para que las opciones que se propongan al comandante se generen, desde su concepción, integrando los factores del TIE, aseguran que estas se realicen dentro del marco legal, con el apoyo y coordinación de los organismos civiles involucrados y con una estrategia comunicacional que coopere al logro de los objetivos definidos.

Por su parte, la asesoría comunicacional, en un trabajo estrecho y dirigido por el comandante,

debe delinear el mensaje que se busca difundir por medio del empleo de la fuerza, cuáles serán las políticas de información, cómo se gestionarán los medios de comunicación y cómo se difundirá el mensaje para facilitar el cumplimiento de las tareas.

Si bien en el ámbito de un conflicto bélico resulta absolutamente pertinente la integración de estas variables del TIE desde la planificación misma, esta cobra mucho mayor relevancia cuando las operaciones están relacionadas a aquellas distintas a la guerra. Como se mencionara previamente, el trabajo conjunto con autoridades políticas y entidades civiles es fundamental para apoyar las tareas derivadas de este tipo de misiones.

Por el contrario, si estas se gestan al margen de los factores del TIE o se le da una mirada eminentemente militar, prontamente comenzarán a aparecer interferencias y descoordinaciones que no solo dificultarán, sino que probablemente impedirán que las tareas previstas se puedan cumplir en los términos planificados.

En cuanto a la conducción de las operaciones

Finalmente, el tercer elemento, una vez logrado planificar y diseñar las operaciones con una adecuada integración de los factores del TIE, y al momento de conducir dichas acciones, se requiere que cada una de las asesorías respectivas, monitoreen y controlen que los aspectos propios de cada una se vayan cumpliendo y asegurando su coordinación a medida que se suceden las tareas y sus efectos.

Por una parte, la asesoría legal e interagencial debe continuar su trabajo coordinado con la



función de operaciones, quien realiza los ajustes, genera nuevas tareas, solicita información y hace requerimientos a medida que se suceden los distintos eventos.

Por la otra, la asesoría comunicacional debe presentar al comandante las diferentes alternativas para posicionar o mantener el mensaje establecido en la planificación y cómo gestionarlo con los medios de comunicación. En este cometido, es importante la relación que implique generar entrevistas, acciones a cubrir por parte de los periodistas y eventos en los cuales se requiere la difusión correspondiente. Al mismo tiempo, esta debe mantener el nexo directo con la función de operaciones, para dar o no la cobertura necesaria que pretende fortalecer el mensaje definido.

En esta misma línea, la conformación de un plan de contingencia comunicacional, permitirá contar con lineamientos iniciales ante la ocurrencia de algún evento que perjudique o cuyos resultados no hayan sido los previstos.

Teniendo en cuenta que el proceso de las operaciones contempla que la conducción es un proceso de análisis continuo, que monitorea el resultado de las tareas asignadas en relación a los efectos esperados, al igual que el resto de las funciones de mando, la asesoría legal, interagencial y comunicacional van controlando el resultado de las acciones de la fuerza, en función a las variables que les corresponde gestionar.

En síntesis, teniendo en cuenta que estos factores del TIE son parte fundamental de cómo la herramienta militar enfrenta los requerimientos formulados por la autoridad política, que estos no están desconectados de las opciones levantadas y

que condicionan absolutamente la forma en que se emplea la fuerza, será posible abarcar la mayor cantidad de variables del entorno estratégico y con ello, diseñar la mejor maniobra o acción que permita cumplir el objetivo político trazado y asegurar el éxito y el prestigio de las FFAA.

Conclusiones

El entorno estratégico en el cual se desenvuelven las operaciones militares, cualquiera sea su naturaleza, es un ambiente extremadamente complejo, cuyos factores se presentan en un entramado de influencias mutuas que resulta difícil de controlar y modelar según las necesidades de los planificadores. No obstante, estas variables debieran ser abordadas de una manera que permita reducir la incertidumbre y facilitar la consecución de las tareas a través de la fuerza.

El triángulo de influencia estratégico propuesto en este trabajo busca que los planificadores tengan plena conciencia que, al momento de analizar la situación y generar las alternativas de respuesta, se aseguren de haber cubierto los factores principales que intervienen en cada área, evitando dejar algún aspecto del entorno estratégico descubierto. El abordar en forma detallada los ámbitos legales, interagenciales y comunicacionales, los acercará a este cometido.

Para consolidar aquello, es recomendable que los comandantes visualicen el trabajo integrado y coordinado entre los departamentos de operaciones, asuntos civiles, asesoría legal y comunicacional como una condicionante básica desde el inicio de las tareas. Si bien la doctrina militar las establece como funciones distintas, la realidad obliga a asegurar su accionar absolutamente conectados y coordinados



respecto a los efectos de estas en el entorno estratégico.

Se torna preciso entonces, reflexionar si basta con la formación profesional que estos asesores obtienen en sus respectivos procesos educativos universitarios. Quizás en ciertas circunstancias sea suficiente. Sin embargo, podría ser necesario capacitarlos en el ámbito de la planificación de operaciones militares, tal cual lo hacen los oficiales de un Estado Mayor. En este sentido, contar con asesores jurídicos especialistas en Estado Mayor, podría ser el primer paso. Luego, tener cursos especializados relativos al proceso de planificación en todos sus niveles para asesores comunicacionales, podría ser otra medida que vaya en esta dirección.

Asimismo, la formación de los especialistas en planificación militar, tanto en cursos de requisito en niveles subalternos, como en los cursos de Estado Mayor en todas las instituciones, deben dar absoluta profundidad y dedicación al análisis y gestión de estos factores en sus programas educativos, ejercicios y juegos de guerra, que permita asegurar estas variables desde la perspectiva táctica, operacional y estratégica.

Finalmente, el fundamento teórico del TIE no tiene otro objeto que, de una forma didáctica, simple de asimilar, y con una perspectiva de hacer gestión en la mayoría de las variables que intervienen en el entorno estratégico, facilitar a los comandantes, planificadores y asesores para las operaciones, desarrollar las tareas e ideas que permitan cumplir los objetivos planteados por la autoridad política y apoyar a la sociedad de la manera más completa y eficiente posible por medio de la fuerza militar.

Bibliografía

- ALLISON, William. *The Gulf War 1990-1991*, Palgrave MacMillan, New York, 2012.
- BALDONI, John. *Great Communication Secrets of Great Leaders*, McGraw-Hill, New York, 2003.
- DECRETO SUPREMO Nº 104. Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, 18 de marzo de 2020.
- DECRETO SUPREMO Nº 8. Establece las Reglas de uso de la Fuerza para las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción Constitucional que Indica, 21 de enero de 2020.
- Ejército de Chile, MOLD-02005 "Ethos del Ejército de Chile", División Doctrina, 2018.
- Ejército de Chile, RA (P) 103-A. Reglamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas del Ejército, 2001.
- Ejército de Chile, RDO-20908 Reglamento de Información Pública, División Doctrina, 2010.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998.
- FISHER, Roger; URY, William. *Getting to YES: negotiating agreement without giving in*, Penguin Books, New York, 2011.
- HILDEBRAND, Brian. Los factores sociales y el dominio humano, *Military Review*, Julio-septiembre 2016.
- Ministerio de Defensa Nacional, Doctrina para la acción conjunta de las FF.AA., 2011.



- Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa Nacional*, 2017.
- Ministerio del Interior, Ley N° 18.415. Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, 14 junio 1985.
- NYE, Jr, Joseph, WELCH, David. *Understanding Global Conflict and Cooperation: an introduction of theory and history*, Pearson, 9th Edition, 2013.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Resolución 217 Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- República de Chile, Código de Justicia Militar, Ministerio de Justicia, 19 de diciembre de 1944.
- República de Chile, Código Penal, Ministerio de Justicia, 12 de noviembre de 1874.
- República de Chile, Constitución Política de la República, 2005.
- República de Chile, Ley N° 20.357. Tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra, Ministerio de Relaciones Exteriores, 26 de junio de 2009.
- THE JUDGE ADVOCATE GENERAL'S LEGAL CENTER & School, *Operational Law Handbook*, International and Operational Law Department, Charlottesville, Virginia, 16th Edition, 2016.
- THE JUDGE ADVOCATE GENERAL'S LEGAL CENTER & School, *Operational Law Handbook*, International and Operational Law Department, Charlottesville, Virginia, 16th Edition, 2016.
- US Army War College, *Strategic Leadership Primer*, 3rd Edition, 2010.

Desafíos de las comunicaciones en las zonas de defensa: aplicar una modalidad interagencial

María Soledad Bravo Fuentes¹

Resumen

La contingencia y las crisis que afectan tanto a personas como a organizaciones nacionales e internacionales, demuestran como la sociedad se enfrenta comunicacionalmente a una serie de situaciones que se escapan a la normalidad y a la que no estamos acostumbrados. Por esto, la información pasa a ser una necesidad vital. Esta labor no solo queda a cargo de los periodistas de medios tradicionales, se debe generar un trabajo mancomunado entre los actores. Esto es lo que llamamos "relación interagencial" que surge con la finalidad de trabajar en equipo para entregar información fidedigna, con fuentes oficiales y todos en una misma línea.

Abstract

Contingencies and crisis affecting individuals as well as national and international organizations show how society is facing a series of situations in terms of communication that are out of the ordinary and to which we are not used to. For this reason, information becomes a vital need. This task is not only the responsibility of journalists from traditional media; a joint work must be generated among the actors. This is what we call "inter-agency relationship" that arises with the purpose of working as a team to deliver reliable information, with official sources and all on the same line.

1 Periodista de la Universidad Gabriela Mistral. Se desempeñó en medios radiales (Radio Portales, Agencia Prensa Orbe) y escritos (Diario Estrategia). formó parte del Departamento Comunicacional del Ejército. Cuenta con Diplomados de Corresponsales de Defensa, de Sociología Militar, Magíster en Sociología Militar y de Historia Universal, en la Universidad de Chile. Participó en la MINUSTAH como Periodista del Batallón Chile en Haití el año 2006, fue asesora del mando en Cuarteles Generales de Emergencia en las ciudades de Temuco (enero a marzo 2019) y La Serena (octubre 2020), Periodista del DEPCOM desde el año 2014 a la fecha, cumpliendo, además tareas de "docente" de la Unidad de Aprendizaje Gestión Comunicacional.



Palabras clave

Periodistas
Prensa
Medios de comunicación
Crisis
Emergencia
Interagenciales
Catástrofes

Keywords

Journalists
Press Media
Crisis
Emergency
Interagency
Catastrophes

Introducción

Los cambios sociales, crisis financieras e inestabilidades políticas, han generado inseguridades de un país, tanto en el nivel interno como externo. La consecuencia inmediata ha sido el surgimiento de un público ávido de información que busca mantenerse actualizado y de manera instantánea.

Lamentablemente, cuando estamos en crisis, existen muchas fuentes de información que no son fidedignas y que solo llevan a confusión, creando rumores, generando inseguridad en la población. Es por esto, que muchos países han implementado leyes que regulan la llamada “relación interagencial” entre las fuentes oficiales de gobierno, de empresas e instituciones públicas, entre ellas destaco Colombia con la Ley N° 229 de julio de 2002, Puerto Rico Ley N° 145 de 1995 que fue modificada por la Ley N° 167 de agosto de 2005 y España con la Ley N° 39 y 40 de 2015.

Eficiencia y efectividad en las comunicaciones

Estamos de acuerdo que las comunicaciones en general son de vital importancia en el diario vivir, facilita la convivencia y genera un vínculo entre la sociedad. Además, la evolución de las sociedades ha generado cada vez más, un espacio importante en el rol de las comunicaciones. Para todos, las comunicaciones deben ser de calidad y efectiva para que sea comprendida y aceptada por la sociedad.

Si vemos la definición de la palabra “comunicar” que establece la Real Academia Española de la

Lengua (RAE 2012)² es definida como “la transmisión de señales mediante un código común para emisor y receptor”. Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre cómo los profesionales que trabajamos en instituciones públicas, respondemos comunicacionalmente a emergencias. Muchas veces estamos ajenos a ese “código común”. Debemos recordar que la participación institucional en emergencias no es independiente ni utiliza capacidades autónomas.

Un trabajo cruzado entre las instituciones es lo más favorable, ya que existen buenas coordinaciones y análisis de las situaciones desde distintas perspectivas. Este es el llamado trabajo “interagencial” mancomunado en emergencias, que genera un efecto psicológico impagable, ya que en el proceso de búsqueda y trabajo de la información existe coordinación entre las distintas fuentes, lo que genera una sensación de confianza, seguridad y objetividad en el manejo y envío de la información al ser un trabajo realizado en equipo.



Reunión de coordinación entre el jefe de la Defensa en La Araucanía con las autoridades regionales, previo punto de prensa, marzo 2019.

Fuente: Archivo de la autora.

2 Definición de Comunicación RAE, edición año 2012



Una adecuada toma de decisiones, un buen trabajo en equipo, la habilidad de dejar de lado los propios intereses, tener la capacidad de pasar de un yo a un nosotros, genera la sensación simbólica y real de que el foco de nuestros esfuerzos se centra en un solo objetivo... el que necesita ayuda.

Siempre es importante informar, entregar datos, despejar incertidumbres y disminuir la angustia en las personas.

La comunicación hoy y mañana

Pero el aumento de noticias y la generación de contenidos y de manera cada vez más instantánea las audiencias y usuarios de redes sociales demandan información veraz y oportuna a través de diversos formatos. De acuerdo con el estudio "Digital 2021", la cantidad de usuarios de redes sociales en Chile creció un 6,7% con respecto al año pasado (2020), lo que significa un incremento de 1 millón de personas. El informe también indica que el 98,8% se conecta a través de dispositivos móviles. Esto ha generado las llamadas *fake news* o noticias falsas.

En el que se podría llamar como el primer estudio empírico de opinión pública sobre noticias falsas en Chile, "*The Paradox of Participation versus Misinformation: social media, political engagement and the spread of misinformation*", publicada en el diario científico digital *Journalism*, se da a conocer cifras estadísticas plasmadas en una encuesta llevada a cabo por la Universidad Católica de Chile y en una muestra nacional de usuarios de Internet durante los años 2017 y 2018, más de un 75% de los encuestados informaron estar

al tanto de al menos cuatro afirmaciones que eran falsas.

Han sido muchos los mensajes que no constituyen una realidad y en muchas oportunidades generan alarmas innecesarias, incluso se han viralizado recomendaciones que no se ajustan a la realidad, confundiendo a la población.

Las comunicaciones en general resultan ser de vital importancia en el diario vivir, facilitan la convivencia, unen comunidades, las personas comparten códigos. Durante la evolución de la sociedad siempre ha sido relevante el espacio que ocupa el comunicar entre los diversos procesos que en un determinado grupo humano se establecen. Y en estos, la comunicación debe ser de tal calidad y efectividad que permita la comprensión y aceptación de quienes comparten un territorio, creencia o acción específica.³

Experiencia chilena: una falta de confianza

En los últimos dos años, Chile, se ha visto enfrentado a situaciones extremas que han afectado la institucionalidad vigente. Estos son el llamado "Estallido Social" y la "Pandemia SARS-COV-2". Ambas generaron la aplicación del Estado de Excepción Constitucional de Emergencia y Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por calamidad pública. En el primero, las FF.AA. contribuyen a mantener el orden interno y seguridad nacional. En el segundo se dispone que medios humanos y materiales vayan en apoyo de la ciudadanía, trabajando en conjunto con las autoridades locales.

3 PARADA, Miguel, artículo "Comunicación Interagencial en emergencias cotidianas" publicada el 15 de agosto de 2018 sitio web: www.emol.com



Reuniones de planificación en el Cuartel General de Emergencia en Iquique octubre 2020.

Fuente: Archivo de la autora.

Las situaciones descritas y la rapidez en cómo se dieron estos sucesos generaron, en un principio, la falta de información, noticias con fuentes incomprobables y especulaciones. El resultado fue de gran incertidumbre en muchos sectores de la sociedad. Recordemos que, por diversas causas, existía una desacreditación de algunos medios (en su mayoría televisivos), criticados por sectores de falta de objetividad. Según una investigación realizada por Reuters Institute en conjunto con la Universidad de Oxford, da cuenta que el porcentaje de chilenos que dice confiar en los medios bajó de 53% en 2018 a 30% en 2020. El estudio además relaciona a los medios con la elite, el poder, incluso con la difusión de noticias falsas.

