



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
ANEPE

REVISTA
POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 117 ENERO - JUNIO 2011

ARTÍCULOS

- LA COMPETENCIA QUE NO PUEDE SER: BRASIL, MÉXICO Y EL LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA
DIEGO ARANCIBIA MORALES
MIGUEL ORTIZ SARKIS
- SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS: EL TERRORISMO SIMBIÓTICO TRANSVERSAL - TST
VICENTE TORRIJOS RIVERA
- LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN OPERATIVA BASADA EN EFECTOS
GUILLEM COLOM PIELLA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- SOCIEDAD, PAZ Y GUERRA EN SAN AGUSTÍN
MIGUEL A. VERGARA VILLALOBOS
- LAS DIFICULTADES PARA CONCEPTUALIZAR LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: REFLEXIONES DESDE LA TEORÍA
JAIME GARCÍA COVARRUBIAS



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

✧ **ARTÍCULOS** ✧

✧ **TEMAS DE ACTUALIDAD** ✧

✧ **RECENSIONES** ✧

Nº 117

ENERO-JUNIO

2011

La Revista "Política y Estrategia", es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), así como en el Sistema de Información electrónica "CLASE" (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://www.dgb.unam.mx/clase.html>

La revista Política y Estrategia, se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su actual versión.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.
www.anepe.cl, teléfonos (562) 598 1000, fax (562) 598 1043, correo electrónico publicac@anepe.cl.

Suscripciones: publicac@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la revista.

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Julio E. Soto Silva

Coronel de Ejército en retiro, Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Especialista en Guerra Conjunta Superior, FFAA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Werther Araya Menghini
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2011-2012

Roberto Arancibia Clavel

General de División en retiro. Doctor en Historia, Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Gustavo Basso Cancino

Brigadier de Ejército en retiro. Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica en la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez. Chile.
Universidad del Desarrollo. Chile.

Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Historia, Universidad del Salvador, Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel AVALOS PRADO". Chile.

José Rodríguez Elizondo

Licenciado Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Abogado. Profesor titular Relaciones Internacionales, Departamento Derecho Internacional, Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame, EE.UU.
Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile

Franklin Barrientos Ramírez

Doctor en Ciencias Políticas, Università degli studi di Milano, Italia.
Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile.

Guillermo Bravo Acevedo

Licenciado en Filosofía y Letras, Historia de América, Universidad Complutense de Madrid, España. Doctor en Historia, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Programas de Magíster y Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Drs.ès Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra, Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile.

Carlos Molina Johnson

General de División en retiro. Magíster Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (C) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Comunicaciones, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. ANEPE, Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2011-2012

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional. Universidades Nacionales de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España

Jaime García Covarrubias

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Pontificia de Salamanca, España. Professor of National Security Affairs, Estados Unidos de América.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España

Cynthia A. Watson

PhD Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos

CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2011/2012

Nacionales

Mario Arce Giuliani	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público. Universidad de Chile.	Ex Embajador. Chile
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago de Chile.	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago de Chile.	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctor (C) en Derecho Internacional, Universidad Complutense de Madrid.	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales. Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército.	General de Ejército en retiro. Chile.
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristian Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (C) en Estudios Internacionales. Universidad de Denver, EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.
José PiuZZi Cabrera	Doctor en Sociología, de la Universidad Pontificia de Salamanca. España. Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	General de Ejército en retiro. Chile.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.

Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachussets Institute of Technology (MIT), USA.	ANEPE. Pontificia Universidad Católica, Universidad de Los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.

Internacionales

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR). Universidad de Palermo. Argentina.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Master en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.
Joseph S. Tulchin	Ph.D, Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.	Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	9
★ Artículos _____	11
★ La competencia que no puede ser: Brasil, México y el liderazgo en América Latina _____ Magíster Diego Arancibia Morales Magíster Miguel Ortiz Sarkis	13
★ Seguridad y defensa en las Américas: el terrorismo simbiótico transversal - TST ____ Doctor Vicente Torrijos Rivera	46
★ La evolución de la concepción operativa basada en efectos _____ Doctor Guillem Colom Piella	61
★ Temas de Actualidad _____	79
★ Sociedad, paz y guerra en San Agustín _____ Doctor (C) Miguel Á. Vergara Villalobos	81
★ Las dificultades para conceptualizar la seguridad y la defensa: Reflexiones desde la teoría _____ Doctor Jaime García Covarrubias	99
★ Recensión de Libro _____	119
★ Libros "Colección de Investigaciones ANEPE" _____	125
★ A nuestros lectores y colaboradores _____ Normas para la presentación de escritos	131

EDITORIAL

La presente edición de la revista está centrada en aquellos aspectos importantes de la agenda internacional y de defensa, que de una u otra forma tienen un impacto en las áreas de interés de la seguridad y defensa tanto en nuestro caso nacional como en el regional.

En esa línea se inscribe el análisis comparativo que se presenta entre Brasil y México, dando cuenta de cómo las políticas de exterior y defensa de Brasil, junto al resultado de su política económica han hecho prevalecer al primero de estos en el liderazgo latinoamericano, lo que también se inscribe dentro del respaldo que le entrega a Brasil el ser considerado uno de los países del BRIC. En ese sentido, junto con ganar ese sitio, le permite a Brasil considerar a México como un posible socio estratégico que le coopere en contrarrestar la influencia de Estados Unidos en el hemisferio sur del continente.

En el marco de la seguridad y defensa en la región, es importante el conocimiento y dimensionamiento del Terrorismo Simbiótico Transversal, modelo elaborado a partir de las actuaciones y estrategias efectuadas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en los últimos años. Este marco conceptual permitirá un mejor entendimiento de este modelo, tomando en cuenta los diferentes ámbitos de dicho fenómeno, tanto en lo intraestatal como en lo interestatal en que las FARC han actuado y de sus lazos con distintas organizaciones nacionales e internacionales al margen de la ley, así como el apoyo que reciben por parte de ciertos gobiernos lo que indudablemente ha sido uno de los motivos de la perpetuación del conflicto armado en Colombia.

Ya en el ámbito propio de la defensa se analiza la concepción operativa basada en efectos o EBO (Effects Based Operations). Esta filosofía operativa nació a raíz de la Guerra del Golfo de 1991 como una original forma de seleccionar los blancos a batir. Con el tiempo se fue consolidando como un sofisticado estilo de concebir y conducir las operaciones, caracterizado por la integración de los instrumentos diplomático, informativo, militar y económico. Esta característica la llevó a convertirse en uno de los pilares de los procesos de transformación militar, siendo puesta en práctica en Afganistán, Irak y el Líbano. Sin embargo, su limitada aplicabilidad real, sus pobres resultados prácticos y el auge de nuevos modelos para la gestión integrada de crisis han desprestigiado este concepto y provocado su completa desaparición de las agendas militares de los países de nuestro entorno.

En el ámbito de reflexión académica, muchas veces nos encontramos con la dificultad de diferenciar a la seguridad con la defensa, por ello, en este número

ro presentamos un interesante ensayo con el que se busca dilucidar la confusión existente para conceptualizar seguridad y defensa, circunstancias que impactan en la elaboración de planes de estudio y enseñanza de estas materias en los diferentes institutos y academias de la región. Lo anterior debido fundamentalmente a la existencia de una zona gris entre ambas provocada por diversas razones. Para ello se presenta un análisis de la seguridad real y la que se percibe; y la misma como efecto y condición, para luego concluir que la seguridad nacional integra a las sectoriales y es vital para la supervivencia del Estado y sus individuos, mientras que la seguridad ciudadana se orienta a los individuos y no debe ser confundida con la seguridad nacional, donde la defensa es una seguridad sectorial más, que tiene un importante efecto en la seguridad nacional.

Finalmente, en este mismo ámbito de reflexión académica, se presenta un ensayo que analiza las nociones de sociedad, paz y guerra, en La ciudad de Dios, de San Agustín, explicando la teoría de las dos ciudades, la terrena y la de Dios. Dentro de ese contexto se analiza la noción de sociedad, que se fundamenta en la justicia y en el interés común como camino para alcanzar la paz, examinando la justicia, que para San Agustín es un concepto fundamental tanto en la ciudad terrena como en la ciudad de Dios. Con ese marco conceptual en cuanto la sociedad y la autoridad, se discute la paz, que representa uno de los aspectos centrales de la obra, analizando la guerra en oposición a la paz; para finalizar con un tema cuyo origen clásicamente se atribuye a San Agustín: la guerra justa.



ARTÍCULOS

LA COMPETENCIA QUE NO PUEDE SER: BRASIL, MÉXICO Y EL LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA[∞]

DIEGO ARANCIBIA MORALES*

MIGUEL ORTIZ SARKIS**

RESUMEN

El presente artículo analizará las grandes distancias que existen entre Brasil y México usando como instrumento de análisis la tipología de potencias –medias y regionales– de Detlef Nolte. Para su operacionalización, Nolte establece que el estudio debe hacerse conforme a tres criterios básicos de análisis que son la política económica, exterior y política de defensa. Finalmente, concluye que la política exterior de Brasil y sus acciones en el exterior dan cuenta de objetivos más ambiciosos que los de México, cuestión que le resta protagonismo en la región latinoamericana. Se legitima el liderazgo de Brasil a nivel regional considerando a México como un posible socio estratégico que le ayude a contrarrestar la intromisión de Estados Unidos en el hemisferio sur de América.

Palabras Clave: *Brasil, México, potencias medias, potencias regionales.*

THE COMPETITION THAT CANNOT BE: BRASIL, MEXICO AND THE LEADERSHIP IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

This article wants to analyze the great differences between Brazil and Mexico through an analysis tool called “power typology” about regional and middle powers, of Detlef Nolte. To make it operational, Nolte determines that the study should be done according to three basic criteria of analysis: Economic Policy, Foreign Policy

* Magíster (C) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Cientista Político, Universidad Central de Chile. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa Nacional, Chile. diegoarancibiam@gmail.com

** Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Magíster (C) en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. Administrador Público, Universidad Central de Chile. Miembro de la Cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad. Actualmente se desempeña como Director Regional (i), Región del Libertador General Bernardo O’Higgins, VI Región, Servicio Nacional del Consumidor, Chile. mosarkis@gmail.com

∞ Fecha de Recepción: 281010

Fecha de Aceptación: 080611

and Defense Policy. Finally, the analysis concludes that Brazil's foreign policy and its actions outside are more ambitious comparing to Mexico, which decreases the leadership of this last country in the region. The leadership of Brazil is legitimized in the region, considering Mexico as a potential strategic partner to help counteract the U.S. intervention in the southern hemisphere of America.

Key words: *Brasil, Mexico, middle range powers, regional powers.*

PREÁMBULO

“No tengan miedo de Brasil. Brasil no es más peligroso que muchos socios que México tiene por allí y México no es más peligroso que muchos socios que Brasil tiene por allí”

Luiz Inacio “Lula” da Silva, exhortando a los empresarios mexicanos a no oponerse a las negociaciones iniciadas este año para la posible firma de un tratado de libre comercio
Diario *El Universal*, 24, febrero, 2010, Venezuela.

Esta cita se inserta en las negociaciones previas al inicio de las conversaciones para la firma del tratado de libre comercio entre Brasil y México. Respecto a ella, creemos que no solo refleja el estilo comunicacional del Presidente brasileño, sino que deja entrever, en tono amable y distendido, la distancia desde la que se observan estos dos grandes Estados latinoamericanos.

De acuerdo a la teoría realista de las relaciones internacionales, el poder es el factor que determina el lugar de cada Estado en la jerarquía global y regional, así como también define las relaciones entre estos, los sistemas de alianzas y la inclusión o exclusión de diferentes Estados en los mecanismos de diálogo e integración regional.

Aunque globalmente no pueden destacar por sí solos, la emergencia de los procesos de integración regional ha permitido potenciar el protagonismo de Estados que cuentan con los atributos suficientes para sostener el rol de líderes en la región. Razón fundamental para que uno de los objetivos centrales de los países que aspiran a convertirse en potencias regionales sea preservar y mantener su área de influencia, la que se hace tangible a través de iniciativas para dirimir conflictos entre los actores regionales a través de los mecanismos de integración y diálogo creados para ese propósito.¹

En el caso de América Latina, desde los años setenta se ha hablado de la existencia de tres potencias regionales o medias, Argentina, Brasil y México.² Sin em-

1 NOLTE, Dettlef. Potencias Regionales en la Política Internacional: Conceptos y Enfoques de Análisis. Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo (30):1-37, octubre, 2006.

2 BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

bargo, el paso del tiempo fue generando poco a poco el rezago argentino, materializado en la crisis institucional del año 2001 con la caída de De la Rúa de la presidencia.

Dada su extensión geográfica, Producto Interno Bruto, demografía y otros indicadores de carácter general, Brasil y México siempre han sido los postulantes más serios a ocupar esa condición. Por otra parte, la evidencia indica que la competencia por el liderazgo regional puede promover conflictos entre los aspirantes, como lo que ocurre entre China y Japón, así como también puede generar la intromisión de un tercero que favorezca a una de las partes para mantener a los competidores en una desconfianza permanente, como podría ser el caso de Estados Unidos, país que ha intervenido como promotor de la agudización de las tensiones en la relación entre China e India.³

Desde nuestro punto de vista, Brasil y México no ocupan el mismo sitio en América Latina. Creemos que en la actualidad y en el largo plazo, ambos países desarrollarán estrategias de inserción distintas en el sistema internacional, y esta diferenciación estará marcada por el diseño tanto de su política exterior como de su política de defensa.

En el presente trabajo analizamos las diferencias entre Brasil y México abordando tres áreas fundamentales que nos permitirán describir el disímil estatus que poseen en el sistema internacional, enfatizando su rol en el sistema regional. Estas tres áreas, son: política económica, política exterior y política de defensa.

Para realizar la investigación nos remitiremos a la propuesta conceptual elaborada por Detlef Nolte⁴ acerca del desenvolvimiento en el sistema internacional de las potencias regionales, las potencias medias regionales y las potencias medias.

POTENCIAS MEDIAS Y POTENCIAS REGIONALES. UNA DIFERENCIACIÓN NECESARIA

Ciertamente, el poder juega un rol fundamental a la hora de determinar la posición de un Estado en la jerarquía del sistema internacional. Dicha posición no es estática y se desplaza en la medida en que los atributos del poder se van modificando en desmedro de unos y a favor de otros actores del sistema.

3 Creemos que la intención de Estados Unidos al firmar un convenio de traspaso de tecnología nuclear con India no solo buscaba quitarle a Rusia ese monopolio, sino que además buscaba potenciar a ese país en su competencia con China.

4 NOLTE, Detlef. Loc. cit.

Tal como plantea Luis Pérez Gil,⁵ tradicionalmente se ha hablado de grandes potencias, potencias medias o regionales y pequeñas, tradición que se arrastra desde la conformación decimonónica del sistema internacional. Pérez Gil continúa esta clasificación, la cual encasilla a los Estados dentro de estas categorías de acuerdo a su capacidad de influencia, sea esta de carácter global, regional y puramente vecinal.

Otra manera de categorización fue elaborada por Carlos Escudé,⁶ al plantear que los países se clasifican en fuertes y débiles, y el ingreso a una u otra tipificación estaría marcada por dos elementos: Primero, la capacidad económica, en el sentido de que son capaces de afectar los ciclos de expansión y contracción económica global. Segundo, la capacidad de influir en el establecimiento de las normas escritas y no escritas del sistema internacional. De ahí Escudé desprende que Latinoamérica esté compuesta por una serie de Estados débiles y periféricos.

Desde nuestro punto de vista, Jordi Palou⁷ acierta cuando plantea que el concepto de potencia media es elástico en el sentido de que no tiene una definición pura. Pese a que su texto está escrito en un contexto de término de Guerra Fría, posee una serie de elementos que vale la pena mencionar, como por ejemplo lo amplio del concepto dado los indicadores que regularmente se utilizan para generar esta categoría. Otro elemento interesante es la diversidad de países que, de acuerdo a las cifras que definen esta clasificación, podrían ser parte de este concepto. En efecto, de acuerdo a Palou, Indonesia, Nigeria, Suecia, México, Brasil, entre otros, podrían ser clasificados como potencias medias.

Los problemas para determinar qué elementos se considerarán en la jerarquización de países en el sistema internacional son innumerables, por estos motivos creemos que la tipología adecuada a emplear es la propuesta por Detlef Nolte, ya que toma elementos que constituyen el poder duro y el poder blando para determinar las diferencias entre las potencias medias y regionales, así como también un análisis de las políticas exteriores de los Estados que podrían ser clasificados como una u otra. Ciertamente Guadalupe González⁸ había elaborado una conceptualización intermedia al identificar países que podían tener una categoría de potencias

5 PÉREZ Gil, Luis. El Concepto de Potencia en las Relaciones Internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago: (127-128): 69-85, septiembre-diciembre, 1999.

6 ESCUDÉ, Carlos. El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

7 PALOU, Jordi. El Concepto de Potencia Media. Los casos de España y México. **Afers Internacionals**, 26, pp. 7-35, 1993.

8 GONZÁLEZ, Guadalupe. México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrio. En: LAGOS, Ricardo. América Latina: ¿Integración o Fragmentación? Buenos Aires, Edhasa, 2008.

medias regionales, esta definición se quedaba enmarcada en la Guerra Fría y en las diferencias entre los países del primer, segundo y tercer mundo.

Para Detlef Nolte,⁹ son los procesos de integración económica y política que se están llevando a cabo a nivel regional los que propician la aparición de potencias regionales. En definitiva, la creciente regionalización permitiría la emergencia de una nueva clase de potencias, las cuales utilizarán a la región en la cual se desenvuelven como plataforma de proyección hacia el ámbito global.

La diferenciación clave estaría en los atributos del poder de una y otra potencia. Para el autor en comento, las potencias regionales desarrollan lo que él llama el “poder líder”, que se define a base de sus recursos de poder, su autopercepción y el reconocimiento de las potencias globales, otras potencias regionales y las potencias medias, mientras que las potencias medias desarrollan un “liderazgo” que hace referencia a la influencia política en los foros diplomáticos, lo que genera que esas potencias sean vistas como propicias para la cooperación internacional. No obstante lo anterior, mientras las potencias medias solo pueden ejercer un liderazgo, las potencias regionales tienen la capacidad de combinar el poder líder con el liderazgo dependiendo de las circunstancias.

Otra diferencia que marca Nolte, es que las potencias regionales “*desempeñan una función importante respecto a crear y garantizar la paz y el orden en ámbito regional*”,¹⁰ por lo que serían indispensables en los sistemas de seguridad regionales o subregionales.

Por su parte, generalmente las potencias medianas no son definidas así por criterios objetivos o recursos materiales (PIB y fuerza militar) para diferenciarlas de las grandes potencias y las regionales, sino que las potencias medianas son definidas “*desde una perspectiva constructivista como identidad autocreada o casi como una ideología para la conducta de la política exterior*”,¹¹ para lo cual, necesariamente, el país que aspira a esa categoría debe tener los recursos materiales que lo permitan.

Así, una potencia regional pasa a ser una potencia media en el contexto global, pero las potencias medias solo actuarán en el ámbito regional y a través

9 NOLTE. Loc. cit.

10 *Ibid.* p. 16.

11 *Ibid.*

de la institucionalidad creada por los miembros del sistema y en la mayoría de los casos en coordinación y colaboración de la potencia regional.

Finalmente, una cuestión central en Detlef Nolte es que *“tanto el estatus de potencia mediana como el estatus de potencia regional son construcciones sociales, su valor analítico y su valor efectivo en la política internacional dependen de la aceptación de ese estatus y de la jerarquía correspondiente por parte de otros Estados... además de tener la voluntad de ejercer ese papel”*.¹²

MÉXICO EN AMÉRICA

Política Económica¹³

Los pasos que dio México hacia la apertura al comercio internacional comenzaron en 1982 de manera unilateral como respuesta a la crisis económica internacional. El avance en el proceso de liberalización fue tan notable, que para el año 1987 el arancel promedio estaba en 10%, siendo este su mínimo histórico.

A comienzos de los años noventa México había internalizado el modelo de libre comercio que lo condujo a la apertura de su mercado, a la privatización de empresas públicas y al comienzo de las negociaciones para la firma de tratados de libre comercio. Estas últimas se vieron impulsadas por el interés europeo por invertir en México aprovechando su vecindad con la mayor economía mundial: Estados Unidos.¹⁴ En efecto, su primer Tratado de Libre Comercio lo realizó con Chile en 1992, continuando con América del Norte (TLCAN). Con este hecho, se estrechan las relaciones económicas con las potencias del norte, además de romper con la superstición de ver la vecindad con Estados Unidos como una fatalidad histórica.

A partir de la asociación con Estados Unidos, México inició negociaciones comerciales con otros países, privilegiando a Centroamérica, el Caribe, los países andinos y Europa, pero evitando los tratados con países cuyos niveles de industrialización y matriz exportadora era similar. De esta forma se discriminó a Brasil, China, India y Argentina.¹⁵

12 Ibíd. pp. 16-17.

13 Por política económica nos referimos al modelo económico que adopta cada Estado para impulsar su estrategia de desarrollo económico y social.

14 ZABLUDOVSKI, Jaime. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la integración hemisférica. En: LAGOS, Ricardo. América Latina: ¿Integración o Fragmentación? Buenos Aires, Edhasa, 2008.

15 GONZÁLEZ, Loc. cit.

Una vez que asume el poder Vicente Fox, el modelo de desarrollo se encontraba definido, consolidado y basado en el intercambio comercial apoyado por una política exterior, que en alguna medida se encontraba orientada a este proceso, con énfasis en la generación de crecimiento económico equilibrado y continuo. En palabras de Vicente Fox,

*“En materia social y económica, dejamos atrás el neoliberalismo y su confianza ciega en el mercado. Lo estamos sustituyendo por una economía con rostro humano, que no sólo cuida las variables macroeconómicas, sino también los indicadores fundamentales de una economía justa y humana”.*¹⁶

En efecto, un informe de FLACSO-Chile (2006) indicó que durante dicho gobierno se continuó con un modelo económico liberal consolidado al *“fortalecer el sistema financiero, conseguir un equilibrio macroeconómico, aumentar el gasto social focalizándose en los sectores más vulnerables, e iniciar una apertura democrática encaminada a erradicar o al menos disminuir los cuestionamientos de corrupción tradicionales durante el régimen priísta”*.¹⁷

Por otra parte, el gobierno de Vicente Fox focalizó su esfuerzo en incrementar la red de acuerdos comerciales que ya había suscrito México con el resto de las economías del mundo, teniendo firmado doce tratados de libre comercio que incluyen cuarenta y tres países, en un intento por diversificar el mercado ya que Estados Unidos adquiere cerca del 70% de la producción mexicana, siendo este el principal socio comercial.¹⁸

Sin embargo, las políticas implementadas en el gobierno aludido no se tradujeron en un crecimiento económico sostenido, ya que durante su sexenio el promedio de crecimiento del PIB fue de un 2%, reduciéndose en un 4% en comparación con los años 90 que fluctuó en el 6%.

De acuerdo con la visión crítica de Suárez, Vicente Fox tampoco fue capaz de generar los empleos prometidos en su campaña subsanándose con la inmigra-

16 FOX, Vicente. (1º, México, D.F., 2001). México, D.F., Presidencia de la República, 2001, p. 20.

17 FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006. Informe Nacional México. Santiago, FLACSO-Chile, 2006, p. 5.

18 SUÁREZ, Francisco. Política Económica y Política Exterior: hacia una política económica internacional. En: Herrera-Lasso, Luis (coord.). México ante el Mundo: tiempo de definiciones. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006; ZABLUDOVSKI. Loc. cit.

ción a Estados Unidos, de alrededor de 400 mil personas por año. Ello trajo consigo el crecimiento de la economía informal y el aumento del crimen organizado.

Uno de los problemas detectados por Suárez es que México no ha aprovechado a cabalidad el conveniente precio del petróleo ni ha podido mejorar sus indicadores de competitividad con relación a otros países, según el Índice de Competitividad Económica, pasando del puesto 43 (2000) al 66 (2010). Esto es lo que Suárez ha llamado el discurso cosmético de Vicente Fox.¹⁹ Según otras fuentes, como la elaborada por el International Institute for Management Development, posicionan a México en una situación de empeoramiento de competitividad económica, en el puesto 47 del ranking 2010, retrocediendo 14 puestos en comparación al año 2000. Actualmente, la situación de México se ha encontrado marcada por la crisis económica mundial del 2009 y claramente ha mermado su crecimiento.

A pesar de las fluctuaciones en las cifras de crecimiento económico, existe consenso entre los actores políticos y sociales de que el mejor sistema para generar riquezas es a través del intercambio económico, lo que se logra por medio de la implementación de acuerdos de asociación económica con diferentes países, respetando el marco de la interdependencia política y económica que caracteriza el actual sistema internacional.

Política Exterior

El primer impulso mexicano de generar mayor presencia en el escenario internacional ocurrió en los años setentas y ochentas, estimulado por la crisis petrolera y cuya finalidad era ser reconocido como potencia media, lo que se tradujo en importantes esfuerzos por transformarse en un contrapeso estadounidense en las relaciones hemisféricas durante este período. El punto de inflexión fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, implicando una re-dirección de los esfuerzos su política exterior para pasar de ser un puente en las relaciones de Estados Unidos con el resto de América Latina tomando como base dicho tratado.

La vecindad con Estados Unidos, los problemas internos y las tradiciones de la política exterior²⁰ son los elementos determinantes a la hora de diseñar su

19 SUÁREZ. Loc. cit. pp. 308-314.

20 La tradición de la política exterior mexicana se refleja en las diferentes doctrinas que la enmarcan, las cuales están basadas en la historia y experiencia mexicana en su relación con el exterior. Las doctrinas son: Doctrina Juárez (1861-1865), Doctrina Drago (1902), Doctrina Calvo (1907), Doctrina Carranza (1918) y Doctrina Es-

política exterior durante la década de los noventa, tratando de implementar una inserción a nivel internacional en dos velocidades, donde la apertura económica era acelerada y se reflejaba en la red de doce acuerdos de libre comercio con treinta y dos países, mientras la apertura política se hacía de manera más cautelosa, pero que llevó a México a ratificar una serie de instrumentos internacionales para proteger los derechos humanos a raíz de la presión extranjera, como la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998, y apoyar las negociaciones para la creación de la Corte Penal Internacional así como el establecimiento de relaciones con la disidencia cubana.²¹

Es que la mantención del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por siete décadas no pasaba inadvertida al resto de los Estados, por lo que la aceptación de los instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos fue una de las estrategias para aminorar las críticas provenientes del exterior, bajo la consideración de que el respeto por ellos es fundamental para ser validado como un actor internacional por el resto de las potencias occidentales, cuestión especialmente importante para aquellos Estados con pretensiones que van más allá de lo vecinal.

En el ocaso de los gobiernos del PRI, estos esfuerzos por transformarse en un Estado respetuoso de los derechos humanos y la democracia fueron vistos como una reacción propia de un régimen agonizante más que el reflejo de claras convicciones democráticas. Sin lugar a dudas, el fin de la Guerra Fría exigía transformaciones en los sistemas políticos de los países occidentales, principalmente en aquellos cuya institucionalidad democrática era cuestionada o puesta en duda.

Es por ello que el gobierno de Vicente Fox marcó el inicio de un proceso de transición luego de las siete décadas de gobierno del PRI. No es el lugar para discutir sobre los motivos que condujeron a la derrota electoral del PRI alejándolo de la administración del Estado. Por ende, solo señalaremos que a partir de los años noventa con el surgimiento de la guerrilla zapatista, la derrota en las elecciones parlamentarias y el asesinato del candidato presidencial oficialista en 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) fue inestable, lo que se agravó con la fuga de capitales de los inversionistas extranjeros produciendo una crisis financiera

trada (1931), que finalmente han determinado que las líneas inamovibles de la política exterior mexicana sean la autodeterminación de los pueblos, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica entre los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

21 GONZÁLEZ, Loc. cit.

que obligó a elevar las tasas de interés. Esto provocó una fuerte crisis económica, cuyas repercusiones en el extranjero se conocieron como “efecto tequila”.²²

De esta forma, el gobierno de Vicente Fox y el Partido de Acción Nacional (PAN) nació como un gobierno de transición, y lo que se intentó conseguir durante su mandato fue la transmisión de una nueva imagen de México, identificándolo como un país democrático, que respeta los derechos humanos y con intenciones de ampliar los lazos económicos en el extranjero aprovechando las ventajas de la globalización de la economía y así promover el desarrollo socioeconómico.

De ahí que la administración Fox haya diseñado una política exterior que reflejara un segundo impulso en la reinserción de México en el mundo adoptando las premisas que la globalización ha impuesto en el ámbito político, ya que las premisas económicas de esta ya se habían adoptado en los años ochenta y ratificado mediante el TLC con Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, esta estrategia, de acuerdo a Arturo Sotomayor,²³ tenía una segunda intención, que sería “anclar” las transformaciones políticas en materia de derechos humanos y democratización al interior del país a través de la firma y ratificación de acuerdos y tratados internacionales para que, de perder la presidencia, sea imposible volver a fojas cero sin lesionar la credibilidad internacional de México.

Para conseguir el “anclaje”, Vicente Fox delineó cinco ejes de acción principales para alcanzar los objetivos de la política exterior, a saber: a) proyectar la imagen de un México de instituciones democráticas maduras, un país caracterizado por ser plural, transparente, seguro y con una sólida cultura; b) promover, en el ámbito internacional y en las instituciones que corresponda, el respeto y la defensa de los derechos humanos; c) apoyar todas las instancias internacionales que fortalezcan la democracia como el único sistema de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos; d) participar en todas aquellas instancias internacionales que definen, en alguna medida, la estructura del sistema internacional; y e) promover el desarrollo económico y social a través de la cooperación internacional, enfatizando el Plan Puebla-Panamá como prioritario para los intereses mexicanos.²⁴

22 FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. Loc. cit.

23 SOTOMAYOR, Arturo. Seguridad, defensa y relaciones internacionales en México. En: Benítez Manaut, Raúl; Rodríguez, Abelardo y Rodríguez, Armando (Ed.). Atlas de la Seguridad y la Defensa en México. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009.

24 De acuerdo a Vicente Fox, el interés de la presencia de México en estos foros es contribuir a la revitalización del sistema multilateral y promover consensos internacionales en torno a temas de interés común.

De esta forma, México apuntó en esta etapa a participar en organismos especializados con el objetivo de reposicionar a su país en el sistema de Estados, asumiendo el discurso de la defensa de la democracia y los derechos humanos, lo que implicaba romper con las doctrinas que tradicionalmente determinaban la política exterior mexicana, principalmente la no intervención en asuntos internos de otros Estados.

Precisamente esto es lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, anunciado como estrategia de consolidación de la democracia. De acuerdo a Guadalupe González, *“la política exterior jugaría un papel central en el nuevo proyecto gubernamental; a saber, el apuntalamiento y anclaje de las reformas democráticas internas a través de compromisos fuertes con los instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos y promoción democrática”*.²⁵

El impulso en la participación en instancias de diálogo internacional se vio refrendada cuando México hizo oficial su postulación a ocupar un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, jugando un discreto papel cuando se discutían las sanciones de Naciones Unidas a Irak producto de la crisis del multilateralismo, lo que provocó fuertes críticas por el alcance real de la participación mexicana en ese tipo de foros.²⁶

A pesar de los esfuerzos declarados, para Rafael Velásquez, citado por Rocha, el gobierno de Fox representó más un continuismo que una ruptura en la política exterior, lo cual, de acuerdo a él, se puede visualizar en que *“la política exterior mexicana se mantiene como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico [y en que] las relaciones de México con las diferentes regiones del mundo y con los países clave prácticamente continúan con las mismas líneas que las últimas administraciones priistas”*.²⁷

En este aspecto, y desde nuestro punto de vista, creemos que el problema para Vicente Fox fue que cuando se diseñó e implementó esta estrategia no contaba con la mayoría en el Congreso, lo que repercutió en un estancamiento de los tratados sin ratificar o bien ratificados pero con una serie de indicaciones que limitaban su aplicabilidad.

25 GONZÁLEZ, Guadalupe. Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia. *En*: Herrera-Lasso, Luis (coord.). México ante el Mundo: tiempo de definiciones. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 160.

26 GONZÁLEZ, Luz. La política exterior de México. Entre la tradición y los imperativos de la dinámica actual. *En*: Consani, Norberto, Sepúlveda, Alberto y Zeraoui, Zidane (comp.). Transitando los Inicios del Siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007, pp. 211-238.

27 ROCHA, A. La geopolítica de México en Centro América ¿una hegemonía regional? Scielo, N° 16, ISSN 1517-4522. Recuperado el 20 de marzo de 2007, de www.scielo.br, 2006, p. 9.

Es por ello que en algunos aspectos la política exterior de su gobierno se vio estancada y sin un mayor cambio al compararlo con los gobiernos de los noventa del PRI.²⁸

No obstante lo anterior, se debe considerar que los esfuerzos de la administración Fox por acercarse a Latinoamérica con la intención de incrementar los lazos económicos no fructificaron; es más, el intercambio entre México y la región disminuyó en desmedro de Estados Unidos y Asia. Y desde el punto de vista político, la máxima expresión de coordinación con el resto de América Latina se dio con Chile al aunar posiciones sobre la invasión a Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tal fue la falta de cooperación política de México hacia el resto de la región, que cuando se presentaron las candidaturas para el cargo de Secretario General de la OEA, el candidato mexicano aparecía, a los ojos del resto, como el abanderado estadounidense, y toda la retórica en torno a esa contienda electoral se realizó en esos términos.

Por otra parte, y de forma inexplicable, México abandonó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Independiente de la atrofia que lo aqueja, es el único instrumento multilateral de seguridad con que se cuenta en el hemisferio. Pero había algo claro, y es que el discurso multilateralista de la administración Fox difícilmente se sustentaba en hechos.

Quizá por ello los mayores esfuerzos de la administración Fox se concentraron en su natural área de acción geopolítica: Centroamérica y el Caribe. De esta forma, México, a través del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez reimpulsó la cooperación con Centroamérica. La utilidad de dicho mecanismo, es que tiene cuatro ámbitos de acción definidos: 1. Ámbito político y geopolítico. 2. Ámbito del desarrollo. 3. Ámbito de la cooperación técnica regional. 4. Ámbito económico, comercial y financiero. Y en cada uno de estos cuatro ámbitos se dispone de herramientas respectivas para su impulso: 1. Las Cumbres de Tuxtla. 2. El Plan Puebla Panamá. 3. La Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y la Secretaría General del SICA.²⁹ 4. Los TLC's.³⁰

28 A mayor abundamiento, hubo senadores y ex generales que se opusieron tenazmente a ratificar cualquier acuerdo relacionado con la defensa de los derechos humanos, principalmente el que autorizaba la competencia de la Corte Penal Internacional por temor a que esta fuese aplicado con carácter retroactivo para aquellas personas que, habiendo ocupado cargos de gobierno, eventualmente puedan ser investigadas por tribunales internacionales por violar los derechos humanos, como los senadores Ramón Mota Sánchez y Manuel Bartlett, ambos del PRI.

29 SICA significa Sistema de Integración Centroamericano, y fue creado en diciembre de 1991, cuya finalidad es integrar el área centroamericana para convertirla en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo.

30 ROCHA, Loc. cit.

Como podemos observar, la geopolítica es tan importante como la historia y la tradición a la hora de definir o diseñar una política exterior. Es por ello que el gobierno del PAN no solo no logró posicionar a México en los organismos multilaterales, sino que terminó acercándose mucho más a Estados Unidos e intentó construir un área de influencia en su natural ámbito de acción, que es América Central y el Caribe, tarea no exenta de dificultades e impases con los gobiernos de Fidel Castro (“comes y te vas”) y Hugo Chávez.

Una vez que asumió Felipe Calderón, quedó en evidencia la voluntad de continuar con los principios orientadores de la política exterior del gobierno anterior, cuestión que observamos en el Primer Informe de Gobierno de Calderón al establecer que la *“presente administración impulsa una política exterior responsable que proyecta la voz de México en temas globales como la superación de la pobreza, el cambio climático, los derechos humanos, la migración, la democracia, la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, con base en el interés nacional, promueve una política exterior activa... que contribuye a ubicar a México en el sitio que corresponde a su magnitud y peso específico en los distintos foros y regiones del mundo...”*,³¹ siendo uno de los primeros actos simbólicos la presentación de la postulación de México como miembro no permanente para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2009-2010.

Sin embargo, los primeros días del gobierno de Felipe Calderón estuvieron marcados por la declaración de guerra al crimen organizado, lo que ha repercutido en la utilización intensiva de las Fuerzas Armadas para combatirlos, pasando a convertir el fenómeno del tráfico de drogas hacia Estados Unidos en un conflicto interméstico,³² ya que el incremento de las hostilidades ha generado repercusiones no solamente en términos del número de muertos de manera violenta, sino que además ha provocado la internacionalización de los carteles y la utilización de otras organizaciones para operar en diferentes países, como los Kaibiles guatemaltecos o la Mara Salvatrucha,³³ así como también incrementando el control sobre el tráfico de cocaína en Colombia.³⁴

31 CALDERÓN, Felipe. (1º Informe de Gobierno, México, D.F., 2007). México, D.F., Presidencia de la República, 2007, p. 390.

32 Los conflictos intermésticos son aquellos que tienen un origen intraestatal, pero la escalada de este genera repercusiones de carácter vecinal o regional.

33 Los kaibiles son tropas de élite de origen guatemalteco. La mara Salvatrucha es de origen salvadoreño, la que está catalogada como pandilla juvenil que utiliza la violencia en alto grado.

34 De acuerdo a Contreras (s/f), para el año 2009, los carteles mexicanos ya controlaban el 80% de la cocaína que sale desde Colombia, Perú y Bolivia, así como el 90% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos por territorio mexicano.

La intensificación del conflicto con los carteles de las drogas ha provocado efectos en su política exterior, la que ha dado señales de estar priorizando los temas relativos a la seguridad desde el inicio de la declaración de guerra y la intensificación del uso de la fuerza por parte de los carteles y de las Fuerzas Armadas.³⁵

Esto ha generado una mayor concentración de los esfuerzos mexicanos por incrementar los niveles de seguridad en la frontera con Estado Unidos, así como también han impulsado medidas para controlar el tráfico de personas, contrabando de armas y trasiego de drogas. Es por ello que el foco de la atención de la política exterior mexicana ha sido con su vecino del norte.

Uno de los efectos de esto ha sido el descuido de América Latina como un área de mayor interés. A esto también se debe unir la negativa de Brasil a invitarlo a ser parte de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) creada el año 2008.

Finalmente, se debe constatar el esfuerzo de la administración Calderón a la hora de acercarse a Sudamérica mediante la firma, el 28 de abril de 2011, en Lima, del Acuerdo del Pacífico, definida como una “hoja de ruta” por el ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José Antonio García Belaunde, que permitiría aunar criterios a los Estados del Pacífico que tienen una idea de desarrollo económico similar. Sin embargo, aparece como un esfuerzo mexicano aislado en medio de su estrategia de acercamiento principal con Estados Unidos e incremento de la influencia en América Central y el Caribe.³⁶

En definitiva, los esfuerzos del gobierno de Felipe Calderón han estado enfocados a solucionar los problemas de índole interna más que a llevar a cabo una política exterior más activa, propia de una potencia regional cuya prioridad no sea el crimen organizado internacional ni sus vecinos inmediatos.

Política de Defensa

Para entender la política de defensa de México hay que comenzar analizando los efectos que tuvo la Revolución Mexicana de 1911 en las instituciones armadas que luego se refrendaron a través de un pacto tácito cuando estas abandonan los cargos de gobierno a mediados de los años 40.

35 SOTOMAYOR. Loc. cit.

36 Esa definición fue entregada por el Canciller peruano el día de la firma del acuerdo a diferentes medios de prensa. Ver <http://www.tiempo.hn/inicio/item/7288-acuerdo-del-pac%C3%ADfico-es-desaf%C3%ADo-para-derrotar-la-pobreza.html>

Al concluir la Revolución en 1917, año de la aprobación de la nueva Constitución Política, los vencedores se encontraron con dos problemas. El primero, eran las constantes revueltas caudillistas tanto al norte como al sur del país que ponían en riesgo la consolidación de la victoria revolucionaria. El segundo fue que no existían partidos políticos institucionalizados, ya que durante el porfiriato estos simplemente no existían. Entonces, el problema suscitado aquí era la inexistencia de una organización política capaz de agregar y articular los diferentes intereses que comenzaron a surgir una vez concluido el período más violento de la revolución.

Para subsanar este problema, se recurrió a la oficialidad del Ejército. Es por ello que desde la muerte de Venustiano Carranza en 1920 hasta Ávila Camacho en 1946, todos los presidentes de la república mexicana provenían de los más altos grados del Ejército. De ahí que la fuente de poder política pasara a ser el Ejército.

De forma paralela, para lograr agregar y articular los intereses de todos los grupos vencedores que participaron en la revolución; alejar paulatinamente al Ejército de las actividades políticas y acabar con las rencillas de poder entre los diferentes grupos que participaban en el gobierno, Plutarco Elías Calles, también oficial de Ejército y sucesor de Obregón, decidió agrupar a las fuerzas políticas y sociales que giraban en torno al gobierno en un solo partido político, cuya función principal sería *“proporcionar las bases sociales permanentes que permitieran en ese país una participación organizada (y) proporcionar al Presidente de un organismo de apoyo seguro que concentrara a los líderes políticos en torno a su persona”*.³⁷

Esa decisión produjo la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que en 1946 pasó a llamarse Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fue dentro del partido el lugar donde se resolvieron los problemas derivados de la sucesión en la presidencia hasta la llegada de Lázaro Cárdenas, que asumió en 1934. Entre 1929 y ese año, Elías Calles, a pesar de no ser el Presidente, sí se convirtió en el jefe del partido con el apoyo del generalato, pasando a ser llamado el “Jefe Máximo de la Revolución”.

Si bien el Ejército era fundamental en el funcionamiento del Estado producto de la elevada participación de oficiales en este, la institucionalización del PRI provocó el gradual alejamiento de la participación en política de los militares, hasta ser alejados completamente durante la presidencia de Ávila Camacho bajo la

37 GAJARDO, Patricio. La transición política en México y la crisis del Partido Revolucionario Institucional. Política, Santiago: (20), 1989, p. 87.

consideración, de acuerdo a lo establecido por el Presidente en su Primer Informe Presidencial de 1941, de dar *“cumplimiento a los preceptos constitucionales que vedan la milicia el ejercicio de actividades políticas, puesto que la erigen en sostén de las instituciones y en salvaguardia de una democracia garantizada por la ley y apoyada por el Ejército de la Nación”*.³⁸

Sin embargo, este alejamiento fue posible producto de un acuerdo tácito entre el poder civil y el militar, en el cual el Ejército garantizaba la estabilidad del régimen al no intervenir en política y a resguardar el orden institucional, a cambio de altos grados de autonomía y control sobre el aparato de la defensa nacional, lo cual se tradujo en un diseño institucional atípico al no existir un Ministerio de Defensa que aglutine a las tres ramas de las FF.AA. sino que hay dos, a saber, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), siendo la primera más atípica, ya que engloba al Ejército y la Fuerza Aérea, siendo el primero superior jerárquico de la segunda. La SEMAR, por su parte, solo se preocupa de la marina.

Este particular diseño organizacional ha generado no solo complejidades en la administración del aparato de la defensa y la estructuración de la fuerza, sino que además provoca ciertas complicaciones a la hora de ejecutar presupuestariamente el sector de la defensa. Un segundo efecto es la falta de una visión de conjunto, la que es ineludible en las Fuerzas Armadas modernas.

Otro de los problemas que ha generado altos grados de autonomía de las Fuerzas Armadas ha sido el mantenimiento del monopolio del planeamiento sectorial y la participación en distintos organismos que diseñan la seguridad pública, como el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Gabinete de Seguridad Pública, instancia encargada del diseño, la ejecución y la evaluación de la política criminal del gobierno central.³⁹

Es la participación en este tipo de instancias la que le permite al Ejército intervenir en las decisiones políticas en temas de seguridad nacional. De ahí que las definiciones adoptadas por Felipe Calderón sobre el actuar del gobierno en contra del narcotráfico una vez que llegó a la presidencia cuentan con la anuencia de las Fuerzas Armadas, porque, además, los planes de Defensa Nacional están dirigidos a

38 El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos por Jesús de León Toral “et al”. México, D.F., Secretaría de la Defensa Nacional, 1979, p. 511.

39 MOLOEZNIK, Marcos. La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas mexicanas. Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago: (1), pp. 169-212, 2005.

“... preparar a las Fuerzas Armadas para responder efectiva y coordinadamente contra agresiones del exterior; contra trastornos del orden interno, contra desastres y contra cualquier otra eventualidad similar previsible que trastorne la paz, la seguridad y el orden interior”.⁴⁰

Sin embargo, el rol policial preponderante que han tenido que asumir las Fuerzas Armadas mexicanas en la guerra al narcotráfico no ha estado exento de dificultades. Una de ellas es la incorporación, por parte del crimen organizado, de técnicas propias de los conflictos de baja intensidad en los enfrentamientos entre estos grupos y las fuerzas estatales, entre ellos, la lucha por el territorio. Tal como señalan Flores y González,⁴¹ se producen ejecuciones, decapitaciones, desmembramientos, ataques con granadas de fragmentación, asalto a cuarteles policiales y colocación de autobombas en sectores estratégicos. Las incursiones para ejecutar policías se han vuelto una cotidianeidad en los estados de Baja California, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Con menor intensidad se registran en Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco.

Otra de las dificultades está relacionada con el respeto a los derechos humanos, y se produce por la naturaleza del instrumento militar, el que se entrena para enfrentarse a organizaciones similares y no para llevar a cabo tareas de orden al interior del Estado. De ahí que las funciones de seguridad interna y externa sean realizadas por instituciones distintas.

La situación de los derechos humanos ha sido seguida desde Naciones Unidas, Europa, Estados Unidos y organizaciones humanitarias como Human Rights Watch (HRW), quienes han insistido en que la seguridad interna debe tener una correspondencia con el respeto por los derechos individuales. HRW ha sido acucioso en identificar todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas. Estados Unidos, por su parte, condiciona la entrega del 15% de los recursos que contempla la Iniciativa Mérida⁴² si México cumple con respetar los derechos humanos, lo cual, además entraba los esfuerzos realizados en política exterior para que el mundo vea en México una democracia respetuosa

40 *Ibíd.* p. 185.

41 FLORES, Carlos y GONZÁLEZ, Samuel. *Democracia y Crimen Organizado*. En Aravena, Francisco y Solís, Luis (Ed.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Chile, FLACSO-Chile, 2008.

42 La Iniciativa Mérida fue impulsada por George W. Bush en año 2008. Consiste en la entrega de recursos financieros a la lucha contra el narcotráfico, además de involucrar directamente a diferentes agencias estadounidenses y mexicanas en el combate al narcotráfico en la frontera entre ambos países.

de los convenios internacionales suscritos durante el gobierno de Fox en materia de derechos humanos.

Una tercera dificultad a enfrentar ha sido la disminución de las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas, el desgaste del material para la defensa y la falta de su reposición, y la pérdida de autoestima de la tropa producto de las funciones realizadas y los bajos salarios.

En el caso del desgaste de material y la falta de reposición de este, el informe “Agenda. Panorama General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos” elaborado por Guillermo Galván, Secretario del SEDENA en el año 2007, es enfático en señalar que las Fuerzas Armadas se encuentran en una situación de degradación del material, lo cual, de no ser corregido mediante el incremento del presupuesto, sería irreversible para el año 2012, lo que le impediría a las Fuerzas Armadas cumplir con su misión de resguardo de las fronteras.

Ciertamente, uno de los problemas complejos que enfrentan las Fuerzas Armadas es el efectivo control del territorio y el espacio aéreo y marítimo mexicano, y sin la inversión necesaria para la reposición del material se vería afectada la lucha contra el narcotráfico, que es la principal misión encomendada a las Fuerzas Armadas en la actualidad.

En definitiva, los altos grados de autonomía con los que cuentan las Fuerzas Armadas mexicanas también le han permitido entabrar algunas de las iniciativas que en política exterior tuvo el gobierno de Fox, como por ejemplo modificar la posición de su país relativas a la participación en operaciones de paz organizadas por Naciones Unidas. En este punto, la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido una tenaz opositora, en el Congreso, a que varíe la tradición en política exterior de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados, de ahí que el envío de militares al extranjero sea solo en aquellos casos en los cuales se producen desastres naturales.

Es que como planteó Sotomayor,⁴³ aún persiste la vieja práctica en la que los temas políticos no se mezclan con aquellos que se entienden como propiamente militar, lo que ha implicado altos grados de estancamiento de la política de defensa.

43 SOTOMAYOR, Arturo. México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional. Centro de Investigación y Documentación Económica, México, D.F., 167, 2007.

LA EMERGENCIA DE BRASIL

Política Económica

Según información de Latinforme, en Brasil se encuentra en plena ejecución el Plan de Desarrollo Industrial, que implica la desgravación impositiva para 25 sectores de la industria por US\$ 12.780 millones (desde junio de 2008 a diciembre de 2011) y un plan de financiamiento a los mismos sectores por US\$ 125.000 millones. Con estas medidas, el Presidente Lula buscó incentivar la inversión de la industria, diversificando la matriz exportadora, tanto en cantidad como en destinos. Otra de las áreas que abarca este plan de desarrollo, es la internacionalización de las empresas que va de la mano de las medidas adoptadas para ir en apoyo de la industria, para lo cual creó un Fondo Soberano de US\$ 20.000 millones.

Durante su mandato, Lula da Silva logró identificar los ejes estratégicos de la economía brasileña, por medio de los cuales está alcanzando la clasificación de potencia. Estos ejes van en provecho de las enormes ventajas geográficas que tiene Brasil, tanto por la extensión de sus territorios como por la riqueza de ellos. Pues bien, el primero de estos es la energía la cual se desarrolla a través de los biocombustibles y la actividad petrolera, con ricos yacimientos petrolíferos descubiertos en la zona del presal.⁴⁴

El segundo gran eje es la producción alimentaria. Tanto en el desarrollo de la agricultura como en el ganadero, Brasil quiere ser el exportador más grande. Este tema fue de gran preocupación para el gobierno de Lula, al punto de entrelazarlo con la política exterior al fomentar iniciativas de lucha contra el hambre en varias zonas geográficas de África. Lo que también implica gran participación de las fuerzas de paz brasileñas en la región, además del aprovechamiento de los suelos africanos para el desarrollo de los biocombustibles.

La segunda lectura dada a este plan de desarrollo industrial se ve entrelazado con la Estrategia Nacional de la Defensa, la que implica la creación y fortalecimiento de la industria de la defensa, destacando los incentivos al fomento del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos.

44 El presal es una zona muy profunda ubicada en el océano Atlántico, cuya profundidad aproximada oscila entre los 5.000 a 7.000 metros de profundidad, por debajo de una capa de sal de 2.000 metros de espesor, bajo la que se encuentra el petróleo. Esta zona se ubica en el litoral de los estados de Espírito Santo y Santa Catarina. También hay zonas de presal en la costa africana que están siendo exploradas. En particular, en el litoral del Congo y Gabón.

El surgimiento de Brasil como economía emergente se ve reflejado en la alta inversión pública sostenida en los últimos cuatro años, y la estabilidad económica alcanzada en contexto de crisis.

El potencial económico de Brasil es sólido. Desde el año 2004 ha venido sosteniendo una serie de acciones en política internacional tendientes a buscar un rol más activo dentro de ella. Con el respaldo económico que posee puede propiciar y participar en iniciativas tendientes a mejorar las ayudas para paliar la crisis alimentaria en África; participación en cumbres y foros internacionales, como DAVOS, G-20, BRIC, Cumbre Progresista; además de tener un rol protagónico en la prestación de sus fuerzas militares en operaciones de paz.

De hecho, sus indicadores macroeconómicos se pueden destacar como estables y sobresalientes, considerando la poscrisis económica mundial que impactó en la región, alcanzando en 2009 un PIB de US\$ 1.577.264.000; una inflación del 4,31% y una tasa de desempleo que bordea el 8,4%.⁴⁵

Brasil tiene los elementos con los cuales convencerse de que está próximo a convertirse en una potencia. Posee liderazgo político en la región, cumple el rol de buenos oficios para la resolución de controversias, luchando por mantener una zona de paz, a través de UNASUR y neutraliza los intentos de Estados Unidos de intervenir en la región.

En términos económicos, también hemos visto como supera a países de todo el mundo, situándose entre las economías más sólidas del planeta.

Política Exterior

La política exterior de Brasil comienza avizorarse a partir de la Constitución de 1998, que reafirma la tradición diplomática del país, refrendando como principios básicos el respeto a la soberanía nacional, a la autodeterminación de los pueblos, defiende la igualdad de los Estados, promueve la defensa de la paz y la solución pacífica de las controversias. Asimismo, aboga por los derechos humanos, rechazando el terrorismo y el racismo.⁴⁶

45 Datos extraídos del Informe Económico y Comercial, Brasil, elaborado por la Oficina Económica y Bilateral de España en Brasilia. Recuperado el 11 de agosto de 2010 de <http://www.oficinascomerciales.es>

46 MENDES, Teresinha. Brasil y la integración sudamericana a comienzos del siglo 21. Estudios Internacionales, Santiago: (159), pp. 97-110, 2008.

Hasta el año 2001, la política exterior brasileña había girado, principalmente, en torno a dos ejes. Primero, a la construcción de alianzas internacionales con énfasis en la integración regional, pilar fundamental en la agenda internacional del ex presidente Fernando Henrique Cardoso, y en segundo lugar, el fortalecimiento del Mercosur, como mecanismo de integración regional.⁴⁷

A modo de resumen, en el período 2000-2006, la agenda internacional contemplaba los siguientes objetivos: “1) *definición de un proyecto regional brasileño*; 2) *obtención de mejores condiciones de acceso y apertura para nuevos mercados*; 3) *la construcción de nuevas alianzas internacionales*”.⁴⁸

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso daba a conocer la postura brasileña, mostrándose proclive a una política abierta al Medio Oriente, específicamente, de reconocimiento del Estado palestino. Declaraba su tenaz oposición al unilateralismo y promovía el fortalecimiento del multilateralismo y de mecanismos como Naciones Unidas, junto con ello, procura de manera oficial la existencia de un nuevo puesto para el Consejo de Seguridad, que debía ser ocupado por Brasil.⁴⁹ Esta misma política sería la que pondría en ejecución el Presidente Lula, a partir del día en que asume como Presidente de la República, el 1 de enero de 2003.

Con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, la seguridad cobra relevancia y prioridad en la agenda internacional de los Estados en desmedro de los objetivos descritos anteriormente.⁵⁰

Con la aparición del tema relacionado con la seguridad, surgen una serie de aprehensiones e hipótesis que hacen volcar todos los esfuerzos a debatir en foros internacionales acerca de las amenazas que afectan a los Estados. El surgimiento de las amenazas no convencionales, como el terrorismo (que afectó en el corazón de los estadounidenses) se correlaciona con el narcotráfico en Colombia, motivo por el cual se elaboran hipótesis acerca de la presencia de terroristas financiados por el narcotráfico en la Triple Frontera. La respuesta brasileña fue cuidar sus fronteras, por medio del reforzamiento militar y evitar que estas ame-

47 SALINAS, Leonardo. Brasil y la noción de potencia. Un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006. Enfoques, Santiago: (6), pp. 79-102, 2007.

48 COSTA Vaz, Alcides. El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior? Nueva Sociedad, 187, 2003, p. 143.

49 MENDES. Loc. cit.

50 SALINAS. Loc. cit.

nazas se regionalicen con el fin de eludir la presencia militar norteamericana en Sudamérica.⁵¹

El gran salto en materia de política exterior se dio en lo económico. La creciente necesidad de terminar con la dependencia externa, frente a una época de proteccionismo de los países más ricos y las debilidades del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), hacen que Brasil expanda sus intereses comerciales a países emergentes como Rusia, India y China (Mendes, 2008), creando una instancia más conocida como BRIC,⁵² que agrupa a economías crecientes y las que serán las economías potencias en el futuro. De hecho, según informes recientes del Economist Intelligence Unit, Brasil será la séptima economía mundial en 2011.⁵³

Pese a los recelos preliminares que se tenía con el Presidente Lula, decide continuar con lo esbozado en materia de política exterior por Fernando Henrique Cardoso. No obstante, su sello personal se ve plasmado en las metas de política exterior que establece para el año 2004, estas fueron: *“consolidar el papel de Brasil como líder de América del Sur, abrir nuevos mercados, ocupar un lugar destacado en la lucha contra la desigualdades entre países ricos y pobres, fortalecer el Mercosur y empeñarse en lograr la representación permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*.⁵⁴ Sin duda que estos objetivos han dado continuidad a su gestión, en correlación al lanzamiento de una nueva política de defensa (2008), denominada Estrategia Nacional de la Defensa, que está determinada por el descubrimiento del presal y la protección del Amazonas.

Otro de los grandes desafíos propuestos por el gobierno de Lula fue la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR),⁵⁵ que nació como una iniciativa brasileña para contrarrestar la influencia de Venezuela y sus países amigos agrupados en el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). La importancia de UNASUR se vio en la crisis de Colombia y Ecuador, a propósito del ataque de militares colombianos a un campamento de las FARC apostado en territorio ecuatoriano. Esta iniciativa tiene claras implicancias. Primero, responde al rol de mediador que tiene Brasil en la región con el fin de otorgarle estabilidad. Segundo, evita el intervencionismo estadounidense, neutralizando cualquier intención de este gobierno en Sudamérica. Tercero, este hecho suma para exigir el anhelado puesto en el Consejo de Seguridad.

51 COSTA VAZ. Loc. cit.

52 Brasil, Rusia, India y China.

53 Aparecido en el diario La Tercera. Viernes 20 de agosto de 2010, p. 32.

54 MENDES. Loc. cit. pp. 101-102.

55 Esta iniciativa fue propuesta por el Presidente de Brasil, Luiz Inácio da Silva, el 4 de marzo de 2008.

Política de Defensa

En 1996, el Presidente Fernando Henrique Cardoso dio a conocer a la sociedad brasileña la Política de Defensa Nacional del país. Este acto fue el primer esfuerzo por transparentar y publicar la política de defensa de Brasil. Mediante este hecho hacía de la defensa nacional un tópico inclusivo hacia el pueblo de Brasil, *“las apreciaciones sobre política de defensa no deben restringirse a círculos especializados, sino considerar también a la sociedad como un todo, por medio de una discusión informada, transparente y democrática”*.⁵⁶ Desde el punto de vista estratégico, la Política de Defensa Nacional, era producto de *“la combinación de una vertiente preventiva, centrada en la valorización de la acción diplomática, con una vertiente disuasoria, basada en la capacidad de defensa compatible con la estatura política-estratégica del país”*.⁵⁷

El 30 de junio de 2005, se aprobó el Decreto N° 5.484 sobre la política de defensa de Brasil, antesala de la legislación actual en esta materia. En este documento legal se daban saltos importantes en la materialización de la política de defensa en correlación a lo dictado por la política exterior, principalmente en relación con el tratamiento dado a las amenazas globales de las que Brasil se había mantenido ajeno. Con el potencial del que es propio, no podía mantenerse ajeno a eventuales disputas o antagonismos en pos de alcanzar aquellos intereses que considerase legítimos. La importancia de esta idea y de lo plasmado en este instrumento legal, es que debe ser conocido e internalizado por todos los brasileños. Es decir, a partir de ese momento Brasil dejaba de ser un actor pasivo en el escenario internacional y de eso debía estar consciente toda la sociedad brasileña.

Como aspectos destacables del documento, fija como prioridades estratégicas e importantes para la defensa nacional, la preservación del Amazona y su posición frente al Atlántico Sur. También, en pos de su proyección en el mundo, reafirma la defensa de la paz y la cooperación entre los pueblos, anunciando el aumento en la participación de misiones humanitarias y aquellas que impliquen imposición, estabilización y mantenimiento de la paz bajo el marco de lo mandatado por organizaciones internacionales.

56 RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer. El Caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional. En: Rojas Aravena, Francisco (editor). Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. Caracas, Nueva Sociedad, 1999, p. 166.

57 Ibid. p. 167.

Posteriormente, conservando el mismo patrón, considerando el salto del rol secundario al protagónico en el escenario mundial, se elaboró Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, aprobada vía Decreto N° 6.703 del 18 de diciembre de 2008, que estableció la planificación de un fuerte proyecto de defensa con un fuerte incentivo al proyecto de desarrollo, por cuanto el primero se transforma en el seguro del segundo.

El proyecto de desarrollo del país, sea cuales sean sus orientaciones, debe regirse siempre por un eje, independencia nacional, que descansa en los siguientes principios:

- a) Movilización de recursos físicos, económicos y humanos, para la inversión en el potencial productivo del país.
- b) Capacitación tecnológica autónoma, incluso en los sectores estratégicos espacial, de la cibernética y de la energía nuclear.
- c) Democratización de oportunidades educativas y económicas y por las oportunidades para ampliar la participación popular en los procesos decisivos de la vida política y económica del país.

Con relación al desarrollo de su autonomía estratégica militar, aún se encuentran pendiente la renovación de sus aviones de combate, la que aún no ha sido aprobada por el gobierno brasileño. Dilma Rousseff ha querido marcar un sello al reabrir la licitación de los aviones de combate al dejar sin efecto los acuerdos de Lula con Sarkozy para iniciar las conversaciones con Francia para la compra de sus cazas Rafale. En este contexto, Estados Unidos ha desplegado un fuerte lobby para que Brasil considere como opción de compra los F-18 estadounidenses.⁵⁸

Lo anterior no empañaba en ninguna medida el acuerdo de Brasil con Francia, bajo el cual se compraron 50 helicópteros de transporte EC 275 que serán manufacturados en Brasil por la empresa francesa Eurocopter y la brasileña Helibrás. Junto a lo señalado, también se anunció la adquisición de 5 submarinos Scorpene de tecnología francesa, incluyendo uno de propulsión nuclear. Todos ellos a ser desarrollados en astilleros brasileños con asesoría de los franceses.⁵⁹

58 "Obama presiona por avión de combate F-18 durante reunión en Brasil", 20 de marzo de 2011, recuperado el 4 de julio de 2011, de <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/obama-presiona-por-avion-de-combate-f-18-durante-reunion-en-brasil>

59 "Acuerdo militar con Francia favorece la multipolarización", recuperado el 4 de julio de 2011 de <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93258>

El interés estadounidense de convertirse en opción de compra para Brasil obedece a dos motivos. Primero, el gobierno de Rousseff quiere propiciar los acercamientos con Estados Unidos dada la lejanía que este país tenía con el mandato del ex Presidente Lula. En segundo lugar, Estados Unidos quiere mantener el equilibrio en el tipo de material de guerra existente en la región sudamericana, donde abunda el equipamiento de procedencia estadounidense, además de cuidar la esfera de influencia sudamericana que por décadas le ha pertenecido.

La visión de política de exterior está enfocada en posicionar a Brasil como un país potencia a nivel mundial. Bajo este prisma, argumenta *“País en desarrollo, Brasil ascenderá al primer lugar del mundo, sin ejercer hegemonía o dominación”*.⁶⁰ Esto último, amparado en las siguientes directrices: 1) Principios constitucionales de la no intervención; 2) Defensa de la paz y solución pacífica de los conflictos; 3) Brasil no desea ejercer mando sobre otros pueblos.⁶¹

Entonces, ¿cuál es la lectura de esto? Primero, un país respetuoso de su Constitución y la institucionalidad vigente; segundo, de un país eminentemente pacífico, pero lo suficientemente preparado para defender lo que sus principios difundan. Además, se enfatiza el hecho de la importancia que busca alcanzar como un país comprometido en operaciones de paz; tercero, Brasil no tiene fines expansionistas ni de ocupación en otras áreas estratégicas, por cuanto define su potencial dentro de su propio territorio.

El uso de las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior, se ve plasmado en el número de militares apostados en territorio extranjero, desarrollando distintas misiones de paz que totalizan 1.279 hombres,⁶² ubicándose en el puesto número 16 a nivel mundial. En la región sudamericana, solo es superado por Uruguay, quien se ubica en 7° puesto, con 2.589 soldados.