Si a lo anterior se suma la desconfianza de la ciudadanía hacia distintos sectores (políticos, judiciales, educacionales) la suspicacia comenzó a cundir en el país. El 3 de marzo del 2020 fue la fecha donde la gestión comunicacional de todos los estamentos públicos y privados fueron puestos a prueba, ya que se confirmó el primer caso importado de SARS-COV-2, más conocido como Coronavirus, donde las autoridades gestionaron desde un principio una comunicación mucho más fluida.

Hay que destacar, que desde la perspectiva de la comunicación de crisis el tiempo se divide en el antes y el después. Es decir, en una crisis las comunicaciones siempre deben tener un plan de acción, que es definido por lo que sucedió en el antes. Es el momento para saber qué se dirá, quién lo hará, en qué condiciones, cuáles son las etapas que podrían suceder y cómo enfrentarlas.

Necesidad de una comunicación interagencial

Con el tiempo y como resultado de las gestiones de comunicación interna y externa implementadas y habiendo, desarrollado un sistema comunicacional compartido, entre medios, gobierno, organismos estatales, FFAA., etc., todos pasaron a formar un conjunto de profesionales dispuestos a informar y a compartir información relevante para la ciudadanía. Es así que la postura de los organismos públicos y privados resaltó la importancia que tienen las comunicaciones y que debe estar en el centro de nuestra estrategia ante crisis. Lo anterior, gracias a un giro radical que implementaron para imponer una comunicación pública e inclusiva.



Punto de prensa del comandante del Cuartel General de Emergencia en La Serena, GDB Jorge Morales y de la Intendenta Lucía Pinto. Octubre 2020.

Fuente: Archivo de la autora.



Finalmente, se logró una coordinación entre todos los actores, generando un “todo permanente” lo que dio como resultado la necesidad de informar “a un todo permanente” manteniendo armonía entre los participantes y generando acciones que se conjugan en determinadas situaciones de las emergencias en función de un mismo objetivo. Este es el trabajo coordinado y en equipo.

De esta forma, los procesos y labores de control, implementación de cordones sanitarios, seguridad y ayuda a la comunidad pueden ser eficiente y eficaces y generar el contexto de ayuda mutua. Esto se logra a través del trabajo en conjunto “sistemas intergeneracionales”, clave para mejorar la eficiencia y efectividad de los medios de comunicación que entregan al público información relevante.



Reunión de planificación de participantes en el Cuartel General de Emergencia en La Serena (Carabineros, Armada, PDI, Bomberos). Octubre 2020.

Fuente: Archivo de la autora.

Este trabajo no ha sido fácil de implementar en nuestro país, ya que aún existe la tendencia de difundir noticias privilegiando la inmediatez antes que la fuente y aún existe el “golpe noticioso”. A pesar de lo señalado, cuando se dan situaciones de catástrofes naturales y antrópicas, surge una tendencia en compartir información, ya que al ser situaciones extremas no todos los medios

tienen capacidad de ir al lugar del hecho noticioso, grabar o tener imágenes y, además, se privilegian fuentes oficiales.

¿Por qué? Porque está comprobado que la comunicación basada en la confianza, eficacia y precisión entre los organismos y actores durante el proceso de generación de acciones resolutorias en las comunicaciones, aumenta el rendimiento y en consecuencia sus decisiones llevan la incorporación de una “comunicación de calidad”. Así, la calidad de la comunicación que se entregue a la ciudadanía tendrá un impacto inmediato, logrando que el público tome medidas sobre sus decisiones.

Podemos decir tajantemente que la comunicación y el contacto entre personas sigue siendo un elemento fuerte, seguro y de confianza. Si los actores comunicacionales en situaciones de emergencia y catástrofes logramos conversar y reconocernos, volveremos a nuestro eje común: “la comunicación”.

Hoy, en plena pandemia, podemos decir que existe una verdadera necesidad de informar y se hace en conjunto, de manera que los periodistas de medios, del sector Interior, defensa, salud, y otras instituciones se alinean teniendo todas las mismas informaciones, datos y estadísticas. No hay que olvidar que, a pesar de lo señalado, cada medio mantiene su línea editorial y privilegian una noticia ante otra, pero sí se puede decir que tienen un rol fundamental y mantienen a la ciudadanía informada.

¿Qué es la comunicación intergeneracional?

Estamos todos de acuerdo que el intercambio de información es clave, se rompen barreras y se



generan vínculos entre los profesionales de las comunicaciones, todo con la finalidad de mantener un discurso común y fidedigno, basado en fuentes oficiales.⁴

Esto es el trabajo interagencial. Si se aplica a las comunicaciones, podemos decir que se define como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos comunicacionales, en compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Es decir, la labor interagencial es la capacidad de comunicación entre distintos sistemas con diferentes datos en muchos formatos de modo que la información pueda ser compartida, accesible desde varios entornos y comprendida por cualquiera de ellos.

Para materializar esto de manera correcta, se establecen procedimientos mediante los cuales será posible la comunicación para el intercambio de información. Esta tendencia genera un espacio para compartir y estar al día en cuanto a la información. En ciertas ocasiones, los organismos e instituciones que deben liderar las tareas de contención ante una emergencia, emplean redes de comunicación compatibles. Bajo este escenario la comunicación interagencial emerge como un concepto que juega un rol clave en el éxito de las comunicaciones de emergencia.

Cabe destacar que este concepto no solo se aplica a las comunicaciones. Es una tendencia que se está implementando en muchas áreas, como son la tecnología, defensa, educación, cultura y deporte, entre muchos otros. Se ha comprobado que el trabajo en conjunto en un área específica tiene como resultado mayor eficiencia y eficacia

en procedimientos de aplicación de estrategias, mejorar la calidad y la obtención de un resultado de mejor calidad.

Comunicación interagencial, una experiencia personal

La importancia del intercambio de información entre los actores que participan en una situación de crisis es más que importante. Como periodista del Ejército, me ha tocado integrar varios cuarteles generales de emergencia, formando parte del grupo asesor. Este puesto hoy es esencial, a través de una buena gestión comunicacional se puede minimizar situaciones, enfatizando otros aspectos.

En estos cuarteles de emergencia, la relación que se daba entre los departamentos comunicacionales del Ministerio de Defensa, la Gobernación, Intendencia, las FF.AA., de Orden y Seguridad, era constante, permanente y fluido. El trabajo mancomunado nos ayudó a informar eficientemente a los medios de comunicación. A pesar de lo anterior, aún no existe un procedimiento establecido por las autoridades, lo que sí se da es la formación de una reunión de coordinación diaria, donde participan los actores comunicacionales y se definen caminos a seguir.

La gestión de los profesionales de las comunicaciones era 24/7, ya que además del trabajo con los medios de comunicación social y de los departamentos comunicacionales institucionales, teníamos un trabajo que se realizaba todos los días en conjunto con periodistas del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y de la Gobernación para generar lecciones aprendidas.

4 MOLANO APONTE, Diego. *“La coordinación interagencial como generadora de valor público y transformación social”*, año 2001, p. 83, segunda edición. Bogotá Colombia.



Esta misión es considerada fundamental. El despliegue de personal luego del 27F, generó la incorporación de periodistas en los cuarteles generales de emergencia. Gracias al análisis de esa catástrofe, los periodistas comenzaron a formar parte del cuartel general de emergencia desde el primer día, y con el tiempo su labor es parte del día a día, en la asesoría, difusión, coordinación y realización de comunicados de prensa (entre muchas otras labores anexas).

Conclusión

A través del tiempo, las comunicaciones sociales han venido adquiriendo más importancia y van de la mano con el desarrollo de un país. La información es vital para que la ciudadanía tenga herramientas de participación en la vida republicana. Por ende, el trabajo de los medios y sus periodistas cada vez es más esencial para los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos de un país.

Debido a su importancia, países europeos han implementado en sus legislaciones lo que llamamos comunicación interagencial, que se refiere al intercambio de información clave entre actores de distintas áreas para generar un resultado más óptimo. Bajo esta premisa, sectores como los tecnológicos, educación y defensa entre otros se encuentran cooperando a través de las comunicaciones interagenciales, donde las comunicaciones son fundamentales para un exitoso resultado.

Si aplicamos este concepto en nuestro país y en el ámbito de la defensa encontramos que hoy se da esta comunicación interagencial, lo que queda de

manifiesto en las últimas situaciones de crisis que ha vivido el país, donde el nexo existente entre los profesionales de las comunicaciones de las FF.AA., de Orden y Seguridad, con los periodistas del MDN, del Interior y de los gobiernos regionales es fluida y continua.

El resultado de la aplicación de la comunicación interagencial es que el manejo comunicacional en situaciones de crisis nacional ha tenido una línea común, un discurso único, trabajado y coordinado entre los distintos estamentos involucrados. Así podemos decir que, en el área de comunicaciones en situaciones de crisis, se da un intercambio permanente de información, lo que genera lecciones aprendidas para ir, cada vez, mejorando en varios aspectos, entre ellos el de las comunicaciones.

Bibliografía

- Plan Nacional de Protección Civil (Ex Plan Nacional de Emergencia) Decreto N°156, 12 de marzo 2002.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Claudia. noviembre 2013, "Estrategia de comunicaciones internas para el grupo interagencial de comunicación", *Revista Espacios*, Volumen 39 (N°24), p. 20, Guayaquil, Ecuador.
- Organización para las Naciones Unidas (ONU), División de Comunicación Estratégica, *Documento de Ceremonia de Apertura de Firma de Acuerdo Regional sobre Acceso a la información y participación pública*. Nueva York, Estados Unidos, marzo. 2018.

El desarrollo tecnológico y sus implicancias en la seguridad del Estado

Mario Arteaga Velásquez¹

La sociedad, en principio y de manera general, asume que el desarrollo tecnológico y los procesos de cambio e innovación que se le asocian, contribuyen a mejorar las condiciones económicas y sociales, para elevar los niveles de bienestar de las personas. Esto, no se aleja de la realidad, porque mucho de ello ocurre y sus efectos se pueden apreciar en el desarrollo de la industria y de la economía, en las relaciones comerciales privadas e interestatales, en el desarrollo de tecnología que beneficia la salud y en el impulso de una mejor infraestructura crítica, entre muchos otros efectos fáciles de identificar.

Sin embargo, también se debe considerar que los efectos del citado desarrollo tecnológico, generan cambios y promueven la innovación en el contexto de la defensa y de la seguridad del Estado, porque contribuyen a la aparición de tecnología y de sistemas de armas de relevancia estratégica, que pueden modificar las relaciones de poder y la capacidad de influencia de algunos Estados sobre otros. Es más, también pueden ser la causa de una competencia por las nuevas tecnologías que, por lo general, producen inseguridad, rivalidad y modifican las relaciones interestatales.

En el campo de la sociología de la ciencia, se sostiene que el desarrollo tecnológico es un proceso científico que se mantiene en el tiempo y, por lo mismo, es difícil, por no decir imposible, establecer cuáles son sus propósitos y alcances verdaderos. Relacionado con esto, Thomas Kuhn sugiere,

1 General de División (R) del Ejército de Chile. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa y con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Diplomado en Gestión Educacional, Pontificia Universidad Católica. marioarteagav@gmail.com





en su obra “La estructura de las revoluciones científicas”, que la ciencia no satisface intereses “*turbios para fines más o menos inconfesables*” (Beltrán, 1995: 210),² manifestando, con sus expresiones, una visión positiva de los efectos de la producción científica que impulsan el desarrollo tecnológico. El planteamiento de Kuhn no se ha asumido como verdad absoluta y su aceptación es relativa, por lo tanto, se mantienen las dudas, especialmente en el ámbito interestatal, donde los Estados manifiestan su inseguridad, no solo en el ámbito científico, sino que también en el ámbito político, dando paso a la desconfianza y a la aparición del conocido Dilema de Seguridad.³

Lo anterior, es más complejo cuando la intención de desarrollo tecnológico se declara en políticas exteriores que generan dudas con respecto a la “sinceridad” de lo que allí se expresa, porque tal como lo manifiesta Merle (2003),⁴ con lo cual se concuerda, si esa sinceridad es relativa es probable que dicha política se esté utilizando para ocultar otros propósitos del Estado que la proclama. En la práctica, con respecto al desarrollo tecnológico, es probable que en esas políticas se ofrezcan acuerdos de cooperación, que en el futuro signifiquen dependencia y se conviertan en mecanismos de presión política y económica, entre otras probabilidades.

Muchos de los avances tecnológicos que aportan al incremento del poder militar, aún pueden ser regulados empleando herramientas de control establecidas y aceptadas internacionalmente. Sin embargo, existen

otros, como la producción de armas biológicas y nucleares, que se desarrollan amparadas en el secreto, conduciendo a la sospecha de que ello sí podría emplearse para fines más o menos inconfesables y turbios, en oposición a lo manifestado por Kuhn. Se agrega a lo anterior, que la letalidad y el peligro que reviste ese tipo de armas genera altos niveles de inseguridad debido, especialmente, a las dificultades para controlar su desarrollo y para regular su empleo.

De acuerdo con León Serrano (2020: 381-384),⁵ el desarrollo tecnológico tiene asociado riesgos, que él ha denominado “riesgos tecnológicos estratégicos”, los que deben ser analizados cuidadosamente para implementar medidas de mitigación de sus efectos. Actualmente, pudiera ser que uno de los mayores riesgos se encuentre en la ausencia de regulaciones internacionales, que permitan limitar el desarrollo de la tecnología, especialmente aquella que ponga en peligro la vida humana y el medioambiente. Se agrega a lo anterior, la ausencia de regulaciones que permitan ejercer el control internacional.

Con respecto al desarrollo tecnológico, también se debe tener presente que él se relaciona con uno de los elementos del poder nacional, precisamente con las capacidades militares, que, de acuerdo con el paradigma realista, consideran la tecnología como uno de sus componentes principales y se le distingue como “*el factor material más importante del poder político de un Estado*” (Morgenthau, 1986: 43).⁶

2 BELTRÁN, Antonio, *Revolución Científica, Renacimiento e Historia de la ciencia*, Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1995.

3 Se refiere al fenómeno que afecta a los Estados cuando estos advierten que sus pares poseen capacidades estratégicas superiores, que rompen el equilibrio de poder, produciendo inseguridad y generando condiciones para una competencia en el contexto de la obtención de capacidades militares, entre otras.

4 MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial, 2003.

5 LEÓN SERRANO, Gonzalo, *Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020.

6 MORGENTHAU, Hans. *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.



Por otra parte, el desarrollo tecnológico también ha incrementado la complejidad del escenario multidimensional, porque los cambios que este genera obligan a quienes son los responsables de la seguridad y la defensa a enfrentarse con nuevas tecnologías, caracterizadas por su disponibilidad, facilidad de adquisición, simplicidad de empleo y, en algunos casos, por su alto nivel de letalidad. Al respecto, concordando con Kissinger (2016),⁷ los cambios que se derivan del desarrollo tecnológico pueden hacer más complejo el ámbito de la seguridad del Estado. Igualmente, se concuerda con la advertencia que realiza el Ministerio de Defensa del Reino Unido cuando se refiere al progreso tecnológico asociado a la Cuarta Revolución Industrial y manifiesta que los avances podrían tener “*implicaciones extensas y desafiantes*” (Centro de Desarrollo, Conceptos y Doctrina, 2014: 5)⁸ y que ello debe ser asumido por los Estados en beneficio de su propia seguridad.

Actualmente, la seguridad estatal está sintiendo, con fuerza, los efectos del desarrollo tecnológico por la relevancia estratégica y política que este tiene. Es lógico que así sea, porque la existencia de drones con capacidades de vigilancia y de ataque, sistemas de armas autónomas, nanotecnología, armamento láser (aun en desarrollo) y nanosatélites, entre otros avances, incrementan los riesgos y amenazas y, en tal sentido, la tarea de proporcionar seguridad al Estado se hace cada vez más compleja; primero, porque se percibe que la posibilidad de producir mayor daño se ha incrementado y; segundo, porque se dificulta, aún más, la identificación y localización de los potenciales agresores, con lo cual el anonimato estratégico y político se ve favorecido, especial-

mente, cuando se accione en el ciberespacio, porque las particularidades de esta dimensión contribuyen a poner en práctica el principio de la sorpresa, favoreciendo el encubrimiento de las acciones que se llevan a efecto, lo que dificulta la acción de respuesta por parte del Estado agredido.