Lo expuesto recientemente da cuenta de la gran validez que tienen las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior brasileña. También es preciso resaltar que si bien las Fuerzas Armadas están orientadas a la seguridad

60 GOBIERNO DE BRASIL, Ministerio de Defensa. Estrategia Nacional de la Defensa. Brasilia, Ministerio de Defensa, 2008. p. 7.

61 Ibid.

62 MINUSTAH, UNFICYP (Chipre), MINURCAT (Chad), MINURSO, UNMIS (Sudán), UNMIL (Liberia), UNOCI (Costa de Marfil), UNOGBIS (Nueva Guinea), UNMIN (Nepal) y UNMIT (Timor Oriental). Todos estos datos fueron extraídos de <http://www.exercito.gov.br> y <http://www.defesa.gov.br>

exterior, de igual forma y en algunas oportunidades se ha hecho uso de ella para combatir las organizaciones criminales existentes dentro de las favelas, principalmente, en dos casos.

Primero, para resguardar los comicios electorales, los militares se han desplegado en zonas conflictivas a fin de garantizar el buen desarrollo de los procesos eleccionarios. En segundo lugar, cuando organizaciones criminales robaron armamento desde un cuartel del Ejército, las FF.AA. se vieron obligadas a desplegarse por las favelas en busca de las armas robadas.

Por lo tanto, no afirmaremos que las Fuerzas Armadas brasileñas cumplen una función policial en pos de garantizar la seguridad interior, pero sí de apoyo en circunstancias excepcionales, como es el caso de las descritas en el párrafo anterior. Sin embargo, esas circunstancias no pueden ser catalogadas como tales, ya que las amenazas no convencionales son cada vez más fuertes en Brasil, lo que ha llevado a reforzar militarmente la función de la policía, mediante la creación de equipos especiales (B.O.P.E.), instruyéndola militarmente para que pueda actuar eficazmente contra las organizaciones criminales existentes. Por lo tanto, en el caso brasileño el uso de la fuerza militar, aún responde teóricamente a los fines convencionales de las FF.AA.

CONCLUSIONES

Tanto Brasil como México responden a la propuesta teórica de Nolte. Ambos países han estado históricamente en el nivel de potencias medias, tienen riquezas económicas que explotar para convertirse en países desarrollados; también cuentan con influencia política en mecanismos multilaterales convirtiéndose en Estados proclives a la cooperación internacional. Y si uno de los requisitos para ser calificado como potencia es el reconocimiento del resto de los Estados, ambos lo cumplen por su altura política estratégica.

Desde el punto de vista de la política económica, se evidencia que ambos países comparten un sistema económico de mercado, aunque con los matices que cada uno de los gobiernos pueda determinar. Lo importante en este punto, es que para ambos la iniciativa privada a la hora de generar riquezas es indispensable.

A continuación presentamos dos cuadros comparativos de la realidad económica de Brasil y México, cuya finalidad es cifrar las diferencias entre ambos Estados.

Cuadro N° 1: Principales Indicadores Económicos 2010		
	Brasil	México
PIB	7,49	5,518
Inversión (% PIB)	19,25	25,6
Tasa de Inflación	5,0	4,1
% Exportaciones	9,137	14,189
% Importaciones	39,04	21,57
Desempleo	6,7	5,37
Gasto Público (% PIB)	40,33	26,2

Fuente: datos extraídos de <http://www.imf.org>

Cuadro N° 2: Comparación Países - Resumen		
	Brasil	México
Índice de Competitividad Económica (IMD)	39	47
Ranking Países más Ricos (Banco Mundial)	14	9
Global Competitive Index (WEF)	58	66
Ranking Estados Fallidos (Fund for peace)	113	98
Militares en el Exterior (OPAZ)	1.279	0
Opinión Ciudadana FF.AA. (Nivel interior)	52	64

Fuente: Elaboración propia, en base a múltiples fuentes con cifras 2009 y 2010.

En términos generales, Brasil presenta mejores indicadores que México, tanto en el desarrollo de su economía como en el posicionamiento de su política exterior. Conforme al cuadro N° 2, en términos de riqueza económica, México está mejor posicionado que Brasil. Sin embargo, los efectos de la crisis económica y los costos asociados a la lucha contra el narcotráfico en México serán cruciales para

distorsionar el desarrollo de su economía. En cuanto a su posición en el ranking elaborado por Fund for Peace, demuestra que pese a las diferencias en la posición, ambos países se encuentran en zona de cuidado. La situación más desventajosa la tiene México en aspectos asociados a seguridad humana y temas inmigratorios.

Al analizar la política exterior y la política de defensa es posible vislumbrar las diferencias más profundas entre ambos Estados, lo cual también nos ayuda a identificar a México como una potencia media y a Brasil como una potencia regional. En este aspecto es importante enfatizar la posición geopolítica de cada uno, aspecto crucial para remarcar las distancias entre uno y otro. Así, vemos que Brasil se encuentra una zona en la cual no tiene competidores directos al carecer América del Sur de otros Estados capaces de enfrentarlo, y hacia el Atlántico solo hay otros Estados en la costa africana con los cuales Brasil mantiene estrechas relaciones. México, en cambio, posee una vecindad desequilibrada, ya que hacia el sur están los países centroamericanos, todos ellos demasiado débiles, y hacia el norte colinda con la mayor potencia mundial, la cual condiciona sus iniciativas a la hora de querer jugar un rol acorde a su tamaño. Es por ello que México ha transitado desde intentar transformarse en un contrapeso de Estados Unidos a un puente entre América Latina y la potencia global.

Con relación a México, podemos decir que sus capacidades son reducidas tanto en su política exterior, propia de un país en transición política, como en su política de defensa. Por otra parte, la proyección geopolítica mexicana apunta hacia el Caribe y Centroamérica, la cual debiera estar dentro de su esfera de influencia, siendo evidentes los esfuerzos en lograr transformarse en la potencia relevante en aquella zona, para, desde ahí, intentar extender su potencialidad hacia Sudamérica.

No obstante los esfuerzos, México ha sido incapaz de realizarlo por varios motivos. El primero es la absoluta descoordinación entre la política exterior y la política de defensa, con un aparato militar que define y determina con autonomía sus planes y programas. La máxima expresión de lo anterior han sido las cortapisas a la discusión en el Congreso sobre la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en las operaciones de paz amparadas por Naciones Unidas, las que son fundamentales a la hora de pretender conseguir prestigio internacional.

Esta condición también ha provocado que sea más fácil de volcar los esfuerzos en materia de seguridad hacia el interior de sus fronteras producto de la lucha contra los carteles de la droga, la que incluso ha sido catalogada como conflicto de baja intensidad por las técnicas de combate que están aplicando las organizaciones criminales. El segundo está relacionado con su política exterior, la cual

se encuentra atada a una serie de doctrinas que no le permiten desplegar toda su potencialidad, verbigracia, participar en operaciones de paz bajo el alero de Naciones Unidas. Esto es primordial como estrategia de inserción internacional y en el incremento del prestigio a nivel global. Un Estado que pretende transformarse en potencia regional debe ser capaz de proyectar la capacidad de ser un Estado determinante para la mantención de la paz y tranquilidad, al menos, en la región que pretende liderar.

El último y tercer motivo por el cual México difícilmente podrá transformarse en una potencia regional tiene relación con sus Fuerzas Armadas. En este caso, nuevamente la vecindad con Estados Unidos es tan influyente como la Revolución Mexicana. Es que el requisito de la posesión de un poder duro adecuado a las pretensiones de potencia regional es insoslayable en un sistema internacional que se caracteriza por la violencia y la competencia entre sus miembros. En este aspecto México no cuenta con el poder duro suficiente para convertirse en una potencia regional que pueda ser un contrapeso de Brasil en la región.

Como dijimos antes, la vecindad con Estados Unidos es determinante para México tanto en el diseño de su política exterior y también en las capacidades materiales de sus Fuerzas Armadas, aunque en este punto, la nación angloparlante ha insistido en la militarización del combate a los carteles de la droga, así como también en la generación de cortapisas a las capacidades de estas.

De acuerdo a los factores analizados, y por la voluntad política de la clase dirigente, Brasil se encuentra irremediamente perfilado a convertirse en el interlocutor válido de la región antes situaciones de extrema complejidad para la seguridad mundial. Así lo evidenció en el problema de Irán, cuando se vio cuestionado por la adquisición de uranio enriquecido, donde junto a Turquía establecieron un acuerdo sobre intercambio de combustible nuclear con el fin de apaciguar las acusaciones, por parte del Consejo de Seguridad, sobre el desarrollo de armas nucleares de Irán.

Esta maniobra vino a precaver las falsas acusaciones que pueda sufrir Brasil en el desarrollo de su programa nuclear, además de evidenciar hacia donde apuntan sus intereses, programas y estrategias desarrolladas para hacer valer su posición de líder con grandes aspiraciones protagónicas a nivel mundial.

Brasil emerge como una potencia regional perfilada a convertirse en potencia global, ya que cuenta con un poder líder en la región, tiene recursos con que demostrar su poder, se autoperciben como un país grande capaz de organizar

iniciativas de carácter mundial como, por ejemplo, la lucha contra el hambre en África hasta Juegos Olímpicos y un Mundial de Fútbol. Este poder líder lo combina con un liderazgo de acuerdo a las circunstancias capaz de descomprimir incipientes conflictos, como el colombiano-ecuatoriano en 2009, garantizando a la región sudamericana como una zona de paz. Esto último ha quedado demostrado por el rol que Brasil ha jugado en la creación de UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano.

Aunque por muchos años la relación entre ambos fue distante, actualmente existe voluntad en estrechar vínculos y evitar las discrepancias, sobre todo en aquellas materias que surjan en el contexto de los temas globales y sean foco de discusión en foros multilaterales. Por su cercanía con Estados Unidos, Brasil necesita una buena relación con México, aunque este último sabe que Brasil no adopta las decisiones midiendo el impacto con Estados Unidos.

En este escenario de competencias, la posición de Chile debe ser de acercamiento y de estrecha cooperación con ambos países, principalmente con Brasil por su proximidad geográfica. Independiente de las amenazas que atenten contra la estabilidad política y el desarrollo económico de México, al igual que Brasil, posee grandes riquezas económicas que son potencialmente ventajosas para su desarrollo de su economía y convertirse en un actor gravitante a nivel mundial.

Si bien México no tiene la misma ambición que Brasil en política exterior, el fortalecimiento de la relación entre ambos es crucial para acercar al norte y sur del continente con el fin de proyectarlos hacia otras áreas de interés geoestratégico en el futuro como África y Asia. En efecto, Brasil puede convertirse en otra ventana, aparte de Estados Unidos, para que Sudamérica mire y se proyecte hacia el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

CALDERÓN, Felipe. (1º Informe de Gobierno, México, D.F., 2007). México, D.F., Presidencia de la República, 2007.

CONTRERAS, Óscar. La evolución del narcotráfico en México. Documento en línea extraído de <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>. Rescatado el día 19.07.2010.

COSTA VAZ, Alcides. El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior? Nueva Sociedad, 187, pp. 139-152, 2003.

El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos por Jesús de León Toral "et al". México, D.F., Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.

ESCUDE, Carlos. El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006. Informe Nacional México. Santiago, FLACSO-Chile, 2006.

FLORES, Carlos y GONZÁLEZ, Samuel. Democracia y Crimen Organizado. En Aravena, Francisco y Solís, Luis (Ed.). Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Chile, FLACSO-Chile, 2008.

FOX, Vicente. (1º Informe de Gobierno, México, D.F., 2001). México, D.F., Presidencia de la República, 2001, 20 p.

GAJARDO, Patricio. La transición política en México y la crisis del Partido Revolucionario Institucional. Política, Santiago: (20), pp. 85-100, 1989.

GOBIERNO DE BRASIL, Ministerio de Defensa. Estrategia Nacional de la Defensa. Brasilia, Ministerio de Defensa, 2008.

GONZÁLEZ, Guadalupe. Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia. En: Herrera-Lasso, Luis (coord.). México ante el Mundo: tiempo de definiciones. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006.

GONZÁLEZ, Guadalupe. México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrio. En: LAGOS, Ricardo. América Latina: ¿Integración o Fragmentación? Buenos Aires, Edhasa, 2008.

GONZÁLEZ, Luz. La política exterior de México. Entre la tradición y los imperativos de la dinámica actual. En: Consani, Norberto, Sepúlveda, Alberto y Zeraoui, Zidane (comp.). Transitando los Inicios del Siglo XXI. Las relaciones internacio-

- nales de Argentina, Chile y México. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007, pp. 211-238.
- MENDES, Teresinha. Brasil y la integración sudamericana a comienzos del siglo 21. Estudios Internacionales, Santiago: (159), pp. 97-110, 2008.
- MOLOEZNİK, Marcos. La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas mexicanas. Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago: (1), pp. 169-212, 2005.
- NOLTE, Detlef. Potencias Regionales en la Política Internacional: Conceptos y Enfoques de Análisis. Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo (30):1-37, octubre, 2006.
- PALOU, Jordi. El Concepto de Potencia Media. Los casos de España y México. Afers Internacionals, 26, pp. 7-35, 1993.
- PÉREZ Gil, Luis. El Concepto de Potencia en las Relaciones Internacionales. Estudios Internacionales, Santiago: (127-128), pp. 69-85, septiembre-diciembre, 1999.
- RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer. El Caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional. En: Rojas Aravena, Francisco (editor). Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. Caracas, Nueva Sociedad, 1999, pp. 163-180.
- ROCHA, A. La geopolítica de México en Centro América ¿una hegemonía regional? Scielo, N° 16, ISSN 1517-4522. Recuperado el 20 de marzo de 2007, de www.scielo.br, 2006.
- SALINAS Robinson, Leonardo. Brasil y la noción de potencia. Un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006. Enfoques, Santiago: (6), pp. 79-102, 2007.
- SOTOMAYOR, Arturo. México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional. Centro de Investigación y Documentación Económica, México, D.F., 167, 2007.
- SOTOMAYOR, Arturo. Seguridad, defensa y relaciones internacionales en México. En: Benítez Manaut, Raúl; Rodríguez, Abelardo y Rodríguez, Armando (Ed.). Atlas de la Seguridad y la Defensa en México. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009.

SUÁREZ Dávila, Francisco. Política Económica y Política Exterior: hacia una política económica internacional. En: Herrera-Lasso, Luis (coord.). México ante el Mundo: tiempo de definiciones. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006.

ZABLUDOVSKI, Jaime. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la integración hemisférica. En: LAGOS, Ricardo. América Latina: ¿Integración o Fragmentación? Buenos Aires, Edhasa, 2008.

SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS: EL TERRORISMO SIMBIÓTICO TRANSVERSAL, TST[∞]

VICENTE TORRIJOS RIVERA*

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo principal explicar y delimitar el modelo de Terrorismo Simbiótico Transversal, el que se construyó a partir de las actuaciones y estrategias efectuadas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en los últimos años. Su uso particular de acciones terroristas han hecho necesaria una construcción específica conceptual, que tenga en cuenta todos los ámbitos de dicho fenómeno para así intentar entenderlo y analizarlo de manera más concreta. Por lo tanto, se analizarán tanto las distintas esferas de acción –intraestatal como interestatal– de dicha organización, y sus lazos con diversas organizaciones (tanto nacionales como internacionales) al margen de la ley, así como el apoyo que reciben por parte de ciertos gobiernos lo que ha contribuido a la perpetuación del conflicto armado en Colombia.

Palabras clave: *Terrorismo, simbiosis, transversalidad, FARC, amenaza.*

SECURITY AND DEFENSE IN THE AMERICAS: THE SIMBIOTIC TRANSVERSAL TERRORISM, STT

ABSTRACT

The following article has as its primary objective to explain and determine the model of Symbiotic Transversal Terrorism, which was

* Político y periodista con especialidad en opinión pública. Doctorado en Relaciones Internacionales. Actualmente es par académico del Consejo Nacional de Acreditación Académica; miembro del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Sala de Ciencias Sociales y Humanidades); representante en Colombia de la Red Mundial de Paz y Desarrollo Transcend. Consultor del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos de Madrid; profesor de Lógica Estratégica en el Curso de Altos Estudios Militares de la Escuela Superior de Guerra; presidente del Capítulo Colombiano de Egresados de la Universidad Nacional de la Defensa de Estados Unidos; asesor para asuntos estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, y comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela. Colombia. tutoriascontorrijos@yahoo.com

[∞] Fecha de recepción: 110311
Fecha de aceptación: 080611

created based on the actions and strategies of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) during the last few years. Its particular use of terrorist actions, have made it necessary to construct a specific concept, that takes into account every aspect of this particular phenomenon, so that we may have a better understanding of it. Therefore, the different spheres of action- intrastate as well as interstate- of the mentioned organization will be analyzed as well as their bonds with the many illegal organizations (national as well as international) and the support that they receive from certain governments that has contributed to the perpetuation of the armed conflict in Colombia.

Key Words: Terrorism, symbiosis, transversality, FARC, threat.

1.- INTRODUCCIÓN

La lucha contra el terrorismo es un tópico dominante en la cruzada actual por la seguridad en el mundo, América Latina no es ajena a esas preocupaciones y dentro del continente también son patentes las manifestaciones de aquel flagelo, que se torna en fuente de amenazas de distintas categorías para los países del continente.¹

Cada una de esas amenazas se refleja con mayor o menor intensidad sobre un país, o bloque de países del hemisferio. Por ejemplo, en México y Centroamérica, el narcoterrorismo; en Perú, Sendero Luminoso; en Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, (de ahora en adelante FARC), etc.,² pero todas ellas parecen tener características en común:

Primero que todo, es posible identificar similitudes en sus intenciones políticas, ya sean parciales o mínimas, como controlar ciertas dosis o cuotas de poder (micro-poder); o intenciones de poder más generales, como acceder al poder a escala nacional, controlándolo, compartiéndolo o influyéndolo (macro-poder).

En segundo lugar, comparten entre sí el uso sistemático de la violencia, como medio de obtención de sus intenciones políticas.

-
- 1 ROUSSEAU, David L & GARCIA-RETAMERO, Rocío Identity, Power, and Threat Perception: A Cross-National Experimental Study. The Journal of Conflict Resolution (Vol. 51, N° 5) Ed. Sage Publications Ltd. 2007. pp. 744-771. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27638576>
 - 2 LUPO, Salvatore, SHUGAAR, Antony (Translator). History of the Mafia. New York, NY, USA: Columbia University Press. 2009. p 14. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10419629&ppg=14>

Asimismo, las experiencias nacionales frente a todas esas amenazas³ nos sugieren que estas tienen un común denominador: las conexiones, los contactos, las redes sociales y gubernamentales que las sustentan, y la interdependencia basada en factores transnacionales, como generalmente, el uso que hacen de las drogas,⁴ el tráfico de armas y el respaldo que se ofrecen mutuamente.

Entre todos los actores que engendran estas amenazas en el hemisferio, desde la experiencia colombiana es posible vislumbrar un ejemplo arquetípico de aquellos elementos en acción y en un solo actor que simultáneamente reúne en sí todas las capacidades y aspiraciones que las demás fuentes de amenaza manejan apenas parcialmente: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC.

En efecto, las FARC aspiran a controlar parcialmente el poder y hacerlo inicialmente a escala subnacional, pero también buscan llegar al poder central, desean cogobernar en Colombia, e influir en las decisiones políticas capitales.

En la búsqueda de tales objetivos, las FARC han utilizado las más diversas modalidades de violencia: simbólica⁵, cultural⁶ y física, con una clara constante metodológica: el terrorismo.⁷

A esta combinación dosificada, selectiva y gradual de todas las formas de lucha hay que agregar un factor diferencial: debido a su estrecha relación con las drogas, sus afinidades ideológicas con ciertos gobiernos, dirigentes y organizaciones no gubernamentales de Colombia y del hemisferio, las FARC se han convertido en el motor irregular que anima la red de amenazas que se ciernen sobre las Américas.

3 ALIMI, Eitan Y. The Dialectic of Opportunities and Threat and Temporality of Contention: Evidence from the Occupied Territories. *International Political Science Review/ Revue Internationale de science politique* (Vol. 28, No. 1) Ed. Sage Publications, Ltd. 2007. pp. 101-123. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/20445079>

4 FELBAB-BROWN, Vanda. *Shooting Up: Counterinsurgency and the War On Drugs*. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press, (2009). p. 3 y 9. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10351963&ppg=19>

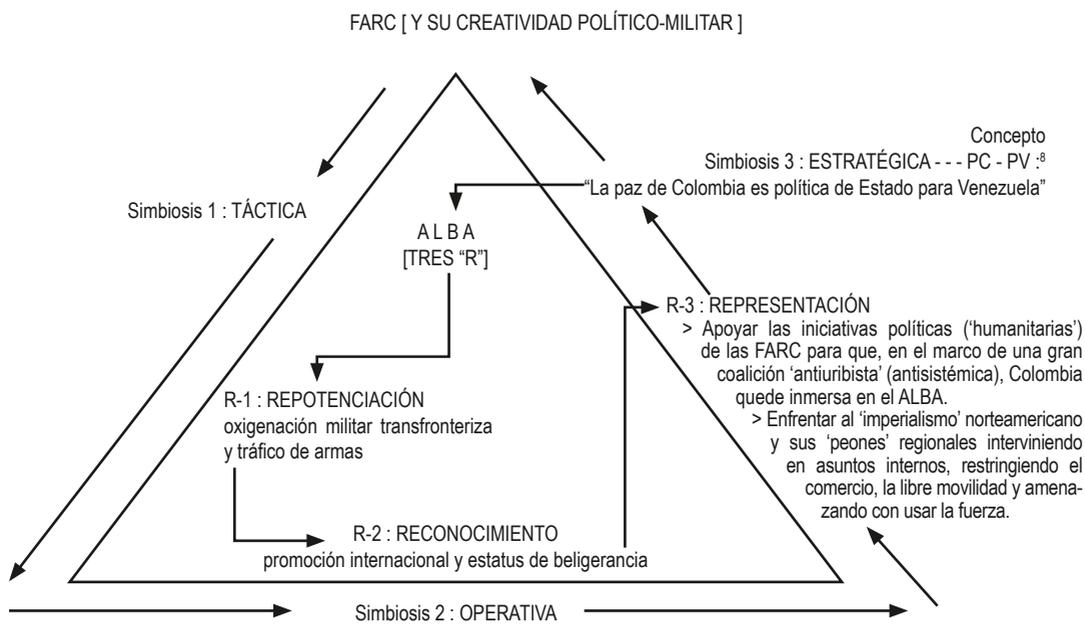
5 FANDINO, Mario. *The Moral Cycle of Egotistic and Altruistic Violence: A Century of Bloodshed in Colombia. Cultural Shaping of Violence*. West Lafayette, IN, USA: Purdue University Press, 2004. p 268. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10091252&ppg=282>

6 JIMENO, Myriam. Reprimand and Respect, Love and Fear, in Experiences of Violence in Colombia. *Cultural Shaping of Violence*. West Lafayette, IN, USA: Purdue University Press, 2004. p. 111. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/docDetail.action?docID=10091252&p00=violence%20colombia>

7 GARCÉS, Laura. Colombia: The Link between Drugs and Terror. *Journal of Drug Issues*, 35(1), DOI: 820739981. 2005, pp. 83-105.

En tal sentido, la búsqueda de las razones por las FARC, a pesar de la poderosa ofensiva estatal de Colombia y sus aliados, permanecen suficientemente activas y desafiantes, también permite encontrar muchas de las razones por las que el continente experimenta en muchos países una coexistencia de estas amenazas, actores y métodos, cuyo efecto en muchos de ellos se traduce en un oscilante clima de penetración extranjera, desestabilización política, alteración y agitación del orden social, e inseguridad pública permanente.

Tales razones, que hacen de las FARC un motor irregular que anima las amenazas hemisféricas a nivel intraestatal e interestatal son, a nuestro juicio, básicamente cuatro (tal como puede apreciarse en el triángulo de la figura anexa), formándose así una conducta a la que hemos denominado Terrorismo Simbiótico Transversal, TST.



(a) ORGANIZACIONES ARMADAS ILEGALES TANTO NACIONALES COMO INTERNACIONALES [ELN, ETA, SENDERO, HIZBOLÁ, EPP DE PARAGUAY, MAPUCHES ...]

(b) REDES DE NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO

ORGANIZACIONES NO ARMADAS, USUALMENTE LEGALES, TANTO NACIONALES COMO INTERNACIONALES

8 Sobre el Concepto Estratégico PC - PV

* Ante el perfeccionamiento de la cooperación político-militar entre Colombia y EE.UU., incluido el uso compartido de siete bases militares colombianas, el presidente Chávez hablaba, el 23 de agosto del 2009, de montar un "Plan Político" para Colombia (con alto componente "informativo") y elaborado en conjunto con sus "amigos en Colombia, que son muchos". Amigos de vieja data, o nuevos, también con el propósito de acercar cada vez más a Caracas a gobernadores, alcaldes y toda suerte de líderes comunales. (2009, Agosto 25) Este miércoles, Colombia Denunciará ante la OEA 'plan intervencionista' de Chávez en Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5939947>

* Esta intención supondría financiar con petrodólares (y narcodólares, con unas 40 rutas vinculadas) a periodistas, líderes de opinión y candidaturas (de las que no pueden descartarse las presidenciales).

* El 24 de agosto del 2009, Chávez agrega que ese Plan está orientado a "liberar a los colombianos de la oligarquía y de los norteamericanos". Proceso de *liberación* que, como es natural, implica la combinación (clásica) de todas las formas de lucha. (2009)

El Terrorismo Simbiótico Transversal en la práctica

Antes de tratar esos cuatro factores mencionados, bien vale aclarar los términos: se habla de terrorismo simbiótico⁹ porque, tal como sucede en la biología, las FARC han establecido una asociación de diferentes especies en la que los miembros asociados, o simbiotes, obtienen el mejor provecho posible de la vida en común.

Se habla de terrorismo transversal,¹⁰ porque las metodologías de que se valen atraviesan todos los niveles, tanto a nivel interno como a nivel hemisférico, marcando con su sello particular cualquier actividad que ellas emprenden, desde inversiones en los circuitos formales de la economía de algunos países, hasta la libre movilidad en las fronteras.

A su vez, combinan metodologías diametralmente opuestas en el escenario discursivo, como las pretensiones de diálogo y negociación sobre la vida de seres humanos, con la obtención de armamento, o la instalación de campamentos en el territorio de Estados vecinos en donde gozan de particular simpatía y hospitalidad.

2.- DISCUSIÓN

Como sugeríamos anteriormente, son cuatro las poderosas razones que convierten a las FARC en ese formidable motor irregular de las amenazas intencionales en el hemisferio; explicaremos cada una de ellas a continuación:

Primero, la creatividad innovadora, propia de una organización armada ilegal de cuarenta años de vida que ha sabido aprender con base en el ensayo y el error.¹¹

9 *Simbiosis*: Asociación de individuos de diferentes especies en la que ambos asociados, o simbiotes, sacan el mejor provecho posible de la vida en común.

10 *Transversalidad*: Que lo atraviesa todo, de un extremo al otro.

11 FARC: creatividad político-militar. En este campo, se puede elaborar un vasto catálogo de iniciativas de las FARC:

* Acciones urbanas y de guerrillas (obtención de máxima rentabilidad a partir de su condición de amenaza asimétrica y ubicua en el marco de acciones híbridas con articulación sincronizada de las diferentes dimensiones de la violencia: física, simbólica, cultural y comunicacional –empleando redes sociales y nuevas tecnologías de la información–).

* Infiltración en aparatos del Estado.

* “Paros armados” (intimidación colectiva de la población para impedir su movilización).

* Penetración de universidades y su ‘Plan Renacer de las Masas’. (2009, febrero 14). ¿Cuál es la Nueva Estrategia que están Ejecutando las FARC de Alfonso Cano? El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4816766>

* Agitación y penetración de pandillas comunales.

Segundo, la simbiosis táctica que han logrado establecer con otras organizaciones armadas ilegales, nacionales e internacionales,¹² o con redes dedicadas al tráfico de drogas y al crimen organizado en general.

Tercero, la simbiosis operativa que, por extensión, han logrado con organizaciones sociales no armadas, generalmente legales, tanto nacionales como internacionales.

Cuarto, la simbiosis estratégica, es decir, el creciente apoyo que obtienen por parte de algunos gobiernos del área, de forma concreta, los gobiernos de la Alianza Bolivariana, (de ahora en adelante ALBA),¹³ en virtud de un esquema de cooperación al que hemos llamado 'Modelo de las 3R': repotenciación, reconocimiento y representación, modelo que proponemos desde el diagrama y que exploraremos en el presente artículo.

Estas muestras de apoyo por parte de gobiernos miembros del ALBA, que incluyen episodios como el de la vehemente oposición a la instalación de bases militares norteamericanas en Colombia, coyuntura que puede ser entendida como un acto de solidaridad con las FARC, disimulada en argumentos de preocupación

* Régimen del terror para reducir desertiones.

* Sembrado intensivo de minas antipersona y uso específico de emboscadas con explosivos sobre unidades de la Fuerza Pública.

* Operaciones especiales (tipo comandos, agenciados por columnas como las denominadas 'Teófilo Forero' y 'Manuel Cepeda').

* Operaciones conjuntas interbloques.

* Armamento antiaéreo (misiles suecos procedentes de Venezuela, similares a los que el grupo Sendero Luminoso utilizó en Perú para derribar un helicóptero en agosto del 2009).

* Entrar en combate solo si están seguros de vencer o afectar sensiblemente a las tropas (sembrado así una 'duda metódica': ¿son verdaderamente eficientes las Fuerzas Militares?).

* Control especializado de cultivos ilícitos.

* Tráfico creciente de armamento y explosivos.

* Tráfico de dólares, inversiones en economía formal e informal.

* Secuestro y extorsión ('contribuciones a la revolución' como las denominó el cabecilla Alfonso Cano en entrevistas a medios de comunicación durante el mes de agosto del 2009). (2009, Agosto 12) Habla 'Cano'. Revista Cambio. Recuperado de: <http://www.cambio.com.co/archivo/documento/CMS-5836431>

* Contemplando hipótesis de magnicidio (en agosto del 2009, por ejemplo, se detectó un plan para derribar en pleno vuelo el avión presidencial colombiano).

* Iniciativas de diálogo planteadas a nivel regional (con particular atención por UNASUR) sobre una "salida negociada del conflicto", teniendo como base que las élites colombianas no son homogéneas y que sería posible explotar las 'inconsistencias' del establecimiento.

12 CRAGIN, R. Kim; CHALK, Peter & DALY, Sara A. Southwest Colombia: A Safe Haven for Mutually Beneficial Exchanges. Sharing the Dragon's Teeth: Terrorist Groups and the Exchange of New Technologies. Santa Mónica, CA, USA: RAND Corporation, 2007. p 94. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10225468&ppg=94>

13 DEICH, Florencia. Bolívarismo. *Observatorio de Venezuela*. N° 2. Año I. Argentina:CAEI-Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2008, p. 19. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10405897&ppg=19>

por la propia soberanía, ocupan el centro mismo del triángulo del TST: en la cadena político-militar en el que se sitúa, constituye el punto de partida y también de llegada, convirtiéndose en el eje de la alteración de las auténticas democracias del hemisferio.

Tal relación entre FARC y ALBA ha sido recientemente estudiada y reconocida por los estudios que efectuó el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) sobre los archivos electrónicos del computador de Raúl Reyes, de tal análisis, el IISS resalta la importancia que las FARC le da a la participación en el ALBA y destaca, por ejemplo, correos del año 2008 donde Venezuela ofrece a los líderes guerrilleros apoyo con los presidentes de los países miembros de la organización.¹⁴

En un primer momento, este -triángulo dentro del triángulo- que permite apreciar la comunión y la íntima relación que hay entre los diversos actores identificados, muestra cómo a nivel de la simbiosis táctica de la que hablamos antes, se les permite a las FARC repotenciarse, o sea, oxigenarse militarmente en las fronteras para evadir la ofensiva estatal de Colombia y sus aliados, permitiéndose además el tráfico de toda suerte de armamento y el refinamiento de las conexiones con organizaciones armadas extrahemisféricas, como sucede con algunas del Medio Oriente.¹⁵

En segundo lugar, y en consonancia con el modelo, puede verse cómo a nivel de la simbiosis operativa el ALBA le procura a las FARC y a la red alrededor de ella, un ambiente favorable hacia el –reconocimiento– político transnacional, considerándolas claramente como beligerantes y, en consecuencia, recibiendo en el ámbito práctico, el tratamiento de actor o sujeto político, prácticamente asimilable al de un gobierno paralelo.¹⁶

14 Los estudios del IISS basados en los correos encontrados en el computador de Reyes, dan cuenta de la relación entre FARC y ALBA y destacan momentos cumbres como la participación de tal guerrilla en las cumbres del organismo, las manifestaciones de apoyo de sus líderes y los planes de colaboración con el ALBA como reemplazo del ALCA. Recuperado de <http://peru21.pe/noticia/756577/correos-electronicos-farc-sobre-casas-ALBA>

15 **En la R-1 / REPOTENCIACIÓN:** En este nivel del modelo son diversas las preocupaciones que pueden entrelazarse. Por ejemplo:

* El tráfico de drogas se extiende rápidamente a través de Venezuela.

* La guerrilla colombiana obtiene armamento desde Venezuela (misiles tierra-aire adquiridos originalmente en Suecia). De hecho, el Departamento de Estado reitera en septiembre del 2009 el temor de que las armas compradas a Rusia o producidas en Venezuela sean transferidas a las guerrillas colombianas. (2009, septiembre 14) Estados Unidos está Preocupado por Venta de Armas de Rusia a Venezuela. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6098708>

16 **En la R-2 / RECONOCIMIENTO:**

* Mediante carta del 2 de septiembre del 2009 al ALBA y a UNASUR, las FARC piden, de manera muy concreta, su reconocimiento como fuerza beligerante. Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP (2009,

Por último, la tercera ‘R’, que es la de la representación, es aquella mediante la cual las FARC y su red se ven respaldadas, auxiliadas, sustentadas en el ALBA, de tal modo que sus iniciativas políticas, autocatálogadas como humanitarias, se van articulando hasta convertir, paradójicamente, a las FARC, en un actor clave para la paz en Colombia.

Actor que, como parte de una gran coalición antiuribista (denominación partidista tras la cual se encuentra una verdadera intención antisistémica), lograría que, finalmente, mediante negociaciones, diálogos y transacciones, el ALBA se enquistara también en Colombia, esa pieza del rompecabezas andino que junto al Perú, tanta falta le hace para lograr la anhelada unidad revolucionaria.

Por supuesto, esto supone enfrentar, al mismo tiempo, al “imperialismo” norteamericano y todos sus –peones– hemisféricos, lo que, en la práctica, significa intervenir en asuntos internos (alarmándose y pretendiendo alarmar en grado sumo a los demás miembros afines de la sociedad internacional si, por ejemplo, Colombia, Estados Unidos e Israel llegan a acuerdos de cooperación en materia de seguridad y defensa).

septiembre 2). Carta Abierta de las FARC a UNASUR, y los países del ALBA. YVKE Mundial Radio. Recuperado de: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?31752>

* De hecho, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en carta del 25 de agosto del 2009 al presidente ecuatoriano, Rafael Correa, coincide muy claramente con este lenguaje multipropósito: *‘la salida a la guerra en Colombia pasa por la solución a los conflictos - el contencioso que se tiene con Ecuador y Venezuela’*. Comando Central ELN Colombia (2009, agosto 25). CARTA DEL COMANDO CENTRAL AL SEÑOR PRESIDENTE RAFAEL CORREA, PRESIDENTE DE LA UNASUR. Voces de Colombia. Recuperado de: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=571&Itemid=44

En efecto, las agencias de noticias destacaban en ese momento que el ELN acogía “la invitación hecha por Correa de trabajar juntos por la paz y le proponía un proceso de acompañamiento para buscar salidas pacíficas al conflicto armado en Colombia. El ELN reconocía que la problemática de Colombia es parecida a la de América Latina, por lo que consideraba que las soluciones debían ser de carácter andino. De manera textual la carta señala: *“nos sumamos a este camino, que usted junto a otros líderes latinoamericanos encabezan en este momento y por ello le solicitamos a UNASUR que acompañe un proceso de solución política al conflicto interno colombiano”*. Esta idea estratégica volvería a aparecer en julio del 2010, durante la transmisión del poder presidencial Uribe - Santos. (2009, septiembre 1) ELN pide a Rafael Correa Interceder por la Paz en Colombia Como Presidente de UNASUR. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/docu-mento/CMS-5990728>

Por otra parte, el común denominador para el trabajo mundial en red de las FARC con Eta, Hamás, Hizbolá es *‘la lucha contra el imperialismo norteamericano, la resistencia contra la ocupación o la presencia extranjera, la lucha por la autodeterminación de los pueblos, y el derecho de los pueblos a la paz’*. . (2008, julio 24) Denuncian que Chávez financia a terroristas de ETA, FARC, Hamas y Hezbolá. Libertad Digital. Recuperado de: <http://www.libertaddigital.com/mundo/denuncian-a-chavez-por-dar-financiamiento-a-terroristas-de-eta-FARC-hamas-y-hezbola-1276335348/>

Asimismo, las FARC han desarrollado una destacada habilidad para controlar cultivos ilícitos de hoja de coca y amapola, de tal modo que sus vínculos con carteles de la droga, como los mexicanos, son apenas obvios. Asimismo, las FARC exploran incesantemente nuevas rutas y canales de distribución de drogas desde el área andina en su conjunto, probablemente, contando para ello con la colaboración de gobiernos locales.

Igualmente, el desenlace puede llegar a afectar el flujo normal del comercio, la libre movilidad de personas y puede significar una constante amenaza (algunas veces explícita, otras veces tácita) de usar la fuerza, esto es, de combinar las fuerzas irregulares de las FARC y la red, con las fuerzas convencionales de los Estados de la Alianza.¹⁷

17 En la R-3 / REPRESENTACIÓN:

En este punto, lo más importante es el grado de complejidad y especialización de la división del trabajo en red: * Ecuador: Tratando de apresar (mediante Interpol) al ex ministro colombiano de Defensa, candidato presidencial y luego presidente, Juan Manuel Santos, y acusando al Alto Mando por la Operación Fénix (en la que se eliminó al cabecilla Raúl Reyes en territorio ecuatoriano); emplazando y acusando al gobierno colombiano en varios escenarios multilaterales (como la Corte Internacional de Justicia o la Corte Interamericana de Derechos Humanos). (2009, julio 3) INTERPOL Recibe Orden de Captura contra Juan Manuel Santos. El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo148769-interpol-recibe-orden-de-captura-contra-juan-manuel-santos>

* Venezuela: Anunciando que se prepara “la ruptura de relaciones diplomáticas” bajo la premisa de que las bases militares colombianas compartidas con EE.UU. son una auténtica “Declaratoria de Guerra”. Pero también, bloqueando el comercio bilateral y hostigando a las empresas colombianas (investigándolas) bajo la premisa de que “en un año, Venezuela ya no será comercialmente dependiente de Colombia”. Primera, M. y Alandete D. (2010, julio 22). Chávez Rompe Relaciones Diplomáticas con Colombia y pone en Alerta la Frontera. El País. Recuperado de: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chavez/rompe/relaciones/diplomaticas/Colombia/pone/alerta/frontera/elpepuint/20100722elpepuint_9/Tes

En cualquier caso, lo cierto es que durante la transición presidencial Uribe - Santos, en julio de 2010, el Presidente Chávez relanza su iniciativa injerencista de “una propuesta de paz para Colombia”, esta vez en UNASUR, coincidiendo exactamente con las apreciaciones de Fidel Castro y las pretensiones de las FARC y el ELN.

* Cuba y otros: Generando proyectos de cooperación para enviar misiones médicas, o de maestros, a departamentos colombianos, u ofreciendo becas para estudiar medicina con el fin de penetrar luego la base social colombiana.

* ALBA: Montando “bases de paz” y “comités anti-imperialistas” destinados a ‘dulcificar la retórica incendiaria’ que suele utilizar el Presidente Chávez, a fin de ‘poner en evidencia el ánimo belicista del gobierno colombiano, entendido como amenaza para la paz continental’. (2009, septiembre 9). FARC apoyan bases de paz venezolanas en oposición a acuerdo Colombia-EE.UU. El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo160451-FARC-apoyan-bases-de-paz-venezolanas-oposicion-acuerdo-colombia-eeu>

* Usando a un país como Brasil (principalmente al asesor presidencial, M.A. García, y al canciller C. Amorim) para : (a) “pedir garantías jurídicas” de que Colombia no usará a nivel extraterritorial las bases militares compartidas con EE.UU., y (b) induciendo a Colombia a sentirse involucrada en un “contencioso” con Ecuador y Venezuela “que es necesario resolver” y que parte de la idea de que Colombia ‘es la amenaza’. (2008, agosto 12) Daniel Ortega Reitera Negativa a Destruir Misiles por Supuesta Amenaza de Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4442099>

* Usando al presidente boliviano, Evo Morales, para que convoque a un “referendo continental” que decida la suerte de las bases militares colombianas compartidas con EE.UU. ABI (2009, agosto 26) Evo Morales propondrá un referéndum continental para definir caso de bases militares de EE.UU. *Extra Noticias*. Recuperado de: <http://www.extranoticias.cl/evo-morales-propondra-un-referendum-continental-para-definir-caso-de-bases-militares-de-eeuu/>

* Usando las ideas del ex presidente colombiano, Ernesto Samper, para que se instale “una base militar de la UNASUR en Colombia”, en vez de las bases compartidas con EE.UU. (2009, agosto 26) Construir una base hemisférica de UNASUR en Colombia Propone Ernesto Samper. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5950546>

* Usando las ideas de la ex senadora colombiana Piedad Córdoba (destituida y sancionada por la Procuraduría General debido a sus nexos con la organización armada ilegal) para agitar la idea de incluir una “papeleta por la paz, de obligatorio cumplimiento” en las elecciones congresionales del 2010, limitando así la lucha hemisférica contra el terrorismo. De hecho, la ex senadora coordinó con Fidel Castro, en julio del 2010, una propuesta de paz para Colombia destinada a la UNASUR, en coincidencia con la idea, ya anotada antes, del Presidente Chávez, y también de las FARC y el ELN.

* Usando las ideas de congresistas demócratas norteamericanos como Tamy Baldwin, James McGovern y Jan Schakowsky para sembrar la duda en el propio Presidente Obama con respecto a los alcances de las bases militares (bajo la presunción de que el Presidente no necesariamente controla lo que hacen los generales del

Este tipo de amenaza puede ser considerada parte de lo que se ha llamado Guerras de Generación Avanzada o Guerras Híbridas, conceptos aún en construcción y que avocan por la consolidación de un tipo de escenario bélico que supera las clasificaciones clásicas de conflicto convencional o regular e irregular y se caracterizan especialmente por el uso que hacen actores irregulares de escenarios y de métodos de la guerra regular, o de su injerencia en el desarrollo de esta, incluyendo la cooperación con actores de tipo regular, a favor de sus intereses. La doctrina alrededor de este nuevo fenómeno ha reconocido especialmente el reto que imponen este tipo de amenazas al Estado, al exigirle prepararse de forma simultánea pero necesariamente eficiente contra amenazas irregulares y convencionales.¹⁸

3.- CONCLUSIÓN

De los argumentos presentados anteriormente podemos concluir en primer lugar que, de forma simbiótica y transversal, el terrorismo¹⁹ en las Américas no solo sobrevive y se repotencia, también, ante la presencia de oportunidades, se propaga, siempre de la mano del esquema político de ciertos gobiernos que obtienen notables ventajas en promoverlo y que, por supuesto, están muy animados por expandir y consolidar a largo plazo su modelo revolucionario.

Es en este ámbito en que el modelo puede ser de relevancia para la experiencia chilena, al presentar un claro acervo de instrumentos para reconocer las posibles relaciones entre actores irregulares que aunque puedan resultar lejanos como amenaza para el país, cobran relevancia al demostrar nexos con estructuras regionales con las cuales Chile, como todas las naciones del hemisferio, se relacionan de forma necesaria. Igualmente fenómenos como el del ciudadano chileno Manuel Olate, demuestran que la propagación ideológica de grupos terroristas como las FARC tiene proporciones continentales e intereses de expansión en territorios más allá de Colombia e incluso del ALBA.

En ese ámbito podemos concluir que tal propagación como fenómeno y amenaza, encuentra actualmente y lo hará a futuro su piedra angular en la presencia de actores fuertes que con sus métodos y redes, como ilustrábamos en las pri-

Pentágono). (2009, septiembre 8) Congresistas de EE.UU. Expresan Preocupación por Acuerdo de Bases Militares. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6045727>

18 HOFFMAN, Frank G. "Conflict in the 21st Century: The rise of Hybrid Wars". Potomac Institute for Policy Studies. Arlington. 2007, pp.1-72.

19 GOODWIN, Jeff. A Theory of Categorical Terrorism. Social Forces (Vol. 84 N° 4) North Carolina, USA: University of North Carolina Press, 2006, pp. 2027-2046. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3844488>

meras páginas, animen las amenazas hemisféricas a nivel intraestatal e interestatal y generen ambientes propicios para la expansión de tales grupos; son las FARC en la actualidad, quienes desempeñan ese rol.

Ante esa coyuntura evidente, en la que las FARC juegan un rol esencial en el asunto del terrorismo dentro y fuera de Colombia, el análisis de los métodos de repotenciación, reconocimiento y representación es vital no solo como soporte metodológico en la lucha contra ese grupo en concreto sino como instrumento de observación y supervisión del fenómeno a nivel hemisférico.

En la práctica, eso significa que las figuras triangulares usadas didácticamente para ilustrar el diseño estratégico del TST no se agotan en sí mismas. Por el contrario, es posible redimensionarlas, de tal modo que siempre se encontrarán nuevos elementos que nutran la idea fundamental aquí expresada.

Como modelo y caso, las manifestaciones exploradas en el artículo respecto de las FARC frente a cada una de las categorías no son más que algunas de todas las posibles a tener en cuenta en el estudio del comportamiento de los grupos terroristas y las amenazas irregulares en el continente.

El modelo presentado también es una oportunidad para profundizar en la importancia de ver el problema del terrorismo como un asunto sumamente complejo, en el cual, tan importante como el actor, sus métodos e intencionalidades, son sus conexiones, contactos, las redes sociales y gubernamentales de las que pueda extraer apoyo y su participación en el entorno internacional.

En ese sentido, el TST aquí presentado, se verá muy nutrido en los próximos tiempos por lo que aquí se denomina Concepto Estratégico PC - PV, o sea, la intención expresa del régimen del Presidente Chávez por convertir *“la paz de Colombia (PC) en una política de Estado para Venezuela (PV)”*.

Aquel elemento del modelo, como la simbiosis anteriormente explicada, constituye uno de los mayores retos analíticos pero una de las mayores virtudes de este tipo de análisis: lógicas como la PC - PV deben ser observadas desde el análisis estratégico como uno de los niveles esenciales a considerar en los casos de terrorismo en el hemisferio, pues, contrario a las explicaciones de un solo nivel, que únicamente abordan la relación entre el Estado y el actor irregular, este tipo de ópticas permiten esclarecer niveles de complejidad superiores e intereses mayores que resultan capitales para enfrentar las amenazas de una forma efectiva.

Finalmente, el TST como síntesis, o como modelo estratégico comprensivo, apenas se está poniendo en marcha y se irá haciendo cada vez más complejo y abarcador. Su aplicación y consolidación como modelo pertinente para el fenómeno estudiado en el concreto, junto con su aplicación a otros casos, exigirá un estudio y desarrollo permanente, articulado a nivel internacional y, por supuesto, marcadamente transdisciplinario.

REFERENCIAS

ABI. Evo Morales propondrá un referéndum continental para definir caso de bases militares de EE.UU. (2009, agosto 26) Extra Noticias. Recuperado de: <http://www.extranoticias.cl/evo-morales-propondra-un-referendum-continental-para-definir-caso-de-bases-militares-de-eeuu/>

ALIMI, Eitan Y. The Dialectic of Opportunities and Threat and Temporality of Contention: Evidence from the Occupied Territories. *International Political Science Review/ Revue Internationale de science politique* (Vol. 28, N° 1) Ed. Sage Publications, Ltd. (2007). pp. 101-123. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/20445079>

CARTA DEL COMANDO CENTRAL AL SEÑOR PRESIDENTE RAFAEL CORREA, PRESIDENTE DE LA UNASUR. (2009, agosto 25). Voces de Colombia. Recuperado de: http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=571&Itemid=44

Chávez pide que Colombia renuncie a la idea de instalar bases. (2009, agosto 7) Ecuavisa. Recuperado de: http://www.ecuavisa.com/index.php?Itemid=96&catid=78:Internacionales&id=12718:chavez-pide-que-colombia-renuncie-a-la-idea-de-instalar-bases&option=com_content

“Colombia no va a aceptar el proyecto intervencionista de Chávez”. (2009, agosto 24) Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/noticias-politica/colombia-no-va-aceptar-proyecto-intervencionista-chavez/127751.aspx>

Congresistas de E.U. Expresan Preocupación por Acuerdo de Bases Militares. (2009, septiembre 8) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6045727>

Construir una base hemisférica de Unasur en Colombia Propone Ernesto Samper. (2009, agosto 26) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5950546>

CRAGIN, R. Kim; CHALK, Peter & DALY, Sara A. Southwest Colombia: A Safe Haven for Mutually Beneficial Exchanges. Sharing the Dragon's Teeth: Terrorist Groups and the Exchange of New Technologies. Santa Monica, CA, USA: RAND Corporation, (2007). p. 94. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10225468&ppg=94>

¿Cuál es la Nueva Estrategia que están Ejecutando las FARC de Alfonso Cano? (2009, febrero 14). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4816766>

Daniel Ortega Reitera Negativa a Destruir Misiles por Supuesta Amenaza de Colombia. (2008, agosto 12) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4442099>

DEICH, Florencia. Bolivarismo. Observatorio de Venezuela. N° 2. Año I. Argentina:CAEI-Centro Argentino de Estudios Internacionales, (2008). p 19. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosariosp/Doc?id=10405897&ppg=19>

Denuncian que Chávez financia a terroristas de ETA, FARC, Hamas y Hezbolá. (2008, julio 24) Libertad Digital. Recuperado de: <http://www.libertaddigital.com/mundo/denuncian-a-chavez-por-dar-financiamiento-a-terroristas-de-eta-farc-hamas-y-hezbola-1276335348/>

El Minuto a Minuto de Unasur. (2009, agosto 28) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5962668>

Eln pide a Rafael Correa Interceder por la Paz en Colombia Como Presidente de Unasur. (2009, septiembre 1) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5990728>

Estados Unidos está Preocupado por Venta de Armas de Rusia a Venezuela. (2009, septiembre 14) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6098708>

Este miércoles, Colombia Denunciará ante la OEA 'plan intervencionista' de Chávez en Colombia. (2009, agosto 25) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5939947>

FANDINO, Mario. The Moral Cycle of Egotistic and Altruistic Violence: A Century of Bloodshed in Colombia. Cultural Shaping of Violence. West Lafayette, IN, USA:

Purdue University Press. (2004). p. 268. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10091252&ppg=282>

FARC apoyan bases de paz venezolanas en oposición a acuerdo Colombia-EE.UU. (2009, septiembre 9). El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo160451-FARC-apoyan-bases-de-paz-venezolanas-oposicion-acuerdo-colombia-eeu>

FELBAB-BROWN, Vanda. Shooting Up: Counterinsurgency and the War On Drugs. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press, (2009). p. 3 y 9. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10351963&ppg=19>

Garcés, Laura (2005). Colombia: The Link between Drugs and Terror. Journal of Drug Issues, 35(1), 83-105. DOI: 820739981

GOODWIN, Jeff A. Theory of Categorical Terrorism. Social Forces (Vol. 84 N° 4) North Carolina, USA: University of North Carolina Press. (2006). pp. 2027-2046. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3844488>

Habla 'Cano'. (2009, agosto 12) Revista Cambio. Recuperado de: <http://www.cambio.com.co/archivo/documento/CMS-5836431>

HOFFMAN, Frank G. "Conflict in the 21st Century: The rise of Hybrid Wars". Potomac Institute for Policy Studies. Arlington. 2007 pp.1-72

INTERPOL Recibe Orden de Captura contra Juan Manuel Santos. (2009, julio 3) El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo148769-interpol-recibe-orden-de-captura-contra-juan-manuel-santos>

JIMENO, Myriam. Reprimand and Respect, Love and Fear, in Experiences of Violence in Colombia. Cultural Shaping of Violence. West Lafayette, IN, USA: Purdue University Press (2004). p. 111. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/docDetail.action?docID=10091252&p00=violence%20colombia>

LUPO, Salvatore, SHUGAAR, Antony (Translator). History of the Mafia. New York, NY, USA: Columbia University Press. (2009). p. 14. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/Doc?id=10419629&ppg=14>

Presidente Hugo Chávez Inicia Octava Visita Oficial a Irán Centrada en la Cooperación Bilateral. (2009, septiembre 5) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6025847>

PRIMERA, M. y ALANDETE, D. Chávez Rompe Relaciones Diplomáticas con Colombia y pone en Alerta la Frontera. El País. (2010, julio 22). Recuperado de: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chavez/rompe/relaciones/diplomaticas/Colombia/pone/alerta/frontera/elpepuint/20100722elpepuint_9/Tes

Rafael Correa insiste en que Ecuador no Reanudará Relaciones Diplomáticas con Colombia. (2009, marzo 24) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4897268>

ROUSSEAU, David L. & GARCÍA-RETAMERO, Rocío Identity, Power, and Threat Perception: A Cross-National Experimental Study. The Journal of Conflict Resolution (Vol. 51, Nº 5) Ed. Sage Publications Ltd. (2007). pp. 744-771. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27638576>

Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP (2009, septiembre 2). Carta Abierta de las FARC a UNASUR, y los países del ALBA. YVKE Mundial Radio. Recuperado de: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?31752>

LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN OPERATIVA BASADA EN EFECTOS[∞]

GUILLEM COLOM PIELLA*

“Conflict is inherently complex and unpredictable. It is a nondeterministic human endeavour whose ramifications are never fully guaranteed because our adversaries have free will, which will inevitably impact the operating environment in unpredictable ways”.

General James N. Mattis

RESUMEN

El artículo realiza un análisis de la concepción operativa basada en efectos. Esta filosofía operativa nació a raíz de la Guerra del Golfo de 1991 como una original forma de seleccionar los blancos a batir; pero con el tiempo se consolidó como un sofisticado estilo de concebir y conducir las operaciones caracterizado por la integración de los instrumentos diplomático, informativo, militar y económico. Encumbrada como uno de los pilares de los procesos de transformación militar, esta concepción operativa fue puesta en práctica en Afganistán, Iraq y el Líbano. Sin embargo, su limitada aplicabilidad real, sus mediocres resultados prácticos y el auge de nuevos modelos para la gestión integrada de crisis han desprestigiado este concepto y provocado su completa desaparición de las agendas militares de los países de nuestro entorno.

Palabras clave: *Operaciones basadas en efectos, Estados Unidos, Alianza Atlántica, Fuerzas Armadas, planeamiento militar.*

THE EVOLUTION OF THE EFFECTS-BASED APPROACH TO OPERATIONS (EBO)

ABSTRACT

This article presents an overall assessment of the effects based approach to operations. This operating concept emerged during the

* Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado - UNED). Master en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona - UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). Actualmente se desempeña como Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. gcolpie@upo.es

[∞] Fecha de recepción: 121010
Fecha de aceptación: 080611

1991 Gulf War as a new approach to military targeting; but it evolved as a revolutionary methodology for the planning, conduction and assessment of operations based on the integration of diplomatic, informational, military and economic instruments. Encumbered as one of the guiding principles of the military transformation processes, this operating concept was employed in Afghanistan, Iraq and the Lebanon. However, its limited applicability, its mediocre results and the development of new models for the management of complex crisis have entailed its disappearance of the world's transformational agendas.

Key words: *Effects-Based Operations, United States, NATO, Armed Forces, military planning.*

INTRODUCCIÓN

Hasta su desaparición a principios de la presente década, la concepción operativa basada en efectos fue durante varios años una idea ampliamente debatida en la esfera militar. Surgida a raíz de la Guerra del Golfo de 1991, estrechamente relacionada con la Revolución en los Asuntos Militares (RMA) y encubrada como uno de los ejes que debían vertebrar los procesos de transformación militar de Occidente, esta filosofía operativa fue inicialmente concebida como una novedosa forma de seleccionar los blancos a batir que explotaba los grandes avances en sistemas de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (IS-TAR) y en armamento de precisión que tuvieron lugar durante la década de 1980. Sin embargo, pronto se configuró como un nuevo estilo de planeamiento operativo que integraba el esfuerzo militar y no-militar desde el primer momento y al más alto nivel para ofrecer una respuesta coherente y satisfactoria a las crisis y conflictos.

Esta concepción operativa fue probada en los teatros afgano, iraquí y libanés. Sin embargo, factores como su limitada aplicabilidad práctica, los mediocres resultados obtenidos en estas campañas, el cambio de rumbo que han tomado los procesos de transformación militar y el auge de nuevos planteamientos para la gestión integrada de crisis, han desprestigiado esta idea y provocado su desaparición de las agendas militares de los países de nuestro entorno.

Teniendo estos elementos en cuenta, el presente artículo analizará el nacimiento, evolución y ocaso de esta concepción operativa en sus dos principales acepciones: las Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses y el Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos aliado.

ESTADOS UNIDOS Y LAS OPERACIONES BASADAS EN EFECTOS

Los orígenes de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects Based Operations* - EBO) se remontan al año 1991, cuando muchos analistas de defensa estadounidenses, fascinados por la espectacular actuación de su Fuerza Aérea durante la Operación Tormenta del Desierto y seducidos por la RMA que prometía transformar el arte militar, vaticinaron que el poder aéreo se convertiría en la pieza central de la guerra del siglo XXI.¹

Y para argumentar esta atrevida hipótesis, pensadores como John Boyd, John Warden, David Deptula o Edward Luttwak, recuperaron las tesis de los teóricos del bombardeo estratégico de entreguerras y las aplicaron a la coyuntura de la época: pronosticaron que las nuevas tecnologías (plataformas invisibles, sistemas ISTAR y armamento de precisión) permitirían al poder aéreo batir los centros de gravedad de cualquier adversario con una rapidez, efectividad y precisión sin precedentes, neutralizando con ello cualquier posibilidad de respuesta y minando su voluntad para continuar con la lucha; y todo ello sin requerir la destrucción física de su potencial militar.²

Asimismo, John Boyd –considerado como uno de los padres del poder aéreo contemporáneo y creador del concepto *OODA loop* para referirse al proceso de toma de decisiones fundamentado en la Observación, Orientación, Decisión y Actuación– manifestó que los sistemas de información y comunicaciones propios de esta revolución militar permitirían realizar este ciclo de forma mucho más rápida y efectiva que antaño, entrando más fácilmente dentro del proceso de toma de decisiones del adversario y paralizarlo por completo sin requerir su destrucción material.³

Y además, el general David Deptula aseguró que los nuevos materiales tecnológicamente avanzados que estaban siendo incorporados en el catálogo de capacidades de la Fuerza Aérea estadounidense –especialmente los sistemas ISTAR, los aviones furtivos o el armamento de precisión e inteligente– permitirían conducir operaciones de Guerra Paralela, fundamentadas en el ataque simultáneo

1 COLOM, Guillem. Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares. Madrid, IU-GGM-UNED, 2008. 245 pp.

2 FADOK, David S. John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis. Maxwell, Air University Press, 1995. 61 pp.

3 OSINGA, Frans. Science, Strategy and War: the strategic theory of John Boyd. Londres, Routledge, 2006. 313 pp.

de los centros de gravedad del adversario con el objeto de lograr su parálisis y forzar su rendición sin que fuera necesario invadir el territorio.^{4 5}

Estos predicamentos tuvieron una gran aceptación en la Universidad del Aire estadounidense, que en la inmediata Posguerra Fría se hallaba identificando las lecciones aprendidas de su participación en la Guerra del Golfo y analizando los posibles efectos de la RMA sobre los materiales, procedimientos y organización de la Fuerza Aérea. Los estudios allí realizados no solo concluyeron que la RMA alteraría completamente la forma de concebir y conducir la guerra aérea; sino que su explotación requeriría desarrollar nuevos conceptos operativos que se concretarían en las Operaciones Basadas en Efectos, la Guerra Paralela, las Operaciones Rápidas y Decisivas o la Dominación Rápida.

Así, mientras las primeras se materializarían en una forma de seleccionar los objetivos a batir determinada por los efectos que su neutralización podría tener para el logro de los objetivos estratégicos, operacionales y tácticos de la campaña militar,⁶ la Guerra Paralela se fundamentaría en este enfoque para atacar simultáneamente todos los sistemas vitales del enemigo; las Operaciones Rápidas y Decisivas lo harían para derrotar al adversario de forma resolutiva (United States Joint Forces Command [USJFCOM], 2001a); y la Dominación Rápida para paralizarlo con ataques rápidos y coordinados contra sus centros de gravedad.⁷

Pronto estas ideas trascendieron las fronteras del poder aéreo para integrarse en el cuerpo doctrinal estadounidense. No obstante, mientras las Operaciones Rápidas y Decisivas, la Guerra Paralela o la Dominación Rápida pasaron a un segundo plano debido tanto a los discretos resultados obtenidos en los experimentos realizados para ensayar estos conceptos, a las pugnas entre sus defensores y detractores, así como a su pobre actuación durante la invasión de Afganistán e Iraq; las Operaciones Basadas en Efectos salieron reforzadas ya que junto con la guerra en red fueron encumbradas como uno de los pilares la transformación militar nor-

4 DEPTULA, David. Parallel Warfare: What is it? Where did it Come From? Why is it Important. En: HEAD, William y TILFORD, Earl H. (eds.). *The Eagle in the Desert: Looking Back on U.S. Involvement in the Persian Gulf*. Westport, Praeger, 1996. pp. 127-156.

5 DEPTULA, David. *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*. Arlington, Aerospace Foundation, 2001. 34 pp.

6 Tal y como sostiene la doctrina básica de la Fuerza Aérea estadounidense: "... fundamental to the Air Force's success in the next century is its ability to focus on the effects desired to achieve campaign objectives, whether at the strategic, operational, or tactical levels [...] Planners should clearly define the desired effect, then identify the optimum capability for achieving that effect". (Department of the Air Force, 1997: 32).

7 ULLMAN, Harlan K. y WADE, James P. *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. Washington DC, National Defense University Press, 1996. 199 pp.

teamericana, un proceso originalmente encaminado a conquistar la RMA y preparar el músculo militar del país para los retos futuros mediante el diseño de unas Fuerzas Armadas conjuntas, organizadas en red, operando con efectos y combatiendo en toda la gama de las operaciones.⁸

Y fue en este momento cuando las Operaciones Basadas en Efectos, que habían arrancado como una nueva forma de seleccionar los blancos a batir y habían evolucionado hacia una original filosofía operativa, se consolidaron como un nuevo enfoque a las operaciones que integraba las distintas herramientas a disposición del Estado con el objeto de ofrecer una respuesta coherente y satisfactoria a cualquier crisis internacional.

En efecto, a principios de 2001 el Instituto de Análisis de la Defensa, uno de los más influyentes y reputados centros de estudio vinculados al Pentágono publicó un trabajo que planteaba la posibilidad de emplear este enfoque como un instrumento del potencial nacional y aplicarlo tanto en tiempos de paz como en situaciones de crisis, guerra o estabilización posconflicto.^{9 10} Esta idea tuvo una fantástica acogida entre la comunidad de defensa estadounidense y pronto fue incluida en la doctrina oficial norteamericana.

Así, el Comando Conjunto de Fuerzas Estadounidense –órgano encargado de implementar la transformación militar del país– presentó a finales de 2001 un libro blanco sobre las Operaciones Basadas en Efectos donde las definía como “... un proceso encaminado a obtener un resultado o efecto estratégico sobre el adversario a través de la aplicación sinérgica y acumulativa de todas las capacidades, tanto militares como no-militares, en todos los niveles del conflicto”.^{11 12} En otras palabras, estas operaciones se fundamentaban en un vasto conocimiento del entorno operativo –entendido este como un *sistema de sistemas* compuesto por elementos políticos, militares, económicos, sociales, infraestructurales e informati-

8 Office of the Secretary of Defense. *Military Transformation: a Strategic Approach*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2003. pp. 28-35.