En el desarrollo tecnológico, también se advierten tendencias que, en el contexto de la seguridad del Estado, deben ser analizadas e incorporadas al análisis y a la toma de decisiones, con agilidad política y estratégica, para así evitar vulnerabilidades y amenazas que pongan en peligro dicha seguridad. Entre las citadas tendencias destacan: disponer de tecnología avanzada capaz de interoperar con agilidad estratégica; alta disponibilidad de inteligencia para atenuar los efectos de la amenaza en el escenario multidimensional, especialmente cuando ella acciona en el ciberespacio; desarrollo de capacidades para enfrentar amenazas como el terrorismo y los delitos cibernéticos; y modificaciones de los procesos de formación política y estratégica, que implican un cambio de mentalidad para anticiparse a los desafíos, asumir riesgos y desarrollar la resiliencia que permita realizar esfuerzos de alta exigencia física y psicológica, de manera persistente.

Es indudable que el desarrollo tecnológico, por una parte, aporta nuevas capacidades que potencian el poder nacional, pero por otra, también produce desequilibrios tecnológicos que pueden transformarse en limitaciones, vulnerabilidades y, finalmente, en amenazas para la seguridad del Estado. Asumiendo como propio este escenario, es fundamental comprender los alcances del desarrollo tecnológico y de las tendencias que le acompañan, para así poder desarrollar esfuerzos, de todo orden,

7 KISSINGER, Henry. *Orden Mundial*, Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

8 Centro de Desarrollo, Conceptos y Doctrina (2014), *Doctrina de Defensa del Reino Unido*, Reino Unido: Ministerio de Defensa.



que contribuyan a la creación, innovación e implementación de capacidades tecnológicas que a lo menos mantengan el equilibrio, sin abandonar la intención de alcanzar ventajas que aporten más a la seguridad. Para ello, algunos Estados, fundamentalmente las potencias mundiales, orientan sus esfuerzos a conseguir el liderazgo tecnológico por la vía de la invención, de la inversión, de la implementación oportuna y, manteniendo un ritmo de desarrollo tecnológico que les permita establecer tendencias en este ámbito. Por otra parte, Estados con menores capacidades, optan por la cooperación tecnológica y la asociación estratégica, sumando iniciativas para atraer a inventores e inversionistas que contribuyan a mantener algún grado de independencia en cuanto a tecnología. Como sea, lo fundamental es conseguir que el desarrollo tecnológico se convierta en un aliado y no constituya una amenaza para la seguridad del Estado.

En el contexto de la amenaza, el desarrollo tecnológico también favorece el conflicto híbrido⁹ porque proporciona capacidades que permiten accionar en la zona gris¹⁰ con mayor libertad de acción, amparado en el anonimato y aumentando los niveles de incertidumbre. Esto, constituye un riesgo importante, sino una amenaza, para la seguridad del Estado, porque dificulta los procesos de toma de decisiones políticas y estratégicas relacionadas con dicha seguridad, obstaculizando la práctica de la iniciativa y generando pérdida de libertad de acción. Por lo anterior, es indispensable poseer capacidades tecnológicas

que permitan detectar y contrarrestar las acciones del adversario, manteniendo –idealmente– una ventaja tecnológica que potencie la propia seguridad.

Sin duda, el desarrollo tecnológico tiene repercusiones estratégicas que, por una parte, pueden incrementar el poder nacional del Estado o, en el caso contrario, cuando no se consigue dicho desarrollo, instala al Estado en una condición de inferioridad que se agrava por la inmediata sensación de inseguridad que produce la ruptura del equilibrio de poder. También, tiene repercusiones políticas porque las relaciones interestatales se complejizan; primero, porque se genera desconfianza mutua; segundo, porque se inicia una competencia por la superioridad; tercero, porque se inicia una relación de conflicto; y, cuarto, porque la mayor disponibilidad contribuye a la práctica del conflicto híbrido que por sus particularidades es difícil de controlar, pudiendo conducir al conflicto armado.

Finalmente, el desarrollo tecnológico puede fortalecer la seguridad del Estado. Pero, en una situación negativa, puede constituir una amenaza para dicha seguridad. Esto, obliga a que los responsables de proveer este bien público, que es la seguridad, realicen esfuerzos para evitar la desventaja tecnológica promoviendo el desarrollo en ese campo, con independencia y a través de la atracción de inversionistas e inventores, sin desechar la cooperación que, previamente, debe dilucidar las dudas y la desconfianza que plantea Merlé.

9 Para los fines de esta visión, se entiende que el conflicto híbrido corresponde a la forma de interacción interestatal, donde se desarrollan acciones tanto convencionales como asimétricas, retardando o evitando el empleo de las capacidades militares convencionales. La capacidad tecnológica del Estado favorece el accionar asimétrico porque permite realizar ataques contra infraestructura crítica, intervenir las comunicaciones, atacar los sistemas financieros y potenciar las operaciones de desinformación, entre otros.

10 En una aproximación al concepto de "zona gris", se entiende que ella corresponde al espacio de acción interestatal donde se dificulta la identificación de los actores, donde las actuaciones de estos no constituyen un reto suficiente para justificar una respuesta fuerte debido a que no es posible demostrar que se han sobrepasado los límites de los acuerdos y del Derecho Internacional Público. Además, se acepta que, en esa zona, la frontera entre la seguridad interior y exterior del Estado se hace difusa y, como consecuencia de ello, la incertidumbre se incrementa y la toma de decisiones se dificulta.

Gestión del conocimiento en el Ejército de Tierra de España

Teniente Coronel Felipe Olea Popelka¹

Las Fuerzas Armadas en España se encuentran en un proceso de modernización y reestructuración, considerando las condiciones actuales, los escenarios futuros con horizonte al 2035 y los objetivos planteados como fuerzas integrantes de la UE y OTAN. Lo anterior, ha llevado a reflexionar acerca de los componentes conceptuales de la transformación.

Se ha definido, a nivel ministerial, que la Transformación Digital (TD) será el pilar de cambio. Esta conlleva dos elementos de base: lo primero es la gestión de procesos de trabajo, identificando tareas y funciones asignadas; debiendo levantar mapas de procesos, identificando en ellos, relaciones y flujo dentro de la estructura organizacional.

La segunda base de la TD es la gestión de la información y el conocimiento. Acerca de este último elemento es que se centra esta visión; en el cómo el Ejército de Tierra de España (ETE) ha diseñado una planificación estratégica de transformación, llamada Fuerza35, donde se pone esfuerzo en levantar mapas de procesos de la estructura orgánica, incrementar tecnologías y, especialmente, en la de gestionar el conocimiento.

Abrazando el concepto como guía de desarrollo

Dando cumplimiento a la Directiva ministerial que orienta a que: *"Este concepto, también debe utilizarlo de la mejor*

1 Oficial de Ejército y especialista de Estado Mayor. Es profesor Militar de Academia en la asignatura de Geografía y Geopolítica. Licenciado y Magíster en Ciencias Militares, ambos otorgados por la Academia de Guerra, Magíster en Educación de la Universidad Mayor. Actualmente se desempeña como Oficial de Enlace en Mando de Adiestramiento y Doctrina, en el Ejército de Tierra de España. felipe.olea@ejercito.cl





manera posible, como recurso de importancia vital para comprender las situaciones, tomar las decisiones oportunas y ejecutar adecuadamente las acciones que de estas se derivan. La gestión de dicho conocimiento debe ser un centro de gravedad, una función 'de mando y del Mando' y, como tal, planificada, dirigida, coordinada y controlada en el marco del Sistema de Mando y Dirección del Ejército".²

Este planteamiento desde el nivel político se hace realidad en el ETE, como pilar de concepto de cambio en el organismo matriz de planificación, que define la arquitectura del diseño de la Fuerza, y en la doctrina y la educación en el Ejército.

Desde el año 2018, el ETE, a través del Estado Mayor del Ejército (EME) y el Mando de Adiestramiento y doctrina (MADOC), el símil del Comando de Educación y Doctrina (CEDOC) en Chile, han desarrollado la reflexión conceptual y de aplicación de la Gestión del Conocimiento.

El ETE ha establecido incorporar a su patrimonio el conocimiento, como un recurso más, al menos al mismo nivel que los recursos humanos, materiales y financieros. Para lo cual, en marzo de 2021, han publicado el concepto derivado denominado: "La Gestión del Conocimiento en el Ejército De Tierra".

En el ETE se han impuesto como misión que: *"debe convertirse en una organización que reconozca y explote el valor y la importancia del conocimiento tanto personal como corporativo del que dispone, y que lo gestione adecuadamente".³*

El objeto de la Gestión del Conocimiento es asegurar la disponibilidad del conocimiento crítico requerido por las personas que integran una organización para garantizar la realización, con la máxima eficacia, de las funciones y tareas asignadas.

El ETE en su doctrina ha definido que: *"necesita conocer cómo obtener información y como transformarla en conocimiento de la manera más eficaz posible. Este hecho es singularmente evidente e importante en el entorno operativo, cuyo carácter multidimensional es de tal complejidad que solo puede controlarse eficazmente si se dispone de la información necesaria y suficiente".⁴*

Por ello, para el ETE, la información ha pasado de ser considerada tradicionalmente un multiplicador de fuerza en el combate. Sin ella, y sin el conocimiento que genera, el ejercicio del mando resulta absolutamente ineficaz al carecerse de los elementos de juicio necesarios para fundamentar las decisiones.

¿Qué es el conocimiento para el ETE?

Para la comprensión del concepto, se debe aclarar la definición y jerarquización de los siguientes términos: información, conocimiento, datos, comprensión y sabiduría. La relación entre ellos obedece a una jerarquía cognitiva.⁵

El ETE, los define de la siguiente manera:⁶

Un dato: es una señal, observación carente por sí misma de significado o de relevancia, que no

2 Ministerio de Defensa de España. Estrategia de la información. Madrid, 2017.

3 Ejército de Tierra de España. Gestión del conocimiento Concepto derivado 01-18. Granada, 2021.

4 *Ibidem*.

5 ROWLEY, Jennifer (2007). The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. Journal of Information science, pp.163-180.

6 Ejército de Tierra, *op. cit*.



aporta nada sobre el porqué de las cosas y no es orientativa para la acción. El dato es cuantificable y fácil de estructurar y de transferir.

La información: es el resultado de “dar forma” a los datos, aplicando a un conjunto de ellos un determinado proceso, un orden estructurado, una correlación, que permiten interpretarlos para conseguir que dicho conjunto tenga un significado y pueda resultar útil posteriormente. Un conjunto de datos se convierte en información cuando se les añade un contexto y una utilidad.

El conocimiento: es información que ha sido seleccionada, analizada y evaluada con base en la experiencia y el “saber hacer” de quien trata de elaborarlo; es la información combinada con experiencia y reflexión.

El conocimiento se elabora para dar respuesta a una cuestión que nos interesa, y por ello supone un plus en relación con la información de la que se ha partido para su elaboración: tiene una funcionalidad, puede aplicarse, permite a cada uno a su nivel tomar decisiones y realizar sus actividades.

La comprensión permitiría no solo conocer una situación, sino “penetrar” en ella hasta apreciar perfectamente sus porqués. La sabiduría, considerada en este nivel de la jerarquía cognitiva, llevaría al conocimiento más profundo posible de una situación y a formular juicios de valor óptimos sobre ella. Alguien que posee la sabiduría está en mejores condiciones que otro para aplicar su conocimiento a la obtención de los resultados deseados.

Tipos de conocimiento

El ET considera cuatro tipos de conocimiento, de los que se deduce la razón de ser y base de la creación y gestión del conocimiento:

Por una parte, el **conocimiento explícito**, que puede expresarse con palabras, números y símbolos elementales y, por ello, es apto para ser transmitido de un individuo a otro a través de algún método de comunicación formal y de forma sistemática.

Por contraposición, el **conocimiento tácito** es difícil de codificar, formalizar y transmitir, ya que se materializa en un conjunto de percepciones subjetivas y emociones, que reside en la mente de las personas y está por ello asociado a experiencias personales o a modelos mentales. El ETE ha observado procesos de gestión del conocimiento en otros ejércitos de la OTAN, identificando que el Ejército de EE.UU. estima que el conocimiento tácito supone entre el 80 y el 90% del conocimiento total.⁷

Además, se considera que, el conocimiento es colectivo cuando resulta fácil de compartir y es patrimonio de la organización que lo ha creado y difundido.

En cambio, el conocimiento individual es el creado por un determinado individuo que, si lo pone a disposición de una organización, pasa a formar parte del conocimiento corporativo de esta.

El ciclo del conocimiento en el ETE.

El ETE considera en su concepto de doctrina que: *“el conocimiento está sometido a un ciclo*

7 Según su Field Manual FM 6-01.1 “Knowledge Management Section”, Headquarters, Department of the Army, EE.UU., de agosto 2008.



de vida que tiene como requisito previo y punto de partida la identificación de las características y elementos esenciales de los conocimientos que ya están disponibles en dicha organización y de aquellos otros que le resultan necesarios para cumplir sus objetivos”⁸

Una vez identificado el conocimiento necesario, se inicia el ciclo, cuyas fases principales son: creación, organización, difusión aplicación y mantenimiento.

Con la creación se pone en marcha un nuevo proceso de identificación, en este caso del conocimiento útil y relevante, capaz de dar respuestas a las necesidades planteadas y que, a través de las adaptaciones pertinentes, pueda convertirse en conocimiento corporativo.

Por otra parte, determinados individuos de la organización o ajenos a ella, disponen de un conocimiento tácito y privado en relación con lo que se persigue, que pueden transformar en explícito y corporativo.

En conjunto, para crear conocimiento, las organizaciones cuentan con un capital intelectual constituido por la información intangible-no visible, no registrada, que cada organización posee como valor potencial; este capital intelectual es el resultado de tres contribuciones:

- Capital humano, es el activo intangible por excelencia del capital intelectual de una organización y contiene el “saber hacer” de ella.
- Capital estructural, que se refiere a la infraestructura que hacen posible el desarrollo del trabajo en la organización, la integración de

sus miembros con los procedimientos, metodología y las tecnologías adecuadas.

- Capital relacional, constituido por las interacciones dentro de la organización y de esta con otras organizaciones externas.

Organizar el conocimiento implica su estructuración y tratamiento. Para estructurar, hay que categorizar y codificar el conocimiento disponible de acuerdo con criterios que faciliten su almacenamiento, mantenimiento, acceso e interrelación.

La difusión consiste en “poner en circulación” el conocimiento, haciendo que fluya entre “quienes conocen” y “quienes necesitan conocer”. De esta forma, se facilita la transformación del conocimiento privado en corporativo y la creación de nuevo conocimiento.

Implica su uso en la toma de decisiones o para el cumplimiento de tareas. Para ser aplicado eficazmente, cada miembro de la organización debe poder acceder al conocimiento pertinente, en el lugar y momento oportuno.

Es preciso establecer mecanismos para el mantenimiento o renovación del conocimiento existente, que, en función de la experiencia y evaluación, que permitan evitar su obsolescencia e identificar contradicciones y carencias.

La gestión del conocimiento

En el ámbito del ETE, la gestión del conocimiento se define como: “*el conjunto de actividades realizadas por el personal, de una manera sistemática (basada en unas políticas, unas estructuras, unos procedimientos y unas herramientas), crear, orga-*

8 Ejército de Tierra, *op. cit.*



nizar, difundir, aplicar y mantener el conocimiento tanto individual como, principalmente, corporativo, y aplicarlo a la mejor consecución posible de las misiones y objetivos de la institución –en particular a la toma de decisiones y acciones subsiguientes– y a satisfacer debidamente las necesidades derivadas de sus nuevos retos, cambios o transformaciones.”⁹

Su función es evitar que la organización tenga que acometer desde el principio un proceso para la resolución de un problema que ya se había planteado y resuelto con anterioridad, sino que sepa abordarlo anticipadamente haciendo uso del conocimiento existente sobre el problema.