9 GLESSON, Dennis J., LINDE, Gwen, McGRATH, Kathleen, MURPHY, Adrienne J. y MURRAY, Williamson. *New Perspectives on Effects-Based Operations*. Alexandria, Institute for Defense Analyses, 2001, 96 pp.

10 SMITH, Edward. *Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis and War*. Washington DC, CCRP Press, 2002. 558 pp.

11 USJFCOM *Effects-Based Operations White Paper Version 1.0*. Suffolk, U.S. Joint Forces Command, 2001b. pp.13.

12 Tres años más tarde, este mismo Comando Combatiente publicaría otro trabajo donde se definirían las Operaciones Basadas en Efectos como: “... *operations that are planned, executed, assessed, and adapted based on a holistic understanding of the operational environment in order to influence or change system behaviour or capabilities using integrated application of select instruments of power to achieve directed policy aims.*” (USJFCOM, 2004: 32).

vos (PMESII)¹³ para influir sobre el comportamiento de los actores y/o las características del sistema mediante el empleo integrado de los instrumentos del potencial nacional; y de esta manera alcanzar los objetivos estratégicos y la situación final deseada.

Estas ideas tuvieron una gran aceptación internacional y países como Gran Bretaña, Canadá, Italia, Francia, Israel, Australia, Singapur e incluso la Alianza Atlántica procedieron a integrar –bien en su concepción inicial de selección de los objetivos a batir (*targeting*) o en esta última de planeamiento estratégico comprensivo– este enfoque a las operaciones en sendas doctrinas nacionales. Sin embargo, fue también en la esfera internacional donde se sentaron las bases teóricas del concepto que le sucedería: el Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*).

Este paso fue realizado por Gran Bretaña. Sus Fuerzas Armadas, que concebían las Operaciones Basadas en Efectos como “... *operaciones diseñadas para influir sobre la voluntad del adversario, de las fuerzas propias o neutrales mediante la aplicación coordinada de las capacidades militares* y así alcanzar los objetivos estratégicos deseados”¹⁴ entendían que estas constituían la vertiente militar del denominado Enfoque Basado en Efectos, definido como “... *la aplicación coordinada y armonizada de las capacidades derivadas de los tres instrumentos del potencial nacional (político, económico y militar) con el fin de lograr los fines estratégicos deseados*”.¹⁵ Sin embargo, pronto este Enfoque Basado en Efectos –adoptado también por países como Australia o Canadá^{16 17}– pasó a denominarse Enfoque Integral.¹⁸

Mientras este nuevo modelo de actuación basado en el empleo integrado de los distintos instrumentos del potencial nacional está recibiendo grandes atenciones por parte de la comunidad internacional y son muchos los países de nuestro entorno que están desarrollando sendos conceptos de Enfoque Integral; las

13 Y para analizar este complejo entorno se estableció el Análisis Operacional en Red (Operational Net Assessment u ONA), que examinaba este complejo entorno como un sistema de sistemas cuyos dominios PMESII podrían ser alterados por las EBO en las esferas diplomática, informativa, militar y económica.

14 Joint Doctrine & Concepts Centre. *The UK Approach to the Planning, Execution and Assessment of Effects-based Operations*. Shrivenham, Ministry of Defence, 2004. pp. 12.

15 *Ibíd.* p. 13.

16 GRAHAM, James D. y SMITH-WINDSOR, Brooke. *Effects Based Approach to Coalition Operations: A Canadian Perspective*. Ottawa, National Defence Headquarters, 2004. 21 pp.

17 Australian Defence Force. *Future Warfighting Enabling Concept: Effects Based Operations Discussion Paper*. Canberra, Ministry of Defence, 2005. 69 pp.

18 Joint Doctrine & Concepts Centre. *The Comprehensive Approach*. Shrivenham, Ministry of Defence, 2006. 34 pp.

Operaciones Basadas en Efectos fueron cayendo progresivamente en desuso. Y es que su empleo por parte de Estados Unidos durante la invasión de Afganistán e Iraq fue menos satisfactorio de lo imaginado, ya que durante las operaciones convencionales se constató que no ofrecían ventajas significativas con relación al planeamiento militar tradicional; y cuando arrancaron las labores de estabilización y contrainsurgencia se observó la dificultad para coordinar –bajo mando y control militar– a los actores civiles necesarios para lograr el éxito de la operación; la incapacidad para conocer los dominios PMESII de la insurgencia afgana e iraquí; la imposibilidad práctica para realizar los ciclos de planeamiento basados en efectos en un entorno táctico de enorme complejidad y en constante evolución; o su inutilidad para predecir las acciones a realizar y los efectos a alcanzar para combatir la insurgencia. La experiencia israelí con las Operaciones Basadas en Efectos y el Diseño Operacional Sistémico (*Systemic Operational Design*) –fundamentado en la aplicación de la teoría de sistemas en el proceso de planeamiento militar– tampoco resultó más efectiva para combatir contra Hezbolá en la guerra de verano de 2006. En efecto, fundamentada en la preeminencia del poder aéreo y en una calculada escalada bélica, en el ataque a objetivos simbólicos de las milicias chiíes, la decapitación de su estructura político-militar o la no-ocupación del territorio, la Operación Recompensa Justa se reveló como un completo fracaso para las todopoderosas Fuerzas de Defensa Israelíes.^{19 20}

Estos hechos no solo motivaron un cambio de rumbo en la transformación militar estadounidense que se haría efectiva con la llegada de Robert Gates al frente del Pentágono;²¹ sino que también incitaron al recién nombrado Jefe del Mando de Fuerzas Conjunto estadounidense, el general James N. Mattis, a emitir una circular en la que instaba a los tres ejércitos a abandonar las Operaciones Basadas en Efectos y sus herramientas relacionadas (Análisis Operacional en Red y Análisis de Sistemas), ya que Afganistán, Iraq y el Líbano habían puesto de manifiesto las lagunas de este enfoque.²² Aunque eran muchas las razones que esgrimía Mattis para apoyar esta decisión, este hacía especial referencia a la confusión que generaban estos conceptos en el planeamiento y conducción de las operaciones; su convicción en la posibilidad de conocer el funcionamiento de la sociedad, compren-

19 MATTEWS, Matt. *We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israel War*, Long War Series Occasional Paper 26. Fort Leavenworth, Combat Studies Institute Press, 2008. pp. 23-28.

20 KOVER, Avi. *The Israeli Defense Force in the Second Lebanon War*. *Journal of Strategic Studies* 31 (1): 3-40, Febrero, 2008. pp. 16-28.

21 KAGAN, Frederick. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. Nueva York, Encounter Books, 2006.

22 MATTIS, James N. *Assessment of Effects Based Operations*, Memorandum for U.S. Joint Forces Command. Suffolk, USJFCOM, 2008. 9 pp.

der el comportamiento humano y predecir las acciones y reacciones del adversario; su excesiva complejidad teórica y determinismo práctico, su incapacidad para proporcionar al mando una respuesta clara, concisa y oportuna de las acciones a realizar en cada situación, o su invalidez para influenciar la actuación de los actores no-estatales.²³

Aunque esta decisión provocó grandes controversias entre las filas de la Fuerza Aérea, que hasta la fecha había sido la promotora y principal valedora de esta idea, al poco tiempo las Fuerzas Armadas estadounidenses desterraron definitivamente las Operaciones Basadas en Efectos de su doctrina y se olvidaron –al menos formalmente–²⁴ de este concepto que logró erigirse como uno de los principios de los procesos de transformación militar del país.

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y EL ENFOQUE A LAS OPERACIONES BASADO EN EFECTOS

La Alianza Atlántica también adoptó el enfoque basado en efectos con su peculiar Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations* - EBAO), presentado como el principio de su proceso de transformación militar. Muy similar a su contraparte estadounidense –no en vano este surgió cuando el Jefe del recién creado Mando Aliado de Transformación era Edmund Giambastiani, un ferviente seguidor de la RMA, y se configuró cuando el general Lance Smith tomó las riendas de la transformación militar aliada– el EBAO tiene sus orígenes en agosto de 2004, cuando los recién creados Mando Aliado de Operaciones y de Transformación presentaron el primer documento marco sobre cómo debería configurarse el proceso de transformación militar de la Alianza Atlántica.²⁵

Una de las ideas recogidas por este trabajo era que la mayoría de las operaciones de gestión de crisis que se habían realizado durante la inmediata Posguerra Fría habían requerido el uso de una variada gama de herramientas de tipo militar y civil (policiales, políticas, diplomáticas, judiciales, económicas, humanitarias o informativas). Por lo tanto, si la Alianza Atlántica quería mantener su privilegiada posición en la gestión de crisis internacionales, era vital que esta reforzara los lazos con

23 SILVELA, Enrique. El rey de los efectos está desnudo: filosofía y crisis del concepto EBO. Ejército de Tierra Español (817): 33-41, mayo, 2009.

24 RUBY, Tomislav Z. Effects-Based Operations: More Important than Ever. Parameters, 38 (3): 26-35, Otoño, 2008.

25 NATO Strategic Commanders. Strategic Vision, the Military Challenge. Bruselas, NATO Public Information Office, 2004. 86 pp.

organizaciones como las Naciones Unidas o la Unión Europea y empleara todos los medios a su disposición pero sin rebasar los límites fijados por la Guía de Política General, que precisaba que la OTAN no desarrollará capacidades específicas para fines civiles.²⁶

Estos planteamientos fueron ratificados en la Cumbre de Estambul, donde nació el compromiso político para emprender el desarrollo del EBAO, un nuevo enfoque a las operaciones que, caracterizado por la armonización de los distintos instrumentos del potencial aliado (político, económico, civil y militar)²⁷ junto con la cooperación práctica con el resto de actores participantes en la gestión de la crisis, pretendía lograr un planeamiento y conducción de las operaciones militares más eficiente, coherente y sustentado en las acciones y efectos que pudieran realizarse tanto desde la esfera militar como civil, todo ello con el fin de resolver la crisis de forma satisfactoria y duradera.

Sin embargo, para realizar EBAO no bastaba con integrar los instrumentos militares y los civiles, sino también que las fuerzas de la Alianza pudieran proyectarse rápidamente a cualquier punto del globo y una vez allí sostenerse con una logística integrada y unos relevos adecuados. Y que una vez en el teatro de operaciones, estas gozaran de un mejor conocimiento del campo de batalla que las fuerzas enemigas, pudieran operar en red en toda la gama de operaciones y que los efectos producidos por las operaciones militares fueran coherentes con los generados por el resto de los instrumentos del potencial aliado. En consecuencia, la coherencia en los efectos, la superioridad en la decisión y el despliegue y sostenimiento conjunto de las operaciones no solo debían de conformar los elementos necesarios para la efectiva ejecución de las EBAO sino también las áreas básicas de la transformación militar aliada.

El desarrollo conceptual del EBAO fue asignado al Mando Aliado de Transformación, que presentó dos borradores del documento *Conceptos para las Operaciones Futuras de la Alianza*, que presentaba el catálogo de capacidades necesarias para enfrentarse a los retos del tercer milenio y enmarcaba teóricamente este modelo. Sin embargo, ante la imposibilidad de lograr el consenso político requerido

26 Aprobada por el Consejo Atlántico en 2005 y refrendada en la Cumbre de Riga de 2006, la Guía de Política General fue empleada para llenar el vacío estratégico existente entre los Conceptos Estratégicos de Washington (1999) y Lisboa (2010).

27 En este sentido, el instrumento **político** se entendía como el empleo de medios políticos y diplomáticos junto con la cooperación con otros actores internacionales relevantes; el **económico** como la utilización de incentivos y sanciones económicas adoptadas por las naciones aliadas; el **civil** como actuaciones de naturaleza judicial, policial, educativo, informativo o administrativo; y el **militar** como la disuasión o empleo efectivo de la fuerza.

para aprobar este documento, el Comité Militar optó por desarrollar esta concepción operativa en dos fases: una inicial orientada a definir militarmente esta idea y otra posterior para crear un libro blanco similar a este documento marco.

Después de férreas discusiones entre las delegaciones nacionales sobre el alcance e implicaciones del EBAO, a mediados de 2006 el Comité Militar aprobó por silencio este concepto, definido como “... *la aplicación coherente e integral de los distintos instrumentos del potencial aliado que, junto con la cooperación con actores ajenos a la OTAN, creará los efectos precisos para alcanzar los objetivos planeados, logrando así la situación final deseada por la Alianza*”²⁸ y procedió a su desarrollo e implementación con la creación de un grupo de trabajo con representantes de ambos mandos estratégicos para integrar esta concepción operativa en la doctrina militar aliada.

Y fue precisamente en esta coyuntura cuando se sentaron las bases conceptuales del Enfoque Integral, que se ha alzado indiscutiblemente como la gran iniciativa de futuro de la Alianza Atlántica.²⁹ Mientras se estaba articulando el EBAO, en abril de 2006 un grupo de siete países formados por Canadá, la República Checa, Dinamarca, Hungría, los Países Bajos, Noruega y Eslovaquia presentaron el proyecto de Planeamiento y Acción Concertados, una iniciativa que pretendía favorecer la coordinación de los medios militares y civiles a disposición de la Alianza con otros actores internacionales en materia de gestión de crisis.

Considerada inicialmente como la vertiente civil del EBAO, el Planeamiento y Acción Concertados se convirtió en el gran compromiso político de la Cumbre de Riga de 2006.³⁰ No obstante, aunque los Jefes de Estado y gobierno urgieron a la Alianza a desarrollar e implementar esta nueva iniciativa para la gestión de crisis no-Artículo 5 con la mayor celeridad posible, se necesitaron dos años para definir un concepto que detallara las dimensiones interna y exterior del Enfoque Integral aliado y acordar un Plan de Acción que orientara su aplicación práctica.³¹ Estos progresos –procedimientos para el planeamiento y la conducción integrada de operaciones, planes de adiestramiento y educación conjuntos, medidas prác-

28 Memorando del Comité Militar MCM-0052-2006 (6 de junio de 2006).

29 SMITH-WINDSOR, Brooke. *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making sense of past and future prospects*. Roma, NATO Defence College, 2008. 8 pp.

30 COLOM, Guillem. *El Enfoque Integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea*. En: VV.AA. *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz, 2009, pp. 29-47.

31 PETERSEN, Friis A. y BINNENDIJK, Hans J. *From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability*. *NATO Review* [en línea], marzo 2008 N° 3 [fecha de consulta: 14 de junio 2011], disponible en: www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm

ticas para el refuerzo de la cooperación con otros actores o la desarrollo de una política de comunicación integral– fueron expuestos en la Cumbre de Bucarest de 2008 y consiguieron la aprobación unánime de los líderes políticos aliados, en cuya declaración final alentaron a sus responsables para que continuaran desarrollando esta propuesta. Sin embargo, esta acogida obviaba que los trabajos presentados no habían logrado los hitos propuestos inicialmente y que su inmadurez teórica, su ambiguo contenido conceptual e indefinición práctica continuaban lastrando el desarrollo, impidiendo la implementación y entorpeciendo la aplicación del Enfoque Integral aliado en el teatro afgano.³²

A pesar de que esta iniciativa estaba tropezando con más obstáculos de los inicialmente previstos, en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009, los Jefes de Estado y gobierno volvieron a reconocer los esfuerzos realizados en la definición, articulación e implementación del Enfoque Integral. También aplaudieron la nueva estrategia de la OTAN para Afganistán que, fundamentada en este enfoque, pretendía articular el esfuerzo aliado en los planos político, militar y civil para incrementar la efectividad de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) y estrechar su colaboración con la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) para pacificar el país. Finalmente, las autoridades políticas animaron a la OTAN a dotarse de capacidades para *producir efectos* en labores de estabilización y reconstrucción, una declaración de intenciones que posibilitaba el desarrollo de capacidades específicas para fines civiles –contraviniendo lo acordado cuatro años atrás en la Guía de Política General– y a la participación activa de la Alianza Atlántica en labores de estabilización y reconstrucción de Estados.³³

Aunque la marcha de esta iniciativa estaba siendo más lenta de lo esperado y su aplicación en Afganistán menos eficaz de lo imaginado, en la pasada Cumbre de Lisboa de 2010, el Enfoque Integral se convertiría definitivamente en una de las grandes apuestas de futuro de la Alianza Atlántica y uno de los fundamentos de su transformación política y militar.

En resumen, el Enfoque Integral –una iniciativa patrocinada por una OTAN ávida por mantener su razón de ser y presentada ante la opinión pública euroatlántica como la gran iniciativa para adaptar el funcionamiento, estructura y capacidades de la Alianza a los retos del tercer milenio– sustituyó al EBAO como

32 JAKOBSEN, Peter V. NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: a work in slow progress, DISS Report 2008-15. Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2008. 52 pp.

33 FRIIS, Karsten. The Politics of the Comprehensive Approach: the Military, Humanitarian and State-building discourses in Afghanistan, NUPI Working Paper 773, Oslo, NUPI, 2010. 30 pp.

foco de interés y eje de los debates político-militares sobre el futuro de la Alianza Atlántica. Y a pesar de que inicialmente la estructura militar continuó avanzando en la definición de esta concepción operativa (se elaboró un manual predoctrinal, se integró esta filosofía en el proceso de planeamiento operativo y se crearon las herramientas informáticas para facilitar su planeamiento, conducción y evaluación), este enfoque parecía condenado a desaparecer porque había perdido el favor de una clase política aliada que nunca se había interesado por esta idea.

El golpe final al EBAO como filosofía operativa y pilar conceptual del proceso de transformación militar aliado fue ejecutado por James N. Mattis, el mismo general que acabó con el Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses. Y es que si bien la circular había sido redactada por Mattis –que hasta septiembre de 2009 también ostentaba la jefatura del Mando Aliado de Transformación– en calidad de Jefe del Mando de Fuerzas Conjuntas americano, iba dirigida a sus Fuerzas Armadas y subrayaba que esta decisión no debía extrapolarse al EBAO, la suspensión de las Operaciones Basadas en Efectos lastraría indefectiblemente el futuro del concepto aliado.

A pesar de esta desfavorable coyuntura, las autoridades militares aliadas trataron de revitalizar el EBAO. Para ello, no solo presentaron esta idea como la vertiente militar del Enfoque Integral o promover una Filosofía Basada en Efectos que refinara el cuerpo doctrinal aliado y mejorara el proceso de planeamiento en los niveles estratégico y operacional; sino también lanzar una nueva terminología –Capacidad Integral para el Planeamiento y Conducción de Operaciones– que acentuara la integración de los distintos instrumentos del potencial aliado y abandonara cualquier posible relación con la concepción estadounidense.

Sin embargo, este conjunto de iniciativas no lograron los efectos deseados y el EBAO fue eliminado de la doctrina aliada en febrero de 2010 con la presentación de un informe en el que los dos mandos estratégicos resolvían abandonar definitivamente el concepto. De esta idea solamente se mantendrá la Filosofía Basada en Efectos con el objeto de informar el desarrollo del Enfoque Integral y facilitar la comprensión política de la complejidad que entraña cualquier proceso de planeamiento operativo; y la idea de *efecto* que se empleará para identificar los objetivos a lograr en los niveles estratégico y operacional. El resto de los elementos vinculados con el EBAO desaparecerán y la transformación militar aliada –un proceso vagamente definido y mal implementado, falta de liderazgo, carente de guía estratégica e incapaz de proveer las capacidades militares necesarias para satisfacer los cometidos presentes y futuros– habrá perdido el que era *de facto* su principio fundamental.

CONCLUSIONES

Veneradas por militares, políticos y académicos de todo el globo durante más de una década, las Operaciones Basadas en Efectos surgieron como un producto de la RMA y se encumbraron como uno de los principios fundamentales de los procesos de transformación militar de las naciones avanzadas. Aunque en el plano teórico este estilo de planeamiento militar prometía grandes éxitos, las experiencias afgana, iraquí o libanesa se encargaron de exponer sus carencias y limitaciones. Esta reducida utilidad práctica, unida al cambio de rumbo tomado por los procesos de transformación y al auge del Enfoque Integral como paradigma de la gestión integrada civil-militar de crisis, supuso el declive de los enfoques basados en efectos y su desaparición definitiva de las agendas político-militares de los países de nuestro entorno.

A pesar de que hoy en día las Operaciones Basadas en Efectos ya son historia, son muchos los ejércitos que han integrado los *efectos* en sus procesos de planeamiento operativo y están incrementando la coordinación de sus acciones con el resto de actores presentes en la zona de operaciones. Además, varios países están promocionando subproducto de esta filosofía como es el Enfoque Integral con el objeto de mejorar la coordinación de sus administraciones en la gestión de crisis, estabilización posconflicto o constricción nacional.³⁴ En otras palabras, aunque las concepciones operativas basadas en efectos tal y como fueron originalmente concebidas han desaparecido de la ortodoxia militar, estas no han pasado al olvido, pues su filosofía continúa viva y su herencia persiste más allá de la esfera militar.

El repaso a la evolución de la concepción operativa basada en efectos en su acepción estadounidense y aliada permite extraer varias lecciones relevantes para una potencia media como Chile, tales como la necesidad de incrementar la

34 En efecto, países como Finlandia, Suecia, Noruega, Francia, Canadá, Dinamarca, Gran Bretaña, Estados Unidos (y previsiblemente España en caso de implementarse la Estrategia Española de Seguridad, cuya publicación está prevista para mediados de 2011) están articulando su propio Enfoque Integral. A grandes rasgos, estos comprenden desde el denominado **3D** (Diplomacia, Defensa y Desarrollo) para reforzar la coordinación de los ministerios de Defensa, Exteriores y Cooperación en la resolución de crisis; **3D+C** (Diplomacia, Defensa, Desarrollo y Comercio), que añade al Ministerio de Economía en el análisis, planificación y evaluación de cualquier acción integrada o **Enfoque Gubernamental** (Whole of Government Approach), que pretende la coordinación de todos los ministerios y agencias gubernamentales con el fin de lograr la Unidad de Acción nacional en la resolución de crisis. Sin embargo, es relevante apuntar que todavía no existe ningún país que haya planteado desarrollar un **Enfoque Integral** real, que entrañaría no solo la coordinación de todos los ministerios y agencias implicados en la resolución de la crisis, sino también integraría –en la medida de lo posible– en la evaluación, planeamiento, ejecución y análisis, a actores externos a la administración del Estado, caso de la sociedad civil, ONGs o empresas privadas.

coordinación civil-militar en el análisis de la situación y el planeamiento operativo, establecer procedimientos de colaboración con otros actores sobre el terreno o desarrollar nuevas herramientas de apoyo a la decisión en entornos complejos. Sin embargo, puede que la enseñanza más importante del auge y caída de las Operaciones Basadas en Efectos sea que el país debe seguir con atención los avances doctrinales que están teniendo lugar en Estados Unidos, Gran Bretaña o en el seno de la Alianza Atlántica. Muchos de ellos serán descartados antes de ser implementados, varios tendrán una limitada utilidad práctica y algunos producirán sonados fracasos. A pesar de ello, si las Fuerzas Armadas chilenas siguen con atención los procesos de desarrollo y experimentación de nuevos conceptos operativos en curso, tanto en el caso específico estadounidense como el combinado multinacional o aliado, estarán en condiciones de evaluar la conveniencia de su adopción y –en caso positivo– acomodarlos en su cuerpo doctrinal, pero atendiendo siempre a las salvaguardas y especificidades propias de cada ejército.

Igualmente, Chile debe permanecer atento a la evolución del Enfoque Integral ya que no solo se ha convertido en el nuevo paradigma para la resolución de conflictos y en la principal herramienta para mejorar la coordinación interministerial en materia de gestión de crisis; sino también –en especial si se observa la Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense de 2010; el Libro Blanco de la Seguridad y Defensa francés de 2008 o la Estrategia Española de Seguridad de 2011– en un valioso principio para adaptar la administración de la seguridad nacional al complejo y dinámico mundo del tercer milenio.

BIBLIOGRAFÍA

Australian Defence Force. Future Warfighting Enabling Concept: Effects Based Operations Discussion Paper. Canberra, Ministry of Defence, 2005. 69 pp.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Joint Vision 2010. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2000. 35 pp.

COLOM, Guillem. El Enfoque Integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea. En: VV.AA. Los nuevos paradigmas de la seguridad. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz, 2009, pp. 29-47.

Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares. Madrid, IUGGM-UNED, 2008. 245 pp.

DEPTULA, David. Parallel Warfare: What is it? Where did it Come From? Why is it Important. En: HEAD, William y TILFORD, Earl H. (eds.). The Eagle in the Desert: Looking Back on U.S. Involvement in the Persian Gulf. Westport, Praeger, 1996. pp. 127-156.

Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare. Arlington, Aerospace Foundation, 2001. 34 pp.

Department of the Air Force. AFDD1 - Air Force Basic Doctrine. Washington DC, Department of the Air Force, 1997. 109 pp.

FADOK, David S. John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis. Maxwell, Air University Press, 1995. 61 pp.

FRIIS, Karsten. The Politics of the Comprehensive Approach: the Military, Humanitarian and State-building discourses in Afghanistan, NUPI Working Paper 773, Oslo, NUPI, 2010. 30 pp.

GLESSON, Dennis J., LINDE, Gwen, McGRATH, Kathleen, MURPHY, Adrienne J. y MURRAY, Williamson. New Perspectives on Effects-Based Operations. Alexandria, Institute for Defense Analyses, 2001, 96 pp.

GRAHAM, James D. y SMITH-WINDSOR, Brooke. Effects Based Approach to Coalition Operations: A Canadian Perspective. Ottawa, National Defence Headquarters, 2004. 21 pp.

LUTTWAK, Edward. A Post-Heroic Military Policy. Foreign Affairs, Nueva York, 75 (4): 33-44, julio-agosto, 1996.

JAKOBSEN, Peter V. NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: a work in slow progress, DISS Report 2008-15. Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2008. 52 pp.

Joint Doctrine & Concepts Centre. The Comprehensive Approach. Shrivenham, Ministry of Defence, 2006. 34 pp.

The UK Approach to the Planning, Execution and Assessment of Effects-based Operations. Shrivenham, Ministry of Defence, 2004. 22 pp.

KAGAN, Frederick. Finding the Target: The Transformation of American Military Policy. Nueva York, Encounter Books, 2006.

KOVER, Avi. The Israeli Defense Force in the Second Lebanon War. *Journal of Strategic Studies* 31 (1): 3-40, febrero, 2008.

MATTEWS, Matt. We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israel War, Long War Series Occasional Paper 26. Fort Leavenworth, Combat Studies Institute Press, 2008. 96 pp.

MATTIS, James N. Assessment of Effects Based Operations, Memorandum for U.S. Joint Forces Command. Suffolk, USJFCOM, 2008. 9 pp.

NATO Strategic Commanders. Strategic Vision, the Military Challenge. Bruselas, NATO Public Information Office, 2004. 86 pp.

USJFCOM J9 Concepts Division. Operational Implications of Effects-Based Operations, Joint Doctrine Series 7. Fort Monroe, Joint Warfighting Center, 2004. 34 pp.

Rapid Decisive Operations Concept Paper. Suffolk, U.S. Joint Forces Command, 2001a. 67 pp.

Effects-Based Operations White Paper Version 1.0. Suffolk, U.S. Joint Forces Command, 2001b. 86 pp.

ULLMAN, Harlan K. y WADE, James P. Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance. Washington DC, National Defense University Press, 1996. 199 pp.

SMITH, Edward. Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis and War. Washington DC, CCRP Press, 2002. 558 pp.

Office of the Secretary of Defense. Military Transformation: a Strategic Approach. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2003. 96 pp.

OSINGA, Frans. Science, Strategy and War: the strategic theory of John Boyd. Londres, Routledge, 2006. 313 pp.

PETERSEN, Friis A. y BINNENDIJK, Hans J. From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability. **NATO Review** [en línea], marzo 2008 N° 3 [fecha de consulta: 14 de junio 2011], disponible en: www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm

RUBY, Tomislav Z. Effects-Based Operations: More Important than Ever. *Parameters*, 38 (3): 26-35, Otoño, 2008.

SILVELA, Enrique. El rey de los efectos está desnudo: filosofía y crisis del concepto EBO. *Ejército de Tierra Español* (817): 33-41, mayo, 2009.

SMITH-WINDSOR, Brooke. *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making sense of past and future prospects*. Roma, NATO Defence College, 2008. 8 pp.

WARDEN, John A. *Air Theory for the Twenty-First Century*. En: SCHENIDER, Barry R. y GRINTER, Lawrence E. (eds.). *Battlefield of the Future*. Maxwell, Air University Press, 1995. 103-124 pp.



TEMAS DE ACTUALIDAD

SOCIEDAD, PAZ Y GUERRA EN SAN AGUSTÍN[∞]

MIGUEL Á. VERGARA VILLALOBOS*

RESUMEN

Este trabajo analiza las nociones de sociedad, paz y guerra, en La ciudad de Dios, de San Agustín, a la que nos referimos principalmente según la edición bilingüe preparada por José Morán (1965). En una primera parte, a modo de introducción, se expone el argumento general del libro y se explica la teoría de las dos ciudades, la terrena y la de Dios. Enseguida se analiza la noción de sociedad, que se fundamenta en la justicia y en el interés común como camino para alcanzar la paz. Esto nos lleva a examinar la justicia, que para San Agustín es un concepto fundamental tanto en la ciudad terrena como en la ciudad de Dios. Teniendo este marco conceptual en cuanto la sociedad y la autoridad, se entra a discutir la paz, que representa uno de los aspectos centrales de la obra que comentamos. En contraste y como oposición a la paz se analiza la guerra; para finalizar con un tema cuyo origen clásicamente se atribuye a San Agustín, cual es la guerra justa.

Palabras clave: *Sociedad, justicia, autoridad, paz, guerra, guerra justa.*

SOCIETY, PEACE AND WAR ACCORDING TO SAINT AUGUSTINE

ABSTRACT

This essay analyzes the notions of Society, Peace and War, in the masterpiece “The city of God of Saint Augustine, according to the bilingual version by José Morán (1965). In the first part, as an introduction, the author presents the general argument of the book, and explains the theory of the two cities, the earthly and the city of God. Thereafter analyzes

* Almirante en retiro, ex Comandante en Jefe de la Armada, Oficial de Estado Mayor, Ingeniero Naval Electrónico. Licenciado en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Estrategia. Profesor de Academia en la asignatura de Estrategia. Master of Arts en Filosofía (The Catholic University of America), y Doctor (C) en Filosofía (U. de Navarra). Actualmente es investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Chile. vergara441@tie.cl

[∞] Fecha de recepción: 280910
Fecha de aceptación: 080611

the notion of society, founded on justice and the common interest as a path to achieve peace. This drives us to examine justice, that for Saint Augustine is a fundamental concept in the earthly city as well as in the city of God. With this conceptual framework in mind, regarding society and authority, he starts to discuss peace, which in turns represents one of the core aspects of the masterpiece we are commenting. In a contrast view and as opposition to peace, analyzes war, to end with an issue which typically is granted to Saint Augustine, the just war.

Key words: Society, justice, authority, peace, war, just war

1.- CONTEXTO GENERAL

La ciudad de Dios es la mayor obra cristiana de la antigüedad y uno de los textos más importantes de la prolífica producción intelectual de San Agustín (354-430), que llegó a ser obispo de Hipona en la antigua Cartago, en el Norte de África. El libro que comentamos fue escrito estando en la plenitud de su madurez intelectual y sin prisa alguna, considerando que lo comenzó en el año 412 y lo finalizó en 425. Es un texto que abarca un amplio espectro de temas teológicos, filosóficos, éticos y políticos, aunque inicialmente fue pensado como una reacción al profundo impacto que produjo la invasión y saqueo de Roma, por parte de los visigodos, liderados por Alarico, el 24 de agosto del año 410.¹

Hasta entonces se creía que Roma era eterna; y no sin razón ya que, en realidad, representaba lo único estable en un mundo sometido a profundos cambios religiosos y políticos. A esto se suma que muchos pensaban que la cristianización del imperio llevada a cabo por Constantino, en el año 350, simbolizaba la llegada del reino de Dios a la Tierra. Por eso con la caída de Roma la gente, incluyendo a muchos cristianos, empezó a dudar de sus creencias, estimando que tal invasión era la expresión de la ira de los dioses tradicionales paganos, ante la adopción oficial de la religión cristiana por parte del imperio.

En *La ciudad de Dios*, San Agustín rebate los argumentos paganos que responsabilizaban a los cristianos del desastre, culpando a esta religión por haber devaluado las virtudes cívicas y el patriotismo, al enfatizar la doctrina de la hermandad entre todos los hombres. El precepto de amar a los enemigos y perdonar las ofensas, habría mermado la capacidad militar de Roma ante sus adversarios externos. La respuesta de San Agustín es que, por el contrario, la religión

1 SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México 1994, p. 162.

pagana es la verdadera causa de la debilidad de Roma, pues había corroído las bases mismas de la estructura política, al fomentar el vicio y la corrupción.² En reacción a la opinión de los paganos, San Agustín proclamaba que cualquiera que profese las enseñanzas cristianas y observe sus preceptos, por amor a Dios, realizará todos los sacrificios que su país demande, sin ningún interés personal.³

No obstante, como dijimos, *La ciudad de Dios* va mucho más allá de refutar a quienes atribuían al cristianismo la catástrofe que significó la invasión de Alarico. De hecho, aquella impugnación abarca los primeros diez libros de los veintidós que tiene la obra. En la segunda parte, menos polémica que la primera, San Agustín desarrolla temas teológicos y filosóficos de la mayor profundidad, a partir de su teoría de las dos ciudades que conviven entremezcladas: la ciudad de Dios y la ciudad terrena. La ciudad de Dios se basa en el amor a la divinidad, y la terrena en el amor propio, en el orgullo, en la soberbia. *“Dos amores fundaron, pues, dos ciudades, a saber: el amor propio hasta el desprecio de Dios, la terrena; y el amor de Dios hasta el desprecio de sí propio, la celestial”*.⁴ Según esto, la humanidad se divide *“en dos grandes grupos: uno, el de aquellos que viven según el hombre, y otro, el de los que viven según Dios”*.⁵

Desde la perspectiva del obispo de Hipona, todas las sociedades humanas contienen ambas ciudades, y solo en el juicio final se separarán los justos de los injustos. Las dos ciudades representan, de alguna manera, el combate que se libera al interior de todo hombre entre el espíritu y la carne.⁶ Esta es una lucha permanente, porque la libido que excita las partes sexuales del cuerpo, junto con producir la voluptuosidad, que es el mayor de los placeres, puede ofuscar *“casi por completo la razón y surge la tiniebla del pensamiento”*.⁷

En definitiva, *La ciudad de Dios* es la mayor obra escrita por San Agustín, donde junto con defender al cristianismo contra la acusación pagana de ser causante de la decadencia de Roma, desarrolla una filosofía de la historia que presenta a la república cristiana como la culminación del desarrollo espiritual del hombre.⁸ En

2 STRAUSS y Cropsey, Leo, y CROPSEY, Joseph (Compiladores) (1993), *Historia de la Filosofía Política*. Fondo de Cultura Económica México, 1993, p. 201

3 BOURKE, Vernon (ed.) (1958). *Saint Augustine's The City of God*, trad. Gerald Walsh, Demetris Zema, Grace Monahan y Daniel Honan, prólogo de Etienne Gilson. Image Books, New York, 1958. p. 19.

4 SAN AGUSTÍN. *La ciudad de Dios*, XIV, p. 28.

5 *Ibid.* XV, p. 1.

6 CHUAQUI, Tomás A. *La ciudad de Dios de Agustín de Hipona: Selección de Textos Políticos* (1988). En *Revista de Estudios Públicos* N° 99, Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile: 2002, p. 280.

7 SAN AGUSTÍN. *Op. cit.* p. 16.

8 SABINE. *Op. cit.* p. 163.

este tránsito incursiona en varios temas políticos y sociales, muchos de los cuales aún mantienen vigencia. A continuación veremos sintéticamente su noción de sociedad y de autoridad, como asimismo la de paz y de guerra.

2.- NOCIÓN DE SOCIEDAD

Como ya podemos barruntar, la teoría política de San Agustín está atravesada por su doctrina de la gracia divina. Pero tiene una visión antropológica un tanto pesimista, pues estima que la naturaleza humana está profunda y permanentemente marcada por el pecado original.⁹ Contrariamente a lo que postulaba la tradición clásica, en el sentido de que el hombre forjaba su felicidad en esta tierra a través del cultivo de las virtudes, para San Agustín la vida buena —es decir, la vida feliz— no es posible lograrla sin la gracia divina, y su plenitud se alcanza después de esta vida terrena. A su juicio, la vida feliz está íntimamente asociada con la paz; y la única posibilidad para conseguirla es mediante la relación del hombre con un orden que trascienda la esfera política.¹⁰ Aunque, en su opinión, todo lo político está contaminado por nuestra condición pecaminosa, tenemos la obligación ineludible de participar en la vida política si queremos asegurarnos el peregrinaje hacia la ciudad de Dios, a la paz eterna, que es la meta a la que debemos aspirar.¹¹ En esta peregrinación San Agustín atribuye gran importancia a la justicia que, en última instancia, nos conduce a Dios y a la paz. En realidad, justicia, paz y Dios están indisolublemente entrelazados en el ideal de sociedad agustiniana.

Para fundamentar porqué Roma nunca fue una sociedad en forma, San Agustín en un largo capítulo (II, 21) recurre al sentir de Cicerón, quien manifiesta que ya en tiempos de Escipión el Africano, el vencedor de los cartagineses en la Batalla de Zama (201 a.C.), los vicios habían terminado con la república. Decía Escipión: *“por nuestros vicios, no por casualidad, nos queda de la república sólo el nombre, pues la realidad tiempo ha que ya la perdimos”*.¹² Para el santo cuya obra analizamos, una ciudad no puede existir sin que haya concordia, y esta es fruto de la justicia; por lo tanto, la justicia es la primera condición para la existencia de la ciudad.¹³ En tal sentido, Roma nunca fue una genuina república, porque el pueblo jamás disfrutó de una auténtica justicia. Claro que, en último término, para San Agustín *“la verdadera justicia no existe más que en aquella república cuyo fundador y gobernador es Cristo”*.¹⁴

9 CHUAQUI. Op. cit. p. 281.

10 STRAUSS y CROPSEY, y CROPSEY. Op. cit. p. 197.

11 CHUAQUI. Op. cit. p. 286.

12 SAN AGUSTÍN. Op. cit. II, 21, p. 3.

13 *Ibíd.* p. 23.

14 *Ibíd.* p. 4.

Para enfatizar su visión respecto de la centralidad de la justicia en toda sociedad, San Agustín recoge la definición de comunidad política que Escipión ofrece en el diálogo de Cicerón: el Estado (*res pública*) es una empresa del pueblo, y el pueblo “*es una sociedad fundada sobre derechos reconocidos y sobre una comunidad de intereses*”.¹⁵ Pero, dado que el derecho se origina en la justicia, resulta que donde “*no hay verdadera justicia no puede darse verdadero derecho*”.¹⁶ Con esto no hace más que reiterar su idea de que sin justicia no puede existir ninguna sociedad; y a su juicio en Roma nunca hubo verdadera justicia, por lo que nunca fue formalmente un Estado.

Desde otra perspectiva, San Agustín, dejando de lado a Cicerón, nos ofrece su propia definición de organización política, variando el énfasis desde la justicia a los intereses comunes. Así, señala que “*el pueblo es un conjunto de seres racionales asociados por la concorde comunidad de objetos amados*”.¹⁷ Consecuentemente, para saber qué es cada pueblo basta con examinar qué cosas ama. Un pueblo será mejor o peor según sean los intereses que persigue; y naturalmente él no duda que vivir según Dios es la más noble aspiración de una sociedad, lo que estaba lejos de ocurrir en el caso de Roma, donde el cuerpo prevalecía sobre el alma y los vicios sobre la razón.

Sin embargo, San Agustín lejos de limitar la justicia al ámbito propio de la sociedad política, la asocia en su más alto sentido con un orden natural que exige la universal y completa subordinación de lo inferior a lo superior, tanto en el hombre como en la ciudad; esta misma mirada amplia veremos que también la aplica en el caso de la paz. Considera que hay orden –y por tanto justicia y paz– cuando el cuerpo es gobernado por el alma, los apetitos por la razón, y la razón por Dios; o cuando en la sociedad los súbditos virtuosos obedecen a los gobernantes sabios, y estos a su vez están sujetos a la ley divina. Esta era la situación en el estado de justicia original, antes del pecado de Adán. Si se hubiese perseverado en ese estado, los hombres se habrían beneficiado de las ventajas de la sociedad sin ninguno de sus inconvenientes. Nadie habría estado sometido a otros hombres en contra de su voluntad; y todas las cosas se habrían compartido equitativamente sin competir por la posesión de los bienes terrenales.¹⁸ Entonces, habría reinado la verdadera paz. Lamentablemente, en el estado actual de naturaleza caída en que se encuentra el hombre, son inevitables las rencillas y las incompatibilidades; la presente condición de la naturaleza humana necesariamente incita la sed de dominación y conduce a la guerra.¹⁹

15 *Ibíd.* XIX, 21, p. 1.

16 *Ibíd.*

17 *Ibíd.* p. 24.

18 STRAUSS y CROPSEY y CROPSEY. *Op. cit.* p. 183.

19 SABINE. *Op. cit.* p. 164.

Aun con esta contradicción intrínseca en que actualmente conviven ambas ciudades, las familias y los individuos de la ciudad de Dios y de la ciudad terrena, se ven obligados a hacer uso de las mismas cosas temporales que les son indispensables para esta vida mortal. Sin embargo, la actitud hacia los bienes temporales es diferente en unos y otros. Quienes no viven de la fe se aferran a la paz terrena que ofrecen aquellos bienes; en cambio, quienes regulan su vida según la fe, utilizan las realidades temporales de esta tierra como quien está en patria ajena, pasando su vida en una especie de cautiverio, habiendo recibido la promesa de la redención y, como prenda, el don del Espíritu.²⁰ Lo concreto es que la Ciudad Celeste requiere la paz terrena como un medio, hasta que pasen las realidades caducas que necesitan de esa paz. Por lo mismo, debemos obedecer las leyes de la ciudad terrena, promulgadas para la buena administración y mantenimiento de esta vida transitoria. Para San Agustín, *“el uso de las cosas temporales dice relación al logro de la paz terrenal, y en la ciudad de Dios, al logro de la paz celestial”*.²¹

Esta idea de la armonía social –que es inestable e insostenible en el tiempo– la refleja San Agustín en su reiterada afirmación de que Dios hizo derivar toda la raza humana de un solo hombre (Adán), con el propósito de demostrar cuan grato le resultaba a Él que todos los hombres preservaran siempre una unidad de corazón.²² Dios, además de darle unidad a la raza humana mediante la igualdad de naturaleza, quiso unir a todos los hombres por el vínculo de la paz, en un todo armonioso, fundado en relaciones de parentesco.²³ Además, existe en el hombre una tendencia innata a buscar la paz. Dice San Agustín que *“quienquiera que repare en las cosas humanas y en la naturaleza de las mismas, reconocerá que, así como no hay nadie que no quiera gozar, así no hay nadie que no quiera tener paz”*.²⁴

Todo lo anterior nos lleva a concluir que, a pesar de su posición un tanto pesimista en cuanto a la capacidad del hombre para lograr la vida buena sin la ayuda de Dios, San Agustín en cierto modo concuerda con la filosofía clásica en que la sociedad es algo propio de la naturaleza humana en su actual condición; no es resultado de un contrato, como lo pensará la modernidad a partir de Hobbes.²⁵ Claro que la sociedad agustiniana es natural en tanto que es producto del pecado que es consustancial al hombre, ya con una naturaleza caída.

20 SAN AGUSTÍN. Op. cit. p. 17.

21 *Ibíd.* p. 14.

22 *Ibíd.* XII, p. 23.

23 *Ibíd.* p. 1.

24 *Ibíd.* XIX, 12, p. 1.

25 SABINE. Op. cit. p. 362.

3.- LA NOCIÓN DE AUTORIDAD

La autoridad es otro de los aspectos relacionados con la justicia y la paz. San Agustín nos ofrece perspectivas diferentes para la autoridad en la familia y la autoridad política. La primera es natural, en cambio la autoridad política sería simplemente producto del pecado, por lo tanto debería desaparecer al momento de alcanzar la paz eterna. En realidad, su idea del papel de la autoridad política es bastante limitada, en comparación con lo que pensaba Aristóteles, que le asignaba nada menos que la responsabilidad de formar al ciudadano en las virtudes, de modo de alcanzar la felicidad.²⁶ Para San Agustín, la función principal de la autoridad política es simplemente mantener la paz, ya que ella permite el peregrinaje de la ciudad de Dios hacia la trascendencia. Las formas políticas no serían particularmente relevantes, porque lo único que verdaderamente interesa es asegurar la posibilidad de este peregrinaje, mediante el establecimiento de la paz terrena. En este sentido, San Agustín plantea una noción minimalista del bien común en relación a lo político, ya que lo que importa no son los bienes de este mundo, sino el bien último: la paz eterna.²⁷ Con esta concepción de un Estado orientado prácticamente solo a mantener la paz social, San Agustín se aproximaría a la concepción moderna de Estado liberal.

Con todo, para San Agustín la mantención de la paz no descansa únicamente sobre los hombros de la autoridad política, sino que también es imprescindible la autoridad familiar. Su posición es que al interior de la familia hay un orden natural que debemos respetar para que haya paz; en el hogar la paz depende de *“la ordenada concordia entre el que manda y los que obedecen en casa”*.²⁸ La responsabilidad de cuidar de los suyos exige que el marido mande a la mujer, los padres a los hijos y los amos a sus criados. En retribución por el cuidado que reciben, quienes son objeto de esta preocupación deben obedecer: las mujeres a sus maridos, los hijos a sus padres, los criados a sus amos. San Agustín enfatiza que los que mandan están al servicio de quienes son mandados; y nunca les deben mandar por afán de dominio, sino por su obligación de velar por ellos; o sea, *“no por orgullo de reinar, sino por bondad de ayudar”*.²⁹

La autoridad en la familia es matizada, porque que si bien hay diferencias entre los hijos y los esclavos respecto de los bienes temporales, no debe haberla en lo relativo al culto a Dios, donde por orden natural debe existir plena igualdad. Los

26 STRAUSS y CROSEY y CROSEY. Op. cit. pp. 127-128.

27 CHUAQUI. Op. cit. p. 281.

28 SAN AGUSTÍN. Op. cit. p. 14.

29 Ibid.

padres de familia deben mirar “a todos los miembros de su familia como a hijos en lo tocante al culto y honra de Dios”.³⁰ Cuando la paz doméstica se ve alterada por la desobediencia de alguien, se le debe corregir de palabra, con azotes o con otro castigo justo, a fin de integrarlo de nuevo a la paz de la que se había separado.³¹ Para San Agustín, la familia es el fundamento de la sociedad, por lo que la paz doméstica se debe ordenar a la paz de la ciudad. Es decir, “*la ordenada concordia entre los que mandan y los que obedecen en la casa debe relacionarse con la ordenada concordia entre los ciudadanos que mandan y los que obedecen*”.³² Por esto, el padre de familia debe considerar las leyes de la ciudad, de modo de gobernar su casa en armonía con la paz ciudadana.

Fuera del ámbito de la familia el concepto de autoridad es diferente, porque se debe seguir el orden que exige la naturaleza. En tal sentido, de acuerdo con el *Libro del Génesis* (1, 26), el hombre tendrá dominio sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo y sobre todos los reptiles de la tierra; por lo tanto, concluye San Agustín, el hombre debe dominar únicamente a los seres irracionales y no a otros hombres. A mayor abundamiento, nos recuerda que los primeros justos fueron puestos más bien como pastores de rebaños que como regidores de hombres.³³

En ese contexto, la situación de esclavitud no sería una exigencia del orden natural, sino fruto de la exigencia de la sanción que conlleva el pecado. O sea, es el pecado el que “*hace someterse a un hombre a otro hombre con un vínculo de condición social*”.³⁴ Dios permite la esclavitud, porque en su infinita sabiduría y sentido de justicia, sabe distribuir castigos según la culpa de cada cual; pero por naturaleza nadie es esclavo de otro hombre. No obstante, San Agustín recomienda que los esclavos se sometan de corazón a sus amos; y, si no pueden emanciparse de sus dueños, deben “*servirlos con afectuosa fidelidad, en lugar de servir bajo un temor hipócrita*”.³⁵ Esto, porque llegará un momento en que toda injusticia se acabará y se aniquilará toda soberanía y todo humano poder, y Dios lo será todo para todos (I *Corintios* 15, 24-28).

En definitiva, el papel que San Agustín establece para la autoridad política se aprecia bastante restringido comparativamente con el deber de orientar al pue-

30 *Ibíd.* p. 16.

31 *Ibíd.*

32 *Ibíd.*

33 *Ibíd.* p. 15.

34 *Ibíd.*

35 *Ibíd.*

blo a la búsqueda de la virtud que le asignaba la filosofía clásica. En la óptica agustiniana, a lo más el gobernante, mediante su acción represiva, puede mantener una relativa paz entre los hombres en este peregrinar hacia la paz eterna.³⁶

4.- LA PAZ

La paz es un concepto que hemos venido mencionando reiterativamente, porque en *La ciudad de Dios*, que es la obra que nos ocupa, difícilmente se podría hablar de sociedad o de autoridad política sin referirse a la paz, que es la meta de las dos ciudades, la de Dios y la de los hombres. San Agustín considera que la paz es el supremo bien de los seres humanos; todos aspiramos a la felicidad y no se puede ser feliz sin paz, al interior del hombre y entre los hombres. Tan estimable es este bien que incluso en las realidades terrenas y transitorias, nada atrae con fuerza más irresistible.

El fin de la ciudad de Dios, el bien supremo al que puede aspirar el hombre es “la paz de la vida eterna” o bien “la vida eterna en paz”.³⁷ Para el obispo de Hipona, esto es casi una verdad intuitiva, pues, como lo habíamos mencionado, todos los hombres anhelan la paz. Incluso, en la guerra lo que se persigue en última instancia es la paz. Los mismos bandoleros tratan de mantener la paz en sus hogares, aunque sea por medio del terror. Y hasta las fieras, en su mayor crueldad, custodian la propia especie con una cierta paz, cuánto más no aspirará el hombre a vivir en paz.³⁸

La definición clásica que nos ofrece San Agustín es que *“la paz de todas las cosas es la tranquilidad del orden. Y el orden es la disposición que asigna a las cosas diferentes y a las iguales el lugar que les corresponde”*.³⁹ Postula una verdadera escala de la paz: la del cuerpo es el orden armonioso de sus partes; la del alma irracional es la ordenada quietud de sus apetencias; la paz doméstica es la concordia en el bien, que se cumple en el mandar y el obedecer de los que viven juntos; la paz de una ciudad es la concordia bien ordenada en el gobierno y en la obediencia de sus ciudadanos; la paz del hombre con Dios es la obediencia bien ordenada según la fe, bajo la ley eterna.⁴⁰ Dice el Santo que Dios *“nos dio ciertos bienes convenientes para esta vida, a saber, la paz temporal según la capacidad*

36 STRAUSS y CROPSEY y CROPSEY. Op. cit. p. 184.

37 SAN AGUSTÍN. Op. cit. p. 11.

38 Ibid. p. 12, 2.

39 Ibid. p. 13, 1.

40 Ibid.

de la vida para su conservación, incolumidad y sociabilidad; nos dio, además, todo lo necesario para conservar o recobrar esta paz".⁴¹ Nadie puede huir del poder del ordenador de la justicia; si es necesario, la justicia de Dios pone orden mediante el castigo.

Cabe destacar que esta definición de la paz como la tranquilidad en el orden, es la que más se cita de San Agustín. Pero normalmente se la menciona como sinónimo de paz política, lo que no hace justicia a la visión agustiniana que, según hemos visto, se refiere a la paz de todas las cosas. En propiedad la paz política corresponde a lo que San Agustín denomina la paz de la ciudad, la cual dijimos que era la ordenada concordia entre los que gobiernan y los gobernados.⁴² Pero quizás más importante es la paz interior del hombre mismo. En relación con la paz en el hombre, San Agustín sigue la doctrina de que lo inferior debe subordinarse a lo superior. Así, la paz del cuerpo no debe oponerse a la del alma, por lo que la razón debe gobernar a los apetitos concupiscibles. Todo debe estar sometido a la paz del alma racional, que no es otra cosa que la armonía entre el pensamiento y la acción. Esto requiere estar libre del impedimento del dolor, de la turbación del deseo y de la corrupción de la muerte.⁴³ No obstante, considerando la limitación de la inteligencia humana, el hombre requiere de la enseñanza de Dios. Por eso, mientras dure su peregrinación en su ser corpóreo y perecedero se deberá dejar guiar por la fe, ya que no todavía por la visión de Dios. En último término, la paz corporal, la del alma, y la mutua paz entre alma y cuerpo, necesariamente apuntan a la paz de Dios.⁴⁴

Ahora bien, habíamos visto que la ciudad de Dios requería de la paz y las leyes con que cuenta la ciudad terrena en su peregrinar hacia la paz eterna. Pero esta paz terrenal siempre será precaria e inestable porque inevitablemente habrá desacuerdo entre ambas ciudades, que conviven en su peregrinación hacia Dios. La Ciudad Celestial solo reconoce a un Dios como digno de adoración y de rendirle culto; en cambio, la ciudad terrena adora a una multitud de dioses.⁴⁵ Esto hace que sea imposible tener leyes religiosas comunes. Allí está el origen de las iras y los rencores que finalmente desembocarán en persecuciones violentas en contra de quienes pertenecen a la ciudad de Dios. Sin embargo, mientras dure su destierro en este mundo, la Ciudad Celeste convoca a todas las razas y lenguas, sin preocuparse *"de la diversidad de leyes, de costumbres ni de instituciones que resquebra-*

41 *Ibíd.*, p. 13, 2.

42 *Ibíd.* p. 13, 1.

43 *Ibíd.* p. 14.

44 *Ibíd.*

45 *Ibíd.* p. 17.

jan o mantienen la paz terrena; ella no suprime ni destruye nada”, lo acepta todo siempre que no se impida *“la religión que enseña que debe ser adorado el Dios único”*.⁴⁶ Es decir, San Agustín no se opone ni incita a la rebelión contra la autoridad política, con la única condición de que se permita el ejercicio de la religión cristiana.

5.- LA GUERRA

El tema de la guerra le importa a San Agustín en tanto opuesto a la paz. Como hemos visto, la paz es una de las preocupaciones centrales de su obra. La discusión sobre la guerra es breve, dispersa, y poco sistemática; y su interés se orienta más bien al conflicto al interior de cada persona, y a explicar la guerra en términos de un orden divino.⁴⁷ De acuerdo con San Agustín, la guerra no puede entenderse si no es en el contexto de la paz, que es el bien supremo. De hecho, *“el verdadero fin de la guerra es la paz; el hombre, con la guerra busca la paz”*.⁴⁸ A su juicio, aun quienes perturban la paz no lo hacen porque no la deseen, sino porque quieren cambiarla a su capricho; buscan imponer una paz según su voluntad. Incluso *“los bandoleros procuran estar en paz entre sí, para alterar con más violencia y seguridad la paz de los demás”*.⁴⁹

San Agustín caracteriza la guerra como la cara opuesta de la paz, de la misma forma como la desgracia se opone a la felicidad. Opina que al igual como la paz es el bien supremo, la guerra sería el mal supremo, por lo dañino y pernicioso de sus consecuencias.⁵⁰ La guerra, dice, *“no es más que la oposición y el choque de dos cosas entre sí”*.⁵¹ De allí que, tal como lo hizo con la paz, amplíe el ámbito de la guerra no a un problema meramente político, pues la más encarnizada y amarga guerra es la lucha que se da al interior del hombre entre la voluntad y las pasiones; ese es un conflicto que no cesará jamás.⁵² Este último aspecto es el que San Agustín más destaca cuando se refiere a la guerra.

Con respecto a la guerra entre Estados, una de sus causas es la diversidad de lenguas, ya que sería fuente de una profunda división social que a la larga causaría conflictos. La diversidad de idiomas no permite comunicar sentimientos, al extremo que de nada les sirve a los hombres ser semejantes por naturaleza. San

46 Ibid.

47 HOLMES, Robert L. “Saint Augustine and the Just War Theory”, en *The Augustinian Tradition* (ed. by G.B. Matthews). California, Berkeley 1999, pp. 323-324.

48 San Agustín. Loc. cit.

49 Ibid.

50 Ibid. p. 28

51 Ibid.

52 Ibid.

Agustín grafica su punto de vista diciendo que *“el hombre está más a gusto con su perro que con otro hombre extranjero”*.⁵³ Con todo, reconoce que hay formas para que el Estado dominador imponga sus términos y su propia lengua, sea mediante tratados de paz o de intérpretes. Pero eso comporta un costo muy alto en sangre derramada, desdichas y calamidades.⁵⁴

Respecto de la evidencia de la guerra, San Agustín adopta una actitud un tanto sombría y resignada, ya que pese a reconocer el drama que significa, constata que *“no han faltado, ni faltan, naciones enemigas extranjeras contra las que han librado siempre y se libran aún hoy guerras”*.⁵⁵ Reconoce que la progresiva expansión del Imperio romano ha hecho que en la práctica no haya naciones extranjeras, lo que ha contribuido a una mayor estabilidad externa, pero eso mismo ha dado origen a las guerras sociales y civiles al interior del imperio, que son aún peores.⁵⁶ Ante este desolador escenario se pregunta hasta dónde puede llegar la humanidad con este ininterrumpido ciclo de guerras.

Entre las consecuencias negativas propias de la guerra, aparece la esclavitud como un subproducto de ella. En efecto, San Agustín explica que los vencedores a veces conservan la vida de algunos prisioneros, con el propósito de hacerlos siervos. Pero estima que esta condición de esclavitud es resultado del pecado; para él, aun tratándose de una guerra justa, la parte contraria guerrea por el pecado. *“Y toda victoria, aun la conseguida por los malos, humilla a los vencidos, por designio divino, corrigiendo o castigando los pecados”*.⁵⁷ De esto se deduce que para San Agustín, sea la guerra justa o no, el bando que pierde es por causa del castigo que ameritan sus mayores pecados. Sin embargo, nos advierte que quien triunfa no debe vanagloriarse, porque con la victoria se corre el riesgo de quedar cautivo de los vicios. Además, si el vencedor se enorgullece con soberbia, la victoria lleva consigo la muerte, porque *“esa victoria es meramente mortal, pues no puede tener sometido siempre a los que ha subyugado con tal victoria”*.⁵⁸

Como decíamos, más allá de la guerra entre Estados o de la guerra civil, quizás lo que más le interesa destacar a San Agustín es el conflicto interior que permanentemente libra todo hombre. La leyenda de Rómulo y Remo, y el relato del Génesis de la enemistad entre Caín y Abel, serían la expresión de la división

53 *Ibíd.* p. 7.

54 *Ibíd.*

55 *Ibíd.*

56 *Ibíd.*

57 *Ibíd.* p. 15.

58 *Ibíd.*, XV, p. 4.

que se manifiesta en las dos ciudades, la de Dios y la de los hombres. La lucha puede darse entre los mismos malos, o entre buenos y malos, pero los buenos si son perfectos no pueden luchar entre sí. Pero, el bueno mantiene siempre una permanente lucha contra sí mismo,⁵⁹ ya que, como en todo hombre, “*la carne lucha con sus apetencias contra el espíritu, y el espíritu contra la carne*” (Gálatas 5, 17).

6.- LA GUERRA JUSTA

Curiosamente, siendo San Agustín un hombre que claramente abogaba por la paz, usualmente se le identifica como el padre de la denominada “guerra justa”; así al menos lo destaca una gran cantidad de pensadores medioevales que escribieron sobre la guerra. No obstante, si entendemos la teoría de la guerra justa como el conjunto de criterios morales que nos ayudan a decidir bajo qué condiciones sería lícito iniciar o no una guerra, y qué normas de comportamiento serían aceptable una vez declarado el conflicto, entonces, la verdad es que el aporte de San Agustín no es muy sustantivo. Tal vez esto se debe a que existe una cierta tensión entre la doctrina cristiana que se opone a todo tipo de violencia, y la realidad de la guerra que es parte inevitable de la condición humana, como él mismo lo reconoce.

En *La ciudad de Dios*, la noción de guerra justa aparece brevemente cuando San Agustín se lamenta por las desgracias que conllevan los conflictos armados, y busca como evitarlos. Allí comenta que no faltará quien argumente que el camino de solución es que gobiernen hombres sabios, quienes por principio declararán solo guerras justas. “*La injusticia del enemigo es la causa de que el sabio declare guerras justas*”.⁶⁰ En teoría, el gobernante sabio estaría obligado a no emprender guerra alguna, a no ser que fuera justa. Es, precisamente, la injusticia del agresor la que hace que la guerra sea justa; y es aquella injusticia la que debemos lamentar, porque es una injusticia cometida por el hombre. Para San Agustín, esta injusticia es condenable en sí misma, independientemente de que origine o no a una guerra.⁶¹

La dificultad de la llamada “guerra justa” es determinar qué la haría justa; y, por lo recientemente expresado, pareciera que, en opinión de San Agustín, estaría limitada a las guerras defensivas en contra de un agresor injusto (autodefensa). Un caso concreto de guerra justa que sí identifica es aquella ordenada por Dios, pues sus mandatos no se pueden desobedecer. Fundamenta esta posición basándose

59 Ibid. p. 5.

60 Ibid. p. 7.

61 Ibid.

en el Antiguo Testamento, donde Dios disponía que los israelitas conquistaran, y en algunos casos aniquilaran, a pueblos vecinos. “*La misma autoridad divina señaló algunas excepciones al precepto de que no es lícito matar al hombre, y estas son: aquellos que Dios manda matar*”.⁶² El problema es que para el común de los mortales no es fácil discernir la voz de Dios de la de sus propias ambiciones.

La pregunta que surge es bajo qué condiciones una guerra no ordenada por Dios podría calificar como guerra justa. La respuesta sería que, además del caso de una guerra defensiva, también sería justa una guerra para vengar injurias. Según lo manifiesta San Agustín en el texto de estudios bíblicos denominado *Cuestiones relativas al Heptateuco* las injurias que justificarían una guerra deben ser de nivel nacional, y ocurren cuando otra nación no es capaz de reparar el daño producido por sus ciudadanos. También se estima como injuria nacional, el hecho de que un Estado no haga devolución de la tierra u otras cosas que tomó injustamente.⁶³ Es decir, la justicia de estas guerras estaría en la injusticia del agresor, pero San Agustín no profundiza mayormente cómo calificar esa injusticia con cierta objetividad.

Por otra parte, hemos visto que San Agustín tiene una concepción jerárquica del orden de las cosas; así, el esposo domina en la familia, el monarca sobre sus súbditos, y Dios sobre todas las cosas. De igual modo, las guerras entre Estados solo puede iniciarlas quien tiene la autoridad apropiada, y deben participar en ella únicamente los agentes del Estado, es decir, los militares.⁶⁴ Es interesante destacar que para San Agustín tales agentes, en tanto están cumpliendo órdenes, no serían culpables de las muertes que se puedan cometer durante la guerra.⁶⁵ El soldado es un agente de la ley que cumple con su deber, por lo tanto no sería justo atribuirle responsabilidades morales por la muerte de otras personas,⁶⁶ independientemente de que la guerra sea justa o no. Además, San Agustín no considera el deber de omisión de conciencia en el caso de que claramente una guerra sea para satisfacer la ambición y la gloria de gobernante de turno; el soldado debe obedecer lo que indica el monarca.

Con todo, el soldado tiene el imperativo moral de asumir una disposición personal interior, en lo más profundo de su corazón, que lo haga actuar sin odio y

62 *Ibíd.* I, p. 21.