Considerando el punto anterior, la gestión del conocimiento pudiese ser aplicable en el Ejército de Chile, en diversos procesos y estructuras organizacionales. Por ejemplo, en las operaciones militares de guerra, cobraría valor por el ritmo de la toma de decisiones, que se basa en información y conocimiento disponible, relevante y confiable, bien comunicado y aplicado en el momento oportuno.

En tiempo de paz, en las operaciones distintas a la guerra y en la administración organizacional del día a día, podría entregar ventajas que pueden ser aplicables al traspaso de las experiencias entre funciones del mando o unidades que estén operando.

En la actualidad, ejemplo de ello ha sido la información, procedimientos y formas de comunicación de los cuarteles generales desplegados en los EEC¹⁰ y el despliegue de unidades en misiones durante la pandemia y su interacción con au-

toridades gubernamentales o interagenciales trabajando mancomunados ante un problema sin precedentes.

En el contexto anterior, la gestión del conocimiento estará presente en plenitud en almacenar, actualizar y transferir ese conocimiento a otros miembros y quede en las organizaciones para futuras acciones y el aprendizaje sucesivo. Finalmente, el valor lo genera el capital humano y las herramientas disponibles tecnológicas disponibles de la institución. y el capital humano de la institución.

Ventajas

Las ventajas observadas por el ETE para definir un modelo de organización basada en el conocimiento, son:

- Facilitar la creación y el intercambio del conocimiento tanto tácito como explícito, individual y corporativo, entre los integrantes de la organización y con organizaciones externas.
- Facilitar a los jefes, a sus órganos auxiliares, a los analistas e investigadores y, en general, a todo el personal, el acceso a la información y conocimiento que necesite.
- Proporcionar a este personal los elementos de juicio más completos, precisos y oportunos con los que poder apoyar el proceso de toma de decisiones.
- Facilitar la adaptación a su nuevo destino a los recién incorporados, permitiéndoles un acceso rápido y sencillo a la información y al conocimiento, para que puedan alcanzar el mayor rendimiento en el menor tiempo posible en sus nuevos puestos de trabajo.

⁹ Ejército de Tierra, *op. cit.*

¹⁰ Estados de Excepción Constitucional.



- Mejorar el aprendizaje.
- Disponer de una “memoria colectiva”, que evite la repetición de errores anteriores.
- Mejorar la investigación, el análisis y la evaluación.
- Mejorar el desarrollo doctrinal, de normativa y de procedimientos.
- Aumentar el capital intelectual de la organización.
- Promover la colaboración con personas y organismos ajenos.
- Mayor transparencia en el trabajo, reduciéndose los compartimentos estancos y obteniéndose una mejor percepción individual de la situación.
- Disminución de malentendidos y frustraciones, al trabajarse con idénticos criterios y sobre la misma base de información y conocimiento.
- Mejora en el aprendizaje individual, al adquirirse de forma continua conocimientos de gran valor, compartidos con facilidad.
- Mayor y más fácil accesibilidad a la información, lo que permite aprovechar el conocimiento y experiencia ajenos, así como ahorrar tiempo y esfuerzo personal en la investigación documental y aliviar la presión.

Los beneficios organizacionales asociados, son:

- Mayor racionalización, simplicidad y transparencia de la estructura.
- Mayor eficacia y rapidez de adaptación en las rotaciones y relevos del personal.
- Mayor fluidez de comunicación entre diferentes organismos o unidades y sus respectivos mandos.
- Reducción de los tiempos de respuesta, en particular del tiempo necesario para el planeamiento y ejecución de nuevos proyectos, particularmente cuando existan antecedentes de otros similares.
- Mayor capacidad para identificar personal experto en el seno del ETE y de otras organizaciones.
- Aumento en la cantidad y calidad del flujo de información, generando, mejor experiencia personal y menores tiempos de respuesta individuales.
- Mejora del tiempo de adaptación de los recién incorporados a los nuevos destinos.
- Mejora de la moral, satisfacción y compromiso del personal, que percibe que sus aportaciones repercuten en el conocimiento colectivo.

Estos beneficios pudiesen ser considerados como objetivos permanentes en estructuras orgánicas en el Ejército de Chile que trabajan con grandes volúmenes de información y procesos, como lo son: Inteligencia, logística, los procesos de planificación, mando y control, doctrina y educación.

Se considera que, a la vez, el personal obtendrá sus propios beneficios individuales, tales como:

Como queda en evidencia, el factor humano es la base de la gestión del conocimiento, el gran desafío está en el convencimiento para que los mandos que ejercen el liderazgo y los miembros de la institución generen un efecto sinérgico sostenido en el compromiso con el concepto e identifiquen los beneficios particulares y organizacionales para el Ejército que progresivamente, paso a paso, traerá su implementación.

Herramientas de apoyo a la gestión del conocimiento en el ETE

Las herramientas para apoyar la gestión del conocimiento, permiten ejecutar las diferentes funciones de este proceso, para este efecto el ETE



las clasifica, con carácter general, en herramientas tecnológicas y no-tecnológicas.

Se considera que, las herramientas tecnológicas y no-tecnológicas deben usarse de manera coordinada para conseguir un sistema de gestión del conocimiento eficiente. Su elección viene determinada por las funciones que se pretenden potenciar en la organización (creación, transferencia y aplicación).

Algunas de las más usadas en el ámbito del ETE.

Herramientas no-tecnológicas

- Buenas prácticas.
- Comunidades de interés.
- Entrevistas para la retención de conocimiento.
- Cursos de formación.
- Grupos de trabajo y grupos de estudio.
- Lecciones aprendidas.
- *Mentoring*.
- *Shadowing*.
- Movilidad del personal.
- Oficiales de enlace.
- Reuniones de conocimiento: juicio crítico posmisión, análisis retrospectivo, seminario, reunión de expertos, talleres monográficos.
- Servicio de documentación.

Estas herramientas no-tecnológicas pueden desempeñar varias funciones dentro del proceso de gestión. Por una parte, son imprescindibles para la gestión del conocimiento tácito. En segundo lugar, permiten la creación de redes sociales formales e informales, imprescindibles para que el conocimiento fluya por los diferentes canales.

De este modo, las herramientas no-tecnológicas generan comunidades de usuarios entre los que

existen unas relaciones sociales que tienden a favorecer el empleo eficiente de las herramientas tecnológicas.

Herramientas tecnológicas

Su empleo generalizado ha impulsado cambios importantes en la organización, funcionamiento y cultura de las organizaciones, facilitando procesos y aumentando su rendimiento. Pero, por otro lado, han generado nuevos problemas y necesidades, tales como una formación más calificada o una gestión más eficiente de la gran cantidad de datos e información disponible.

Entre las herramientas tecnológicas genéricas más difundidas en el ETE se encuentran:

- Buscadores
- Herramientas para la gestión de grupos de trabajo con tareas compartidas.
- Directorios bases de datos de expertos.
- Herramientas de comunicación online.
- Herramientas para la creación de nuevo conocimiento, basados en sistemas expertos o mediante la facilidad para el análisis de la información. Especial relevancia han adquirido, dentro de las mismas, las técnicas basadas en el tratamiento de grandes cantidades de datos (Big Data).
- Herramientas para la difusión del conocimiento, usando listas de suscripción a temas de interés.
- Repositorios donde se almacena y se facilita la búsqueda de conocimiento explícito.
- Wikis. Enciclopedia de lo militar.

De este listado, se identifican varias herramientas de uso en el Ejército de Chile, que por lo general se trabajan en forma estanca por función. Las herramientas por si solas, no generan valor. Los



productos que entregan y el tratamiento de ellos, en forma cíclica, comunicada y sistemática, generará valor intelectual a la organización.

La conceptualización de la gestión del conocimiento, el desarrollo de una metodología, la creación de herramientas y la conexión entre procesos ha permitido al ETE afrontar desafíos de transformación de la fuerza, en el marco de la OTAN y UE, en operaciones militares y su administración organizacional del día a día.

La apuesta del ETE, por el desarrollo de su proceso de modernización, con base en el conocimiento y la tecnología, es fruto de la reflexión desde el nivel ministerial, como orientador; y de las funciones matrices de planificación y doctrina y educación; como creadoras e impulsoras del concepto. Lo anterior, demuestra la capacidad de pensar y toma de decisiones y trabajo coordinado para obtener el modelo de organización deseado con vista los desafíos futuros.

La observación de procesos de modernización de Ejércitos referentes, como lo es el ETE, permite reflexionar acerca de los propios. Ya que los escenarios mundiales exigen y amplían nuevos roles para las Fuerzas Armadas, requiriendo eficiencia y una constante optimización de los recursos en contexto de crecientes demandas sociales, ambientales y económicas reinantes.

En el Ejército de Chile, por su naturaleza, la toma de decisiones constituye un requisito deseable y exigible para alcanzar los objetivos oportunamente y en forma eficiente. Para ello, el diseño de la organización y el funcionamiento en las operaciones, requieren de: datos fiables, información oportuna, conocimiento compartido, plataformas que permitan intercambiar el conocimiento para obtener decisiones acertadas.

Reconociendo que el conocimiento se levanta como un recurso intangible, que, siendo gestionado adecuadamente, puede traer réditos significativos a la organización que lo valore; y teniendo en cuenta la experiencia del ETE y el proceso de transformación que vive el Ejército de Chile actualmente, la gestión del conocimiento constituye uno de los pilares para estructurar y desarrollar a la institución al 2040, y así está considerado en su proyección.

Para ello, necesariamente la gestión del conocimiento requiere de un cambio cultural organizacional, de la misma forma que lo ha estado impulsando el ETE en los últimos años, con una mirada estratégica institucional que estimule e incentive el compromiso de todos sus integrantes para lograr un mejoramiento constante del capital intelectual del recurso humano, su gran patrimonio.

Las fuerzas militares en el campo de la memoria histórica en Colombia: el caso del Departamento de Memoria Histórica y Museos del Comando Conjunto Estratégico de Transición

Teniente María Otárola Parra¹
Subteniente Wilmer Piña Peña²

La memoria histórica ha ocupado un lugar protagónico en los escenarios de posconflicto, transición y en general en aquellos en los que el colectivo social necesita comprender el porqué de lo sucedido en un pasado la mayoría de las veces violento. Es así como Colombia, un país que lleva más de cinco décadas experimentando períodos de violencia originada por múltiples factores de carácter estructural como la distribución del territorio, la relación entre el campo y la ciudad, la explotación de recursos naturales y la presencia de grupos armados organizados con sus economías ilegales, se encuentra en un proceso continuo de comprensión de su pasado para evitar su repetición.

Para entender esta discusión se puede abordar el concepto de campo propuesto por el sociólogo francés Pierre Bourdieu, quien lo define como un espacio social en el que existen

- 1 Teniente del Ejército Nacional de Colombia, Antropóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, candidata a Magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, Directora de Construcción de Memoria Histórica del Departamento de Memoria Histórica y Museos del Comando Conjunto Estratégico de Transición.
- 2 Subteniente del Ejército Nacional de Colombia, Licenciado en Psicopedagogía y Especialista en Necesidades de Aprendizaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Director de Articulación y Difusión del Departamento de Memoria Histórica y Museos del Comando Conjunto Estratégico de Transición.





reglas que lo constituyen como un sistema o un espacio estructurado de posiciones.³ Si se comprende a la memoria histórica como un campo, entonces se puede decir que esta se construye a partir de diferentes actores que se encuentran en diferentes lugares sociales, con intereses diversos y formas complejas de entenderla. Además, en el campo de la memoria histórica, existen reglas que regulan su producción, algunas de ellas de carácter jurídico como se verá a continuación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe entender que los integrantes de las fuerzas militares son actores fundamentales en el campo de la memoria histórica en Colombia. Los militares, quienes portan de manera legítima las armas de la república, que viven en los territorios más lejanos incluso con sus familias y quienes conocen de cerca las condiciones geopolíticas del contexto, constituyen una fuente primaria de gran valor para la construcción de la historia y la memoria histórica de lo sucedido en el pasado.

Sin embargo, la participación de la institución castrense en los procesos de construcción de memoria a partir de la contribución en escenarios académicos y culturales ha sido cuestionada por diferentes sectores, quienes consideran que esto puede constituir un esfuerzo por parte de las instituciones del Estado para imponer una historia oficial de lo sucedido. Esta perspectiva es parte de las interpretaciones de quienes bus-

can establecer únicamente la responsabilidad del conflicto a la figura del Estado, sin importar la negación de actores sociales, de víctimas y de victimarios en un conflicto en el que todos tuvieron participación.

En Colombia en el año 2011 se creó la Ley N° 1448 *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*, en la que se establece en su artículo 143 el deber de memoria del Estado. Este mandato tiene como objetivo que todos los sectores, incluyendo a los organismos del Estado, puedan realizar ejercicios de reconstrucción de memoria *"como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto"*⁴ y aclara que no se deben realizar ejercicios que busquen la construcción de una verdad oficial.

La Ley N° 1448 de 2011 establece como víctimas a aquellas personas que hayan sufrido daños a partir de 1985 como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. En la actualidad la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV) cuenta con un registro de 9.134.347⁵ de víctimas registradas históricamente, dentro de esta cifra se encuentran alrededor de 374.512⁶ hombres

3 Sobre el concepto de campo de Pierre Bourdieu se recomienda la consulta del análisis realizado en: LAHIRE, Bernard en: El Espíritu Sociológico. Ed. Manantial. Buenos Aires, 2006.

4 Congreso de la República de Colombia. 2011. Ley N° 1448 *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

5 Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV), 30 abril, 2021, <https://www.unidadvictimas.gov.co/>

6 W RADIO, 374.512 miembros de la fuerza pública han sido acreditados como víctimas del conflicto, 9 abril, 2021, <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/374512-miembros-de-la-fuerza-publica-han-sido-acreditados-como-victimas-del-conflicto/20210409/nota/4124653.aspx>



y mujeres militares quienes vieron vulnerados sus derechos al ser víctimas de desplazamiento forzado, secuestro, minas antipersonal, amenazas, torturas, atentados a su integridad física con armas o medios no convencionales de combate, delitos contra su integridad o libertad sexual, desaparición forzada, lesiones físicas y psicológicas, entre otros hechos victimizantes.

Considerando la existencia de militares víctimas en el marco del conflicto, resulta injusto que se cuestione la participación de la institución castrense, así como la participación individual de militares víctimas en el campo de la memoria histórica en Colombia, incluso su exclusión podría calificarse como una práctica negacionista que podría buscar el favorecimiento de ciertos sectores políticos. Sobre este asunto resulta pertinente recordar al historiador Enzo Traverso quien afirma que *"Pasado y futuro se cruzan y dialogan en el presente, tiempo en el que estos se fabrican y reinventan permanentemente. La escritura de la historia participa, por lo tanto, de un uso político del pasado"*.⁷

Mientras la historia busca la aplicación de métodos que acerquen al investigador a cierta objetividad por medio del estudio cronológico, soportado en fuentes verificables y sometido a un enfoque crítico del pasado, la memoria histórica se basa en la subjetividad de los relatos, en las experiencias que los protagonistas pueden dar a través de sus testimonios

y el reconocimiento de que pueden existir diversas interpretaciones de un mismo hecho. Es así como se puede decir que la historia no es memoria a pesar de que las dos trabajen sobre la misma materia, el pasado y el presente.⁸ Es decir, que el campo de la memoria histórica se encuentra mediado por intereses que se encuentran, se cuestionan y se contradicen en la pugna por legitimar actores del presente o por tratar de entender hechos que aún el dolor de la violencia no permite encontrarles explicación.

Esta realidad de confluencia de versiones no se debe ver de manera negativa, sino como un indicador de que se están realizando ejercicios de memoria en los que se permite la escucha de todas las posiciones para tomar las mejores decisiones para el presente y futuro de un país que hoy continúa en conflicto.

Como consecuencia del acuerdo final firmado por el gobierno nacional y las extintas Farc,⁹ se establecieron medidas para que las víctimas fueran el centro del proceso de transición, buscando el reconocimiento de todos los actores de la sociedad y el esclarecimiento de los hechos ocurridos en el pasado a partir de la escucha de todas las voces. El avance de los procesos de transición generó una reacción institucional para afrontar los retos sociopolíticos y de seguridad nacional que se reflejó en la creación del Comando Estratégico de Transición (COET),¹⁰ que enfocó sus esfuerzos a la asesoría del comandante general de las fuerzas

7 TRAVERSO, Enzo. La Historia como campo de batalla: interpretar las violencias del siglo XX. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2012, p. 318.

8 KRZYSTOF, Pomian. De l'histoire, partie de la memoire, á la mémoire, object de l'histoire. Revue de la Métaphysique et Morale, 1998, pp. 63-110.

9 En 2016 se firmó entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia el acuerdo que pondría fin al accionar delictivo de este grupo. Dentro de los puntos acordados se establecieron políticas para el desarrollo agrario, la participación política, el fin del conflicto, las drogas ilícitas y la reparación de víctimas. A pesar de los esfuerzos hoy las disidencias de este grupo armado organizado continúan con el desarrollo de actividades criminales.

10 Desde el 2018 su nombre cambió a Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET).



militares y al Ministerio de Defensa Nacional en su participación en el proceso de transición, diseño de políticas, lineamientos e iniciativas estratégicas.

Las fuerzas militares en Colombia, a raíz de las necesidades del contexto nacional y de la necesidad de visibilizar a los militares víctimas, realizaron acercamientos al campo de la construcción de la memoria histórica, encontrando un gran desconocimiento por parte de la sociedad civil y de la academia sobre la institución, esto como consecuencia de la falta de literatura que reflejara las experiencias de los militares, y por la falta de interés de investigadores en conocer en profundidad el trabajo de las instituciones castrenses. Fue así como *“se hizo necesaria la creación de políticas y lineamientos que permitieran la organización de dependencias dedicadas al estudio de la participación de las fuerzas militares en el marco del conflicto armado, conformadas por profesionales en ciencias sociales, políticas, económicas y militares”*.¹¹

Lo anterior, generó una apertura para que investigadores de otras instituciones, centros de pensamiento y universidades pudieran acceder a testimonios y documentos que facilitarían el conocimiento del papel de la institución en las últimas décadas.

A partir de estas iniciativas, las fuerzas militares conscientes del deber de memoria, iniciaron un proceso de adecuación y construcción de museos y lugares de memoria con el propósito de visibilizar la memoria histórica institucional y a su vez a los militares víctimas del conflicto ar-

mado; estos espacios museales reúnen el legado histórico de las fuerzas militares de Colombia a través de escenarios culturales, educativos, ecológicos, tecnológicos y de patrimonio, con los que ha logrado dar a conocer los principales acontecimientos, desarrollos y evolución a lo largo del tiempo. Uno de los más representativos es el Museo Militar la Candelaria ubicado en Bogotá, el que como centro cultural exhibe elementos relacionados con la independencia, la historia y el aporte de la institución a la preservación de la democracia y del Estado Nación.

El Museo Militar la Candelaria en el año 2015 inauguró la “Sala de la Memoria y la Dignidad, SP. Libio José Martínez Estrada” como un espacio para el reconocimiento de los militares y policías víctimas de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado. Esta sala se encuentra equipada con medios tecnológicos que permiten acercar a los visitantes con los diferentes rostros que tiene la guerra y la deshumanización del oponente. De igual manera, este espacio de memoria cuenta con elementos donados por integrantes de la institución y sus familias víctimas de secuestro, de minas antipersonal y ataques terroristas, que recrean la crueldad del conflicto, el sacrificio de soldados y policías, y las vicisitudes que afrontaron sus seres queridos.

Se debe resaltar que este escenario museal no es el único con el que cuentan las fuerzas militares, ya que desde el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) se ha buscado articular los 12 museos y lugares de memoria ubicados en

11 LANDINEZ, Jorge & OTÁLORA, María. Hacia la construcción de una estrategia: lineamientos de memoria histórica y contexto de las Fuerzas Militares. Revista Fuerzas Armadas N° 240, 2017. P. 29 http://virtual.umng.edu.co/distancia/ecosistema/ovas/otros_proyectos/memoria_historica/unidad_1/medios/documentacion/p5h1.pdf



diferentes regiones del país como instancia para la difusión de la historia, el patrimonio histórico militar y la memoria histórica del conflicto; esto con el fin de construir una sinergia institucional alrededor de los espacios culturales que representan el valor histórico de las fuerzas militares y los invaluable aportes de hombres y mujeres que día a día entregan sus vidas en defensa de la democracia y de los bienes territoriales.

Dada la importancia que fue tomando el proceso de construcción de memoria histórica en las fuerzas militares, en el año 2018 se creó la Dirección de Memoria Histórica y Contexto, y posteriormente con su crecimiento paulatino fue necesaria la creación de un Departamento de Memoria Histórica y Museos (DEMEM) para inicios del año 2021, con el objetivo de potenciar las capacidades entorno al campo de la memoria histórica en Colombia y a su vez articular, investigar y difundir la Memoria Histórica de las Fuerzas Militares, a través de la elaboración de productos académicos que permitan la visibilización, dignificación y enaltecimiento de los militares víctimas del conflicto armado y sus familias, en aras de mantener y fortalecer la legitimidad institucional.

Desde entonces, el Departamento de Memoria Histórica y Museos del Comando Conjunto Estratégico de Transición ha buscado afrontar los nuevos desafíos que representan los escenarios de construcción de memoria del conflicto armado colombiano, buscando aportar desde la memoria histórica a la comprensión de las causas, desa-

rollo, persistencias, evolución y consecuencias del proceso de violencia que ha vivido el país. Por ello, constantemente realiza evaluaciones para emitir pautas y directrices que permitan el correcto direccionamiento estratégico del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, para ayudar a esclarecer los hechos ocurridos durante el conflicto.

Por tal motivo, las fuerzas militares durante su proceso de construcción e investigación implementa la memoria histórica como el eje fundamental para la reconstrucción del tejido social y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, quienes a partir de la Ley N° 1448 de 2011 se constituyen el centro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el que es parte del modelo de justicia transicional adoptado por Colombia.

Es desde esta perspectiva que la institución busca contribuir por medio de la participación en el campo de la memoria histórica, a que las nuevas las generaciones conozcan el actuar de las fuerzas militares en el marco del conflicto y sus diferentes aportes al desarrollo nacional. Este interés no busca imponer una interpretación sobre otra, ni tampoco emitir versiones negacionistas de lo sucedido, por el contrario, el interés reside en que se reconozca dentro de la polifonía de voces sobre lo sucedido, la de aquellos que portando su uniforme experimentaron el conflicto incluso llevando en la actualidad marcas imborrables en sus cuerpos.

Equidad de género en el Ejército: ¿Cuestión de género o mérito?

Mayor Verónica Parra Poli¹

Introducción

Iniciar la presente visión con la frase de la filósofa y escritora inglesa Mary Wollstonecraft, "*las mujeres no quieren poder sobre los hombres, sino sobre ellas mismas*" es un acierto en cuanto a la realidad actual de la incorporación de la mujer en el Ejército, las oportunidades están a disposición, solo se deben tomar.

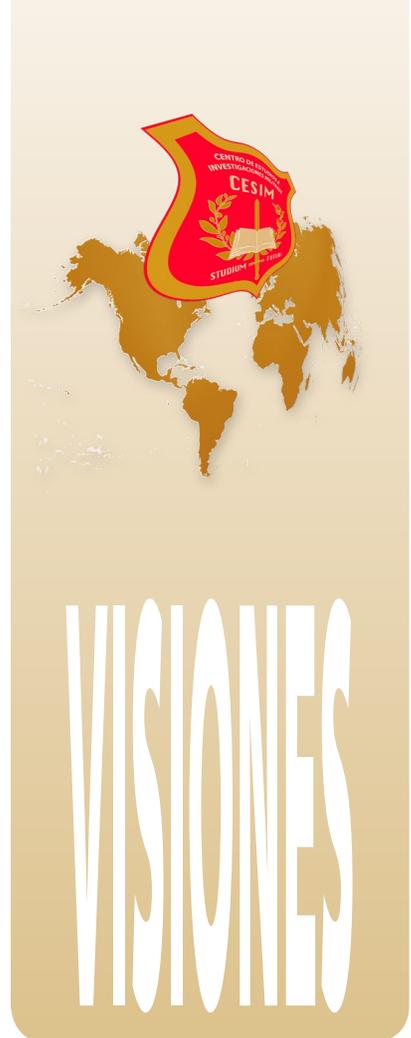
Para contextualizar el tema, según la Real Academia Española (RAE) equidad se refiere a la "*disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece*"² y el género se señala como "*grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendiendo este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico*".³ Podríamos interpretar entonces que el género no tiene que ver netamente con lo fisiológico en cuanto al sexo masculino y femenino, más bien obedece a un constructo social asociado a las costumbres y la cultura, dado por el rol que se le entrega al hombre y a la mujer, y la identidad de cada ser humano. Por tanto, se puede interpretar que la equidad de género etimológicamente hablando, es la igualdad de oportunidades sin discriminar sexo, y de acuerdo con las exigencias o requisitos (dar a cada cual lo que merece).

Desde los inicios del ser humano, la mujer ha tenido preponderantemente un rol más bien secundario y asociado a

1 Mayor de Ejército del Servicio de Personal, Oficial de Estado Mayor en la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE), Magíster en Gestión de Recursos Humanos en la Universidad Gabriela Mistral (UGM), Magíster en Ciencias Militares mención Gestión Estratégica de la Defensa en la ACAGUE. Actualmente se desempeña como jefe de las Secciones Línea de Carrera y Organización en la Dirección del Personal del Ejército y Delegada de Género de la institución. veronica.parra@ejercito.cl

2 www.dle.rae.es/equidad

3 www.dle.rae.es/género





actividades del hogar, no obstante, ese tipo de creencias ya han quedado atrás. Lo cierto es que, durante la evolución de la sociedad, la mujer desde tener un rol netamente doméstico se ha abierto paso en el tiempo, alcanzando altos escaños en lo profesional. Desde hace un tiempo que muchas mujeres pretenden ser una parte activa de la sociedad, y no aspiran solamente a mantenerse en las labores del hogar. Así es como, en la actualidad, podemos verlas integrando altas gerencias y ocupando cargos que antes eran solo para hombres, no obstante, aún el porcentaje es bajo.

Así como el Ejército es parte y muestra de la sociedad, y considerando que la institución cuenta con una fuerza de 8.616 mujeres que equivale un 20.9% del total de la fuerza;⁴ en el tiempo se generaron instancias que paulatinamente incorporaron a la mujer en todas las áreas de desempeño, siendo el Ejército pionero en temas de igualdad de condiciones, en tópicos como el sueldo y beneficios. En la actualidad, el personal femenino tiene la oportunidad de optar por la totalidad de puestos, cargos y especialidades cumpliendo los requisitos referidos a las competencias.

Y si ya se logró lo anterior, ¿qué falta?, ¿cuándo llegará el tiempo de que este tema de debate, ya no lo sea? A continuación, se presenta una visión al respecto.

Igualdad de oportunidades sin bajar el estándar

Aquello que determina las exigencias correspondientes a las Fuerzas Armadas, es en su base, la

misión constitucional. De ella se desprenden por niveles las misiones a las unidades y las necesidades institucionales tanto de personal según especialidad, como de equipo y capacidades militares. Al mismo tiempo se generan los cargos que se requieren y las competencias asociadas a cada uno de ellos, con el propósito de lograr el cumplimiento de la misión, en este caso, de las tareas que abarcan las cinco áreas de misión asociadas a la cartera de Defensa.

Por tanto, claramente lo que se debe mantener *sine qua non*, es el estándar requerido para el cumplimiento de las misiones y funciones del Ejército, velando por mantener la disponibilidad operativa y la capacidad operacional de las unidades a través de indicadores, estos decantan en los planes de instrucción y entrenamiento y la demanda de personal y de todas las áreas, para lograr el cumplimiento de la misión determinada, considerando la complejidad de esta, al ser la defensa un elemento más del poder del Estado. Esa necesidad de competencias físicas y cognitivas del personal para cumplir la misión, deben mantener el estándar de capacidades, independiente de las circunstancias que acontecen en la actualidad y las tendencias sociales que se manifiesten.

Un referente indiscutible en el tema de la equidad de género es el Ejército de Estados Unidos de América, donde las mujeres están plenamente incorporadas en todas las áreas, no obstante, el tema sigue en discusión. Un ejemplo que aporta a la presente visión, es la opinión plasmada en un artículo que escribió la capitán Kristen M. Griest,⁵ producto de la incorporación del "Army Combat

4 Fuente: Dirección del Personal del Ejército (DPE).

5 La capitán Kristen M. Griest fue una de las primeras dos mujeres en graduarse de la "Ranger School" y se convirtió en la primera oficial de Infantería del Ejército en el año 2016.



Fitness Test (ACFT)", la que es una prueba física basada en la misión y no en el género, la que según la visión de la oficial, permitió una evaluación en la misma escala de aptitud física a hombres y mujeres a diferencia de la anterior denominada "Army Physical Fitness Test" (APFT), prueba basada en el género, donde los estándares exigidos a las mujeres eran bastante más bajos que los exigidos a los hombres, hecho que desde su mirada, puso en peligro no solo la preparación de la misión, sino que también reforzaba constantemente que las mujeres no tenían la capacidad de realizar las mismas tareas que los hombres.⁶

Resultado de lo anterior, fue una cantidad importante de mujeres que no lograron aprobar, manifestándose con una tasa de reprobación del 54%, lo que generó variadas críticas.

Frente a los antecedentes anteriores, la oficial hace presente que la prueba diferenciada por género pudiese afectar el rendimiento de las unidades de armas de combate, e indica que las exigencias por sexo no son suficientes según su experiencia como comandante de infantería, ya que los estándares bajos no serán efectivos, poniendo en riesgo al equipo. Otro aspecto relevante en el artículo es que cuando las exigencias son menores para las mujeres, ellas deben luchar todos los días por eliminar la idea de que su sola presencia debilita las unidades que antes eran exclusivamente para los hombres, además de mermar su credibilidad y sin eximir las de sus responsabilidades.

Finalmente, la capitán Griest señala que su opinión no quiere decir que no simpatice con

la incorporación de las mujeres en todos los puestos, y hace referencia a su experiencia personal cuando falló la primera vez que rindió el examen físico de la escuela de *Ranger*. Pero luego de un duro entrenamiento enfocado en el objetivo logró la meta, por cuanto insta a que se fomente el potencial de las mujeres, aplicando altas expectativas, para mejorar.

De esta experiencia, se puede deducir que no se deben bajar los estándares para asegurar la incorporación de una fracción objetiva (en este caso las mujeres), si no que se debe motivar a ese segmento a alcanzar el estándar mediante el esfuerzo, compromiso y trabajo duro. Además, se concluye que no se puede comprometer el cumplimiento de la misión por la inclusión a presión de políticas generales asociados a un segmento menor. Por lo tanto, el límite es asegurar el cumplimiento de la misión, con todo lo que ello implica concerniente a los estándares.

¿Por qué las mujeres son las más afectadas en momentos de crisis con respecto a los hombres?

En las diversas crisis mundiales, asociadas en este caso, a la seguridad; ya sea en conflictos, guerras, crisis sociales entre otros, en el momento del análisis, en la mayoría de la casuística son más afectadas las mujeres en relación con los hombres. Considerando los tiempos actuales, y desde una visión simplificadora, pudiese tener que ver con la creencia de que las mujeres son más débiles que los hombres, pero ¿lo son realmente?

6 Artículo de la página del Modern War Institute de West Point, enlace <https://mwi.usma.edu/with-equal-opportunity-comes-equal-responsibility-lowering-fitness-standards-to-accommodate-women-will-hurt-the-army-and-women/>. Consultado el 10 de mayo 2021.



Si vamos a los hechos, y comparamos diversas variables, por ejemplo, la mujer por su naturaleza, posee un umbral del dolor muy alto, lo que se manifiesta de forma explícita en el momento de traer una vida al mundo. Pero, por otra parte, fisiológicamente hablando y desde el ámbito de capacidades físicas, la mujer siempre va a tener menos fuerza, menos capacidad de termorregulación y mayor cantidad de lesiones, que los hombres lo que queda demostrado en diversos estudios médicos al respecto. Si comparamos al hombre más entrenado con la mujer más entrenada al mismo nivel, la mujer no podrá superar las competencias físicas del hombre, y con el mayor esfuerzo llegará al 60% del desempeño del hombre, es decir, no es posible que ambos tengan las mismas capacidades físicas. Ello derivado de la composición corporal, aspecto hormonal y otras características. Lo anterior demuestra diferencias, pero también llama a la oportunidad y capacidad de lograr la complementación de habilidades entre ambos sexos para construir algo mejor.