63 LENIHAN, David A. “The Just War Theory in the Work of Saint Augustine”, en *Augustinian Studies* (19), 1988, p. 49.

64 HOLMES. *Op. cit.* p. 331.

65 SAN AGUSTÍN. *Loc. cit.*

66 LENIHAN. *Op. cit.* p. 44.

sin buscar venganza. Para San Agustín, el soldado es un agente del orden y no un perpetrador de violencia.⁶⁷ La norma cristiana de corresponder al mal con el bien no concierne tanto a las acciones externas cuanto a la disposición interna con que deben efectuarse estas acciones. Eso asegura que la guerra, si debe entablarse, se lleve adelante con un designio benévolo y sin excesiva crueldad. Lo que el cristianismo reprueba no es la guerra sino los males de la guerra, como la violencia excesiva, la venganza cruel, los odios implacables, la sed de poder, etc.⁶⁸ Esta distinción que hace San Agustín entre la intención y el acto, le permite salvar la contraposición que existe entre la doctrina cristiana de “poner la otra mejilla” (*Lucas* 6, 29) y el hecho de la guerra. El acto hostil se justificaría siempre que estuviese motivado por la caridad.⁶⁹

Esta visión queda claramente reflejada en las *Respuestas a Fausto el Maniqueo*, donde San Agustín analiza la historia de Moisés, que da muerte a los egipcios sin una orden divina, como asimismo la situación de Pedro en el Nuevo Testamento, cuando le corta la oreja derecha a uno de los guardias que intentaba apresar a Cristo.⁷⁰ Desde la perspectiva agustiniana hay violencia en ambos casos pero, significativamente, no estima que esa violencia sea totalmente aborrecible y censurable en sí misma. Lo que sí objeta tanto en Moisés como en Pedro es el excesivo celo, el defecto de carácter que denomina “libido”.⁷¹ Con otras palabras, para San Agustín lo moralmente criticable es la disposición interior con que se actúa, o sea, la recta intención. Por eso, es más benevolente para juzgar a Moisés, porque cuando mataba pecadores su motivación era la caridad y no la crueldad.⁷²

Este mismo argumento de la violencia en el orden personal San Agustín lo aplica al caso de la guerra en general, estimando que tampoco es objetable la violencia que ella implica. Su pensamiento es que el orden natural busca la paz de la humanidad y, para ese propósito, el gobernante debe tener el poder de hacer la guerra si así fuese necesario; de igual manera, los soldados deben estar en condiciones de cumplir con sus deberes militares en beneficio de la paz y seguridad de la comunidad.⁷³ Lo que San Agustín exige perentoriamente es que en la guerra haya

67 *Ibíd.* p. 47.

68 STRAUSS y CROPSEY y CROPSEY. *Op. cit.* pp. 201-202.

69 FITZGERALD, Allan D., O.S.A. (ed.). *Diccionario de San Agustín*; traducción del inglés de Constantino Ruiz-Garrido. Monte Carmelo, España, 2001, p. 626.

70 LENIHAN. *Op. cit.* p. 45.

71 *Ibíd.*

72 FITZGERALD. *Op. cit.* p. 625.

73 LENIHAN. *Loc. cit.*

recta intención, lo que implica que todos quienes participan en ella deben hacerlo en pos de la paz.⁷⁴

Debemos destacar que San Agustín hace una diferencia entre el agente oficial del Estado, como es un soldado o un policía, respecto del ciudadano privado. Como vimos, los soldados y policías tendrían derecho legal a matar en determinadas circunstancias propias de sus funciones; en cambio, un privado nunca estaría autorizado para matar, ni aun en defensa propia, porque si así lo hiciera estaría actuando por venganza o con ira; en una palabra con libido, y eso para San Agustín es moralmente condenable.⁷⁵ Solo los poderes públicos están en condiciones de aplicar la violencia sin odio ni pasiones.⁷⁶

En concreto, podemos decir que San Agustín, que tenía una visión pacifista en lo privado, en cierto modo, avalaba la guerra justa realizada por los poderes públicos.⁷⁷ Para que la guerra fuese justa debían cumplirse tres condiciones: que sea declarada por una autoridad legítima, que tenga una causa justa, y que haya recta intención. Con otras palabras, la decisión de declarar la guerra le corresponde al monarca o gobernante, a quien se le ha confiado el bienestar de la comunidad, en general debe ser defensiva, y solo se debe emprender por necesidad y por el bien de la paz.⁷⁸ Más tarde, otro pensador cristiano, Santo Tomás de Aquino, en el siglo XIII, sistematizará la noción de “guerra justa” (Suma Teológica, II-II, q. 40, a. 1).

CONCLUSIONES

La ciudad de Dios es una obra señera que ha ejercido gran influencia en el desarrollo de la doctrina cristiana. Es omniabarcante, de gran profundidad teológica y filosófica. La sociedad política la entiende San Agustín como una forma de organización cuyo fin es promover y mantener la justicia y la paz, de modo de asegurar el peregrinaje de la ciudad de Dios a la paz eterna. Consecuentemente, a la autoridad política —que considera que no es algo natural, sino producto del pecado— lejos de la filosofía clásica que le asignaba responsabilidad en el logro de la vida buena, San Agustín la limita al mantenimiento de la paz. Con vistas a tal fin el monarca o el gobernante está autorizado para declarar incluso la guerra, siempre que la meta sea reestablecer la paz.

74 HOLMES. Loc. cit.

75 LENIHAN, Op. cit. p. 44

76 FITZGERALD, D. Op. cit. p. 626.

77 Ibíd.

78 STRAUSS y CROPSEY y CROPSEY. Op. cit. p. 202.

En lo que respecta a la paz existen incontables referencias a lo largo del texto; en cambio las menciones a la guerra son escasas y poco sistemáticas. Para ambos conceptos, lo fundamental se encuentra en el libro XIX. La definición clásica de San Agustín es que la paz de todas las cosas es la tranquilidad en el orden. Y ese orden depende de la justa distribución de los seres iguales y diversos, cada uno en su lugar. Detrás de esto está la concepción de la existencia de una jerarquía en el hombre mismo, en la familia y en la ciudad; así los apetitos deben someterse a la razón, los hijos a los padres, los esclavos a sus amos, los súbditos al monarca, y todas las cosas a Dios. La guerra la entiende como lo opuesto a la paz, es decir, es el supremo mal; sin embargo, la acepta con cierto pesimismo y resignación dada la naturaleza humana caída, después del pecado original. La guerra sería únicamente un instrumento para reestablecer el orden, la justicia y la paz.

Para San Agustín los agentes de Estado, como los policías y soldados, no tienen responsabilidad moral cuando, en cumplimiento de su deber y obedeciendo órdenes, matan a una persona. Sí les exige que no actúen con odio, ni por venganza, ni con excesivo celo; lo que importa es la buena disposición interior. Claramente San Agustín no considera la objeción de conciencia en el caso de una guerra injusta.

Por último, a San Agustín se le considera el creador de la noción de “guerra justa” –que posteriormente sistematizará Santo Tomás de Aquino– pese a que las menciones que hace de este concepto son más bien dispersas y no metódicas. No obstante, se colige que, en su opinión, para que una guerra sea justa debe cumplir con tres requisitos: Primero, que sea declarada por la autoridad que legítimamente está a cargo del bien común de la comunidad; segundo, que tenga una causa justa, lo que a su vez está asociado con la injusticia de la causa del oponente; y tercero, que tenga una intención recta, es decir, que su meta sea la paz.

BIBLIOGRAFÍA

BOURKE, Vernon (ed.). *Saint Augustine's The City of God*, trad. Gerald Walsh, Demetris Zema, Grace Monahan y Daniel Honan, prólogo de Etienne Gilson. New York: Image Books, 1958.

CHUAQUI, Tomás A. “La ciudad de Dios de Agustín de Hipona: Selección de Textos Políticos”, 1998. En *Revista de Estudios Públicos* N° 99 del 2002, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

FITZGERALD, Allan D., O.S.A. (ed.). Diccionario de San Agustín; traducción del inglés de Constantino Ruiz-Garrido. España: Monte Carmelo, 2001.

HOLMES, Robert L. "Saint Augustine and the Just War Theory", En The Augustinian Tradition (ed. by G.B. Matthews). California: Berkeley, 1999.

LENIHAN, David A. "The Just War Theory in the Work of Saint Augustine", 1988. En Augustinian Studies (19).

MORÁN José, O. S. A. (ed.). Obras de San Agustín, La ciudad de Dios, vols. XVI y XVII, edición bilingüe, Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1965.

SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2004.

SANTO TOMÁS de Aquino. Suma Teológica, Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1990.

STRAUSS y CROPSEY, Leo, y CROPSEY, Joseph (Compiladores). Historia de la Filosofía Política. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.

LAS DIFICULTADES PARA CONCEPTUALIZAR LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: REFLEXIONES DESDE LA TEORÍA[∞]

JAIME GARCÍA COVARRUBIAS*

“La fortaleza de la ciudad no están en sus naves ni en sus murallas sino que en el espíritu de sus ciudadanos”.

Tucidides

RESUMEN

El propósito de este trabajo es ayudar a dilucidar la confusión existente para conceptualizar seguridad y defensa, circunstancias que impactan en la elaboración de planes de estudio y enseñanza de estas materias; asimismo, fijar una posición respecto de dichos conceptos. En efecto, una de las razones, en el ámbito teórico de dicha dificultad, consiste en la existencia de una zona gris entre ambas provocada por diversas razones. La dificultad teórica tiene implicancias prácticas que repercuten en la planificación de seguridad que pierde su característica primordial que es ser clara, precisa y concisa.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se relaciona democracia y seguridad y luego se establece las diferencias entre seguridad y defensa.

Se continúa con el análisis de la seguridad real y la que se percibe; y la misma como efecto y condición, para luego concluir que la seguridad nacional integra a las sectoriales y es vital para la supervivencia del Estado y sus individuos, mientras que la seguridad ciudadana se orienta a los individuos y no debe ser confundida con la Seguridad Nacional, que la defensa es una seguridad sectorial más, y que los gobernantes deben ser conscientes de que habrá un espacio entre lo que se vive o la seguridad objetiva y lo que la gente cree vivir.

Palabras clave: *Seguridad, defensa, democracia, percepción, realidad, efecto, condición, proceso.*

* Brigadier de Ejército en retiro. Se desempeñó como Director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, entre 1995-1997; actualmente es Profesor de National Security Affairs en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Washington DC., Estados Unidos de América. garciaj@ndu.edu
Las opiniones aquí vertidas son de la exclusiva responsabilidad de quien suscribe y no involucran ni al país ni al centro de estudios donde cumple sus tareas profesionales.

[∞] Fecha de recepción: 090511
Fecha de aceptación: 080611

DIFFICULTIES FOR THE CONCEPTUALIZATION OF SECURITY AND DEFENSE

ABSTRACT

The purpose of this essay is to assist to make clear the current confusion when conceptualizing Security and Defense, a fact that impacts the production of educational plans and programs in this issues, taking at the same time a position regarding these concepts. In fact, one of the reasons in the theoretical arena of this difficulty is the existence of a grey zone between each of them, that impacts the security planning process that somehow loses its most important feature, that is, to be clear, precise and focused.

To achieve this objective, a relationship between democracy and security is settled, and then differences between both of them will be established. After that, an analysis between "real security" and the one perceived, as well as between effects and conditions will be done in order to conclude that National Security integrates the different sectors' securities and is vital for the prevailing of the State and its citizens, while citizen security is oriented toward the individuals and must not be confused with National Security. Also, that Defense is another sector of Security, and finally that governments must understand that there will be an space between the current situation or objective security and the perception of how the people believe to live.

Key words: *Security, Defense, democracy, perception, reality, effect, condition, process.*

INTRODUCCIÓN

Hasta el momento se ha tenido dificultad para conceptualizar y explicar teóricamente los conceptos de seguridad y de defensa. Ello ha repercutido en los planes de estudio y en la enseñanza de los institutos o centros que imparten estas materias ya que no siempre pueden resolver la confusión que los alumnos muestran durante los cursos e incluso una vez que los terminan. Esto último, naturalmente también, lleva a confusiones en la planificación y gestión. Por tanto es importante dilucidar las razones de esta confusión y, a la vez, tomar posición frente a estas definiciones en un tema tan importante para el destino de nuestras sociedades.

En efecto, nos debatimos en un escenario en que proliferan dificultades de difícil solución unívoca y donde tenemos que pensar en usar diversos instrumentos

para enfrentarlas de manera integrada. Si miramos nuestras sociedades veremos que el crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas, delincuencia de distinto tipo, insurgencia, terrorismo, pandillas o maras centroamericana y el resurgimiento de grupos subversivos de origen marxista, como es el caso de Sendero Luminoso en el Perú campean en el escenario y toman para nutrirse de lo peor de los seres humanos como es la ambición desmedida, corrupción o de la miseria de grupos que han esperado por años alguna solución a sus problemas extremos. La omisión de la sociedad la transforma en “partícipe necesario” de estas execrables bandas ya que incluso aprovechan la mezquindad y negligencia tan propias de algunos de sus sectores que solo se involucran y preocupan de estos temas cuando se los afecta directamente.

Desde el punto de vista presentado en este trabajo, la confusión en el ámbito teórico viene por diversas razones y por ello tal vez la única manera de entender de manera profunda que es seguridad y defensa, es conociendo esas razones por las cuales se produce una zona gris, incapaz de diferenciar exitosamente qué es una y qué es la otra.

Sin embargo, no hay nada más tangible que la “falta” de seguridad y/o de defensa, ya que se percibe casi inmediatamente. Por ello, el concepto nos queda más claro en su ausencia. Es una forma dramática, sin duda, de conocer qué es la seguridad. Empero, no podemos esperar esta circunstancia para su trascendencia.

Más allá de las dificultades teóricas, se advierte que la poca claridad de estos conceptos termina impactando en términos prácticos, por cuanto toda la planificación de seguridad pierde su característica primordial que es ser clara, precisa y concisa; y aunque en este tema se ha escrito mucho, se plantea que las consideraciones y definiciones aun tienen aspectos de fondo que no se resuelven. Por ello, referirse una vez más a estas materias tiene un gran riesgo cual es no ser leído por el cansancio que produce un tema que ya parece sumamente tratado.

En particular, la máxima confusión es provocada precisamente por el hecho de que se quiere *interpretar la seguridad desde variables de análisis que son diferentes*. Esta particular situación será desarrollada más adelante.

Este artículo se centrará en cuatro aspectos tomados como las principales fuentes de confusión. Lo primero es analizar la seguridad y la democracia. Segundo: separar y conocer la diferencia existente entre seguridad global, integral o nacional y defensa así como las seguridades específicas o sectoriales. En tercer lugar, cabe presentar la seguridad como percepción y realidad; y cuarto, la seguridad como efecto y condición.

LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD

La democracia tiene dos dimensiones que son de distinto ámbito pero que resultan indivisibles: una es la dimensión filosófica y la otra la que corresponde a su parte instrumental. Estas son indivisibles ya que la primera, esto es la dimensión filosófica, fundamenta a la dimensión instrumental. Si así no ocurre la democracia queda solamente en su esfera instrumental perdiendo su connotación de ejercicio de valores republicanos.

En su dimensión filosófica están los valores que le sirven de fundamento y que los conocemos como valores republicanos o democráticos. Estos valores son tradicionales, compartidos y deseados socialmente, en este caso desde el punto de vista del mundo occidental. Estos valores se han venido decantando en el proceso cultural y han venido tomando forma y consolidando un “ethos cultural” que nos identifica como sociedades que por su grado de evolución, historia, desarrollo y tradición asumen a la democracia como sistema de organización política, jurídica y más aún como forma de vida. De allí que es muy importante esta dimensión valórica.

En esta dimensión axiológica interactúan varios valores que la sociedad va jerarquizando a través del tiempo de acuerdo a sus particulares intereses, normalmente determinados por los grupos mayoritarios o de más influencia. Sin embargo, existen dos valores cardinales que tienen esta condición debido a que no pueden dejar de estar presentes ya que encarnan las dos instituciones más importantes de la democracia: el Estado y los ciudadanos. Estos valores son la *autoridad* y la *libertad*.¹ La primera representa al Estado y la segunda a los ciudadanos, estando ambas en una especie de vasos comunicantes que hace que cuando aumentamos la autoridad del Estado nos veamos en la obligación de disminuir la libertad de los individuos. Inversamente, cuando aumentamos la libertad de los individuos nos vemos en la exigencia de disminuir la autoridad del Estado. No es posible aumentar ambas ya que siempre una le restará parte de su extensión a la otra. El fundamento teórico está en Tocqueville, quien señaló que en los valores democráticos siempre habrá unos que le restarán parte de su extensión a otro.²

En nuestras sociedades históricamente estos valores han estado en tensión. Al observar los procesos independentistas se comprueba que lo que sucedió en nuestra evolución histórica fue justamente que los Estados disminuyeron su

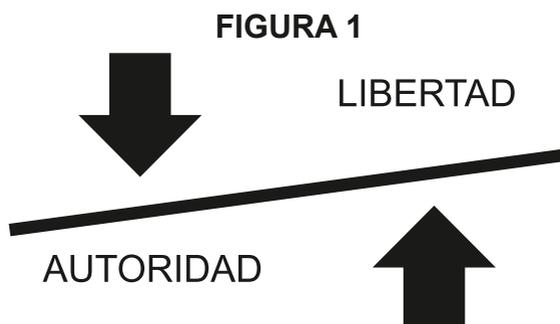
1 HUME, David. Ensayos Políticos y Morales, Buenos Aires, Editorial Lozada, s/a, p. 77.

2 TOCQUEVILLE, Alexis. De la Democracia en América. Madrid, Imprenta de D. José Trujillo, 1854.

autoridad en beneficio de la libertad de los ciudadanos demandantes. Todas las constituciones fueron, precisamente, en la dirección de aumentar libertades y de restringir el Estado, lo que se fue logrando en nuestras sociedades al ir alcanzando un cierto equilibrio, deseable para un determinado momento, pero que hoy no necesariamente satisface. Actualmente en América Latina aún existen fuertes presidencialismos casi como extensión del poder colonial y un conjunto de libertades con limitaciones que a veces las convierte más en virtuales que reales. Por ejemplo ¿de qué le sirve el derecho de asociación a un cesante? ¿O la libertad de información a alguien que no ha tenido la oportunidad de estudiar lo mínimo y de saber leer? En fin, las libertades adquieren su mayor expresión cuando existe un mínimo cultural en la sociedad.

Desde el siglo pasado el Estado moderno entró en crisis y con este la autoridad como valor político, y tanto es así que los grupos de ciudadanos organizados quieren restarle poder por distintas razones y por ello buscan agruparse en distintas organizaciones no gubernamentales (ONG). Hoy estas ONG resultan algo así como “la conciencia de los Estados”. En suma, lo que se está enfrentando por parte de estas organizaciones es precisamente a la autoridad estatal.

Habrà, asimismo, otros valores que no estàn en la condición de cardinales pero que sí tienen relevancia ya que influyen y le dan un efecto multiplicador o a la autoridad del Estado o en las libertades públicas. Estos serán la participación, sufragio popular, igualdad, solidaridad, derechos humanos, honradez pública, justicia, seguridad y otros. Por ejemplo, la seguridad le dará principalmente un efecto multiplicador a la autoridad del Estado pero también posibilitará un espacio de libertad menor, pero algo más seguro, a los ciudadanos que respetan la ley. Ese es el dilema de la seguridad entre la autoridad y la libertad. El resto de los valores colaborarán fundamentalmente potenciando la libertad ciudadana.



En este artículo, dado la temática, colocaremos el énfasis en la seguridad. Esta última es una necesidad humana actual, ya que la gran cantidad de situaciones

descritas anteriormente llevan a que las personas sientan que pueden perder su vida, la de sus seres queridos y sus bienes materiales sin que medie razón aparente. Para resumir, nadie se siente seguro hoy en día en ninguna parte.

Por su parte, la dimensión instrumental es el ámbito donde estos valores anteriores tienen su expresión institucional y tangible. Dicho en otros términos, los valores se expresan en las instituciones republicanas y en el ejercicio de deberes y derechos propios de la democracia. Es en este entorno donde el valor deseado de la seguridad deberá hacerse realidad, pero para que ello ocurra tendrá que existir alguien que la regule y un grupo de personas que acepten que sus libertades sean coartadas en beneficio de su propia utilidad.

En tal sentido, esta organización jurídico-política llamada Estado organiza y regula los instrumentos que han sido definidos para dotar de seguridad a los individuos, ya sea dentro del propio Estado como hacia afuera de este, respecto a las amenazas o problemas que vengan desde el exterior. Junto a ello, deberá buscar el consenso o la aceptación de estos para conculcar sus legítimas libertades. Es aquí donde se observa tensión entre autoridad y libertad, con la búsqueda del consiguiente equilibrio. Sin embargo, aquí se dará la contradicción de que los ciudadanos querrán el máximo de seguridad y con un ejercicio amplio de las libertades públicas mientras que el Estado enfrentará el dilema de cómo conceder esa seguridad óptima sin restringir libertades. Al enfrentar este dilema, se nos presentará que no podremos resolver esta circunstancia en forma ideal, tal cual Alexis de Tocqueville lo señala en su obra cumbre *De la Democracia en América*.³

Debemos aceptar que la democracia tiene la inseguridad en su naturaleza y que es imposible hacer de una democracia un lugar absolutamente seguro ya que para ello tendríamos que restringir todas las libertades y transformarla en una dictadura. Los seres humanos a través de los tiempos han demostrado que cuando tienen libertad, unos la utilizan para bien pero otros para mal. Al respecto recordemos la frase del político español Tierno Galván: *“Bendito sea el caos, porque es síntoma de libertad”* para ilustrar esta situación que es propia de las sociedades con libertades amplias. Podemos asegurar sin temor a equivocarnos que la Cuba de los hermanos Castro es segura desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, como también lo es Corea del Norte o seguramente lo ha sido Libia. Se podrá retrucar que en la región tenemos el caso de la Venezuela de Chávez en el que hay tanta inseguridad bajo un autoritarismo, que para algunos es dictadura.

3 Ibid.

Es cierto, pero pese a todo los esfuerzos de Chávez por concentrar poder, aún rige una Constitución y no se gobierna por decretos, tiene oposición, medios de comunicaciones que aún le pueden criticar y tampoco, pese a sus planes, no logra el control absoluto del poder. Desde el punto de vista presentado aquí entonces, hay una democracia con espacios de libertad que todavía le impide el control absoluto del poder. Distinto a Venezuela es entonces Corea del Norte, Cuba, Libia u otros.

Las grandes democracias no son absolutamente seguras y de lo que se trata, justamente, es tener conciencia de ello e intentar hacerlas un lugar algo más seguro pero tener el riesgo calculado de su inseguridad. No se puede, ni se debe hacer demagogia fomentando la obsesión de la seguridad total en una democracia ya que seguridad y libertad son dos opuestos. No habrá otra forma de asegurar a los ciudadanos en democracia que cercenarle parte de sus libertades. Este cercenamiento comienza con algunas libertades muy específicas pero después no se sabe dónde termina. Por esta razón, es que la limitación de las libertades siempre debe ser consensuada o de lo contrario, la impopularidad del gobierno irá en aumento y al final del día nadie reconocerá los márgenes de seguridad que tuvo.

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Nuestro idioma castellano es muy rico y sirve para expresarnos intensamente en el campo de la literatura y de la novela, sin embargo carece de las facilidades que tiene el idioma inglés de verbalizar y generar palabras propias para distinguir conceptos. En el caso del inglés, por ejemplo, no es tema de discusión la diferencia entre seguridad nacional, seguridad sectorial y defensa. Esta polémica, es propia de las comunidades de defensa de la región latinoamericana, después de Williamsburg y fue de debate amplio durante la elaboración de los libros de la defensa.

El idioma inglés, además tiene como ventaja, que no tiene que esperar a que una Academia de la Lengua le apruebe las palabras. Por ejemplo, ha podido diferenciar conceptos que para nosotros no tienen distinguos como *war - warfare, politic - policy - disuasion - deterrence, capacities - capabilities* y otras.

Los latinoamericanos, en cambio, se debaten hablando entre cuatro diccionarios, pero normalmente con las mismas palabras, a las cuales se les da un significado dependiendo de la disciplina desde la cual se habla. Está el diccionario de la Real Academia Española de la lengua que da los significados oficiales de las palabras pero paralelamente está el diccionario de cada especialidad (a veces llamado glosario) que da una interpretación especial a la palabra dentro de su ámbito. Así lo hacen médicos, abogados, militares, sociólogos, etc. Luego está

la ley que manda, prohíbe o permite y que por lo tanto es un diccionario porque da connotaciones específicas y define. Finalmente, el diccionario vulgar o de la calle, va creando palabras, eliminando o desfasando otras y así va alimentando al diccionario oficial. Hace poco la Real Academia Española de la lengua reconoció como correctas varias palabras que eran de uso común en su forma incorrecta.

Por tanto, en nuestra región cuando se habla de seguridad estamos englobando en una sola palabra distintas situaciones. Toda sociedad requiere tener grados de seguridad que le permitan afrontar las *amenazas, riesgos y problemas* que pudieran afectarle. Por *amenazas* entenderemos toda situación que tiene una voluntad humana que la mueve y por tanto una estrategia que la dirige. Esta debe ser lógica desde la perspectiva del enemigo y no necesariamente desde nuestra lógica, el enemigo debe tener las capacidades para cumplirla y de llevarla a cabo afectará intereses vitales o importantes del país. Por el hecho de ser la amenaza una estrategia *requiere* de otra estrategia para enfrentarla.

Riesgos será la amenaza en relación con las vulnerabilidades que se tienen. Por *problemas* aceptaremos, por ejemplo, las catástrofes que no tienen una voluntad humana detrás y que por lo tanto no hay una estrategia que permita evitarla. A modo de muestra puede afirmarse que, cuando vamos a sufrir un terremoto no hay forma de impedirlo solo podemos prepararnos bien para afrontarlo y aminorar los daños pero nada más. También problemas serán, por caso, una grave epidemia que nos azote. Ahora bien, esta epidemia se convertirá en amenaza si es provocada por una voluntad humana, como en el caso de una guerra bacteriológica, ya que es una estrategia o parte de una estrategia para afectarnos. Se verá que allí nos encontramos con una misma circunstancia que puede estar en una o en otra condición.

En tal sentido la seguridad o en términos absolutos o globales, será estar bien preparados frente a todas las situaciones negativas que nos pudieren afectar. De acuerdo con Héctor Saint-Pierre “*el término seguridad indica un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de quien se percibe*”.⁴

En este contexto habrá seguridades parciales y que corresponderán a cada uno de los ámbitos o sectores del Estado. Estos son el campo económico, de la

4 SAINT-PIERRE, Héctor. “Defensa y seguridad”, Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, Buenos Aires, RESDAL, 2007, p. 59.

salud o de la seguridad de su soberanía (defensa) o bien la que corresponde al ámbito interno, llamada también seguridad ciudadana. La integración y no la simple suma de estas seguridades conformarían a la seguridad global o integral o en una palabra a la Seguridad con mayúscula o bien seguridad nacional como se denomina en EE.UU. y otros países.

Otro punto de conflicto se refiere a que hay quienes piensan que la pobreza es una amenaza a la seguridad. En la declaración sobre la Seguridad de las Américas en 2003, se presentó en la parte II, conjuntamente entre los desafíos, nuevas amenazas y preocupaciones para la seguridad de los Estados del hemisferio, entre otras cosas a la pobreza extrema y la exclusión social.⁵

Se postula aquí que en sí misma la pobreza no es una amenaza. Lo que puede suceder es que sea causa o desencadenante de alguna amenaza o tenga un efecto multiplicador en alguna amenaza, como por ejemplo lo fueron la delincuencia o el narcotráfico que potenciaron en su momento la amenaza militar de las FARC en Colombia. En este caso, las FF.AA. no actuarán contra el hambre sino que directamente contra la amenaza (que tiene voluntad humana) y que requiere por tanto de las capacidades militares para su solución.

Hace algunos años apareció el concepto de *seguridad humana*, entendido como un concepto integral más amplio de que lo que fuera la seguridad nacional que se apoyaba solamente en el Estado, y más centrada en el ser humano como su principal usuario. En otras palabras, como dice Juan Rial, la seguridad humana es aquella que *“se focaliza en las personas y no en los Estados; y que trata de resolver las debilidades y vulnerabilidades que llevan a la inseguridad en un sentido amplio”*.⁶ Como sabemos, la seguridad nacional fue muy discutida en la región ya que se consideró una “doctrina” que restringía a los ciudadanos. En el caso de Chile, en los años ochenta fue evolucionando desde reconocerse como doctrina hasta solamente un concepto, que agrupaba y coordinaba a las seguridades sectoriales. A fines de los mismos ochenta, desde el seno de la Comisión Sudamericana de Paz, debutó en Latinoamérica otro concepto llamado *seguridad democrática* como antagónica a la seguridad nacional y que en gran medida es pionera de la seguridad humana.⁷

5 Organización de los Estados Americanos: Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración de Seguridad de las Américas, Ciudad de México, OEA, octubre 2003. Parte II, punto m.

6 RIAL, Juan. “Los Ministerios de Defensa en América Latina y la multidimensionalidad de las amenazas”, América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, N° 42, 2006, p. 155.

7 El Presidente Uribe recreó la Seguridad Democrática en Colombia. La idea es que es necesario mantener el orden interno para que exista democracia que es la que permite el desarrollo. Es una especie de expresión democrática de la seguridad nacional.

Por su lado, la *seguridad ciudadana* o seguridad pública en términos de otros estudios académicos,⁸ está destinada a asegurar a la ciudadanía para permitir de esta forma que la población pueda llevar a cabo el ejercicio de sus deberes y derechos en la sociedad. Este es el primer escalón de la escala de seguridad ya que es la más importante desde la perspectiva del individuo. Esta seguridad la provén las fuerzas policiales que están preparadas para ello. Aunque en nuestros días se ven constantemente superadas por el calibre y belicosidad de las armas de las delincuencias ciudadanas. Esto lleva a que algunos países involucren a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y otros intenten dotar a las policías de armas de mayor capacidad y poder. Estas últimas policías tendrían que cubrir esa zona gris que queda entre las FF.AA. y sus capacidades y las tradicionales policías que portan armamentos menores solo aptos para disuadir a delincuentes principiantes. Complementariamente, en los tiempos actuales, ha surgido la llamada seguridad privada que es un soporte para las fuerzas policiales ya que se encargan de vigilancias de bancos, instituciones, edificaciones, etc. Esta seguridad ha crecido enormemente y ha superado en su dimensión a muchas policías.

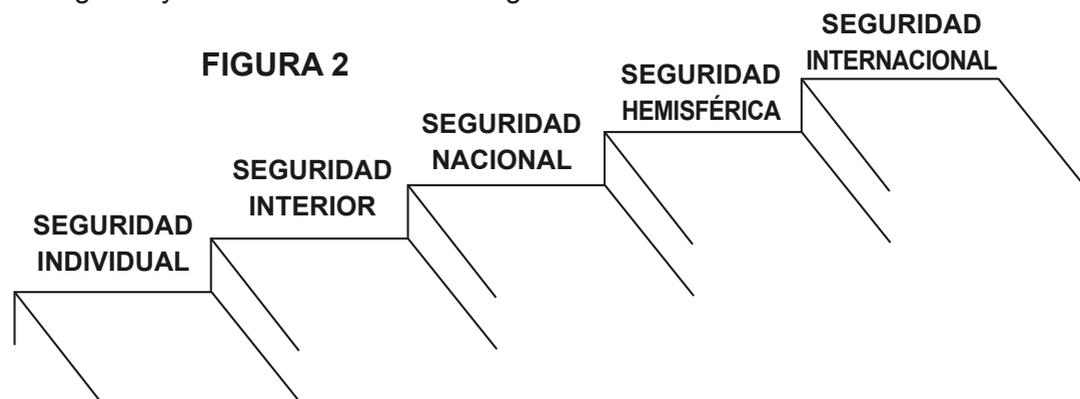
Si continuamos subiendo la escala, encontramos la seguridad del Estado, que es la seguridad del colectivo de los individuos o dicho en otros términos de la nación, organizada jurídicamente en el Estado. Esta seguridad del Estado se provee principalmente a partir de las capacidades militares encarnadas en las FF.AA. Esto no significa que en caso de un conflicto son solo las FF.AA. las que actúan ya que ellos proveen la defensa en términos de capacidades militares, pero el resto de las seguridades sectoriales también estarán actuando. La defensa del Estado Nación pivotea en el papel principal de las FF.AA. pero le coadyuvan el resto de los sectores. Si observamos este tipo de seguridad del colectivo o del Estado veremos que involucra a todos los ciudadanos y por ende son todas las instituciones las que están participando.