Un ejemplo claro del hecho de que en crisis las mujeres son más afectadas que los hombres, es la pandemia por COVID-19 que tiene al mundo entero afectado en el ámbito de la salud, y como daño colateral a la economía y empleo. Un artículo del *Diario Financiero* del 17 de febrero de 2021, indica que debido a la pandemia el logro de equidad de género en el ámbito laboral en Chile se retrasó en 51 años, ya que muchas mujeres, o perdieron sus trabajos, o debieron dejarlos para hacerse cargo de las labores domésticas y de cuidado de los hijos considerando la educación *online*, y demás tareas del hogar.

Por tanto, que las mujeres se vean más afectadas que los hombres en situaciones de crisis, pudiese

relacionarse con el rol y estereotipo que la sociedad le entrega a las mujeres, volviendo atrás en materias de incorporación laboral y equidad con los hombres. No obstante, en algunos casos esta es una opción y en otras una necesidad, a causa de las circunstancias.

Nuevas misiones, nuevas competencias: ¿mayor inclusión?

Las Fuerzas Armadas en la actualidad se deben a diversas funciones que van mucho más allá de la defensa exterior del Estado, integrando como áreas de misión las 5 que se declaran en la nueva política de defensa del 2020 que son: *Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial, Cooperación Internacional y Apoyo a la Política Exterior, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo y a la Acción del Estado y Seguridad e Intereses Territoriales.*⁷ Debido a las circunstancias y realidad en el país, las áreas de misión que no son la defensa exterior, se han manifestado irrefutablemente en los últimos años en circunstancias de catástrofes y emergencias, como, por ejemplo, la acción de reconstrucción después del terremoto del 2010, los incendios forestales, el conflicto social en octubre del 2019, y el último año, las misiones por el Estado de Excepción Constitucional por la pandemia COVID-19. Se suma a lo anterior, las misiones entregadas a las Fuerzas Armadas respecto a la cooperación al control del narcotráfico en la frontera norte del país, entre otras.

De lo anterior se deduce que las exigencias de la sociedad se han enfocado en lo doméstico, es decir, en lo que ocurre al interior del país. Por ello, se infiere que el sector defensa ha debido evolucionar

7 Política de Defensa Nacional 2020.



y desarrollar nuevas competencias por parte de los miembros de las instituciones armadas, que tienen que ver con una mayor coordinación y relación con la comunidad y organizaciones civiles, función intergubernamental que impacta al Estado.

Sin dejar de lado el entrenamiento convencional de las Fuerzas Armadas, y en relación a las nuevas funciones señaladas, la exigencia son competencias que evidentemente tienen que ver con la empatía y la relación cercana hacia la comunidad, labores que no requieren de capacidad física excepcional pero sí de "habilidades blandas", donde hombres y mujeres se desempeñan al mismo nivel, provocando el efecto de proyección en la civilidad y en las demás organizaciones, al demostrar que existen soldados comprometidos, hombres y mujeres dispuestos a servir a su país, hecho que sin duda contribuirá a promover la inclusión de las mujeres, favoreciendo con el ejemplo de igualdad de oportunidades e igualdad de responsabilidades, aportando con ello a la sociedad.

Necesidad de empoderar y preparar

Algunos podrían pensar que el hecho de que la mujer pueda desempeñarse de igual forma que los hombres, ya sea en las Fuerzas Armadas o en la vida civil, es una utopía... esa utopía está basada en los estereotipos que han creado el paradigma de que la mujer es la que debe cumplir ciertas funciones. Hay oportunidades, en las que la vida misma demuestra que las utopías se pueden volver una realidad.

Está claro que la mujer jamás podrá alcanzar la capacidad física que un hombre, pero eso no

quiere decir que no pueda desempeñar los mismos cargos. Ciertamente a una mujer le costará más prepararse y entrenar; por ejemplo, para el curso de Comandos, o de Montaña, o de Fuerzas Especiales, pero con un acompañamiento integral en el proceso de preparación, pudiese alcanzar el objetivo como lo hizo la capitán Griest. De ahí la necesidad de empoderar.

Considerando el prototipo de la mujer ya señalado, se genera un paradigma social que finalmente se volvió parte de la cultura y se incorporó en la mente de hombres y mujeres, lo que hace más difícil que la mujer opte por desempeñar ciertos cargos o funciones que requieren de mayor tiempo fuera del hogar o desprenderse un tanto del papel "cuidador", ya sea en la preparación para un cargo o en sus funciones. La mujer que opta por ello se adjudica el sustantivo de ser "valiente", siendo que ello debiese ser parte de su opción de vida.

Otro ejemplo interesante de incorporar en la discusión es el caso de "Las Cazadoras de Noruega" o "Jegertroppen"⁸, la primera unidad de elite del mundo, conformada solo por mujeres. Ello nació de la misma diferencia de capacidades físicas que ya fueron mencionadas. No obstante, el ejército de Noruega determinó la 'necesidad' de incorporar a mujeres en sus fuerzas especiales, y aplicó la gestión de talento, determinando sus fortalezas específicamente en las actividades de reconocimiento y combate urbano, logrando incorporar a las mujeres en sus fuerzas especiales, al quitar relevancia a las diferencias físicas. Y en oposición de lo que se pudiese pensar, las cazadoras son sometidas a rigurosos entrenamientos y pruebas para mantener el estándar requerido para sus funciones, siendo formadas como "soldados

8 <https://www.elmundo.es/internacional/2016/05/01/5723804de2704e70018b46a1.html>.



individuales preparadas para ser parte de operaciones especiales."

La experiencia señalada, llama a reconocer las fortalezas, e incorporarlas y fortalecerlas para trabajar en el cumplimiento de la misión.

Si en vez de preguntarnos constantemente si la mujer puede o no cumplir con ciertas exigencias, al parecer sería de mayor provecho intentar fortalecer las características útiles que posee el personal femenino en función de las misiones, y generar así, la motivación de preparación y potenciamiento para alcanzar las exigencias específicas. Ello podría mermar el ímpetu a la idea de que la mujer debe ser incorporada por presiones sociales o de otro tipo, y que sea integrada porque es necesaria como parte del equipo, y aporta con sus capacidades.

En el Ejército de EE.UU. existen campamentos de entrenamiento donde se busca acompañar en busca del estándar requerido, con la finalidad de gestionar la vocación y el compromiso de los soldados. No cabe duda, que, a través de iniciativas como esta, fallar es parte del aprendizaje y tal como señala un lema del Ejército de Reino Unido; *"You fail. You learn. So you can win, when it really matters"* (Fallas, aprendes. Para que puedas ganar cuando realmente importa). Esto aplicado a hombres y mujeres. Esta capacidad de reconocer que se puede fallar para mejorar, es sin lugar a dudas un camino de evolución.

El gran "peso" de la maternidad

Nadie podría negar que el hecho de tener la capacidad de traer una vida al mundo es una de las

características más fascinantes del ser humano, considerando y sin olvidar, que todos provenimos de una mujer. Asociado a ello, el rol de la "crianza y acompañamiento de los hijos" normalmente es entregado a la madre, y al padre el rol de proveedor y protector como ya se mencionó. Lo anterior, tal vez lo interpretamos como parte de la naturaleza, pero ello afecta de forma potente al concepto de igualdad entre el hombre y la mujer.

En muchas oportunidades, el hecho de que una mujer se pueda embarazar o esté en su edad fértil es determinado como un problema en lo laboral, producto de la ausencia a causa de los derechos que tiene una mujer cuando se convierte en madre, pese a que, como ya se manifestó, es un hecho natural.

Una opción que se propone para lograr el cambio de paradigma en este sentido, es la mirada de que estos beneficios son medidas para cuidar y proteger al hijo que está por nacer en caso del embarazo, y los derechos del niño en cuanto al foro y demás permisos posnatales. Es decir, dejar de verlo con negatividad y considerarlo como un aporte en el desarrollo normal de los niños.

En resumen, que las mujeres tengan hijos es uno de los actos más naturales de la vida, y no implica siempre un ausentismo exagerado. Vale la pena destacar que, con respecto a las licencias en mujeres asociadas al embarazo, parto o puerperio, en el 2020 por cada 100 mujeres 1,8 tuvieron este tipo de licencias, y en lo referido al total de personal activo, de cada 100 efectivos 0,2 presentaron este tipo de licencias, número que se estima marginal con respecto a la fuerza total.⁹

9 Reporte de licencias médicas en personal activo del Ejército, abril 2021. Elaborado por la División de Salud del Ejército para la Dirección del Personal.



En concreto, no obstante, a los estereotipos sociales, padre y madre tienen la misma responsabilidad en la familia, y los roles deben ser compartidos tanto en las labores del hogar como en la posibilidad de desarrollo profesional.

En este sentido, lograr la igualdad requeriría siempre de roles "intercambiables" y compartidos ya que en una familia padre y madre deben tener la misma opción voluntaria de desarrollarse profesionalmente, lo que también constituye un importante ejemplo para los hijos.

Reflotar la meritocracia

Según la RAE la meritocracia es un "sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales",¹⁰ siendo un concepto aplicable en todas las organizaciones, pero en especial a las Fuerzas Armadas.

La meritocracia tiene que ver con la equidad y la justicia, en el sentido de dar a cada cual lo que merece de acuerdo con sus méritos, y ello es lo que debería prevalecer con respecto a la igualdad de oportunidades.

En la profesión militar, cuentan ámbitos específicos e intangibles, ya que en la vida castrense cobran relevancia aspectos como la disciplina, la lealtad, el honor, la ética, el compañerismo, la camaradería, el liderazgo, la entrega, la resiliencia, entre otros, existiendo puestos trascendentales donde no solo se debe cumplir la misión o meta, si no que se debe liderar a un grupo de personas para que coordinadamente y de forma voluntaria, cumplan la misión con convicción y sin escatimar en el esfuerzo que ello requiera.

Cuando se trata de equidad de género o igualdad de oportunidades, la meritocracia constituye un buen modo, validando los méritos, competencias, voluntad y esfuerzo, más que cualquier factor como el sexo, u otro.

En la actualidad, normalmente las mujeres que han logrado alcanzar los escaños donde antes solo se desempeñaban hombres, buscan y necesitan constantemente su validación, es decir, ser considerada una más del equipo y apreciada por sus capacidades y competencias sin entregar relevancia al género. Lo anterior ha sido un impulsor para la igualdad de oportunidades, pese a generar un esfuerzo mayor en la búsqueda de esta "validación" muchas veces autoimpuesta, pero que en la realidad es valorada por los pares, superiores y subordinados.

En el imaginario colectivo (hombres y mujeres) se encuentra implícito el hecho de que la mujer debe "demostrar" lo que es, y lo que ha logrado lo debe "validar", pese a que no debiera ser necesario.

Buenas intenciones; políticas públicas e internacionales

A partir de la difusión de la Resolución N° 1325 de la Organización de Naciones Unidas "Mujer, Paz y Seguridad", que incentiva la incorporación de las mujeres en los temas de seguridad en los Estados, ha sido un tema relevante y constantemente monitoreado, buscando la incorporación y protección de las mujeres en estas áreas, específicamente en la resolución de conflictos, pero también en incorporar a las mujeres en el proceso de construcción de la paz, y en las iniciativas de protección de mujeres y niñas, ya

¹⁰ <https://dle.rae.es/meritocracia>. Consultado el 27 de mayo 2021.



que son parte de la población más afectada, como ya lo mencionamos en párrafos anteriores.

En la paulatina incorporación de la mujer en todas las áreas de desempeño del Ejército, uno de los hitos relevantes fue la participación en Operaciones de paz desde el año 2004. No obstante, pese a la oportunidad que esto representa, en las diversas misiones a través de los años, los números son bajos en comparación con los hombres, derivado de la temporalidad y mismo paradigma del rol de la mujer en la familia.

Desde el año 2005 existen políticas públicas que en el sector defensa fueron plasmadas en la “Política de integración y participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad”, con ella se busca la incorporación total de las mujeres en las Fuerzas Armadas, coincidiendo con el esfuerzo social de aumentar la participación de las mujeres en los espacios públicos.

Las políticas públicas de impulso a la mujer vienen desde la creación del Servicio Nacional de la Mujer en 1991,¹¹ siendo el objetivo primordial desde esa fecha, el terminar con las desigualdades entre hombres y mujeres acortando brechas de sueldos y espacios de representatividad en todas las áreas laborales. El esfuerzo ha sido importante, no obstante, el hecho de empoderar a las mujeres y avalar sus opciones de desarrollo profesional, es un aspecto que se encuentra al debe aún en la sociedad.

En este aspecto, el Ejército ha avanzado con mayor rapidez en temas de igualdad, siendo un ejemplo para otras instituciones del Estado. Un ejemplo

de ello es que ya cuenta con mujeres en todas las armas y servicios, además de conductoras de tanques, pilotos, paracaidistas, instructoras de educación física, entre otras especialidades, además de contar con mujeres oficiales de Estado Mayor e ingenieros politécnicos militares, las que tienen la posibilidad de llegar al alto mando institucional. El desafío entonces está dado en incentivar y empoderar aún más, la participación de las mujeres en especialidades y cursos apostando por sus méritos y competencias.

Visión de futuro

¿Y qué se espera del futuro de la incorporación de la mujer en el Ejército? Esa es una pregunta con una respuesta simple y tal vez demasiado escueta; cuando no sea necesario discutir este argumento en ningún nivel, y sea normalizado, ese es el día en que el tema estará cerrado.

Lo cierto y evidente es que en la actualidad existe una constante preocupación y acción en los temas de equidad de género, y en lograr incorporar a la mujer en todas las áreas, siempre con la visión de igualdad de oportunidades y condiciones, porque si es mediante presiones finalmente se puede mermar la credibilidad y la confianza en las capacidades y competencias.

Lo relevante en el sector defensa, es que cada uno de los miembros de las Fuerzas Armadas, y en específico en referencia al Ejército, debemos ejercer la profesión de las armas, sin perder de vista en ningún momento la misión y visión de esta especial organización, debiendo mediar la voluntad como la fuerza que mueve a las personas, para trabajar en beneficio de los objetivos

11 https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=34975. Consultado el 27 mayo de 2021.



institucionales. Ello implícito en el hecho de que cada persona posee sus expectativas personales y profesionales que implican esfuerzo y méritos, no obstante, ellas deben ir de la mano con las necesidades institucionales, ya que ella se debe a la sociedad de la cual forma parte. Entonces, la palabra clave es la vocación, donde la relevancia de la entrega y el compromiso se hacen esenciales derivado de las especiales características de la profesión de hombres y mujeres de armas.

No se trata de presiones y acciones que vayan con una tendencia específica, se trata de la

férrea voluntad de una persona que decide sin presiones, entregar su vida al servicio independiente de si esa persona es hombre o mujer, en el entendido del compromiso indisoluble de las profesiones que tienen que ver con el servicio a la sociedad, en especial las Fuerzas Armadas.

Entonces, el paradigma a romper es preocuparse de la voluntad, motivación y preparación de nuestra fuerza, y no en si es hombre o mujer.

En esta historia, aún queda mucho para aprender, construir y mejorar.

Plan de recuperación para Europa¹

El objetivo del plan denominado *NextGenerationEU*, es liderar el camino para salir de la crisis y construir una Europa más verde, digital y resiliente. Según el organismo constituye una oportunidad única para salir más fuertes de la pandemia, transformar la economía y crear oportunidades y trabajos para Europa donde sus habitantes desean vivir.

Para lo anterior se cuenta con el acuerdo de invertir 750.000 millones de euros entre todos los miembros de la UE. En el largo plazo el presupuesto de la UE, junto con *NextGenerationEU*, instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación, será el mayor paquete de estímulo jamás financiado en Europa. Un total de 1,8 billones de euros ayudará a reconstruir Europa pos COVID-19, que será más ecológica, digital y resiliente.

El nuevo presupuesto a largo plazo aumentará los mecanismos de flexibilidad para garantizar su capacidad de hacer frente a necesidades imprevistas. Se trata de un presupuesto preparado no solo para las realidades actuales, sino también para las incertidumbres del futuro. Más del 50% del importe apoyará la modernización, en aspectos tales como:

- Investigación e innovación, a través de Horizonte Europa.
- Transición climática y digital justas, a través del Fondo de Transición Justa y el programa Europa Digital.
- Preparación, recuperación y resiliencia, a través del Fondo de Recuperación y Resiliencia, rescEU y un nuevo programa de salud, UEproSalud.

Además, el paquete presta atención a la modernización de políticas tradicionales, como la cohesión y la política agrícola común, para que contribuyan al máximo a las prioridades de la Unión, a la lucha contra el cambio climático, con el 30% de los fondos de la UE, el mayor porcentaje en la historia

1 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es/priorities

INTERNACIONAL



PANORAMA
SEGURIDAD Y DEFENSA



del presupuesto europeo y la protección de la biodiversidad e igualdad de género.

Finalmente, las seis prioridades definidas por la UE consisten en contar con un pacto verde

europeo, una Europa adaptada a la era digital, una economía al servicio de las personas, una Europa más fuerte en el mundo, promoción del modo de vida europeo y un nuevo impulso a la democracia europea.²



Fuente: https://ec.europa.eu/info/index_es

² *Ibidem.*

Gobierno de Chile anuncia una “nueva era espacial” con la puesta en marcha de 10 satélites nacionales y acceso a 250 dispositivos internacionales

“Hoy es un día muy importante porque Chile comienza una nueva era espacial. Estamos anunciando la implementación de un Sistema Nacional Satelital de 10 satélites, 8 de ellos fabricados en Chile, que será un notable aporte al desarrollo científico y tecnológico nacional, la defensa y la sociedad civil. Este sistema, además, tendrá acceso a constelaciones internacionales de cerca de 250 satélites”, afirmó el ministro de Defensa Nacional, Baldo Prokurica, al poner en marcha el proyecto satelital que anunció el presidente Sebastián Piñera en 2019.

Se trata de un trabajo interministerial e interinstitucional y un proceso de licitación internacional, a cargo de los ministerios de Defensa y Ciencias y Tecnologías, junto a la Fuerza Aérea de Chile, en que participaron 45 empresas de todo el mundo, y que culminó con la adjudicación al consorcio israelí ImageSat International (ISI), con un contrato de cinco años.

El nuevo Sistema Nacional Satelital permitirá a Chile disponer de una verdadera “constelación” de 10 nuevos satélites que reemplazarán al “FASat-Charlie”, que cumplió su vida útil. Al 2025 se pondrá en órbita tres minisatélites de menos de 100 kilos cada uno y otros siete microsátélites. La empresa “Space X” será la encargada de poner en órbita los 10 satélites.

El proyecto considera poner en el espacio entre 2021 y 2024 los satélites Fasat Delta, Fasat Echo 1 y Fasat Echo 2. Los otros 7 satélites más pequeños, de entre 12 y 13 kilos, se lanzarán de la siguiente forma: uno en 2023, tres en 2024 y tres en 2025.

NACIONAL



Palabras clave

Estado fallido
Fragilidad estatal
Seguridad
Desarrollo
Funciones estatales

Keywords

Failed state
State fragility
Security
Development
State functions

Otro tema muy relevante para el país es que 8 de los 10 satélites serán construidos íntegramente en Chile, por técnicos e ingenieros nacionales pertenecientes a la Fuerza Aérea y también a varias universidades del país. Para operar estos satélites se inaugurará en 2022 en Cerrillos el nuevo Centro Espacial Nacional (CEN), el que contará con un laboratorio especializado en la fabricación de satélites y cargas útiles; un centro de emprendimiento e innovación espacial; el centro de control de misión espacial y otro centro destinado al análisis y procesamiento de la información geoespacial. Además, en Antofagasta, Santiago y Punta Arenas se levantarán estaciones de monitoreo de la información que transmitan estos satélites.

Junto con el SNSat, se avanza en el desarrollo de la estructura administrativa para el Sistema Espacial Nacional, para incorporar una nueva institucionalidad que permita una coordinación e integración efectiva entre distintos servicios públicos, y la participación permanente del mundo académico y el emprendimiento nacional en materias espaciales.

Finalmente, diversas autoridades valoraron el nuevo Sistema Nacional Satelital, tales como los ministros de Defensa, Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, Bienes Nacionales y la Subsecretaria de Telecomunicaciones, cada uno enfatizando en los múltiples usos y beneficios de esta capacidad estratégica al servicio del país.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Dioses útiles. Naciones y nacionalismos

Autor: José Álvarez Junco

Cantidad de páginas: 316

Editorial: Galaxia Gutenberg, Barcelona

Edición: 2016

ISBN 9788 416495443

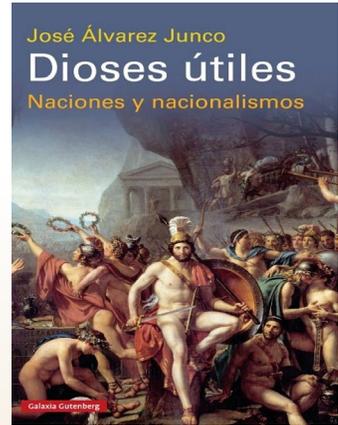
Por: Iván Witker Barra¹

Sabido es que muchos de los quiebres internos de las naciones conllevan una buena dosis de violencia. La explicación se encuentra, la mayoría de las veces, en ese decisivo momento de la fragmentación de los emblemas identitarios. Por ahí parten los quiebres.

La historia universal demuestra que, tanto las naciones más desarrolladas y complejas, como las minúsculas agrupaciones tribales, necesitan de elementos amalgamadores para subsistir, desarrollarse y proyectarse en el tiempo. El grueso de estos elementos ancla en las profundidades de sus respectivos orígenes, otros en los relatos épicos de que dispongan y, por cierto, en esas gestas transversales a todo el cuerpo social. No es por simple casualidad que el gran teórico de las naciones y nacionalidades, Benedict Anderson, haya definido esta relación de las agrupaciones políticas con sus elementos amalgamadores como “comunidades imaginadas”.

Este es el fascinante tema que ocupa la obra de Álvarez Junco, el reconocido historiador de movimientos políticos y

1 PhD por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa, y graduado del CHDS de la National Defense University, Washington DC. Fue director de la mención en Relaciones Internacionales del Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago, Profesor visitante del Colegio Interamericano de Defensa (EE.UU.). Analista por más 20 años de temas latinoamericanos de BBC World. Investigador y profesor de la ANEPE. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Central de Chile. Sus columnas sobre asuntos internacionales son publicadas por medios nacionales y extranjeros.





sociales, así como profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid, donde jubiló hace pocos años. Álvarez dirigió también el Centro de Estudios Ibéricos de la Universidad de Harvard y la Cátedra Príncipe de Asturias de la Universidad Tufts, en EE.UU. Otro cargo relevante desempeñado fue el de director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España.

El libro reflexiona teniendo como sustento la señalada noción *andersoniana*. En tal sentido, puede sostenerse la hipótesis que la identidad de las naciones no se forja de un día para otro. Son procesos largos y sinuosos. Es el tiempo –y solo el tiempo– como bien reitera Sam Huntington, el que finalmente logra *sustanciar* la identidad de una nación. Difícil resulta aventurar qué tan largo debe ser ese tiempo.

Sin embargo, puede asumirse que se necesita un lapso suficiente como para que estos elementos cuajen en las mentalidades de los individuos y den vida política a una determinada comunidad. Y el cuajar significa un período de germinación y comprensión de entenderse a sí mismos como unas *polis*. Es un lapso relativo, durante el cual estas comunidades logran identificar antepasados comunes y las circunstancias en que aquellos vivieron. Esa es la única manera conocida, mediante la cual las comunidades *imaginan* esos lazos afectivos que los aglutina. Es un proceso complejo, que conlleva también un sentimiento diferenciador de otras comunidades y, no pocas veces, un toque de aversión hacia los otros. Es de esta manera como maduran los rasgos distintivos de cualquier nación. Álvarez lo destaca a lo largo de todo el libro.

Sugiere además que muchas veces el basamento de este proceso está dado por la conexión espi-

ritual con determinadas deidades, o bien por las características físicas del territorio que habitan. A ello se unen los episodios dramáticos y sangrientos, que le ha tocado vivir. Así, cada nación va forjando una cultura propia.

Una buena cantidad de naciones se van apegando a la lengua y a sus cualidades culturales en el camino hacia la maduración. Ello se advierte con nitidez, por ejemplo, en el desmembramiento del Imperio austro-húngaro, luego de la Primera Guerra Mundial, o, en momentos más recientes, en el espacio postsoviético y posyugoslavo, concluida la Guerra Fría.

En cada uno de ellos, al igual que en las naciones previas, avance hacia la madurez implicó la creación de alegorías y textos demiúrgicos sobre la génesis y trayectoria de sus respectivos procesos. Por eso mismo, se considera paradigmático el ejemplo del llamado *credo americano* de Thomas Jefferson. Este puso los pilares de la democracia americana, como rasgo esencial que identifica la naturaleza política de aquel país.

Mantenerlos en el tiempo es tarea básicamente de las elites políticas. Sin embargo, no son pocas las veces en que estas fallan y la sustancia de la identidad comienza a diluirse. La experiencia histórica muestra cómo este proceso a veces sufre rupturas y comienza la caducidad o fragmentación de sus emblemas identitarios, con el consecuente deterioro de la cohesión nacional. Lo vivieron los Habsburgos y los líderes soviéticos. Y muchos otros, a escalas menores.

Justamente a este proceso de debilitamiento apunta esta extraordinaria obra *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*. En ella, el autor reflexiona sobre aquellos momentos y condiciones en



que los rasgos identitarios comienzan a correr el peligro de caducar. O cuando sufren ataques y las elites actúan con desdén. Es ahí cuando comienza el proceso de fragmentación citado *ut supra*, y una parte de los individuos, es decir, los integrantes de la comunidad dejan de sentirse representados.

Es un libro de enjundiosas 315 páginas, distribuidas en cuatro extensos capítulos, y focalizadas principalmente en la España de las comunidades y sus trizaduras más actuales.

Pese a ello, puede decirse, con propiedad, que el libro va mucho más allá. Se trata de una reflexión con enorme vigencia por estos días y en espacios no solo hispánicos.

Aún más, con total pertinencia, puede sostenerse que sus observaciones incardinan con los fuertes y actuales debates sobre estas materias en EE.UU., en Europa, en América Latina y, por supuesto, en nuestro país. Y qué decir con los de Colombia, durante el primer semestre de 2021, cuyas turbulencias tanto se asemejan a las vividas por Chile en 2019. Son lugares donde algunos de los rasgos identitarios más importantes comienzan a fragmentarse.

A dicha fragmentación apunta el vandalismo contra los emblemas patrios y las figuras de relevancia histórica, que sirven de blanco a los ataques. Pero el vandalismo es solo una faceta. Otras dos aristas muy conectadas son, tanto la demanda de revisión de episodios históricos vitales, como el desdén de ciertas elites ante este gravitante desafío. Por eso, el libro de Álvarez debe ser interpretado como una alerta muy pertinente. Usando su particular visión, muchos actos vandálicos (como los observados en estos

puntos del globo) deben entenderse como posibles trizaduras de la cohesión nacional.

En el primer capítulo, el autor discute sobre los más recientes paradigmas del nacionalismo, bajo la muy interesante interrogante de tipo general: ¿qué creemos saber hoy sobre naciones y nacionalismos? En el segundo capítulo, discurre sobre diversos casos (quizás los más relevantes) de construcción nacional, analizando a rusos, alemanes, británicos, italianos, turcos y estadounidenses. En el tercero va a fondo al caso español. Lo más palpitante de este es, desde luego, la disquisición sobre el impacto de la democracia posfranquista en los nacionalismos actuales que se divisan en aquel país y que amenazan a la cohesión del país. Relacionado con este, entra al cuarto a examinar las identidades alternativas a la española (entendida hasta ahora como una totalidad), tomando como referencias la catalana, la vasca, la gallega y la andaluza. Además, Álvarez las pone en contrapunto con la portuguesa, necesaria por compartir con las anteriores la península ibérica y sus ineludibles interacciones.

A calor de los ejemplos analizados en esta obra, no deja de impresionar cómo Churchill, Cervantes, De Gaulle, Colón –así como héroes patrios de generaciones de chilenos– han comenzado a sufrir estragos nunca antes vistos. A todos ellos se les consideraba, hasta ahora, sólidos emblemas identitarios. Sin embargo, aparecen de súbito siendo víctimas de las nuevas tendencias *reversionistas* en materia de historia nacional.

Impresiona, y bastante, especialmente por su falta de sustento. Muchos de los que hoy destruyen monumentos a Churchill no existirían si no fuera por la sagacidad del *old lion*. Sus padres o abuelos habrían sido aniquilados por los nazis. Y no diga-



mos los que atacan a Cervantes. Extrañamente, se comunican entre ellos en castellano. Y qué decir de su ignorancia respecto a lo que significa Colón o sobre la trayectoria del general Baquedano, en el caso chileno.

Como bien emana de las reflexiones de Álvarez, la tentación a actuar de manera bárbara con el pasado siempre ha existido. Los zafios ven esto en un sentido terapéutico. Otros, responden a simples arrebatos irreflexivos. También está el esnobismo o los deseos de autoglorificación. Otros –como el caso de los grupos soberanistas catalanes, asunto visto *in extenso* por Álvarez, principalmente pasajes del capítulo 4– intentan avanzar en un proceso lento de deconstrucción de la cohesión cuestionando los símbolos identificatorios, como la bandera, los colores. O bien ciertas instituciones, como la corona.

Jorge Luis Borges trató magistralmente el problema de cómo conjugar memoria y olvido. Lo hizo en su extraordinario *Funes, El Memorioso*. Allí invita a separar la memoria (o sea, el recuerdo de dichas y desdichas) de la desmemoria y de la inmortalidad. Por cierto, que las naciones no pueden cargar con la totalidad de su memoria histórica, pero es tarea de sus elites más ilustradas filtrar, separar, reexaminar con rigor histórico, contextualizar, pero jamás abandonar figuras emblemáticas, que amalgaman los relatos históricos. Lo peor ocurre cuando la desidia se apodera de las elites. O bien, cuando estas quedan paralizadas ante las ofensivas deconstructivistas.

Los actos vandálicos en contra de sitios históricos señeros no constituyen novedad ni son un descubrimiento de los grupos anarquistas, como se ha extendido erróneamente. En la Grecia an-

tigua ya se dio la lógica destructiva de puntos simbólicos e icónicos. Por eso, Herostratos atacó el Templo de Artemisa en Efeso. Y también se dio en Roma, donde nació el concepto *damnatio memoriae* (condena de la memoria). Un arma para desterrar a indeseables, cuando se busca alterar ciertos emblemas identitarios.

El siglo 20 proporciona casos extraordinarios de *damnatio memoriae*. Stalin –cuyo cénit del poder coincidió con la masificación de la fotografía y desarrollo del cine– inauguró una modalidad muy original de condena de la memoria. Optó por evaporar a sus propios indeseables. Todos desaparecieron de los registros visuales y escritos. Y no solo eso. Isaac Deutscher, uno de los más grandes biógrafos de los protagonistas de la Revolución Rusa, relata que cuando Nadezda Krupskaya, la viuda de Lenin, lo increpó molesta por los excesos cometidos en contra de hechos históricos irrefutables, Stalin le sugirió retractarse. De paso, le recordó que no tendría inconvenientes en indicar en los textos de historia que la viuda de Lenin había sido otra mujer y que podría borrar a Krupskaya de la existencia.

Décadas más tarde, en los estertores de la URSS, se observó un shock global en materia de ajustes impulsivos con el pasado. Quizás el primero de carácter planetario. La televisión transmitió *live* escenas que generaciones mayores jamás pensaron ver: cabezas de Lenin rodando por los suelos en Moscú y en otras ciudades soviéticas. Turbas de personas destruyendo esas estatuas y otros símbolos del totalitarismo. Fue tal el impacto, que surgieron propuestas para salvar la joya de la corona comunista, el cadáver embalsamado del fundador de la URSS. Se temió que masas enardecidas saquearan su mausoleo. El gobierno de Yeltsin no atinó a tomar una decisión sobre



la materia y prefirió mantenerlo en su lugar, asumiendo que siempre hay curiosos y nostálgicos. A fines de los 90, el líder nacionalista ruso, Vladimir Zhirinovski propuso venderlo o arrendarlo a países que todavía sientan fascinación por el leninismo. Retiró la iniciativa cuando descubrió que las paupérrimas arcas fiscales cubanas o norcoreanas no aseguraban un buen precio, y que tampoco se observó interés.

Lo ocurrido en EE.UU. tras la muerte de George Floyd, desató en aquel país una ola nueva. Esta vez bajo la idea de la búsqueda de una memoria impoluta. *BlackLivesMatter* y otros, reclamaron la insólita idea de “confrontarse críticamente” con el pasado esclavista. Como si fuese posible reparar o cambiar el pasado.

Tratar de ver la historia de manera impoluta plantea preguntas muy pertinentes. ¿Cómo mirar episodios tan duros, como la esclavitud, con una lupa fuera de su tiempo? ¿Qué hacer con las figuras históricas en el contexto del desarrollo de una nación? ¿Cómo debemos ver a Genghis Khan, responsable de la muerte de casi un cuarto de la población asiática? ¿Qué recordar del rey zulú Shaka que provocó una de las más grandes masacres de negros que haya memoria? ¿Sabrá *BlackLivesMatter* que hubo esclavistas negros? Se estima que estos sobrepasaron los 4 mil. ¿En qué basurero depositar al héroe haitiano Toussaint Louverture, quien, una vez liberado de su amo, poseyó sus propios esclavos?

El tema central de esta “confrontación crítica” es que, si terminamos autoconvencidos que la esclavitud es indigerible y debemos hacerla desaparecer de la historia (y, en un acto de moralidad con nosotros mismos, arrasar con todos sus vestigios), estaríamos ante dilemas culturales

de mucho calibre. De partida, habría que destruir las pirámides de Egipto y las de México, así como también Macchu Picchu. Hasta donde se sabe, todo eso fue construido por esclavos, cosa que el propio Neruda recuerda en su *Alturas de Macchu Picchu*. ¿O creerán los promotores del vandalismo que la mano de obra utilizada gozaba de contrato de trabajo y que faraones, incas y *tlatoanis* aztecas respetaban turnos de 8 horas diarias?

Estas cavilaciones dan un contexto reciente a los énfasis dados por Álvarez Junco en su texto. En los últimos tres años, desde que fuera publicado, se han estado entregando nuevos elementos de reflexión. Dentro de sus énfasis adquiere carácter sólido la idea de contar siempre con una narrativa que refuerce –y esté siempre reforzando– la idea de comunidad imaginada, acorde a la génesis y trayectoria de cada nación. También a la necesidad de asumir con naturalidad los espacios oscuros, existentes en toda comunidad organizada. Junco se adelantó a evitar los influjos recientes orientados a reescribir la historia con una premisa impoluta.

Quizás la lección más interesante que emana de este texto del profesor Álvarez es la profundización de dos conceptos, que él adjudica originalmente a Charles Tilly, y que contribuyen a captar los claroscuros de la identidad nacional y sus emblemas y figuras. Por un lado, nos dice, existe el modelo de nacionalismo dirigido desde y por el Estado (*state-led nationalism*) y, por otro, los nacionalismos secesionistas (*state-seeking nationalism*).

Este último es el utilizado por minorías culturales para disputas desafiantes. En tal contexto, el libro concluye advirtiendo sobre la *artificialidad* y la *instrumentalización política* de las identidades



nacionales. Aquí se puede intercalar la idea de *confrontación crítica* con el pasado y los esfuerzos deconstructivistas. Sostiene que el uso de términos, o ciertos vocablos, con que se relaciona internamente una comunidad política, no son inocuos.

Quizás Álvarez nunca imaginó que su metodología para comprender los estallidos soberanistas españoles cobraría tanta vigencia en el esfuerzo por comprender los atentados contra los emblemas identitarios en lugares tan distantes como Chile y Colombia.

Guía de ciberdefensa: orientaciones para el diseño, planeamiento, implantación y desarrollo de una ciberdefensa militar

Autor Principal: Néstor Ganuza

Cantidad de páginas: 113

Editorial: Junta Interamericana de Defensa (JID).

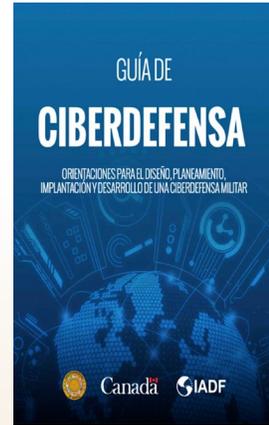
*Edición: Año 2020. Financiada por el Programa de Ciberdefensa
de la JID y por el Gobierno de Canadá.*

Por: Mayor Enrique Letelier Hermosilla¹

La tecnología digital, el desarrollo del Internet y el ciberespacio han entregado oportunidades de desarrollo, novedosas formas de interactuar y hacer negocios, comunicación en tiempo real y nuevas tácticas de combate. Debido a la militarización y potencial bélico del ciberespacio es considerado hoy como el quinto dominio de la guerra. En este ámbito virtual de confrontación, las amenazas incluyen individuos, terroristas y Estados que buscan socavar la seguridad de sus oponentes, sabotear actividades, exponer secretos y paralizar sociedades.

Es por ello que el ciberespacio se ha vuelto un elemento estratégico y considerado un potencial teatro de guerra,

¹ Oficial Ingeniero Politécnico Militar en Sistemas de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), Master en Seguridad de la Información y Continuidad de Negocio (Ciberseguridad) en la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España (UCAM), Magíster en Tecnologías de la Información en Tecnologías de la Información (TI) en la Universidad Federico Santa María (UFSM), Postítulo en Telecomunicaciones y Redes de Datos en Telecomunicaciones, actualmente cursando un Master en Transformación Digital e Industria 4.0 en la Universidad Isabel I de Burgos, España. Profesor Curso Ciberinteligencia: "Gestión de la Seguridad Informática" y Profesor Curso Ciberdefensa: "Análisis de Riesgos y Planificación de Contingencia en Sistemas Institucionales".



RESEÑA DE
LECTURAS
RECOMENDADAS

en el que todas las naciones soberanas podrían participar de manera activa y diaria. Siendo considerada la ciberdefensa fundamental para la conducción de las operaciones militares modernas, donde actores gubernamentales y no gubernamentales han desarrollado capacidades cibernéticas, tanto ofensivas como defensivas, que han desencadenado una revisión de las nociones tradicionales del poder global, la influencia e incluso la guerra.

En apoyo a lo anterior y como una forma de cooperar en este desafío de la ciberseguridad, en búsqueda de la libertad de acción dentro y a través del ciberespacio, el autor junto a la JID proporciona un conjunto de principios para la planificación, diseño, desarrollo y despliegue de capacidades de ciberdefensa, en virtud del mandato emanado por la Organización de Estados Americanos (OEA), en orden de facilitar la comunicación y la colaboración en ciberdefensa entre las Fuerzas Armadas y de Seguridad del hemisferio occidental.

Esta guía va en beneficio a reforzar capacidades individuales y colectivas de ciberdefensa, en búsqueda de garantizar la seguridad de sistemas críticos, infraestructura e información, así como, contribuir en asegurar los más altos intereses nacionales, generando capacidades de defensa y protección contra las crecientes ciberamenazas, apoyando mediante orientaciones la transformación y adaptación de las Fuerzas Armadas de manera integral y organizada, la cual pasa a ser esencial dentro de la política de defensa de una nación, cuando se reconoce un nuevo ámbito de operaciones, como lo es actualmente el ci-



berespacio.

Imagen Nº 1: "Interacción en el Ciberespacio".

Fuente: Guía de Ciberdefensa de la JID.

En relación con lo anterior, el autor cita la cumbre de la OTAN de Varsovia de 2016, donde se incluye al ciberespacio como otro ámbito de operaciones. En concreto, en el punto 70 del comunicado declara: *"ahora, en Varsovia, reafirmamos el mandato defensivo de la OTAN y reconocemos el ciberespacio como un dominio de operaciones en el que la OTAN debe defenderse tan efectivamente como lo hace en el aire, en tierra y en el mar. Esto mejorará la capacidad de la OTAN para proteger y realizar operaciones en estos dominios y mantener nuestra libertad de acción y decisión, en todas las circunstancias. Apoyará la disuasión y defensa más amplias de la OTAN: la ciberdefensa continuará integrada en la planificación operativa y las operaciones y misiones de la Alianza, y trabajaremos juntos para contribuir a su éxito."*²

Considerando dicha declaración y la necesidad

2 Guía de ciberdefensa: orientaciones para el diseño, planeamiento, implantación y desarrollo de una ciberdefensa militar. Editorial: Junta Interamericana de Defensa (JID). Edición: Año 2020. p. 23.



de generar progresos significativos en materia de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas, el autor proporciona un modelo operativo, considerando la ciberdefensa como un elemento componente de las operaciones militares conjuntas y por tanto orientado a la misión operativa y no cediendo a la habitual orientación hacia la seguridad de los sistemas de información y telecomunicaciones.

La guía se organiza en nueve unidades (el ciberespacio, el ámbito de operaciones, la ciberdefensa militar, la fuerza ciberespacial, la ciberamenaza, los principios doctrinales, el ecosistema ciberespacial, los aspectos legales y los estándares) que en su conjunto proporcionan una aproximación integral.

A modo de síntesis por cada uno de estos capítulos:³

La unidad "ciberespacio" analiza el medio en donde se desarrollan las actividades de ciberdefensa, proporciona una representación práctica que facilita su comprensión, estudio y uso, y analiza la parte principal del ciberespacio (Internet) incluyendo la Internet más oculta.

La unidad "ámbito de operaciones ciberespacial" detalla todos aquellos elementos fundamentales de un ámbito de operaciones militares desde la perspectiva ciberespacial, remarcando sus peculiaridades y diferencias con los ámbitos de operaciones convencionales.

La unidad "ciberdefensa militar" aproxima la ciberdefensa al arte militar del empleo del ciberespacio y a las operaciones militares en el ciberespacio (ciberoperaciones), y propone una taxonomía de los diferentes tipos de ciberoperaciones.

La unidad "fuerza ciberespacial" detalla los aspectos a considerar en el proceso de desarrollo de la fuerza militar responsable del planeamiento y la conducción de las operaciones militares en el ciberespacio y las capacidades básicas que debe tener para llevar a cabo sus cometidos con un mínimo de garantía.

La unidad "ciberamenaza" analiza las principales amenazas actuales y las tendencias, y en particular, la principal amenaza asociada a los Estados, las amenazas avanzadas persistentes y el modo de combatirlas.

La unidad "principios doctrinales" analiza la aplicabilidad al ciberespacio de los principios tradicionales que guían la actuación de las fuerzas militares en las operaciones convencionales (principios fundamentales del arte militar y principios operativos).

La unidad "ecosistema ciberespacial" pone en contexto la ciberdefensa militar y analiza las relaciones con sus entornos naturales fundamentales, la ciberseguridad nacional e internacional y el sector privado.

La unidad "aspectos legales" analiza la situación actual de consenso en la aplicación del derecho internacional a las ciberoperaciones, tanto en tiempo de paz como en períodos de conflicto, zona de operaciones o misiones de paz, y considera aquellos aspectos más relevantes para la ciberdefensa militar.

El autor para describir todo lo anterior, hace uso de terminología militar en vez de la habitual terminología técnica, reforzando así su entendimiento desde la perspectiva operativa militar y

3 *Ibidem*, p. 8.



facilitando la integración de la ciberdefensa en la acción conjunta con otros ámbitos de operaciones.

A su vez, considera una lista de definiciones y criterios, debido a que muchos términos relacionados con el dominio "ciber" y el propio término y concepto "ciber", los que actualmente son controvertidos, no existiendo un único glosario de definiciones ni una taxonomía globalmente aceptada, como consecuencia surgen importantes disfunciones relacionadas con: la falta de una percepción global común, difícil comprensión del dominio *ciber*, estructuras organizativas diferentes y conflicto de responsabilidades.

Algunos temas relevantes que indica el autor, tratan sobre el gran peligro de desviar la verdadera finalidad de la ciberdefensa. Indicando la confusión del ciberespacio-TIC, el que es una fuente de conflictos entre las unidades operativas de ciberdefensa, encargadas de planear y conducir operaciones militares en el ciberespacio y las unidades TIC,⁴ encargadas de proveer el servicio de telecomunicaciones transversal a todos los ámbitos.

También en la obra se presentan las buenas prácticas en relación con distinguir tres figuras principales dentro de los sistemas TIC: el propietario o

autoridad operativa del sistema, el administrador o autoridad técnica del sistema y el responsable de seguridad o autoridad de seguridad del sistema.

Respecto a lo anterior, se indica que el establecimiento de las tres autoridades (operativa, técnica y de seguridad) proporciona un equilibrio y estabilidad a los sistemas, por ello, sus responsabilidades no debieran ser traspasadas ni delegadas entre ellas.

Como un factor relevante, en la guía se describen las unidades que se relacionan directamente con ciberdefensa, clarificando sus roles y funciones, lo cual es fundamental para articular una estructura organizacional congruente en las Fuerzas Armadas que operan en el ciberespacio, haciendo mención sobre el Centro de Operaciones de Red (SOC), Centro de Operaciones de Seguridad (NOC), Equipos de Respuesta frente a Ciberincidentes (CSIRT) y los Centros de Ciberoperaciones (CyOC).

Finalmente, el documento contiene una alta utilidad para el sector defensa y va en directo apoyo a la Política Nacional de Ciberdefensa, donde esta guía describe una bajada operativa y doctrinaria en materia de ciberdefensa, la que busca nivelar la transformación y adaptación de las Fuerzas Armadas del hemisferio frente a este gran desafío.

4 Tecnologías de la Información y Comunicaciones.



NORMAS EDITORIALES

La revista *Escenarios Actuales* es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente, es una publicación trimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Actualmente solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde los sitios web de forma íntegra (www.cesim.cl y www.ejercito.cl), así como también se publica en twitter, linkedin y facebook.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como nos interesan los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Temáticas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Escenarios Actuales aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Para reforzar sus objetivos se encuentra incorporada al Catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde de la óptica del resguardo de los intereses del Ejército.

En el caso del que contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben remitir sus trabajos a extension.cesim@ejercito.cl o escenariosactuales.cesim@ejercito.cl,

Cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:



Artículos: Estos deben tener una extensión máxima de 20 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe considerar un resumen de hasta 200 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

Visiones: Estas deberán tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas: Estas deben tener una extensión máxima es de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas de la publicación y el registro de inscripción.

En todos los casos anteriores, el o los autores deben remitir un breve currículum vitae, haciendo referencia a sus grados académicos, posgrados o postítulos, ocupación y lugar en que se desempeñan. Además, se solicita adjuntar una fotografía digital e incluir una dirección de correo electrónico.

Referencias Bibliográficas: Las citas o las fuentes empleadas deben ser numeradas consecutivamente y seguir el siguiente formato: apellido, nombre, *título*, ciudad, casa editorial, año de edición, p. (página)/pp. (páginas).

Ejemplo de libro: WILHELMY, Manfred *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 45.

Ejemplo de artículo: ABELLÁN, Joaquín "Historia de los conceptos e historia social", en S. Castillo, *La historia social de España*, Ed. Siglo XXI de España, 1991, p. 48.

Para monografías: APELLIDO (S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. *Título de la publicación seriada* (año).

Para ponencias: APELLIDOS (S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO (S), Nombre. *Título de la obra completa*. Responsabilidad secundaria. N° de edición. Lugar: editorial, año publicación. Serie. ISBN.

Para los documentos electrónicos: Responsable principal. Título (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES

BANDERA Nº 52, SANTIAGO DE CHILE.
TELÉFONO: (56) 2 2668 3800
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL



BÚSCANOS COMO CESIM_CHILE
WWW.CESIM.CL