De allí que la política de defensa envuelve todos los sectores mientras que la política militar, como parte de la política de defensa, es la que se orienta al sector defensa propiamente. Sin embargo, en los tiempos actuales el Estado puede estar sujeto a graves circunstancias en que no es posible con facilidad determinar las voluntades humanas que puede haber tras ella, ya que frecuentemente podrá existir una convergencia de problemas y amenazas.

Después de la seguridad del Estado encargada de la defensa y sus capacidades militares, nos salimos del ámbito propio y subimos al peldaño de los ámbitos

8 SAINT-PIERRE, op.cit.

internacionales. Esta seguridad ya depende de decisiones políticas y se refiere la que podemos llevar a cabo a partir de nuestro propio Estado junto a otros Estados. Es el caso de la seguridad hemisférica, que agrupa a países del hemisferio en que estamos insertos. Esta podrá ser cooperativa, colectiva o alianza estratégica militar. Los escalones siguientes serán los correspondientes a la seguridad internacional más global y también tendrán las categorías anteriores.



Un concepto que atraviesa esta escala es el de seguridad multidimensional, nuevo planteamiento surgido en el 2002.⁹ Este propone un nuevo concepto de seguridad hemisférica, multidimensional, que integra a las llamadas “nuevas amenazas”, ampliando así el concepto tradicional de seguridad a una composición holística. Si bien la nueva conceptualización ha sido aplaudida por algunos por constituir una nueva postura o alternativa a la visión clásica de seguridad, produjo también mayor confusión ya que una definición tan amplia termina siendo superficial y poco clara.

Ante el panorama actual, habrá tres escenarios que pueden cobrar vigencia simultáneamente. El primero es la paz a la que debería agregársele la propiedad de “relativa” ya que las llamadas nuevas amenazas son un fenómeno que se perciben en un escenario de paz. El segundo es la crisis en que las FF.AA. deberán plasmar y profundizar medidas de disuaciones concretas, reales y creíbles. El tercer escenario será propio de guerra o conflicto con el empleo militar de los medios de la defensa. Estos tres eventos podrán cruzarse y combinarse toda vez que hoy las guerras no se declaran, coexistiendo con la paz y o las crisis. Mientras más grande

9 En 2002, durante el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en Bridgetown, Barbados, los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación de los países miembros, aprobaron por aclamación una declaración en la cual reconocen que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. De esa forma, se reconoce, el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.

sea el país, podrá tener más riesgo de la simultaneidad de los eventos. Por ejemplo, EE.UU. vive su paz “relativa” sujeto al terrorismo islámico, ya tuvo una guerra en Irak y aún mantiene abierto un frente en Afganistán. Asimismo, en cualquier momento podrá ser parte de una crisis o elevada tensión en alguna parte, como es el caso en estos días de la situación en Libia.

Lo concreto es que los peligros actuales afectan desde el Estado hasta el ciudadano individual y son hoy un fenómeno esencialmente de tiempos de paz, ya que si observamos con acuciosidad histórica veremos que la mayoría de ellas son de antigua ocurrencia en el mundo, pero antes solo se materializaban principalmente en tiempos de guerra. Lo confirman los actos de terrorismo en la guerra, las migraciones masivas después de bombardeos, degradación del medioambiente producto del uso de armas convencionales, químicas o nucleares o las crisis económicas de posguerra. En síntesis, pareciera que la única circunstancia realmente nueva (o más bien renovada) es la interacción de la tríada narcotráfico-subversión-terrorismo como la que se vive en Colombia, que por lo demás cuenta con cuarenta años.

LA SEGURIDAD ENTRE LA PERCEPCIÓN Y LA REALIDAD

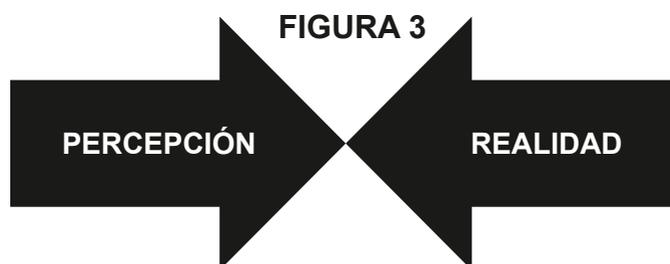
Tomando a David Hume, tendríamos que aceptar que el conocimiento es percepción y que se divide en impresiones e ideas. Las impresiones serían las percepciones que se presentan en la mente con mayor fuerza, de manera más viva y es lo que estamos viendo. Son originales, anteceden a las ideas y son nuestras percepciones más vivaces. A su vez las ideas son representaciones o copias de las impresiones en el pensamiento. Se refiere, por ejemplo a lo que vi y ahora lo imagino en mi pensamiento.¹⁰

Entre impresiones e ideas existe la misma diferencia que entre el sentir y el pensar. Tanto unas como otras pueden ser simples o compuestas. Para Hume, además, las ideas no son copia exacta, sino una representación de las impresiones, que siempre son anteriores y causa de todas las ideas. Además que estas impresiones transformadas en ideas están determinadas por rasgos y características del sujeto que las recibe.

Con este cuadro teórico se explica en qué consistiría respecto la seguridad, la diferencia entre percepción y realidad. Como ya lo hemos dicho la democracia

10 HUME. Op cit.

tiene la obligación de proporcionar a los ciudadanos los grados de seguridad adecuados, lo que es demandado por la población. Ante ello, y con el fin de dar la seguridad necesaria los gobernantes en democracia se ven en la dificultad de conciliar valores, que incluso, pueden llegar a ser opuestos.



La primera tarea de los gobernantes, entonces, será definir los grados de inseguridad actuales de la gente. En esta circunstancia se ponen en juego las necesidades de seguridad reales de las persona versus los desafíos y necesidades del gobierno que se encuentra dirigiendo los destinos de la nación. En esta misma línea, a nivel de Estado, deberá estudiarse el horizonte estratégico para resolver el grado de seguridad externa.

Un colectivo humano requiere estar seguro para poder llevar a cabo su vida en forma normal. Sin embargo, las personas en general no son muy solidarias con la inseguridad de otros sino que valoran esta cuando su falta la sufren personalmente o sus más cercanos. En tal sentido, no siempre coincidirán ni se compartirán las mismas percepciones por parte de toda una población. En consecuencia, será el gobierno el que tendrá la obligación de calibrar la realidad y determinar la seguridad óptima. Sin embargo, como vemos esta realidad es confusa porque por un lado está la gente que tiene una determinada percepción motivada por sus vivencias y por otro están los que tienen una percepción diferente, también determinada por sus propias vivencias. Todas estas percepciones, como lo plantea Hume, se transforman en ideas que tienen mayor permanencia y algunas de estas terminan determinando al colectivo social.

Así, el gobierno tendrá la obligación de medir la seguridad/inseguridad real de sus ciudadanos pero para poder ejecutar esto deberá entender algunas cosas. Lo primero y ya está dicho que no se puede prometer ni menos intentar grados de seguridad que encadenen a los ciudadanos y les restrinjan sus libertades al máximo. Sin embargo, aquí se presenta el dilema de que la seguridad permite un margen determinado de libertades a los ciudadanos honorables que respetan la ley. Lo segundo que la inseguridad se mide con investigaciones de campo empírico y

no por hechos aislados o excepcionales. En tercer lugar, que no toda la población se va a encontrar en la misma condición de seguridad/inseguridad y por lo tanto se deberá manejar las diferentes percepciones. En cuarto lugar, tampoco todas las medidas para dar mayor seguridad a los ciudadanos tienen efecto simultáneo ya que habrá medidas de largo, mediano y corto plazo.

En efecto en todo hecho delictivo, terrorista o insurgente confluyen diferentes variables. Esto significa que para cometer un acto contra la seguridad, como los ya mencionados, siempre encontraremos tres factores que confluyen pero que no pueden ser resueltos en forma simultánea ya que tienen “tempos” distintos. Por ejemplo, siempre habrá una *motivación o causal* para generar un daño, ya sea delictual, terrorista o insurgente. Estas causales pueden tener motivaciones desde ideológicas o religiosas en el caso terrorista o debilidades humanas hasta llegando a necesidades de sobrevivencia. Por cierto, habrá que determinar la o las causas reales y los tiempos de erradicación de estas, que pueden llegar a ser muchísimos años y en el caso de las motivaciones religiosas quizás nunca se resolverán.

Además de la causal habrá un segundo aspecto que es la posesión de las *capacidades* para infligir el daño. En el caso de la delincuencia es muy fácil por el tráfico y venta de armas pero en el caso del terrorismo es bastante más complejo ya que ellos pueden llegar a usar las propias capacidades del adversario, como lo fue en el caso del empleo de los aviones comerciales estadounidenses, para estrellarlos contra las Torres Gemelas el 11 septiembre del 2001. Aquí nos enfrentamos a un segundo tema de difícil solución, ya que las armas también las necesitaran los ciudadanos decentes para su inmediata defensa o como es el caso de EE.UU. donde el libre acceso a las armas es considerado un ejercicio de la libertad en el ciudadano. Frecuentemente en EE.UU. somos testigos de asesinatos en masas en universidades u otros lugares por el uso indiscriminado de las armas que atenta contra la seguridad. Por ello, intentar atacar este tema es de largo aliento y puede tener que ver con restringir algún grado de libertad, lo que habrá que medir si es deseable o bien posible.

Finalmente, está la *oportunidad* de realizar el acto delictual, terrorista o insurgente, que es el momento en que existe la mayor posibilidad de éxito si se logra disminuir el rango de oportunidad para que quien delinque, pueda cometer el acto. Esta es la decisión más factible y más rápida de ejecutar. Mientras no tenga éxito esta no se saca nada con intentar resolver las dos primeras. El rango de ocurrencia se disminuye con más y mejor inteligencia y policía. En términos de seguridad exterior se resolverá con una disuasión creíble que significa mostrar

voluntad política de empleo del poder militar y a la vez capaz de materializarse en acciones militares mediante una fuerza armada con capacidades reales.

No obstante, hay una situación que es muy peligrosa e indeseable y es cuando el gobierno manipula la percepción de la población, con el objeto de que perciban la realidad en determinada forma. Al manipular la percepción se consigue colocar una impresión interesada, que luego se fijará en una idea que asegurará permanencia. Hoy los medios de comunicación tienen una fuerza muy poderosa y las redes sociales también pueden ser usadas para estos fines. Por esta razón, en una democracia no puede haber cabida para que el poder político restrinja a la prensa sobre temas de este ámbito, salvo situaciones muy especiales y que tienen que ver con materias que más bien afecten a la seguridad externa. Es en este punto donde puede haber una disociación entre percepción o realidad. Los ciudadanos pueden estar inseguros pero se les puede hacer creer que están seguros generándoles una “percepción” de seguridad que no es tal. Opuestamente, la población puede estar racionalmente segura, pero por información tendenciosa o equivocada se puede manipular su percepción haciéndoles creer que están inseguros.

Lo mismo que con las personas en términos individuales ocurre con el Estado. Será el gobierno y la oposición política quienes tendrán que definir la seguridad exterior en el largo plazo. Esta seguridad se refiere al Estado Nación o sea involucra los elementos constitutivos del Estado, donde obviamente la importancia trascendental la tiene la población. Como ya lo hemos señalado será una política de largo aliento que deberá poseer también la capacidad de ser cambiada cuando las condiciones hayan evolucionado. Sobre la defensa de la soberanía, la población también tendrá una percepción que estará enfrentada a una determinada realidad que podrá corresponder o no con esa percepción. Quienes ejercen el poder deberán tener la suficiente inteligencia de manera tal que la realidad esté muy bien comprobada. En términos técnicos que sea “inteligencia” y no mera “información”.

LA SEGURIDAD COMO EFECTO Y CONDICIÓN

A continuación se analizará otra dimensión, desde la cual se persigue entender a la seguridad, cual es como efecto y condición (Ver figura 4). Esta última situación no es opuesta a percepción y realidad sino que las cuatro (percepción, realidad, efecto y condición) son variables que ocurren en distintas dimensiones de las abstracciones propias del pensamiento humano y que al intentar colocarlas en la misma dimensión confunden la definición y conceptualización sobre qué es seguridad. Veamos a cada una de ellas. La percepción es lo que los individuos perciben.

La realidad es la seguridad objetiva o sea el grado de seguridad que se tiene. El efecto es el resultado global a nivel de Estado de la seguridad objetiva que se tiene, la que debe medirse con instrumentos técnicos y la condición es un atributo que el Estado logra o no. Esta última es una aspiración que no siempre se alcanza.

FIGURA 4



Si analizamos como se le define en la región, veremos que hay coincidencias en cuanto a que es una condición. Por ejemplo, tomemos cuatro casos como Brasil, Chile, Guatemala y Perú. Según Brasil *“la seguridad, en líneas generales, es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales”*.¹¹

Por su parte Chile dice: *“La seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo económico”*.¹²

Guatemala afirma: *“La seguridad nacional se define como la condición de vida de la nación, en la cual se garantizan: la vida humana, el bien común, la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de sus potencialidades en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales; asimismo, se contrarrestan las amenazas de la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y a la integridad del territorio”*.¹³

Finalmente Perú, quien no usa la palabra “condición” pero su definición es cercana a las tres anteriores, ya que la acepta como: *“La seguridad es la situación*

11 Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 5.484 - 01/07/2005.

12 Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional 2002.

13 Política de Defensa Nacional, 2005.

*en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos”.*¹⁴

La seguridad es una aspiración de los ciudadanos y por tanto pasa a constituir una verdadera necesidad del Estado. Esta necesidad de ser y estar seguro por parte del Estado hace que sea preciso la construcción de una arquitectura de seguridad que proteja al Estado y a los ciudadanos individualmente considerados de las amenazas y problemas y que pueden afectarles. Esa construcción busca consolidar el *atributo* de estar lo suficientemente seguro, lo que significa que al lograr una permanencia en el tiempo se transformará en una *condición* del Estado. Esta condición debe mantenerse a toda costa y es una responsabilidad primordial e intransferible del Estado en cualquiera de sus formas ya sea antiguo o moderno.

La necesidad de esta condición está presente a lo largo de toda la historia, en todas las culturas, ya Platón cuando daba a conocer las virtudes en los grupos hablaba de filósofos, soldados y mercaderes, reconociendo la necesidad de quienes dotarían de seguridad al Estado. Los hindúes reconocen cuatro castas brahmanes, guerreros, comerciantes e intocables entregando así a los encargados de la seguridad un espacio propio. Por tanto, esta necesidad de seguridad/defensa y la existencia de los soldados no están en discusión. Más contemporáneo, Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones* señala que el Estado debe reservarse solamente tres grandes acciones: la de defender a los ciudadanos de la violencia y de la invasión de otros Estados independientes, impartir justicia y así asegurarse que los ciudadanos no sufran injusticias y por último erigir y mantener obras públicas.

Como ya se ha expresado anteriormente, el Estado es una organización jurídico-administrativa que es como una especie de caja de herramienta donde se guardan diversos instrumentos (llamémosles capacidades) orientados a resolver las amenazas, problemas y otras cuestiones para afrontar en buena forma los desafíos y así aprovechar óptimamente y explotar las oportunidades. Estos instrumentos son propios de cada sector del gobierno que tiene como fin encargarse de una parte específica de la administración de la sociedad en la que se involucra la seguridad del

14 Libro Blanco de Defensa Nacional, 2005.

sector. Así, habrá un área encargada de proteger y dar seguridad a los ciudadanos, otra se encargará de las relaciones con otros Estados, otra de la política monetaria y de su distribución, otra de la salud, otra de la educación y otra se encargará de la seguridad del Estado, y por ende de los ciudadanos, protegiendo la soberanía de las fronteras.

Este último, tiene el nombre de *defensa* y es una seguridad con minúscula tan sectorial como la seguridad ciudadana, pero que a diferencia de esta y por resguardar algo tan relevante y complejo como la seguridad del Estado y sus ciudadanos, hace que este tipo de seguridad hacia el exterior, llamada tradicionalmente “Defensa”, necesite de integrarse con los otros sectores en una política de Estado, que toma el nombre de política de defensa. Por ejemplo, la política de defensa es una planificación y diseño de políticas que busca alcanzar la condición de estar seguros. Si estas se llevan a cabo con éxito, el resultado o el “efecto” de estas medidas hará que se alcance la condición. En consecuencia, si todos estos instrumentos de seguridad sectorial que tiene el Estado, funcionan en buena forma, integrarán sus resultados en un solo gran resultado llamada seguridad integral, global o nacional cuyo *efecto* si es permanente y estable se constituirá como una *condición*.

PALABRAS FINALES

Como hemos podido apreciar, lo que sucede es que a la seguridad se le intenta definir globalmente y ello lleva a una confusión general. Con el objeto de resumir lo planteado se remarcan estos cuatro puntos:

1. Existe una seguridad como efecto global de todas las seguridades sectoriales que tiene el Estado. Esta seguridad llamada nacional o integral, además de efecto es una condición ya que es de vital importancia para la supervivencia del Estado y sus individuos.
2. Existe una seguridad sectorial que va orientada fundamentalmente a los individuos y que también –por poca originalidad– lleva el mismo nombre que la seguridad a nivel nacional. Esta es la seguridad ciudadana o interna. No se debe confundir con la seguridad a nivel nacional.
3. La defensa es una seguridad sectorial más, con la diferencia que al involucrar a todos (o sea Estado y ciudadanos) requiere de los otros sectores también. Esta seguridad se plasma en la políticas de defensa y militar.

4. Toda seguridad puede ser tangible, real y objetiva o puede ser una simple quimera. Esto significa que habrá un espacio entre lo que se vive o la seguridad objetiva (realidad) y lo que la gente cree vivir (percepción). Los gobernantes deberán tener conciencia de esta situación.

Finalmente, para concluir he elegido una frase de Bruce Schneier, experto en criptografía y en seguridad, que nos permitirá seguir reflexionando y entendiendo que este tema no se cierra ni siquiera en sus consideraciones teóricas, ya que estas se alimentan de la realidad. Dice Schneier *“La seguridad es un proceso no un producto”*.

BIBLIOGRAFÍA

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Buenos Aires, RESDAL, 2007.

BARTOLOMÉ, Mariano. La seguridad internacional post 11-S, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

BESIO, Félix. Estructuración multidimensional y compleja de la seguridad hemisférica, Washington DC, Premio Académico de la Asociación de Asesores, Curso y Diplomados del Colegio Interamericano de Defensa, 2002-2003.

HUME, David. Ensayos Políticos y Morales, Buenos Aires, Editorial Lozada, s/a.

Libros de la Defensa de Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú.

Organización de los Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración de Seguridad de las Américas, Ciudad de México, OEA, octubre 2003.

RIAL, Juan. Los Ministerios de Defensa en América Latina y la multidimensionalidad de las amenazas, América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, N° 42, 2006.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Seguridad en las Américas, los desafíos post-Conferencia, Chile, FLACSO, s/a.

SMITH, Adam. La riqueza de las naciones, s/l, Longseller, 2001.

TERCHEK, Ronald y CONTE, Thomas (ed). Theories of Democracy: a reader, s/l, Rowman & Littlefield publishers, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis. De la Democracia en América, Madrid, Imprenta de D. José Trujillo, 1854.

TORO IBACACHE, Lennisett. El enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica: una revisión al discurso hegemónico, Estudios Latinoamericanos, N° 2, segundo semestre 2009.



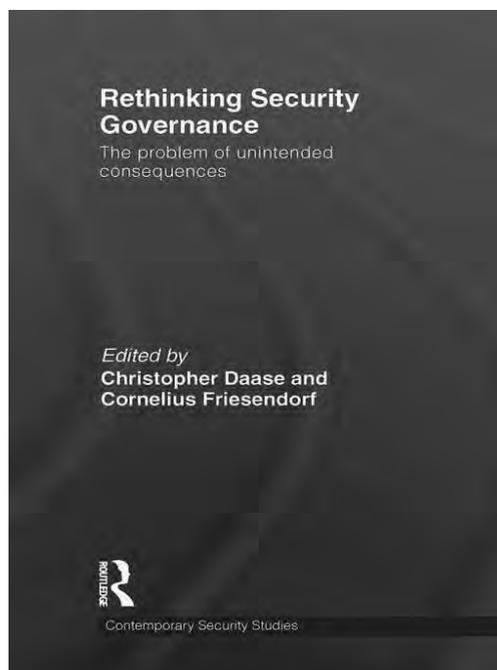
RECENSIÓN DE LIBRO

REPENSANDO LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD: EL PROBLEMA DE LAS CONSECUENCIAS IMPREVISTAS*[∞]

CARLOS SOLAR FORNAZZARI*

Friesendorf y Daase, ambos investigadores del Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), establecen en *Rethinking Security Governance* el problema de las consecuencias imprevistas¹ que son efecto de la puesta en marcha de casi toda política de seguridad. Los resultados de este libro confirman que muchas consecuencias, pero no todas, son problemáticas, debido en parte a que los efectos de una política de seguridad se han vuelto contingentes a una infinidad de factores que hacen altamente complejo atribuir a qué medida se debió el éxito o el fracaso de una política en particular. Por ejemplo los autores se preguntan: ¿Quién es responsable por el resurgimiento de los talibanes en Afganistán

después de varios años desde que fueron sacados del poder?, ¿Es la reticencia de Washington a participar en la construcción de un Estado Nación, depender de los señores de la guerra, y priorizar medios militares sobre los civiles?, ¿Es la reticencia de los miembros europeos de la OTAN para contribuir con más soldados y policías?, ¿Es la falta de coordinación entre las organizaciones no gubernamentales y las agencias de las Naciones Unidas en los esfuerzos por construir un Estado? La originalidad de *Rethinking Security Governance* está en que se presenta como un estudio empírico que da respuestas sobre las consecuencias de la gobernanza de



♦ FRIESENDORF, Cornelius y DAASE, Christopher. *Rethinking. Security Governance: The problem of unintended consequences*. Londres y Nueva York. Routledge. 2010. 240 pp.

* Periodista y Magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. cesolar@uc.cl

1 En *Rethinking Security Governance*, las consecuencias imprevistas son definidas como un “efecto de una acción social deliberada que es diferente de lo que se deseaba al momento de ejecutar ese acto, y de las razones por las cuales se quería llevar a cabo” (BAERT 1991:201).

∞ Fecha de recepción: 250511
Fecha de aceptación: 080611

la seguridad,² por lo que viene a llenar un vacío importante en el campo de estudio de las relaciones internacionales, la seguridad y la defensa.

Se puede entender que buena parte de la hipótesis de los autores surge a partir de la utilización cada vez más masiva del término gobernanza de la seguridad, y lo que esto ha significado en la reorientación de la literatura entre los académicos. Para Friesendorf y Daase, tradicionalmente las políticas de seguridad referían a las relaciones entre Estados mayormente en el campo militar. La seguridad concernía a la defensa y disuasión de amenazas a la integridad territorial y la autodeterminación de las Naciones Estado. Aspectos como lo económico y medioambiental eran secundarios. No obstante, cuando colapsó la URSS, el miedo claro y presente de una confrontación entre las súper potencias desapareció, y nuevos riesgos asomaron desde la proliferación nuclear hasta el terrorismo, pasando por el crimen organizado, las migraciones y la degradación ambiental. Por ende, diferentes problemas que necesitaban ser regulados fueron agregados al portafolio de las políticas de seguridad. En suma, el concepto de seguridad se extendió al adherir nuevos referentes, incluyendo a la sociedad y a los individuos (BUZAN et al, 1998). Al borrar la distinción entre la seguridad interna y la externa, y al integrar nuevas preocupaciones, la política de seguridad nacional dio pie a la compleja y más global gobernanza de la seguridad.

Para los autores, analizar las consecuencias imprevistas significa analizar el cambio. Las cosas son diferentes después de que un efecto ocurrió, y en sí, los seres humanos son una fuente de incertidumbre debido a su comportamiento usualmente errático e impredecible. Debido a que “*son actores y no variables quienes actúan*” (HEDSTRÖM y SWEDBERG, 1998 : 24), y a que la contingencia incrementa mientras más individuos e instituciones interactúan, el resultado de la gobernanza de la seguridad no puede ser predicho. Por ejemplo, como parte de la guerra “contra el terror”, Estados Unidos promovió nuevas medidas antiterroristas en el mundo. Los ciudadanos usualmente no ven posibles aspectos positivos como menos ataques terroristas. En cambio, sí experimentan pérdidas de vuelos, la erosión de algunas libertades civiles, y en muchos casos, abusos a los derechos humanos (los autores asumen que estas son consecuencias imprevistas de una política antiterrorista). Estos efectos pueden ser un arma de doble filo para Estados Unidos al gatillar sentimientos antinorteamericanos y minar el discurso democrático

2 Los editores parten por explicar cómo la *gobernanza de la seguridad* se ha convertido en un término para describir nuevas formas de coordinación en cuanto a políticas de esa materia. A pesar de que hay muchas definiciones, en amplios términos el concepto se refiere a “*los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo*” (KEOHANE y NYE 2002:202).

de Washington. Algunas ganancias, a corto plazo, pueden ser superadas por costos a largo plazo como la pérdida de credibilidad.

Rethinking Security Governance no solo consigna el lado negativo de las consecuencias imprevistas. En una serie de capítulos se establece que las consecuencias imprevistas sí pueden llevar a realizar una política de seguridad exitosa, incluso cuando estas no se tenían en consideración. Por ejemplo, la muerte de miembros de las fuerzas de protección de Naciones Unidas en Bosnia contribuyeron a un cambio en la ejecución hacia una misión de paz más robusta, la que, en conjunto con otros factores, llevó al Acuerdo de Dayton en 1995. Si bien el análisis tiende a ser completo, se debe advertir que los autores establecen que muchas consecuencias imprevistas no caben en una categoría definitiva. Se explica que analizar consecuencias imprevistas es en cierta forma engañoso debido a lo “borroso” de la noción de “intención”. Los académicos no pueden mirar dentro de las cabezas de las personas para saber qué es lo que quieren. Ni siquiera estos actores a veces saben lo que quieren.

De todas formas, este libro cubre una serie de asuntos que se envuelven en el espectro de actores estatales y no estatales. Examina preguntas como ¿Cuáles son las consecuencias de la gobernanza en seguridad?, ¿Son positivas o negativas, y para quién?, ¿Son las consecuencias esperadas o inesperadas?, ¿Cómo podemos explicar las consecuencias inesperadas? y, ¿Cómo pueden las consecuencias imprevistas negativas ser evitadas? Lo concreto es que aparte de una introducción teórica, Rethinking Security Governance ofrece nueve capítulos hechos por investigadores que examinan formas de intervención internacional, algunas en ámbitos específicamente militares, y otros en aspectos más integrales de la defensa y la seguridad. Los capítulos pueden ser divididos en dos grupos: en un primer set se discuten las consecuencias de la asistencia en seguridad y los esfuerzos en reformar países bajo gobiernos autoritarios, frágiles o en guerra. El segundo set, se enfoca en las consecuencias de los esfuerzos para regular tanto actores estatales como no estatales a través de sanciones o la parcial privatización de la seguridad.

Por ejemplo, en Security Governance, complex peace support operations and the blurring of civil military task, Susan E. Penska explica cómo las operaciones de paz modernas (con ejemplos de la OTAN y la UE) tienden a hacer borrosa la distinción entre las tareas civiles y militares. Penska expone que desde el fin de la Guerra Fría, las distinciones entre labores policiales y operaciones militares, seguridad interna y externa, y trabajos militares y de desarrollo humanitario son altamente dificultosas de sostener. Esta tendencia particularmente prevalece en operaciones de paz que se desarrollan en estadios posconflicto. En Unintended

consequences of international security assistance: doing more harm than good?, Ursula C. Schroeder identifica cuáles son los efectos de la asistencia internacional en regiones en crisis o en transición, y contribuye principalmente a sistematizar las consecuencias imprevistas de esos programas de seguridad. Jörg Friedrichs, en *The privatisation of force and its consequence: unintended but not unpredictable*, da luces del problema crucial que es la privatización de la fuerza. El autor argumenta que al contrario de la creencia común, la fuerza puede ser despojada del Estado no solo hacia los mercados (cuando la seguridad y la defensa son vistos como un bien de mercado), sino que también hacia la gente (cuando se forman organizaciones anárquicas de autoayuda en torno a la comunidad).

En definitiva, *Rethinking Security Governance* es una obra de gran valor para quienes deban lidiar con la planificación, ejecución y evaluación de políticas de seguridad y defensa, en especial para quienes enfrenten panoramas complejos de gobernanza de seguridad en regiones o países azotados por la guerra, el conflicto social, el contrabando, o el terrorismo, situaciones donde las consecuencias imprevistas son aparentes y eludirlas se torna complejo. En el libro se extrapolan lecciones tentativas y generales acerca de las causas de las consecuencias imprevistas en los casos de estudio, argumentos que tienen un alto valor académico y práctico, lo que en gran medida funda las bases de un análisis más riguroso de los resultados de la gobernanza de la seguridad.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

- Libro** : N° 1
Título : Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico
Autores : Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas : 375
Año de Edición : 2002
- Libro** : N° 2
Título : La Comunidad de Defensa en Chile
Autores : Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas : 101
Año de Edición : 2002
- Libro** : N° 3
Título : Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor : Aquiles Gallardo Puelma
Páginas : 385
Año de Edición : 2003
- Libro** : N° 4
Título : Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora : Claudia F. Fuentes Julio
Páginas : 93
Año de Edición : 2004
- Libro** : N° 5
Título : Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.
Autor : Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas : 101
Año de Edición : 2004
- Libro** : N° 6
Título : La disuasión convencional, conceptos y vigencia.
Autores : Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas : 147
Año de Edición : 2004

Libro : N° 7
Título : La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances
Autora : Astrid Espaliat Larson
Páginas : 95
Año de Edición : 2004

Libro : N° 8
Título : Operaciones de Paz: tres visiones fundadas
Autores : Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas : 439
Año de Edición : 2005

Libro : N° 9
Título : Alcances y realidades de lo Político-Estratégico
Autores : Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas : 104
Año de Edición : 2005

Libro : N° 10
Título : La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX”
Autores : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas : 200
Año de Edición : 2005

Libro : N° 11
Título : Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales
Autor : Iván Witker Barra
Páginas : 172
Año de Edición : 2005

Libro : N° 12
Título : Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador
Autor : Hernán L. Villagrán Naranjo
Páginas : 81
Año de Edición : 2005

- Libro** : N° 13
Título : La estrategia total. Una visión crítica
Autor : Galo Eidelstein Silber
Páginas : 298
Año de Edición : 2006
- Libro** : N° 14
Título : La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz
Autor : Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas : 358
Año de Edición : 2006
- Libro** : N° 15
Título : Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití
Autora : Paulina Le Dantec Valenzuela
Páginas : 175
Año de Edición : 2006
- Libro** : N° 16
Título : La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC
Autores : Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt
Páginas : 130
Año de Edición : 2006
- Libro** : N° 17
Título : Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación
Autor : Cristian Leyton Salas
Páginas : 263
Año de Edición : 2007
- Libro** : N° 18
Título : Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos
Autores : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas : 109
Año de Edición : 2007

Libro : N° 19
Título : El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor : Carlos Molina Johnson
Páginas : 110
Año de Edición : 2007

Libro : N° 20
Título : El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos
Autor : Cristián Faundes Sánchez
Páginas : 370
Año de Edición : 2008

Libro : N° 21
Título : Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile
Autor : Jorge Riquelme Rivera
Páginas : 180
Año de Edición : 2009

Libro : N° 22
Título : Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública
Autor : Juan A. Fuentes Vera
Páginas : 410
Año de Edición : 2009

Libro : N° 23
Título : La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)
Autor : Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)
Páginas : 366
Año de Edición : 2010

Libro : N° 24
Título : La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino
Autor : General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Páginas : 232
Año de Edición : 2010



**A NUESTROS LECTORES
Y COLABORADORES**

ORIENTACIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la Revista "Política y Estrategia", ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el **escrito** para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera tres secciones. Artículos, Temas de Actualidad y Recensiones y Crónicas

Artículos:

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría **Ensayo**, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por **Monografía científica**, según los cánones universalmente reconocidos.

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas, recensiones y documentos. Entendemos por **Crónica** un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La **Reseña** bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la revista.

Citas y referencias bibliografías

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-2011.pdf

2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
3. Los autores deben incluir palabras claves para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de internet. Por ejemplo: "La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista". Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (email o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.

También el consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la revista.

2. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al correo electrónico publicac@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl