



# ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

## ANEPE

# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 124 JULIO - DICIEMBRE 2014

### ARTÍCULOS

- LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO UNA HERRAMIENTA DE APOYO PARA DETERMINAR CAPACIDADES MILITARES  
DAVID VILLACIS PAZOS
- CONSIDERACIONES ONTOLÓGICAS Y ANTROPOLÓGICAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER  
WALTER WALKER JANZEN
- LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DERECHO MILITAR CHILENO  
JUAN F. LOBO FERNÁNDEZ

### TEMAS DE ACTUALIDAD

- ESTADO Y CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: POSIBLES RELACIONES Y COMPLICIDADES  
SONIA ALDA MEJÍAS
- EL MARCO JURÍDICO-ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN BRASIL  
ANDRÉS DE CASTRO GARCÍA



# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL  
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ Artículos ☆

☆ Temas de Actualidad ☆

☆ Recensiones ☆

Nº 124

JULIO – DICIEMBRE

2014

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>); 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://clase.unam.mx>, y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, que es uno de los mayores portales bibliográficos de acceso libre y gratuito, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana en Internet, recopilando y facilitando el acceso a contenidos científicos, principalmente a través de alertas documentales. Además cuenta con una base de datos exhaustiva, interdisciplinaria y actualizada, que permite el depósito de contenidos a texto completo: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331>. Dialnet se dirige a la población científica de ámbito nacional e internacional interesada en la producción y los contenidos científicos.



Editores responsables: Julio E. Soto Silva  
Iván Rojas Coromer

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. Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), teléfonos (562 ) 2598 1000, fax (562) 2598 1043, correo electrónico [publicac@anepe.cl](mailto: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: Ediciones e Impresiones Copygraph

## REVISTA

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA

### Director

Julio E. Soto Silva

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, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

### Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz  
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

#### Vocales 2013-2014

##### Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subdirector de la ANEPE. Chile.

##### Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente se desempeña como docente en las Universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

##### Uldaricio Figueroa Plá

Administrador Público de la Universidad de Chile. Embajador de carrera en retiro. Actualmente se desempeña como profesor en la Academia Diplomática de Chile.

##### Carlos Maldonado Prieto

Licenciado en Historia, Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa de Chile.

##### Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

##### Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

##### Roberto Arancibia Clavel

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.

##### Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

##### Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

##### Carlos Molina Johnson

Magíster en 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. Actualmente se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

##### Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente se desempeña en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

##### Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Licenciado en Periodismo, Universidad de Chile y Licenciado en Periodismo, Universidad Carlos IV Praga. Actualmente se desempeña como Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

### CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2013-2014

**Mariano C. Bartolomé**

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

**Craig A. Deare**

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU), Estados Unidos.

**Marina Malamud**

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

**Luis V. Pérez Gil**

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

**Gema Sánchez Medero**

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

**Cynthia A. Watson**

Ph.D. 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 2013/2014

#### NACIONALES

Mario Arce Giuliucci	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Gustavo Basso Cancino	Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica en la ANEPE.	
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	Doctora 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.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, 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 Irigoin Barrenne	Doctora (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.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec à 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 - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magister en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magister 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 Magister 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	Magister 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. Magister en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magister 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.
Guillem Colom Piella	Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado-UNED). Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). España.	Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Miguel García Guindo	Doctor Europeo cum laude por la Universidad de Granada. Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén, coordinador del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada, e investigador principal del Grupo de Estudios y Seguridad Internacional (GESI).	Universidad de Jaén, España
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.

Francisco J. Ruiz Durán	Doctor en Filosofía.	Universidad de Extremadura. 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	Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires. 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.
Vicente Torrijos Rivera	Doctorado en Relaciones Internacionales y el post doctorado en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa; Profesor Titular de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, y de Política de Seguridad y Defensa en el Curso de Altos Estudios Militares [Caem], de la Escuela Superior de Guerra.	Universidad del Rosario y Escuela Superior de Guerra, Colombia
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

☆ **Artículos**

- ☆ La planificación estratégica como una herramienta de apoyo para determinar capacidades militares  
Doctor David Villacis Pazos 13
- ☆ Consideraciones ontológicas y antropológicas sobre la responsabilidad de proteger  
Doctor Walter Walker Janzen 37
- ☆ La protección del medio ambiente en el derecho internacional humanitario y el derecho militar chileno  
Señor Juan F. Lobo Fernández 51

☆ **Temas de Actualidad**

- ☆ Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades  
Doctora Sonia Alda Mejías 73
- ☆ El marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil  
Señor Andrés De Castro García 109

☆ **Recensión**

- ☆ Gestionar las fronteras en un mundo cada vez más carente de fronteras  
Señor Andrés De Castro García 123

☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE

☆ A nuestros lectores y colaboradores  
Normas para la presentación de artículos





---

## EDITORIAL

En este mundo lleno de cambios e incertidumbre cada vez más se abren temas que si bien no tienen una relación directa con el objeto particular de la Seguridad y la Defensa, de alguna u otra forma son transversales y afectan tanto al sistema internacional como a los Estados y, finalmente, a la sociedad. Así, aparecen situaciones que nos llevan a reflexionar sobre diferentes aspectos que inciden en las relaciones interestatales, en la aplicación del Derecho Internacional, frente a situaciones que a veces adquieren dimensiones transnacionales, que requieren de una mirada mucho más amplia para poder enfrentarlos adecuadamente, en nuestro caso, desde un punto de vista eminentemente académico.

En este sentido, presentamos a la planificación por escenarios también llamada prospectiva como un elemento de gran importancia que en un entorno de alta turbulencia y volatilidad, como el actual, permite visualizar el futuro desde un espectro de posibilidades. Este artículo, de David Villacis Pazos, provee una visión global de la planificación estratégica y su relación con la determinación de capacidades militares donde él señala que esta visualización es una información estratégica que proporciona una ventaja competitiva y facilita la identificación de las posibles amenazas en cada escenario y así, frente a estas amenazas, poder determinar las capacidades necesarias requeridas.

La Responsabilidad de Proteger es también un concepto que adquiere cada vez más una gran importancia en el desarrollo de los conflictos armados; por esta razón Walter Walker Janzen, a través del trabajo –relacionado con las consideraciones y obligaciones ontológicas y antropológicas que conlleva la “Responsabilidad de Proteger”– propone que la esencia de lo antropológico queda abierta a la responsabilidad de proteger –y consecuentemente a la de prevenir– ya que siempre que se protege, se protege a alguien y para algo y que, en consecuencia, la praxis del proteger exige una antropología; por lo que se debe entender que la responsabilidad fundamental de los Estados soberanos, en términos ontológicos y antropológicos, es de intervenir y proteger a aquellas poblaciones reprimidas violentamente por sus gobiernos, de los asesinatos masivos de sus ciudadanos, de las violaciones sistemáticas de sus derechos humanos y la inanición y hambruna a las que son sometidos; y que tanto lo ontológico como lo antropológico deben fundamentar una “responsabilidad de proteger” donde el proteger sea, en rigor, preservar a lo humano.

Otro de los elementos que marcan la agenda de estos tiempos es el respeto del medio ambiente, por ello Juan Lobo Fernández presenta un artículo

relacionado con la protección del medio ambiente en el Derecho Internacional Humanitario investigando las fuentes que contienen regulaciones que lo protegen en tiempos de conflicto armado; en él considera un análisis relacionado con las normas de derecho militar chileno referidas a la institucionalidad medioambiental y a la penalización de conductas nocivas para el medio ambiente.

En otro ámbito de estudio, se plantea que la debilidad del Estado puede ser un factor importante para el desarrollo de algunas de las llamadas amenazas emergentes que van a afectar directamente al Estado, tanto desde la óptica de la Seguridad como también desde el punto de vista social. Sonia Alda Mejías señala que precisamente la debilidad estatal puede convertir a los Estados débiles en lugares más atractivos que los Estados fallidos para la implantación, y el desarrollo, de las actividades ilícitas del crimen organizado, donde esa debilidad también puede llevar a que el Estado acabe protegiéndolo.

Finalmente, y teniendo a la vista los 16.882 kilómetros de frontera que separan a Brasil de sus diez vecinos, se presenta el artículo de Andrés De Castro García, relativo al marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil, ya que esas extensas fronteras por sí solo constituyen un reto de gestión fronteriza contra el narcotráfico para un país que busca ejercer un liderazgo regional creciente y solucionar sus amenazas y problemáticas internas y externas. En este trabajo se presenta un análisis sobre dos elementos: el jurídico y el estratégico, bajo la hipótesis de que Brasil ha diseñado medios jurídico-estratégicos coherentes y adecuados para hacer frente a la amenaza lo cual se demuestra en el plano constitucional, legal, reglamentario y estratégico.

Invitamos a nuestros lectores a leer estos interesantes artículos que van colocando aspectos de relieve en el actual contexto, y que nos llevan a reflexionar sobre la multiplicidad de factores que afectan al mundo de hoy y a las relaciones interestatales, así como la importancia de no permanecer impávidos ante situaciones que pueden dañar gravemente al ser humano, tanto por los efectos de conflictos armados internos y externos, como por el deterioro del medio ambiente; como también por aquellas amenazas no militares que puedan perjudicar a los Estados, especialmente a los más débiles.



# ARTÍCULOS



---

## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO UNA HERRAMIENTA DE APOYO PARA DETERMINAR CAPACIDADES MILITARES<sup>∞</sup>

DAVID XAVIER VILLACIS PAZOS\*

### RESUMEN

*La planificación por escenarios también llamada prospectiva es de gran importancia en un entorno de alta turbulencia y volatilidad como el actual porque permite visualizar el futuro desde un espectro de posibilidades. Esa visualización es una información estratégica que proporciona una ventaja competitiva y facilita la identificación de las posibles amenazas en cada escenario y frente a estas amenazas determinar las capacidades necesarias requeridas. De ahí que la prospectiva resulta una herramienta indispensable para la toma de decisiones y la determinación de capacidades militares. El espectro de escenarios puede considerar una infinidad de ellos, sin embargo, para un análisis estratégico es básico la visualización de por lo menos tres escenarios: el optimista, el pesimista y el tendencial. Para la determinación de capacidades militares es requisito mínimo considerar las amenazas tradicionales y no tradicionales, así como capacidades “previsibles” y “posibles”. El presente artículo provee una visión global de la planificación prospectiva y su relación con la determinación de capacidades militares.*

**Palabras clave:** *Espectro de escenarios, prospectiva, capacidades militares.*

### ABSTRACT

*Planning by scenarios, also called prospective, is of great value in high turbulent and volatile environments, as is today, because it permits to visualize the future from a spectrum of possibilities. That visualization is strategic information that provides a competitive edge*

---

\* Ph.D. en Administración en la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro, Brasil; MBA en la Universidad de Westminster de Londres, Inglaterra; Máster en Seguridad y Desarrollo en el Instituto de Altos Estudios Nacionales en Quito, Ecuador. Especialista en Pensamiento Estratégico y Prospectiva en la Universidad Externado en Bogotá, Colombia; Ingeniero Comercial en la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE de Quito, Ecuador. Profesor investigador, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador. villacis.david@gmail.com/ dxvillacis2@espe.edu.ec

∞ Fecha de recepción: 150914  
Fecha de aceptación: 231014

*and facilitates the identification of possible threats in each scenario and in front of those threats determines the required capacities needed. Therefore, prospective planning is an indispensable tool for decision making and determining military capacities. The scenario spectrum could consider an infinitum number; however, for a strategic analysis it is basic to visualize at least three options: an optimist, a pessimist and a tendency. To determine the military capacities, it is a required minimum to consider the traditional and non-traditional threats, as well as “foreseeable” and “feasible” capacities. The present article provides a global vision of prospective planning and its relationship with determining military capacities.*

**Key words:** *Scenario spectrum, prospective, military capacities.*

## 1. Introducción

La planificación prospectiva al utilizar los escenarios para visualizar los diferentes futuros constituye una herramienta indispensable para la determinación de capacidades militares. Etimológicamente prospectiva viene de la palabra *prospectus*, que significa “mirar hacia adelante”, por lo que al saber las posibilidades de las situaciones que podrían venir, las capacidades requeridas emergen con mayor lógica y coherencia.

La metodología aplicada para el diseño de escenarios comprende las siguientes fases básicas:

- Estado del arte y tendencias
- Variables estratégicas
- Escenarios

De este modo, estado del arte y tendencias exploran el pasado, presente y futuro de la temática analizada, las variables estratégicas identifican aquellas de mayor impacto u ocurrencia en el horizonte predeterminado, y los escenarios configuran un espectro de posibilidades futuras como por ejemplo el optimista, el pesimista, el apuesta, entre otros.

## 2. Objetivos

Los objetivos del presente artículo están orientados a explorar los autores que desarrollen investigación sobre prospectiva y capacidades militares, e identificar la relación y adaptar mecanismos (matriz) para conjugar la planificación prospectiva y la determinación de las capacidades militares.

Antes de iniciar la revisión de la literatura y su análisis, cabe señalar que la prospectiva y capacidades son de carácter estratégico al momento de planificar, porque el escenario es el ambiente en el cual se emplearán las capacidades. Es importante mencionar que frente a escenarios visualizados existen capacidades requeridas, pero a escenarios no visualizados, algunas capacidades requeridas podrían quedar sin ser consideradas. El tema presupuestario es clave al momento de decidir cuáles capacidades a desarrollar en mayor o menor intensidad.

### **3. Referencial teórico y análisis**

#### **3.1. Prospectiva**

El término escenario usualmente se relaciona a una obra de teatro compuesta de varias escenas. Metafóricamente hablando, la prospectiva permite visualizar el futuro a través de escenas, las mismas que configuran escenarios, es decir, que el escenario es el espacio donde se presenta las escenas.

Cabe mencionar que existen varios escenarios (1, 2, 3...“n”) que conforman el espectro de escenarios, que varían desde el optimista o ideal, al pesimista o negativo, pasando por el tendencial, el apuesta o real y el cisne negro o catastrófico.

El escenario optimista o ideal se refiere al posible futuro sin limitaciones ni complicaciones. El escenario pesimista es aquel futuro negativo, con muchas dificultades. El escenario tendencial es aquel que se despliega a futuro si no se toma ninguna acción, simplemente se espera que se produzca. El escenario apuesta o real, es el que se espera construir en base al presupuesto, planes, programas y proyectos, también llamado escenario deseable por todos los actores involucrados quienes deben aunar esfuerzos para lograrlo. Finalmente, el escenario Cisne Negro se refiere a un futuro catastrófico, poco probable pero de alto impacto en caso que se produzca. Este escenario no se puede prever cuándo sucederá, sin embargo, estratégicamente es necesario pensar en esa posibilidad para estar preparado. Incluyendo desastres naturales, guerras y situaciones extremas. Un ejemplo de un cisne negro es el ataque del 11 de septiembre a las Torres Gemelas en New York.

Nassim Taleb<sup>1</sup> al respecto del escenario Cisne Negro menciona que tiene tres características: 1) es un *outlier* porque está fuera de las expectativas, 2) ejerce un alto impacto y 3) a pesar de ser inesperado, los humanos tienden a desarrollar explicaciones después que ocurre. Por lo que sugiere que la mejor aproximación para explorar cisnes negros es intentar coleccionar la mayor canti-

---

1 TALEB, Nassim. A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável. Rio de Janeiro, Best Seller, 2008. 458 p.



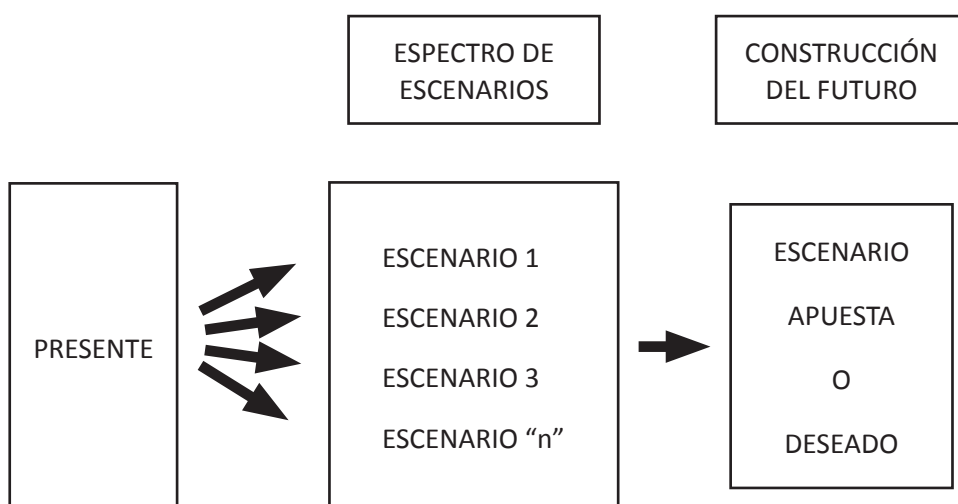
dad de oportunidades cisne negro. Y esto es exactamente lo que se pretende al diseñar este tipo de escenarios.

El escenario apuesta es aquel que orienta la planificación estratégica y, dentro de ella, a los proyectos que operativizan la construcción de dicho escenario. No es adecuado elaborar la planificación estratégica y luego el escenario, lo secuencial es, primero el escenario y luego la planificación estratégica. Sin embargo, en algunas instituciones públicas y privadas en el Ecuador se ha venido dando esa práctica de elaborar planes estratégicos a cinco años y planes parciales anualmente, pero sin considerar un escenario futuro mínimo a diez años como recomienda la técnica.

El problema que se presenta cuando se planifica y se ejecutan proyectos que no están anclados a un escenario, no es únicamente el tema del presupuesto limitado, sino también que no se hayan priorizado los proyectos en función del escenario que se desea construir a un horizonte de tiempo determinado.

Gráficamente, en la Figura No. 1, se puede apreciar el espectro de escenarios, entre los cuales se encuentra el escenario apuesta, siendo este una guía para la planificación institucional.

**Figura N° 1**  
Espectro de escenarios



Elaboración propia (2014)

Eduardo Marques<sup>2</sup> menciona que estudiar el futuro significa simular situaciones hipotéticas sobre el comportamiento de las variables y sus interrelaciones, lo que en términos organizacionales significa que el escenario de las organizaciones no es otra cosa que un conjunto de eventos, con mayor o menor probabilidad de ocurrencia, que afectarían la longevidad organizacional y que alertan a los gestores en la toma de decisiones.

Antes de continuar con el análisis sobre la prospectiva, es importante diferenciar dos términos que usualmente son confundidos: previsión y prospectiva. Francisco Mojica<sup>3</sup>, quien señala que la previsión etimológicamente significa “ver antes”, y prospectiva que viene del verbo latino *prospicere*, significa “ver adelante”, pretende mostrar que no toda proyección futura es planificación prospectiva.

Dependiendo del país, la herramienta de planificación por escenarios cambia de nombre. En Inglaterra se usa el término *foresight*, en los Estados Unidos *forecasting* y en Francia prospectiva. En el Brasil es muy común usar los términos *forecasting* y planificación prospectiva como resultado del empleo de las escuelas americana y francesa de estudios de futuro, respectivamente. La escuela americana es también llamada determinista y la escuela francesa como voluntarista.

La prospectiva según Michel Godet<sup>4</sup> coloca la anticipación al servicio de la acción, facilitando la toma de decisiones institucionales en un ambiente de alta incertidumbre porque la reduce por medio de la visualización de escenarios futuros. Este mismo autor, que es uno de los principales representantes de la escuela francesa de prospectiva, compara la previsión y la prospectiva con base en siete parámetros útiles para identificar las ventajas de la prospectiva, como se muestra a continuación:

---

2 MARQUES, Eduardo. Thermodynamique des systèmes organisés et processus économique: L'action négentropique du pouvoir. En: Mémoire pour le séminaire de M. (Paris, Francia, 1975). Trabajos. Paris, 1975. pp. 1-30.

3 MOJICA, Francisco. La construcción del futuro. Bogotá, CAB/Universidad Externado de Colombia, 2005. 322 pp.

4 GODET, Michel. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Guipúzcoa, Prospektiker, 2000. 114 pp.

**Cuadro N° 1<sup>5</sup>**  
Comparación entre previsión y prospectiva

		<b>CARACTERÍSTICAS</b>	
<b>N°</b>	<b>CRITERIOS</b>	<b>PREVISIÓN</b>	<b>PROSPECTIVA</b>
1	<b>VISIÓN</b>	Parcial (asume que las variables no van a cambiar)	Global (asume que las variables del entorno pueden cambiar)
2	<b>VARIABLES</b>	Cuantitativas, objetivas y conocidas	Cualitativas, cuantitativas, conocidas o potenciales
3	<b>RELACIONES</b>	Estáticas, estructuras constantes	Dinámicas, estructuras evolutivas
4	<b>EXPLICACIÓN</b>	Pasado explica el futuro	Futuro es la razón del presente
5	<b>FUTURO</b>	Único y cierto	Múltiple e incierto
6	<b>MÉTODO</b>	Modelos deterministas y cuantitativos (econométricos y matemáticos)	Análisis de juego de actores, modelos cualitativos (análisis estructural), estocásticos (impactos cruzados)
7	<b>ACTITUD FRENTE AL CAMBIO</b>	Pasiva o reactiva (tiene que aceptar el futuro)	Activa o proactiva (tiene que construir el futuro)

El Cuadro N° 1 es un comparativo de Godet, que sirve para identificar la relación de la previsión con una visión determinista y la relación de la prospectiva con una visión voluntarista y proactiva, porque, en el caso de los deterministas, el futuro es único y nada se puede hacer para cambiarlo y mucho menos construirlo de acuerdo con nuestros intereses. Lo que podemos hacer es esperar que ocurra. Para los voluntaristas, el futuro deseable (Escenario Apuesta) es posible construir a partir del presente.

5 GODET, Michel. Crise de la prévision, essor de la prospective. Paris, Col. Presses Universitaires de France, 1977. 188 pp.

Para Mojica<sup>6</sup>, el diseño de escenarios desde la perspectiva determinista somete el futuro al destino y los actores involucrados no toman parte activa para cambiarlo. Basado únicamente en tendencias usa principalmente el método Delphi. Para Godet<sup>7</sup> la perspectiva voluntarista es más amplia, siendo ajustada a la complejidad actual del ambiente. Esta perspectiva concibe el futuro como resultado de la acción del presente, y su construcción va a depender de la voluntad de la interacción creativa de los actores involucrados para alcanzar ese futuro específico.

Para construir un escenario se necesitan estrategias y la voluntad de los actores. Godet<sup>8</sup> indica que escenario es un conjunto formado por la descripción coherente de una situación futura y por la orientación de los acontecimientos que permiten pasar de la situación actual a una situación futura, por lo que una vez identificado el escenario a construir, se deben definir estrategias que permitirán llegar a la situación futura visualizada.

Mojica<sup>9</sup>, por su parte, menciona que un escenario constituye una historia del futuro y necesita de tres condiciones básicas para estar redactado de forma adecuada: 1) Coherencia: el relato debe estar articulado de manera razonable y lógica, porque muchas veces se proyectan escenarios imposibles de alcanzar; 2) Pertinencia: los estados previos deben estar articulados al tema principal y no a otro concepto, porque la amplitud de las categorías del sistema puede abarcar variables poco relevantes al estudio y 3) Veracidad: el relato debe pertenecer al mundo de lo creíble, a pesar que los elementos portadores de futuro todavía no hayan sido desarrollados deben tener una alta probabilidad de ocurrencia. Este mismo autor cita la frase del filósofo francés Maurice Blondel: “El futuro no es previsto, él es preparado”, lo cual representa la esencia de la participación de los actores involucrados en la construcción del futuro, propio de la escuela voluntarista.

Cada escenario es formado por un sistema de hipótesis o eventos descritos coherentemente que configuran una apreciación o previsión de lo que puede acontecer. Así, Peter Schwartz<sup>10</sup> comenta que los escenarios son herramientas que facilitan tener una visión de largo plazo en un mundo de gran incertidumbre, constituyendo historias sobre cómo será el mundo del mañana.

Edgar Morin<sup>11</sup> sugiere que los escenarios pueden ser modificados en función de las informaciones que van llegando al curso de acción y según los eventos

6 MOJICA, Francisco. La construcción del futuro. Bogotá, CAB/Universidad Externado de Colombia, 2005. 322 pp.

7 GODET, Michel. Crise de la prévision, essor de la prospective. Paris, Col. Presses Universitaires de France, 1977. 188 pp.

8 GODET, Michel. Scenarios and strategic management. London, Butterworths Scientific, 1987. 210 pp.

9 MOJICA, Francisco. Loc. cit.

10 SCHWARTZ, Peter. The art of the long view. West Sussex, John Wiley & Sons Ltd., 2001. 272 pp

11 MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Lisboa, Instituto Piaget, 1995. 120 pp.

que van presentándose y que impactarán la acción de una organización. Por tanto, la construcción de un escenario deseado no solo depende de las estrategias sino de los ajustes a ellas realizadas en función de las variaciones del entorno.

Los conceptos desarrollados por los distintos autores antes mencionados sirven de guía para el diseño de un espectro de escenarios de las Fuerzas Armadas. Con esto se puede visualizar dónde estamos y en cuál dirección nos podríamos dirigir, siendo los escenarios el norte para la planificación estratégica institucional y, en consecuencia también, para la determinación por capacidades militares requeridas.

### **3.2. *Ontología del escenario***

Un escenario ontológicamente hablando es un sistema complejo, compuesto por variables en constante mutación, que cambian de posición y generan nuevos escenarios a cada bifurcación provocada por las tendencias. Es decir, que un escenario es un sistema de variables estratégicas que al estar en movimiento y al ser afectadas por factores internos y externos, generan una alta complejidad.

Un sistema es complejo, según Prigogine<sup>12</sup>, si el comportamiento global emerge de la interacción del comportamiento local de sus componentes, es decir, el sistema crea un nuevo orden. Esto permite comprender que la operación de los sistemas complejos está altamente correlacionada a la operación individual de sus agentes, que en los sistemas sociales constituyen las personas. Aplicando este concepto de complejidad a los escenarios, se puede inferir que de la interacción del comportamiento local de las variables, emergen “n” escenarios que al crear un nuevo orden configuran un espectro de escenarios.

Antonio Carlos Ritto<sup>13</sup> señala que los sistemas complejos están formados por muchas unidades simples, interconectadas entre sí, de forma que una influye el comportamiento de las otras. Así, según este autor, la complejidad ocurre por el entrelazamiento de influencias mutuas resultado de la evolución dinámica del sistema. A su vez Taleb<sup>14</sup> apunta que en un sistema complejo un pequeño estímulo puede generar resultados no aleatorios grandes, dependiendo de condiciones muy especiales. Es decir, que el sistema que genera los escenarios frente a un pequeño impulso puede generar un nuevo orden, dando origen a un espectro de escenarios, inclusive un escenario cisne negro.

---

12 PRIGOGINE, Ilya. O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza. São Paulo, Unesp, 1996. 199 pp.

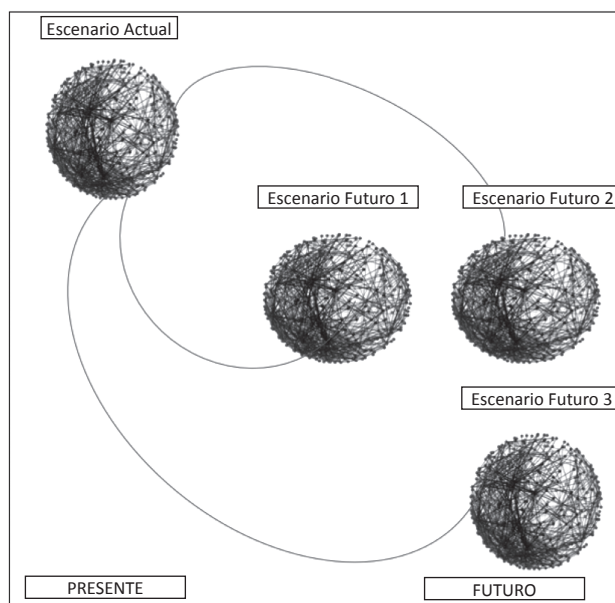
13 RITTO, Antônio Carlos. Organizações caólicas – Modelagem de organizações inovadoras. Rio de Janeiro, Editora Ciência Moderna Ltda, 2005. 348 pp.

14 TALEB, Nassim. A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável. Rio de Janeiro, Best Seller, 2008. 458 pp.

Edgar Morin<sup>15</sup> menciona que la complejidad tiene relación con la multidisciplinariedad del mundo y, la necesidad cada vez mayor, de que el ciudadano común tenga un conjunto de competencias múltiples para comprender y solucionar los problemas de la sociedad del futuro. De ahí que, complejo significa con detalle, no más difícil y, el buen resultado de un sistema complejo va a depender del mayor número de perspectivas que fueron consideradas en el análisis. Es decir, que una suficiente exploración de los datos que alimentan los escenarios a través de fuentes primarias y secundarias, producirán mejores resultados y mayor sustentación al momento de diseñar escenarios.

Un sistema complejo se puede representar por una esfera, por ser un sistema de variables que giran en diferentes direcciones generando a cada movimiento un nuevo orden. En la Figura 2 se puede apreciar, gráficamente, varias esferas que vendrían a representar diferentes escenarios. Para efectos de explicación el escenario actual (en el presente) representado por la esfera al lado izquierdo, dependiendo de las trayectorias de las posibles bifurcaciones de las variables, podría emerger en el escenario 1, 2 o 3 (en el futuro) que se observan al lado derecho de la Figura.

**Figura N° 2**  
Escenarios como sistemas complejos



ELABORACIÓN PROPIA (2014)

15 MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004. 128 pp.

De la figura anterior se pueden visualizar las diferentes posiciones que van tomando los escenarios generados por el movimiento de las variables. Por ejemplo, el Escenario futuro 1 puede ser un escenario optimista, el Escenario futuro 2 puede ser un escenario apuesta y el escenario futuro 3 puede ser un escenario pesimista.

Otro escenario visualizado podría ser uno de Guerra de Cuarta Generación (G4G) que consiste en un híbrido de guerra convencional y guerra asimétrica. Al respecto, Rocha<sup>16</sup> explica que la guerra asimétrica es un conflicto de larga duración, de desgaste para el actor más fuerte, especialmente en el aspecto moral, mientras que la G4G es caótica, con varias dimensiones, debido a que la guerra llegó del espacio aéreo, marítimo y terrestre, al espacio sideral y también global. Este autor menciona que un ejemplo de actuación en espacio global es el grupo Al Qaeda, porque tiene el cerebro de la red en el Asia central, pero puede agredir a Europa Occidental y los Estados Unidos de América en sus territorios o en cualquier parte de mundo.

Un nuevo escenario podría ser el de ciberguerra. Al respecto, Clarke y Knake<sup>17</sup> señalan que la ciberguerra es real, sucede a la velocidad de la luz, es global, evita el campo de batalla y que está en etapa inicial. Estos autores mencionan que los ciberguerreros son capaces de entrar a redes de información y darles instrucciones erróneas, como por ejemplo, transferir dinero a cuentas ficticias, derramar petróleo en ríos y mares, liberar gas en zonas pobladas, volar generadores de energía, descarrilar trenes de carga y pasajeros, estrellar aviones, enviar pelotones a una emboscada o detonar un misil en una localización no deseada, todo lo cual demuestra el grave impacto de esta amenaza en el ciberespacio.

### **3.3. Fases para el diseño de escenarios**

El proceso metodológico aplicado para el diseño de escenarios, comprende el análisis del estado del arte y tendencias, la identificación de las variables estratégicas y el diseño de los escenarios.

#### **3.3.1. Estado del arte y tendencias**

En esta fase se explora el estado del arte del tema de investigación o evolución desde el pasado hasta el presente, mientras que en las tendencias se

---

16 ROCHA PAIVA, Luiz Eduardo. Guerras de quarta geração ou mais uma falácia travestida de sapiência? En: JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 81-96.

17 CLARKE, Richard y KNAKE, Robert. Guerra en la red: Los nuevos campos de batalla. Barcelona, Editorial Ariel, 2011. 367 pp.

consideran las proyecciones futuras del tema. Por ejemplo, si analizamos el tema “Escenarios futuros de la ciberguerra”, se deberá explorar la información existente sobre la ciberguerra desde sus inicios hasta la actualidad y las tendencias mundiales de la misma.

Para explorar las tendencias se recurre a informes de estudios desarrollados por observatorios prospectivos, *think tanks* o empresas que proyectan futuras tendencias a 20, 30, 40 o más años en diferentes temáticas. Por ejemplo, *Techcast*<sup>18</sup>, *British Telecom Foresight and Futurology Unit*<sup>19</sup> entre otros *think tanks*, realizan proyecciones del futuro de la ciencia y naturaleza, estilos de vida y demografías, guerra y crimen, para mencionar algunos.

En el Cuadro No. 2, se pueden apreciar los períodos de tiempo y las preguntas para explorar el Estado del Arte y Tendencias.

**Cuadro N° 2**  
Estado del arte y tendencias

ESTADO DEL ARTE		TENDENCIAS
¿QUÉ ERA? ¿DE DÓNDE VIENE?	¿QUÉ ES?	¿QUÉ SERÁ? ¿HACIA DONDE VA?
PASADO	PRESENTE	FUTURO
AYER	HOY	MAÑANA

Elaboración propia (2014)

Del cuadro anterior se deduce que el estado del arte explora el ayer y el hoy para recopilar la mayor cantidad de información que permita tener un diagnóstico completo de la temática, e identificar posibles lagunas de conocimiento donde se pueda profundizar la investigación. En el análisis de las Tendencias, se explora el mañana de la temática tanto a nivel nacional como mundial para visualizar las proyecciones útiles al estudio.

Una vez completada la exploración del estado del arte y las tendencias, se determina una lista de variables, de las cuales se identificarán las estratégicas.

18 <http://www.techcastglobal.com/>

19 [http://future.wikia.com/wiki/BT\\_Foresight\\_and\\_Futurology\\_Unit](http://future.wikia.com/wiki/BT_Foresight_and_Futurology_Unit)



### 3.3.2. Variables estratégicas

Estas variables, como su nombre lo indica, son aquellas de gran importancia e impacto en el sistema debido a que de ellas emergen los distintos escenarios. Como se mencionó anteriormente los escenarios son sistemas complejos conformados por variables estratégicas, por lo que la selección apropiada de estas variables es fundamental para obtener escenarios coherentes, verosímiles y pertinentes.

De la exploración de la temática en el pasado, presente y futuro, se obtiene una lista grande de variables, de las cuales no todas son estratégicas o claves y, para escoger las apropiadas, es necesario aplicar una herramienta que ayuda a dicha selección.

El Ábaco de Régnier es la herramienta cualitativa que por sus características metodológicas es de fácil aplicación para seleccionar variables estratégicas. Esta herramienta, desarrollada por François Régnier del *Institut de Métrologie Qualitative* de Nancy, en Francia, se utiliza para priorizar respuestas de los expertos, y consiste en calificarlas con base a diferentes colores, sin embargo para el presente artículo se adaptó al color gris y sus diferentes tonalidades y blanco como se muestra a continuación. En el Cuadro No. 3, se presenta la escala de grises con su significado. Francois Régnier<sup>20</sup> menciona que esta variación permite revelar las opiniones y representaciones, así como la evolución de los individuos y grupos, lo que facilita identificar en forma rápida los sectores de consenso y conflicto.

**Cuadro N° 3**  
Escala grises y su significado

1. MUY PROBABLE
2. PROBABLE
3. DUDA
4. IMPROBABLE
5. MUY IMPROBABLE
6. SIN RESPUESTA

Elaboración propia (2014).

---

<sup>20</sup> RÉGNIER, Francois. Annoncer la colorur: pour une approche nuancée du consensus. Nancy, Institut de métrologie qualitative, 1989. 126 pp.

De este modo, si es “muy probable” que una variable tenga injerencia u ocurrencia en el sistema de estudio, será calificada con el gris 1. Si la variable a criterio de los expertos es “probable” de injerencia u ocurrencia la calificación será con el gris 2. El gris 3 se aplica para las variables que se tengan “duda” sobre su ocurrencia o injerencia. El gris 4, se utiliza si la variable es “improbable” de ocurrencia. El gris 5, se emplea si es “muy improbable” de ocurrencia y, finalmente, el blanco se usa si no hay respuesta en relación a la injerencia u ocurrencia en el horizonte predeterminado.

En el Cuadro No.4, se muestra la aplicación de la herramienta.

**Cuadro N° 4**  
Variables estratégicas

Posición	LISTA DE VARIABLES	EXP. 1	EXP. 2	EXP. 3	EXP. 4	EXP. 5	EXP. 6	EXP. 7	EXP. 8	EXP. 9	EXP. 10	EXP. 11	EXP.12	EXP. 13	EXP. 14	EXP. 15
1	VARIABLE “X”	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	VARIABLE “A”	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3	VARIABLE “C”	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4	VARIABLE “Y”	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
5	VARIABLE “B”	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Elaboración propia (2014)

En el cuadro de arriba se presenta una lista de variables calificadas por quince expertos utilizando la escala de grises y blanco, la Variable “X” al ser la más votada como “muy probable” (gris 1) es considerada la primera variable estratégica; seguida por las variables “A” y “C”. Mientras que las variables “B” e “Y” al tener el menor número de votos, son descartadas del sistema.

Por ejemplo:

Posición	LISTA DE VARIABLES	EXP. 1	EXP. 2	EXP. 3	EXP. 4	EXP. 5	EXP. 6
1	Seguridad integral						
2	marco legal						
3	Reestructuración de FF.AA.						
4	Asignación presupuestaria						
5	Integración tecnológica interfuerzas						
6	Acciones de apoyo al Estado						

Elaboración propia (2014)

En el ejemplo anterior las tres primeras variables, seguridad integral, marco legal y reestructuración de FF.AA., son las estratégicas al tener la calificación con gris 1 o “muy probable” de ocurrencia por parte de todos los expertos.

Con las variables estratégicas identificadas y que configuran el sistema que genera los escenarios se pasa a la fase de diseño de escenarios propiamente dicha.

### 3.3.3. Escenarios

Para el diseño de escenarios se emplea una herramienta llamada Matriz Morfológica. Esta matriz se operacionaliza explorando posibles hipótesis o estados de futuro para cada variable estratégica. La hipótesis es establecida por los expertos en función de su conocimiento, y es la proyección futura visualizada por ellos. Esta herramienta también es conocida como caja de Zwicky, en honor a su creador Fritz Zwicky profesor del *California Institute of Technology (Caltech)*. Zwicky<sup>21</sup> señala que el análisis morfológico sirve para estructurar e investigar el conjunto total de relaciones en sistemas complejos no cuantificables y multidimensionales.

21 ZWICKY, Fritz. *Discovery, invention, research – through the morphological approach*. Toronto, The Macmillan Company, 1969. 276 pp.

Tom Ritchey<sup>22</sup>, estudioso de Zwicky, menciona que problemas sociopolíticos pueden ser analizados en cualquier número de variables no cuantificables y variación de condiciones, de ahí la importancia de la matriz morfológica para las ciencias sociales.

Godet<sup>23</sup> menciona que por medio de esta herramienta es viable obtener tantos escenarios como combinaciones de las hipótesis o estados futuros sean posibles, y que el campo de dichas combinaciones es llamado "espacio morfológico".

A continuación se muestran las variables estratégicas, hipótesis de futuro, combinaciones generadoras de escenarios y el respectivo espacio morfológico.

**Cuadro N° 5**  
Matriz Morfológica

VARIABLES ESTRATÉGICAS	HIPÓTESIS O ESTADOS FUTUROS		
	ALTO	MEDIO	BAJO
VARIABLE "X"			
VARIABLE "A"	BUENO	MALO	REGULAR
VARIABLE "C"	PROGRESIVO	DRÁSTICO	
ESCENARIOS	1	2	3

ESPACIO MORFOLÓGICO	$3 \times 3 \times 2 = 18$
---------------------	----------------------------

ELABORACIÓN PROPIA (2014).

En el Cuadro N° 5 se observan tres variables estratégicas con sus respectivas hipótesis o estados futuros y las combinaciones que generan tres escenarios 1, 2, y 3 (flechas). De la multiplicación de las hipótesis de futuro: tres para

22 RITCHEY, Tom. Morphological Analysis – a general method for non-quantified modelling. En: Euro-Conference on Operational Analysis. (16<sup>th</sup>, Brussels, 1998). Trabajos, Sweden, Swedish Morphological Society, 1998. pp. 1-10.

23 GODET, Michel. Prospectiva estratégica: problemas y métodos. San Sebastián, Prospektiker, 2007. 115 pp.

la variable “X”, tres para la variable “A” y dos para la variable “C”, se obtiene un espacio morfológico igual a dieciocho.

Por ejemplo:

VARIABLES ESTRATÉGICAS	HIPÓTESIS O ESTADOS FUTUROS		
	TOTAL	PARCIAL	NULA
Seguridad integral			
legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna	APROPIADO	INAPROPIADO	INEXISTENTE
Reestructuración de FF.AA.	ALTA	BAJA	PROGRESIVA
<b>Escenarios</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Elaboración propia (2014)

**Escenario 1**

Este escenario se caracteriza por una seguridad integral total, un marco legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna inapropiado y una reestructuración de Fuerzas Armadas alta.

**Escenario 2**

Este escenario se caracteriza por una seguridad integral nula, un marco legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna apropiado y una reestructuración de Fuerzas Armadas baja.

**Escenario 3**

Este escenario se caracteriza por una seguridad integral parcial, un marco legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna inexistente y una reestructuración de Fuerzas Armadas progresiva.

Para identificar las hipótesis o estados futuros, que conforman el espacio morfológico, se procede a preguntar frente a cada variable: ¿Cuál considera será la evolución al horizonte futuro?

Así, en el ejemplo anterior, para la variable seguridad integral, la pregunta sería la siguiente:

¿Cuál considera que será la evolución de la seguridad integral al 2025?

Las hipótesis o estados futuros podrían variar entre los niveles: total, parcial y nula.

Este proceso se repite para cada variable y los expertos deberán ir identificando una hipótesis lógica y coherente al horizonte de tiempo establecido. Al final se obtiene una matriz con variables e hipótesis de futuro, de cuyas combinaciones se obtienen los escenarios. Así, la combinación de las diferentes hipótesis configura el espectro de escenarios.

Una vez diseñados los distintos escenarios por medio de la Matriz Morfológica se pueden analizar las capacidades militares requeridas en cada escenario.

### **3.4. Capacidades**

En esta temática se analizarán conceptos relacionados con capacidad militar y prospectiva, el diseño de una matriz que facilita la determinación de capacidades militares en función de los escenarios.

Al ser los escenarios y las capacidades militares sistemas que se complementan, cabe mencionar el término pensamiento sistémico. Cardoso<sup>24</sup> al respecto señala que dicho pensamiento es indispensable cuando se realiza planificación estratégica, porque al considerar las interrelaciones e interacciones entre los diferentes componentes del sistema, no se corre el riesgo de un análisis inconsistente e incompleto. Así, relacionando el escenario y las capacidades militares en un solo sistema, las características del primero afectan a los requerimientos del segundo. Este mismo autor sustenta que capacidad se refiere al nivel (de conocimientos, control emocional, motivación, condiciones físicas y materiales, preparación física) alcanzado por una persona u organización, encaminado a la obtención de resultados esperados de ellas o propuestos por ellas mismas.

José Manuel García<sup>25</sup> señala que capacidad militar comprende un conjunto de factores clave para alcanzar el objetivo deseado y que no se limita a un arma o un sistema de armas. Menciona, además, las siguientes áreas de capacidad: 1) Mando y Control Integrado, 2) Superioridad en el enfrentamiento, 3) Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Objetivos (ISTAR), 4) Movilidad y Proyección, 5) Sostenibilidad, 6) Supervivencia y Protección, y 7) Acción del Estado. Cabe mencionar que, dentro de estas grandes áreas de capacidad se deben desagregar las capacidades militares “previsibles” o ideales y, capacidades “posibles” o reales; la diferencia entre estas capacidades radica en el presupuesto que se tenga, en el primer caso al ser las ideales no existe límite presupuestario.

24 CARDOSO, Alberto. As capacidades militares necessárias: Segurança internacional perspectivas brasileiras. En: JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 419-434.

25 GARCÍA SIEIRO, José Manuel. Planeamiento por capacidades. Revista Española de Defensa. España [en línea]. Junio 2006, N° 220. Fecha de consulta: [12 de julio 2014]. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/emad/fichero/EMD-planeamiento.pdf>

Craig Deare<sup>26</sup>, en relación a la capacidad militar, menciona que es la aptitud potencial o actual de emplear medios militares para cumplir ciertas tareas específicas. En ellas considera elementos tangibles e intangibles que afectan las capacidades. Entre las tangibles están: equipo, personal y apoyo. Entre las intangibles: información y doctrina. Es decir, que los recursos tangibles constituyen el *hardware* de sistema y los recursos intangibles el *software*.

Finalmente, para Salvador Raza<sup>27</sup> la importancia de los escenarios radica en que así no sean exactos a lo que sucederá en el futuro, sirven para hacer inferencias intelectuales lógicas, que den una coherencia convincente al conjunto de capacidades requeridas. Al ser necesarios los escenarios para orientar la determinación de las capacidades militares “previsibles” y “posibles”, así como las amenazas nuevas y tradicionales que se visualizan en cada escenario.

### 3.4.1. Matriz Escenarios - Amenazas

En esta matriz se considera el espectro de escenarios, las amenazas tradicionales y nuevas, las capacidades “previsibles” y las capacidades “posibles”. Las capacidades “previsibles” son las ideales o el “deber ser” de las capacidades requeridas, mientras que las capacidades “posibles” son la reales en función del presupuesto o el “ser” de las capacidades requeridas.

Considerando que existen amenazas tradicionales y nuevas amenazas, vale la pena un breve análisis. Andrés Acosta<sup>28</sup> menciona que las amenazas tradicionales se relacionan a problemas limítrofes entre países y agresiones militares externas y en algunos casos a la subversión. Sin embargo, Gerardo Rodríguez<sup>29</sup> incluye la proliferación de armas entre las amenazas tradicionales y el narcotráfico, crimen organizado transnacional, terrorismo, fronteras y migración desordenada, entre las nuevas amenazas.

Francisco Carlos Teixeira da Silva<sup>30</sup> indica que las nuevas amenazas son variadas y presentan gran diversidad mencionando las siguientes: narcotráfico y demás mafias internacionales; el nuevo terrorismo internacional; las amenazas

---

26 DEARE, Craig. Capacidades Militares: Syllabus DSSP 0601 [diapositivas]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 2005. 18 diapositivas, b/n.

27 RAZA, Salvador. Diseño de fuerza: Syllabus DSSP 0601 [diapositivas]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 2005. 29 diapositivas, b/n.

28 ACOSTA, Andrés. El asunto de las nuevas amenazas. Revista Diálogo. Florida [en línea]. Febrero 2011, N° 3 [Fecha de consulta: 12 de agosto 2014]. Disponible en [http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/special\\_reports/2011/02/11/feature-ex-1890](http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/special_reports/2011/02/11/feature-ex-1890)

29 RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, Gerardo. Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. Revista Bien Común. México [en línea]. Agosto 2007, N° 152. Fecha de consulta: [22 de julio 2014]. Disponible en: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf)

30 TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Guerras e doutrinas militares no século XX e em face da Nova Ordem Mundial. En: JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 49-66.

ecológicas y de agotamiento del patrimonio natural, en especial agua, energía y alimentos; las amenazas a los derechos humanos; las nuevas pandemias globales; y la presencia de Estados-fallidos y Estados-parias en las relaciones internacionales. Sin olvidar otras nuevas amenazas como la minería ilegal, la ciber guerra, el bioterrorismo, las pandillas, tráfico de órganos, piratería informática, falsificación de billetes y otras no tradicionales.

Clarke y Knake<sup>31</sup> mencionan que en la ciber guerra, la amenaza principal son los ciberguerreros porque pueden robar e utilizar información en forma indebida u hostil contra países, empresas o individuos para, por ejemplo: transferir dinero de cuentas bancarias, colapsar oleoductos, explotar gasoductos, descarrilar trenes, derribar aviones, sobrecargar centrales eléctricas, sacar un satélite de órbita, entre otras acciones que se pueden ejecutar en el campo de batalla virtual. Michael Klare<sup>32</sup> considera que los conflictos futuros serán por la posesión y control de bienes estratégicos vitales como: agua, petróleo, madera y minerales.

En el Cuadro No. 6 se presenta la Matriz Escenarios - Amenazas, con sus elementos básicos.

**Cuadro N° 6**  
Matriz Escenarios - Amenazas

Nº	ESPECTRO DE ESCENARIOS	AMENAZAS (Tradicionales y Nuevas Amenazas)	Capacidades militares "previsibles"	Capacidades militares "posibles"
1	ESCENARIO 1	Amenazas en el Escenario 1	Determinación de capacidades ideales, según Amenazas en el Escenario 1	Determinación de capacidades reales según Amenazas en el Escenario 1
2	ESCENARIO 2	Amenazas en el Escenario 2	Determinación de capacidades ideales, según Amenazas en el Escenario 2	Determinación de capacidades reales según Amenazas en el Escenario 2
n	ESCENARIO "n"	Amenazas en el Escenario "n"	Determinación de capacidades ideales, según Amenazas en el Escenario "n"	Determinación de capacidades reales según Amenazas en el Escenario "n"

Elaboración propia (2014)

31 CLARKE, Richard y KNAKE, Robert. Guerra en la red: Los nuevos campos de batalla. Barcelona, Editorial Ariel, 2011. 367 pp.

32 KLARE, Michael. The new landscape of global conflict. New York, Metropolitan books. Henry Holt and Company, 2002. 304 pp.



En la matriz anterior se puede observar la relación entre la planificación prospectiva y la determinación de capacidades militares, ya que frente a cada escenario se identifican las amenazas y como resultado de estas se determinan las capacidades “previsibles” y “posibles”.

Por ejemplo:

Nº	ESPECTRO DE ESCENARIOS	AMENAZAS	Capacidades militares “Previsibles”	Capacidades militares “Posibles”
1	<b>Escenario 1:</b> Este escenario se caracteriza por una seguridad integral total, un marco legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna inapropiado y una reestructuración de Fuerzas Armadas alta.	Accionar de grupos delincuenciales por <b>leyes inapropiadas</b> que amparen a las FF.AA. en sus actividades de control.	Adiestramiento en manejo de equipos y tecnología de última generación.	Adiestramiento en manejo de equipos y tecnología en <b>versiones suficientemente adaptadas</b> a las necesidades.
2	<b>Escenario 2:</b> Este escenario se caracteriza por una seguridad integral nula, un marco legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna apropiado y una reestructuración de Fuerzas Armadas baja.	Proliferación de bandas criminales y redes de narcotráfico.	Entrenamiento de <b>todos los miembros de FF.AA.</b> para el combate de redes criminales y nuevas formas de delito.	Entrenamiento <b>limitado de grupos especializados</b> de FF.AA. para el combate de redes criminales y nuevas formas de delito.
3	<b>Escenario 3:</b> Este escenario se caracteriza por una seguridad integral parcial, un marco legal para apoyo de FF.AA. a la seguridad interna inexistente y una reestructuración de Fuerzas Armadas progresiva.	Accionar de grupos delincuenciales <b>por la falta de leyes</b> que amparen a las FF.AA. en sus actividades de control.	Capacitación a <b>todas las especialidades de FF.AA.</b> para el uso de tecnología dual apropiada para misiones en el ámbito civil y militar.	Capacitación <b>selectiva entre las especialidades</b> de FF.AA. para el uso de tecnología dual para misiones en el ámbito civil y militar.

Elaboración propia (2014).

#### 4. Conclusiones

La planificación prospectiva es una herramienta muy utilizada en varios países para explorar situaciones futuras. En la región algunos países como Colombia, Chile y Brasil la han utilizado en las últimas décadas. En Ecuador en los últimos años ha tenido una gran acogida especialmente en ambientes militares.

La tarea principal de la Dirección de Desarrollo Institucional, en este caso de Fuerzas Armadas, no es únicamente elaborar la planificación prospectiva y definir programas de adaptación, modernización o transformación para enfrentar situaciones imprevistas, sino desarrollar la capacidad para improvisar y sobrevivir en el tiempo, a pesar de enfrentar escenarios de alta complejidad.

La planificación prospectiva orienta a la planificación estratégica que con sus planes, programas y proyectos procura construir un escenario deseado (apuesta) y evitar otros adversos o menos favorables. Así, por ejemplo, los proyectos que permitirán levantar el futuro deseado deberán estar permanentemente monitoreados para detectar posible incumplimiento de hitos específicos que desvíen el alcance del mismo.

Los escenarios optimista, pesimista, tendencial, cisne negro y apuesta constituyen el espectro de escenarios utilizados para determinar las capacidades militares; ahí radica la importancia de la planificación prospectiva porque las capacidades requeridas depende del tipo de escenario con sus respectivas amenazas (nuevas y tradicionales) en el cual las Fuerzas Armadas tendrán que emplearse a futuro.

Visualizar de antemano las posibles situaciones que podrían emerger, constituye una ventaja estratégica de alto valor para la toma de decisiones en relación a la flexibilidad y características de las capacidades militares a diseñar.

Los escenarios son sistemas complejos de variables en constante movimiento y al ser generados por las bifurcaciones de dichas variables en el sistema, cambian permanentemente generando un nuevo orden, por lo que se podrían comparar con un sistema vivo por su permanente evolución; el término sistema complejo representa este comportamiento.

Desde un enfoque sistémico, la planificación prospectiva y las capacidades militares se complementan configurando un solo sistema que se entrelaza e interactúa. Es decir, que los escenarios al ser un sistema "A" y las capacidades un sistema "B", al momento de interrelacionarse configuran el sistema "C", donde necesariamente las características de "A" influyen los requerimientos de "B".

La determinación de las capacidades militares de Fuerzas Armadas sin la visualización de un espectro de escenarios limita su potencialidad, ámbito de acción y efectividad debido a que algunas capacidades simplemente se adaptarán de un escenario a otro, mientras que otras serán totalmente diferentes. Esta posibilidad de diseñar capacidades acorde a posibles situaciones futuras tiene un

gran impacto en la estructuración presupuestaria. Así, una capacidad “previsible” o ideal (deber ser) no considera el presupuesto como limitante, mientras que una capacidad “posible” (ser) sí lo hace, de ahí el nombre de capacidad real.

En países donde la asignación presupuestaria por parte del Estado para el sector defensa es limitada, la determinación de capacidades posibles o reales es la única alternativa, las mismas que deben estar competentemente diseñadas para enfrentar las amenazas visualizadas en los escenarios.

La ventaja de la metodología expuesta en el presente artículo es la generación de un espectro de escenarios que las Fuerzas Armadas podrían afrontar y aplicar en la determinación de capacidades militares en función de un abanico de posibles futuros, sin limitarse a uno solo.

## Bibliografía

- ACOSTA, Andrés. El asunto de las nuevas amenazas. Revista Diálogo. Florida [en línea]. Febrero 2011, N° 3 [Fecha de consulta: 12 de agosto 2014]. Disponible en [http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/special\\_reports/2011/02/11/feature-ex-1890](http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/special_reports/2011/02/11/feature-ex-1890)
- CLARKE, Richard y KNAKE, Robert. Guerra en la red: Los nuevos campos de batalla. Barcelona, Editorial Ariel, 2011. 367 pp.
- CARDOSO, Alberto. As capacidades militares necessárias: Segurança internacional perspectivas brasileiras. En: JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 419-434.
- DEARE, Craig. Capacidades Militares: Syllabus DSSP 0601 [diapositiva]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 2005. 18 diapositivas, b/n.
- GARCÍA SIEIRO, José Manuel. Planeamiento por capacidades. Revista Española de Defensa. España [en línea]. Junio 2006, N° 220. Fecha de consulta: [12 de julio 2014]. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/emad/fichero/EMD-planeamiento.pdf>
- GODET, Michel. Crise de la prévision, essor de la prospective. Paris, Col. Presses Universitaires de France, 1977. 188 pp.
- GODET, Michel. Scenarios and strategic management. London, Butterworths Scientific, 1987. 210 pp.
- GODET, Michel. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Guipúzcoa, Propektiker, 2000. 114 pp.
- GODET, Michel. Prospectiva estratégica: problemas y métodos. San Sebastián, Propektiker, 2007. 115 pp.
- KLARE, Michael. The new landscape of global conflict. New York, Metropolitan books. Henry Holt and Company, 2002. 304 pp.
- MARQUES, Eduardo. Thermodynamique des systèmes organisés et processus économique: L'action négentropique du pouvoir. En: Mémoire pour le séminaire de M. (Paris, Francia, 1975). Trabajos. Paris, 1975. pp. 1-30.
- MOJICA, Francisco. La construcción del futuro. Bogotá, CAB/Universidad Externado de Colombia, 2005. 322 pp.
- MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Lisboa, Instituto Piaget, 1995. 120 pp.

- MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004. 128p.
- PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza*. São Paulo, Unesp, 1996. 199 pp.
- RAZA, Salvador. *Diseño de fuerza: Syllabus DSSP 0601 [diapositivas]*. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 2005. 29 diapositivas, b/n.
- RÉGNIER, Francois. *Annoncer la colorur: pour une approche nuancée du consensus*. Nancy, Institut de métrologie qualitative, 1989. 126 pp.
- RITCHEY, Tom. *Morphological Analysis – a general method for non-quantified modelling*. En: *Euro-Conference on Operational Analysis*. (16th, Brussels, 1998). *Trabajos*, Sweden, Swedish Morphological Society, 1998. pp. 1-10.
- RITTO, Antônio Carlos. *Organizações caóricas – Modelagem de organizações inovadoras*. Rio de Janeiro, Editora Ciência Moderna Ltda, 2005. 348 pp.
- ROCHA PAIVA, Luiz Eduardo. *Guerras de quarta geração ou mais uma falácia travestida de sapiência?* En: *JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 81-96.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, Gerardo. *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*. *Revista Bien Común*. México [en línea]. Agosto 2007, N° 152. Fecha de consulta: [22 de julio 2014]. Disponible en: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf)
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *Grandes tendências da segurança internacional contemporânea*. En: *JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 33-48.
- TALEB, Nassim. *A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável*. Rio de Janeiro, Best Seller, 2008. 458 pp.
- TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Guerras e doutrinas militares no século XX e em face da Nova Ordem Mundial*. En: *JOBIM, Nelson y ETCHEGOYEN, Sergio y ALSINA, Joao (Orgs): Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. pp. 49-66.
- SCHWARTZ, Peter. *The art of the long view*. West Sussex, John Wiley & Sons Ltd., 2001. 272 pp.
- ZWICKY, Fritz. *Discovery, invention, research-through the morphological approach*. Toronto, The Macmillan Company, 1969. 276 pp.

---

## CONSIDERACIONES ONTOLÓGICAS Y ANTROPOLÓGICAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER<sup>∞</sup>

WALTER WALKER JANZEN\*

### RESUMEN

*El artículo trata, sin mayores pretensiones, de las obligaciones ontológicas y antropológicas que conlleva la “responsabilidad de proteger”, esto es, de la responsabilidad fundamental de los Estados soberanos, en términos ontológicos y antropológicos, de intervenir y proteger poblaciones reprimidas violentamente por sus gobiernos, de los asesinatos masivos de sus ciudadanos, de las violaciones sistemáticas de sus derechos humanos y la inanición y hambruna a las que son sometidos; concepto que la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), formaliza en Canadá el año 2000.*

*El artículo también propone que la esencia de lo antropológico queda abierta a la responsabilidad de proteger (y consecuentemente a la de prevenir); que siempre que se protege, se protege a alguien y para algo y que, en consecuencia, la praxis del proteger exige una antropología.*

*Por último, que tanto lo ontológico como lo antropológico deben fundamentar una “responsabilidad de proteger” donde el proteger sea, en rigor, preservar a lo humano.*

**Palabras clave:** Responsabilidad de proteger; Ontología; Antropología; Derechos humanos.

### ABSTRACT

*This article, refers to ontological and anthropological obligations that “responsibility of protection” carries along with it, that is, the essential duty of sovereign states have in ontological and anthropological terms to intervene and protect severely repressed populations,*

---

\* Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística, UTE. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente se desempeña como encargado de la unidad de evaluación curricular en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. Correo: wwalker@mi.cl

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 040914  
Fecha de aceptación: 231014

*massive civilian assassinations, systematic human rights violations and starvation because of its governments, concept formalized in the year 2000 by the ISSIC, Canada.*

*The article also suggest that the anthropological essence of the matter is open to the responsibility of protection (and therefore to the responsibility of prevention) and whenever protection exists it does it, to protect somebody and for some purpose, and as a consequence, the practice of protection demands an anthropology. Finally this article proposes that either ontological and anthropological treatments must be the foundations of the “responsibility of protection” where the focus of protection must be centered on the preservation of mankind.*

**Key words:** *Responsibility of protection; Ontology; Anthropology; Human Rights.*

## **Un necesario preámbulo**

El artículo tiene por objetivo fundamental explorar el origen de la “responsabilidad de proteger” y las obligaciones ontológicas y antropológicas que su praxis conlleva.

Así, este trabajo introduce necesariamente aspectos teóricos de análisis ontológicos y antropológicos, bajo el enfoque de una responsabilidad de proteger para una paz sustentable.

La crítica que en el mundo académico se ha comenzado a realizar en torno al modelo que siguen las instituciones y actores insertos en las operaciones de paz y ayuda humanitaria para la reconstrucción postconflicto, tiene que ver con una obligada mayor *expertise* de los intervinientes en la consideración de los conceptos socioculturales, históricos, antropológicos, religiosos, de apropiación, del contexto local y de la identidad propia<sup>1</sup>.

De esta manera, en el terreno específico de la “responsabilidad de proteger”, resulta conveniente indagar en las raíces ontológicas y antropológicas que conducen la praxis de la intervención en los conflictos y, en la génesis del concepto, porque puede llevarnos a mirar los procesos de intervención con otra óptica, descubriendo ángulos y elementos no observados previamente.

---

1 BENAVENTE, R.; WALKER, W. “Los aspectos socioculturales en la solución de los conflictos y la responsabilidad de proteger”, Ponencia presentada a Congreso IRI, La Plata, Argentina, 2014.

## Una breve introducción para la génesis del concepto

En el año 2000 se crea en Canadá la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), que intenta formalizar –tratando de resolver el problema a partir de la responsabilidad fundamental de los Estados soberanos– la obligación de actuar cuando valores, principios y procedimientos en asuntos de derechos humanos y áreas asociadas están siendo transgredidos, habida cuenta de los cambios que se han producido en el mundo en los últimos años desde el término de la Guerra Fría: la globalización, la transformación de los conflictos, nuevos actores en la escena internacional, la evolución de los conceptos de seguridad, soberanía, intervención y derecho internacional y la puesta en escena de conceptos operacionales como el Derecho Internacional Humanitario.

El núcleo temático de la Comisión fue “La responsabilidad de proteger”, cuya idea primaria se había incubado en los debates de Naciones Unidas acerca de la protección de los derechos humanos en poblaciones reprimidas indiscriminadamente por sus gobiernos –basada en “[...] la idea de que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse– de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición, pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados”, “[...] No queremos que se repitan situaciones como la de Ruanda y creemos que la mejor manera de evitarlo es aprobando las propuestas contenidas en nuestro informe. Estamos convencidos de que es fundamental que progrese el consenso internacional y sabemos que ello no será posible si antes no alcanzamos un consenso entre nosotros. Esperamos que lo que hemos conseguido pueda encontrar reflejo en toda la comunidad internacional”<sup>2</sup>.

En los últimos 40 años “el mundo se ha visto conmocionado por genocidios y crímenes masivos y los medios de comunicación han dado amplia cobertura a escenas inhumanas de asesinatos cometidos en luchas tribales o políticas fomentadas por gobernantes. Recordar las masacres de cerca de medio millón de personas en Uganda en los ocho años de Idi Amin (1971-79); las realizadas por el Khmer Rouge, en 1975, que en cuatro años masacró a dos millones de seres humanos; las de Ruanda, en 1994, donde 800.000 personas fueron asesinadas en pocas semanas; en Bosnia, las de Srebrenica, en 1995, donde 8.000 hombres fueron embarcados en camiones y buses y luego en bosques cercados fueron asesinados por serbios; la limpieza étnica en Kosovo, en 1998-9, por los serbios, en donde se revivió una política racista que se creía pertenecía al reciente pasado histórico de Europa dando muerte a más de 15.000 kosovares musulmanes y dejando a un millón de refugiados; el genocidio de Darfur en Sudán (2006-7), con

---

2 [www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca)



el resultado de 300.000 muertos y 2,7 millones de refugiados repartidos en los países fronterizos”...”[...]. El Consejo de Seguridad ha sido lento. Más bien habría que decir que los cinco miembros permanentes han sido lentos en reaccionar”<sup>3</sup>. Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, las condiciones en que se ejerce la soberanía de los Estados y se lleva a cabo la intervención han variado. El CIISE plantea, sin embargo, que el Estado sigue siendo el actor principal y que los Estados efectivos y legítimos son los que mejor aprovechan los efectos de la globalización y también, probablemente, los que más respetan los derechos humanos y que en materia de seguridad, consecuentemente, será más fácil construir un sistema internacional coherente y pacífico mediante su cooperación<sup>4</sup>.

Cuando se firma el Tratado de Westfalia el concepto de soberanía representaba la identidad jurídica de un Estado dentro del Derecho Internacional, y este concepto aportaba orden, estabilidad y predictibilidad a las relaciones internacionales, pues en el tratado los Estados se consideraban iguales. En el plano interno, la soberanía es la capacidad de un Estado de tomar decisiones kantianas –imperativas categóricas; de un obligado deber ser– respecto de la población y los recursos que se encuentran dentro de su territorio. Ella “no es absoluta, sino que está limitada y regulada internamente por las disposiciones constitucionales relativas a la separación de poderes”<sup>5</sup>. Naturalmente, la CIISE recuerda que la soberanía de los Estados conlleva la obligación de respetar la soberanía de otros Estados.

“Todo Estado soberano está capacitado por el derecho internacional para ejercer una jurisdicción exclusiva y total dentro de sus fronteras territoriales y los demás Estados tienen el deber de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano. Si no cumplen con ese deber, el Estado afectado tendrá a su vez derecho a defender su integridad territorial y su independencia política”<sup>6</sup>. [...] Se señala que, a pesar de las continuas infracciones al principio de no intervención ocurridas durante el siglo XX, estas intervenciones no provocaron la supresión de la norma. El informe de la CIISE considera que la ONU es el principal escenario en el cual el principio de soberanía estatal debe protegerse.

La responsabilidad de proteger contendría tres responsabilidades específicas secuenciales:

- A. *La responsabilidad de prevenir*: la eliminación tanto de las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis pro-

---

3 FIGUEROA, Uldaricio. “La responsabilidad de proteger”, Revista Política y Estrategia, N° 119, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 2012, p. 15

4 MOLLER, Francisca. “La responsabilidad de proteger”, Revista de Marina, Valparaíso, 2003, s.p.

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

- vocadas por el hombre que pongan en peligro la población. Esta es, con certeza, la primera y más importante de las responsabilidades.
- B. *La responsabilidad de reaccionar*: cuando las medidas preventivas no surtan efectos y las acciones criminales continúen no es el papel de la comunidad internacional permanecer impasible. Debe reaccionar presionando al Gobierno afectado, a terminar la crisis. De lo contrario, debe responder a la situación velando porque la protección humana sea imperiosa.
- C. *La decisión de intervenir*: si todas las anteriores medidas no surtieran efecto y el Gobierno afectado no cumpliera con su obligación de proteger a su población de los crímenes cometidos, el uso coercitivo de la fuerza militar se haría inminente. El Consejo de Seguridad es el que debe decidir la oportunidad de hacer uso de la fuerza armada, bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas<sup>7</sup>.

“Se reconoce que la Carta se refiere expresamente a crisis internacionales y no a conflictos domésticos. Sin embargo, las mayores crisis domésticas siempre han cruzado las fronteras creando implicancias internacionales. Todos los genocidios cometidos en los últimos años han tenido implicancias más allá de las fronteras (Ruanda, Congo, Kosovo, Darfur) y el Consejo de Seguridad ha invocado la Carta en su accionar. Por lo tanto hay suficientes precedentes. Es el Consejo de Seguridad el que debe tomar la decisión de actuar”<sup>8</sup>.

### **Sobre las consideraciones ontológicas y antropológicas**

Este ensayo intenta utilizar conceptos, juicios y argumentos extraídos de diferentes marcos teóricos y conceptuales, para valorar –discursivamente y sin mayores pretensiones– la ontología subjetual y el marco antropológico que se requieren en este caso, como una opción de los Estados en la construcción intersubjetiva de la convivencia internacional y “la responsabilidad de proteger”, a partir del “prevenir”.

Desde la ontología (del griego οντος ‘del ente’, genitivo del participio del verbo εἶμί ‘ser, estar’; y λόγος ‘ciencia, estudio, teoría’), como primera cuestión,

7 Artículo 39 de la Carta expresa: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”.

Artículo 41: “El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones...”.

Artículo 42: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el art. 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales...”.

8 Figueroa, *op. cit.*, p. 19.

se requiere posicionar –o reposicionar– a los seres en relación a otros seres, observar al prójimo como interlocutor, intentar comprenderle. La comprensión, este entendimiento depurado, es fundamental en la relación dialógica. Para Heidegger<sup>9</sup>, se sustenta en la *apertura* del ser.

La inteligencia del ente consiste, entonces, en ir más allá del ente –hacia lo *abierto*– y percibirlo *en el horizonte del ser*: “Nuestra relación con otro consiste ciertamente en querer comprenderle, pero esta relación desborda la comprensión. No solamente porque el conocimiento del otro exige, además de curiosidad, simpatía o amor, maneras de ser distintas de la contemplación impassible, sino porque, en nuestra relación con otro, él no nos afecta a partir de un concepto. Es ente y cuenta en cuanto tal”<sup>10</sup>.

Relacionarse con el ente en cuanto ente significa, para Heidegger, dejar ser a lo ente. Por esta razón, para él, el estar-con-otro, el *Miteinandersein*, reposa en la relación ontológica.

En este contexto, la razón es fundamental en la relación con el otro.

¿Aparece como nítida esta relación ontológica en la responsabilidad de proteger, desde la prevención hasta la intervención?... ¿En la práctica, son la razón y la comprensión los ejes fundamentales de la responsabilidad y el acto de proteger?...

La razón y la comprensión no bastan por sí solas.

En la relación con el otro, es necesaria la relación dialógica, la comunicación. En este punto, es necesario señalar que no se está hablando de la comunicación mediática, aun cuando hoy en día sea muy difícil ocuparse de una explicación sistemática de la existencia, es decir, de la ontología, sin preocuparse de lo mediático: “En una cultura tecno científica como la del presente, la comunicación no emerge de la continuidad de las experiencias en común, ni tampoco de la adopción de los valores y normas transmitidos por la tradición y la ética (los dos sólidos continentes desvanecidos por la globalización). La comunicación, sobre todo, en lo que tiene de entramado relacional que se apoya y pivota sobre las nuevas tecnologías electrónicas del sonido y de la imagen, resulta más bien la resultante de un juego de fuerzas antagónico”<sup>11</sup>.

Este antagonismo del cual habla Soldevilla, se refiere a la confrontación entre dos caminos, propiciado uno por la reconciliación humana en la forma de

---

9 HEIDEGGER, Martín. “El ser y el tiempo”, Madrid, FCE, 1980.

10 LÉVINAS, Emmanuel. “¿Es fundamental la ontología?”. En: Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro, Valencia, Pre-textos, 2001, p.17.

11 SOLDEVILLA, Carlos. “Los efectos perversos de la comunicación”. En Nómadas, 8, Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid, julio-diciembre, 2003, p.1

un *telos* que orienta la acción social<sup>12</sup> y, el otro, donde la comunicación se convierte explícitamente en un dispositivo de disolución ontológica de la subjetividad y la comunidad, ante los requerimientos axiomáticos de los nuevos paradigmas de las ciencias cognitivas, que subsumen subjetividad y comunidad en el flujo de relaciones intersistémicas: “[...] la ontología o la antropología son subsumidas por la lógica del desarrollo científico tecnológico, expresa en la lógica de la comunicación. Saber comunicativo que obedece a una determinada política tardocapitalista que, utilizando la tecnología electrónica punta, pretende superar el antagonismo hombre-naturaleza, para así imponer sus intereses, los cuales encubren, proponiéndolos como de acuerdo con las necesidades de la mayoría social”<sup>13</sup>.

Resulta más o menos claro que se debe reconstruir una nueva “racionalidad comunicativa”, “[...] que apunte hacia un realismo práctico más comunitario, lejos de la internacionalización individualizada del proceso comunicativo, que discurre en subalternidad con la mundialización de los mercados de capitales”<sup>14</sup>.

Obviamente, la reconstrucción de esta nueva “racionalidad comunicativa” exige la conservación de una territorialidad no excluyente, compatible con el respeto de la diversidad, dentro de un diálogo multicultural infinito<sup>15</sup>. Y esto, a su vez, debe constituirse en una barrera intransitable frente a los poderes hegemónicos de Estados fuertes; económicos, políticos y territoriales. Porque resulta evidente que en la praxis de la “responsabilidad de proteger”, no todos los Estados son “iguales”, como lo planteaba el tratado de Westfalia.

Con todo, el tema de la comunicación, en términos de lo que pretende este ensayo desde el punto de vista ontológico, debe focalizarse en la relación dialógica, que obviamente tiene una connotación más antropológica que ontológica.

Así pues, desde el punto de vista ontológico, “la responsabilidad de proteger”, a partir de la “responsabilidad de prevenir”, tiene como objeto material de estudio a los Estados, sus componentes, miembros y características y, por objeto formal, el concepto de “responsabilidad en la protección”. A la ontología le interesará saber si en este ente llamado Estado, hay aspectos que se desprenden de su “ser” como, por ejemplo, el conocimiento formal que se deriva de sus estructuras comunicacionales.

12 HABERMAS, Joachim. “Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos”, Madrid, Taurus, 1981. LUHMANN, Niklas. “Límites de la Comunicación como condición de la evolución”. Revista de Occidente, marzo, Núm. 118, Madrid, 1991. VATTIMO, Gianni. “La sociedad transparente”, Barcelona, Paidós, 1989.

13 SOLDEVILLA, *op. cit.* p. 3.

14 *Ibidem*, p. 7

15 GADAMER, H.G. “La diversidad de las lenguas y la comprensión del mundo”. En Koselleck, R., Gadamer, H.G. Historia y hermenéutica, Barcelona, Paidós, 1997.

Decir que los fenómenos sociales presentan una dimensión simbólica implica admitir que esa dimensión significativa es un constituyente ontológico de los objetos sociales, que, en todo momento, se recortan en un escenario fáctico: la cultura. Comprender la cultura solo sería posible, entonces, si podemos comprender el significado de los objetos sociales. Pero esto implicaría enfrentar una serie de categorías y definiciones tradicionales como las de clase social, conciencia social, cambio social y formas culturales.

Hay entonces, en los Estados y en el tema de estudio, un constituyente ontológico que obliga a la comprensión de sus significados si se quiere comprender sus culturas. La comprensión de sus culturas evidenciará posteriormente un análisis más fidedigno del fenómeno de sus realidades y de la prevención de sus problemas.

Aquí nos movemos en el terreno de la interpretación hermenéutica que, por añadidura, es aperturista. Esta epistemología comprensiva de interpretación, donde el analista se involucra, que se desarrolla en el tiempo en busca de sentido y explica el fenómeno con apertura a otras realidades —quedando abierto a nuevos fenómenos—, tiene sus principales referentes en Habermas<sup>16</sup> y Gadamer<sup>17</sup>.

Gadamer plantea que el hombre es historia, que dice más que la razón, y que esta no puede ser la fuente de la hermenéutica, sino la expresión artística. Desde este punto de vista, la interpretación es inacabable.

En segundo lugar, como a quien se pretende proteger es al ser humano y no a otro ser, no es raro que resulte imposible abordar la cuestión de “la responsabilidad de proteger” o la “responsabilidad de prevenir” sin referirse al *anthropos* o realidad humana. Lo humano y la responsabilidad de su protección constituyen, evidentemente, significantes y significados mutuamente referidos.

No es, evidentemente, el momento de precisar el concepto de hombre: después de leer el exhaustivo ensayo de Buber<sup>18</sup> nadie podría dar una definición final.

Sin embargo, intuimos, conocemos, sabemos, visualizamos el significado de lo humano.

El término *Anthropos* es griego y significa “ser humano”. Al tocar el tema del hombre, la cantidad de aceptaciones y conceptos vertidos sobre él se contraponen tanto hoy como en la época de Sócrates: “...los que tenían fama de ser los más sabios, eran los más necesitados de sabiduría, mientras que los mejor dispuestos hacia ella eran justamente los que pasaban por mediocres”<sup>19</sup>. En tal encrucijada antropológica, la Antropología debería pedir ayuda a la Politeia: el ente humano queda percibido como tarea. El cómo, el qué y el quién sea el

---

16 HABERMAS, Joachim. “Ciencias y Técnica como ideología”, Madrid, Tecnos, 1992.

17 GADAMER, H.G. “El problema de la conciencia histórica”, Madrid, Tecnos, 1993.

18 Tanto Martin Buber como Erich Fromm pueden clasificarse como hermenéuticos aperturistas, al igual que Jürgen Habermas.

19 PLATÓN. “Apología de Sócrates”, Santiago de Chile, Renacimiento, 1980. p. 31. Las faltas de los hombres, según Sócrates, eran producto de la ignorancia; los hombres bien instruidos eran, *ipso facto*, virtuosos.

*Anthropos* es doctrina que no le viene dada a este, sino que constituye su tarea fundamental.

En este contexto, la esencia de lo antropológico queda abierta a la responsabilidad de proteger (y consecuentemente a la de prevenir). Pero también un análisis de los procesos involucrados remite de manera obligada a una antropología que reflexiona más allá de toda posible experiencia o fenómeno. No hay manera de pensar en el acto de “proteger” sin referencia a su “para qué”. Siempre que se protege, se protege a alguien y para algo. Proteger sin antropología deja de inmediato de ser protección, transformándose en vulgar intervención política y económica. El Proteger debe ser un preservar –en primera instancia– los símbolos locales: míticos, religiosos, artísticos, científicos, históricos.

Proteger es preservar a lo humano y, aquí, la responsabilidad involucrada cuenta con un único tema central: el hombre. Toda meditación en torno a la protección supone una elucubración de la imagen del hombre. Cualquier práctica de la protección de ciudadanos –del propio Estado o de otros– arranca desde una representación antropológica consciente o inconsciente. La praxis del proteger exige una antropología. Esta –la antropología– induce la liberación del hombre, ya que este, fabricando nuevos modos culturales por la comprensión que antes no tenía, se libera por una parte de la necesidad natural y, por otro, de las catástrofes, de la inanición, de la ignorancia y de todas las aberraciones impuestas por la esclavitud generada por los imperios y los dictadores locales. Al menos, esto considera la *theoria* desde un deber ser.

Epistemológicamente (del griego *ἐπιστήμη* (*episteme*), “conocimiento”, y *λόγος* (*logos*), “estudio”), es la *theoria*, la que intenta ver las cosas como son, y su criterio de decibilidad sobre lo verdadero es la prueba empírica. En este contexto, la *praxis* y la *krisis* aportan la prueba fundamentada en la *theoria*. El ordenamiento de las ideas en torno a la percepción del mundo debe ser también función de la responsabilidad del proteger y del prevenir: es el *kosmos* en el *khaos*. Aquí entra en juego la razón práctica, el cómo el ejercicio de esta responsabilidad intenta cambiar el mundo –y, de hecho, lo hace– con todas sus técnicas y modificaciones instrumentales.

El *anthropos* es la unidad funcional implicada en esta praxis.

Que el hombre es realidad social tampoco incorpora duda. Desde la cultura, el hombre accede a su percepción del mundo, con la técnica lo modifica y con las organizaciones se instala en él. De esta manera confirma su condición de *anthropos*, como diría Fullat<sup>20</sup>. Lo social está en el hombre, él mismo es producto de su relación con otros hombres, lo humano le llega a través de otros hombres, su sentido de existencia los proporciona el intercambio con otros hombres.

Pero el hombre se apropia del mundo mediante el lenguaje.

20 FULLAT, Octavi. “Antropología filosófica de la educación”, Barcelona, Ariel, 1997.

Su sentido de existencia en un Estado o cualquier subsistema, depende en buena medida de su capacidad de plasmar la comunicación intersubjetiva con los otros miembros del Estado o del subsistema. Su lenguaje es de este modo “hermenéutico-trascendental; condiciona y hace posible, mediante interpretación, el acceso al mundo y a los prójimos”<sup>21</sup>.

Pero el lenguaje reafirma el constitutivo social del hombre solo en su nivel de comunicación. Si no hay comunicación interhumana no hay categoría de persona; su autorrepresentación lingüística solo se obtiene a través del diálogo.

Ahora bien, los Estados son creaciones humanas cuyos desarrollos a lo largo del tiempo dependen en gran medida de los flujos de comunicación que se planteen entre los distintos subsistemas que los componen. La condición antropológica inherente a los procesos de comunicación que se generan es parte obligada del análisis de fenómenos entrópicos y negentrópicos al interior de estos organismos. No podría ser de otro modo si se piensa que este *anthropos* civilizado es, por su grado de participación en el planteamiento de su comunicación intersubjetiva, un voluntario o involuntario, un consciente o inconsciente creador de caos o de orden. Los Estados fuertes, los débiles y los fallidos (Stewart<sup>22</sup>; Migdal<sup>23</sup>) también son creaciones humanas y los procesos de comunicación que ahí existen son la clave para su comprensión. Aquí, el factor antropológico es ineludible e incuestionable.

## Conclusiones

Si bien es cierto que el gran aporte de la CIISE ha sido el intento de resolver el problema que se viene arrastrando desde hace años sobre la legitimidad del derecho/deber de intervención, tampoco es menos cierto que hay algunos principios en su postulación que no han evolucionado con la velocidad requerida, por ejemplo, el planteamiento de que todos los Estados son iguales, básicamente por el hecho de pertenecer a una comunidad de naciones sujetas a las mismas reglas de conducta internacional, esto es, las Naciones Unidas. Dicho planteamiento no se condice con la lentitud de reacción frente a genocidios como los del Khmer Rouge, los de Ruanda o los del Sudán, como tampoco con los sucesos acaecidos en Libia; hechos que hicieron a Brasil desplazar la tonalidad de la “responsabilidad de proteger” a la “responsabilidad al proteger”: los matones locales no tuvieron ninguna posibilidad de entendimiento con los matones extranjeros. También es cierto que el planteamiento de la CIISE ha considerado también los

---

21 *Ibidem*, p. 81.

22 STEWART, Patrick. “Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas”, *International Studies Review*, (Blackwell Publishing) 9, pp. 644–662, 2007.

23 MIGDAL, Joel. “Estados Débiles, estados fuertes”, México, Fondo de Cultura Económica, colección Umbrales, 2011.

cambios que se han producido en el sistema internacional, como el término de la Guerra Fría, las transformaciones ocurridas en los conflictos y la importancia de nuevos actores internacionales.

La Comisión también considera *la responsabilidad de proteger* como responsabilidad primordial de los Estados y subsidiaria de la comunidad internacional; supone necesariamente un cambio de perspectiva en el análisis de los problemas. Implica su evaluación desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. Y, sin embargo, hasta aquí no hay mayor evidencia de que dicha evaluación haya considerado un marco antropológico y un marco ontológico en su análisis. La relación ontológica en la responsabilidad de proteger, desde la prevención hasta la intervención, debe aparecer en forma nítida, sin interpretaciones divergentes. La praxis de la intervención debería tener como ejes fundamentales la razón y la comprensión en la responsabilidad y el acto de proteger.

El acto de proteger, sin antropología, por otro lado, es una simple intervención política que se ajusta, en la mayoría de los casos, a los intereses de los Estados fuertes, desplegados a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En muy pocos casos, el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza como protección humanitaria: el caso de los Kurdos después de la Guerra del Golfo; en Bosnia; Somalia, Haití y Kosovo. En 1999, en el genocidio en Kosovo hubo que pedir la colaboración de la OTAN<sup>24</sup>. En febrero de 2012, Rusia y China vetaron una posible acción del Consejo de Seguridad solicitada por la Liga de Estados Árabes, debido a las masacres diarias en Siria.

Preservar los símbolos locales; esto es, míticos, religiosos, artísticos, científicos, históricos, es realmente Proteger; preservar a lo humano es Proteger. La intervención militar –aun si ya no queda otra opción– también debería considerar estos aspectos desde la planificación secundaria involucrada en el escenario del conflicto. Una planificación de intervención también debería intentar reposicionar a los sujetos en relación a otros sujetos, considerar al prójimo como interlocutor, intentar comprenderle. La comprensión resulta fundamental en la relación dialógica. Como bien dice Edgar Morin<sup>25</sup>, el problema de la comprensión se ha convertido en un problema crucial para los humanos. La comprensión del sentido de las palabras del otro, de sus ideas, de su concepción del mundo, está externamente amenazada por todos lados en forma permanente:

---

24 WEISS, Thomas. "Global Governance and the UN". Indiana University Press, 2010, p. 315.

25 MORIN, Edgar. "Los siete saberes necesarios para la educación del futuro", París, UNESCO, 1999.



- Hay lo que se llama “ruido”, que entorpece la transmisión y recepción de la información.
- Hay polisemia de una noción que, enunciada en un sentido, se entiende en otro.
- Existe la ignorancia de los ritos y costumbres del otro, especialmente los ritos de cortesía, que pueden llevar a la ofensa o a la autodescalificación respecto del otro.
- Existe la incompreensión de los valores imperativos expandidos en el seno de otra cultura (respeto hacia los ancianos, obediencia incondicional de los niños, creencias religiosas, respeto a las libertades, etc.).
- Existe la incompreensión de los imperativos éticos propios de una cultura.
- Existe la imposibilidad, muy a menudo, de comprender los argumentos de otro en relación a su particular concepción del hombre y del mundo.
- Existe la imposibilidad de comprensión de una estructura mental ajena.

Los obstáculos interiores para la eclosión de la comprensión del otro son tan difíciles como los externos: indiferencia, egocentrismo, etnocentrismo y sociocentrismo. Todos estos obstáculos tienen como denominador común el considerar como secundario, insignificante u hostil, todo lo extraño, lejano y ajeno a sus patrones culturales, a su propia programación sociocultural.

Es dable, por tanto, considerar que aún falta mucho camino por recorrer en esto de la “responsabilidad de proteger”: el hombre en la tecnología y en el hacer, debería estar antes que la tecnología y el hacer. El hombre es también tarea.

## Bibliografía

- BENAVENTE, R.; WALKER, W. "Los aspectos socioculturales en la solución de los conflictos y la responsabilidad de proteger". Ponencia presentada a Congreso IRI, La Plata, Argentina, 2014.
- BUBER, Martín. "¿Qué es el hombre?", México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- FIGUEROA, Uldaricio. "La responsabilidad de proteger", Revista Política y Estrategia, N°119, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 2012, pp. 13-33.
- FULLAT, Octavi. "Antropología filosófica de la educación", Barcelona, Ariel, 1997.
- GADAMER, H.G. "El problema de la conciencia histórica", Madrid, Tecnos, 1993.
- GADAMER, H.G. "La diversidad de las lenguas y la comprensión del mundo". En Koselleck, R., Gadamer, H.G. Historia y hermenéutica, Barcelona, Paidós, 1997.
- HABERMAS, Joachim. "Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos", Madrid, Taurus, 1981.
- HABERMAS, Joachim. "Ciencias y Técnica como ideología", Madrid, Tecnos, 1992.
- HEIDEGGER, Martín. "El ser y el tiempo", Madrid, FCE, 1980.
- LÉVINAS, Emmanuel. "¿Es fundamental la ontología?". En: Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro, Valencia, Pre-textos, 2001, pp. 13-23.
- LUHMANN, Niklas. "Límites de la Comunicación como condición de la evolución". Revista de Occidente, marzo, Núm. 118, Madrid, 1991.
- MIGDAL, Joel. "Estados Débiles, estados fuertes", México, Fondo de Cultura Económica, colección Umbrales, 2011.
- MOLLER, Francisca. "La responsabilidad de proteger", Revista de Marina, Valparaíso, 2003, s.p.
- MORIN, Edgar. "Los siete saberes necesarios para la educación del futuro", París, UNESCO, 1999.
- PLATON. "Apología de Sócrates", Santiago de Chile, Renacimiento, 1980.
- SOLDEVILLA, Carlos. "Los efectos perversos de la comunicación". En Nómadas, 8, Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid, julio-diciembre, 2003.

STEWART, Patrick. "Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas", *International Studies Review*, (Blackwell Publishing) 9, pp. 644–662, 2007.

VATTIMO, Gianni. "La sociedad transparente", Barcelona, Paidós, 1989.

WEISS, Thomas. "Global Governance and the UN". Indiana University Press, 2010, p. 315

### **Referencias de soporte informático**

[www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca)

---

# LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DERECHO MILITAR CHILENO<sup>\*∞</sup>

JUAN F. LOBO FERNÁNDEZ\*\*

## RESUMEN

*En este trabajo se investigan las fuentes de derecho internacional humanitario que contienen normas que protegen al medio ambiente en tiempos de conflicto armado. Asimismo, se estudian las normas de derecho militar chileno referidas a la institucionalidad medioambiental y a la penalización de conductas nocivas para el medio ambiente.*

**Palabras clave** = Medio Ambiente – Derecho Internacional Humanitario – Fuentes del Derecho Internacional – Derecho Militar.

## ABSTRACT

*This work studies the sources of international humanitarian law that protect the environment during an armed conflict. Likewise, it studies the rules of Chilean military law regarding environmental institutions and the outlawing of detrimental behaviors to the environment.*

**Key words:** Environment – International Humanitarian Law – Sources of International Law – Military Law.

## I. Introducción

La destrucción del medio ambiente como método de combate e instrumento de la política internacional es de larga data. Se dice que los romanos incluso llegaron a salar la tierra de Cartago para volverla incultivable y sellar así su victoria militar total en la Tercera Guerra Púnica del siglo II a.C. Algunos siglos antes

---

\* Artículo preparado en junio de 2014, durante el curso sobre La Protección del Medio Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable, en el Magíster en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

\*\* Abogado, Universidad de Chile. Coordinador Académico, Cursos de Derechos Humanos Online, Universidad Diego Portales. Profesor, Introducción al Derecho, Universidad Diego Portales. Profesor, Derecho Penal Internacional, Universidad Adolfo Ibáñez. [juanfranciscocolobo@gmail.com](mailto:juanfranciscocolobo@gmail.com)

∞ Fecha de recepción: 020714  
Fecha de aceptación: 231014

el célebre teórico chino de la guerra, Sun Tzu, logró sobreponerse a su usual realismo al postular la prohibición de talar árboles y envenenar pozos como método de combate<sup>1</sup>, dando cuenta de la realidad del impacto que los conflictos armados han generado desde antaño en el medio ambiente.

Con el término de la Guerra Fría a finales del siglo XX, la promesa de paz y prosperidad en el ámbito internacional, largamente congelada desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial, pareció cobrar nuevos bríos. Esto se vio reflejado en el aparente consenso global en torno a materias económicas (“Consenso de Washington”), en materias de seguridad internacional (con la condena universal a la agresión de Irak en contra de Kuwait), e incluso en temas medioambientales. De este modo, en 1992 se proclamó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Ahora bien, el término de la Guerra Fría no significó en ningún caso el fin de la guerra entre las naciones, o al interior de las mismas. Más aún, los conflictos armados internos han sido progresivamente más numerosos desde el término de la Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>.

Reconociendo la realidad inexorable de los conflictos armados –aún en los auspiciosos días del fin de la Guerra Fría– el Principio Número 24 de la Declaración de Río de 1992 establece que “La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario”.

Por lo tanto, surge la siguiente pregunta jurídica: ¿cuáles son dichas disposiciones de Derecho internacional que protegen al medio ambiente en tiempos de conflicto armado y qué tan efectivas son en su cometido? La presente investigación busca esclarecer estas dudas, cuyas respuestas resultan de particular importancia para todos aquellos encargados de la defensa nacional y del uso de la fuerza en el ámbito internacional. Para ello se procederán a examinar las fuentes del Derecho Internacional Humanitario (II), para posteriormente analizar cómo se ha protegido al medio ambiente en la normativa chilena que regula las Fuerzas Armadas (III). Por último, se plantearán algunas conclusiones (IV).

## II. Fuentes del Derecho internacional

La doctrina usualmente identifica las normas listadas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como las fuentes del Derecho internacional público<sup>3</sup>. Estas fuentes consisten en:

---

1 TZU, Sun. “El arte de la guerra”. Buenos Aires, Gradifco, 2008, p. 30.

2 VAN CREVELD, Martin. “The Transformation of War”. New York, The Free Press, 1991, p. 20.

3 BROWNIE, Ian. “Principles of Public International Law”. 8a ed. Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 21.

1. Las convenciones internacionales, también llamadas tratados.
2. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.
3. Los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas.
4. La doctrina y la jurisprudencia, como fuentes auxiliares.
5. La equidad natural, en caso de que las partes en una controversia así lo convengan.

Ahora bien, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es una rama del derecho internacional público, dedicada a la regulación de los conflictos armados<sup>4</sup>. Por su parte, el derecho internacional medioambiental es considerado como una disciplina autónoma dentro del derecho internacional público, cuando menos a partir de la Conferencia de Río de 1992<sup>5</sup>. Por consiguiente, tanto el derecho internacional humanitario como el derecho medioambiental son manifestaciones del derecho internacional público y por ello sus normas pueden ser encontradas en las ya mencionadas fuentes de este. A continuación se examinarán estas fuentes, en lo que se refiere a la protección dispensada –si alguna– al medio ambiente por el derecho internacional humanitario.

### **1. *Tratados internacionales***

Como sucede con el derecho internacional en general, el derecho internacional humanitario se ha caracterizado a lo largo de la historia por su naturaleza eminentemente consuetudinaria. No sería sino hasta la década de 1860 que se redactarían los primeros instrumentos nacionales, tales como las Ordenanzas Lieber en Estados Unidos (1863), e internacionales sobre regulación de la guerra, como la Declaración de San Petersburgo (1868). Con las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907, y sus Regulaciones resultantes sobre la conducción de la guerra terrestre, el derecho internacional humanitario comenzó a adquirir una fisonomía convencional mucho más marcada, lo que lo caracterizaría durante el resto del siglo XX.

En lo que interesa para la presente investigación, los tratados internacionales que se refieren a la protección del medio ambiente en tiempos de guerra son los siguientes:

---

4 SASSOLI, Marco y BOUVIER, Antoine. "How does law protect in war?" Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1999, p. 67.

5 BROWNLIE, Ian, *op. cit.*, p. 355.

a) La Convención de Ginebra IV de 1949 sobre Protección de la Población Civil en Tiempos de Guerra (arts. 53 y 147)

Este tratado internacional no se refiere a la protección del medio ambiente como tal, sino que, siendo el *desiderátum* del derecho humanitario poner fin al sufrimiento humano y proteger especialmente a los civiles, prohíbe la destrucción injustificada (por ausencia de necesidad militar) de propiedad civil (art. 53). La infracción a este artículo se considera una violación grave y en consecuencia ascendería al estatus de crimen de guerra bajo el artículo 147 de la misma Convención. Esto ha sido interpretado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, órgano cuyas opiniones son tenidas por autoritativas en esta rama del derecho, como un crimen de guerra que se podría cometer si se incurre en la destrucción injustificada del medio ambiente<sup>6</sup>.

No obstante, dado que un crimen de guerra, como todo tipo penal, debe ser expresamente establecido de acuerdo al principio de legalidad, esta interpretación analógica o extensiva de la Cruz Roja resulta, cuando menos, problemática.

Vale la pena mencionar que a comienzos de la década de 1990 existió un esfuerzo doctrinario y político por la celebración de una “Convención de Ginebra V sobre la Protección del Medio Ambiente en tiempos de Conflicto Armado”, lo cual, sin embargo, no prosperó<sup>7</sup>.

b) Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (“ENMOD”), de 1976 (arts. I y III)

El uso indiscriminado de las armas incendiarias (principalmente “Napalm”) durante la Guerra de Vietnam sirvió de pábulo o fuente material para que, a finales de la década de 1970, despertase un espíritu crítico que buscaba una mayor protección del medio ambiente durante los conflictos armados, como se puede apreciar en el Protocolo I de 1977 y en ENMOD, de 1976<sup>8</sup>. Esta última convención prohíbe a los Estados Partes modificar el medio ambiente con técnicas que tengan un efecto extenso, duradero o grave en aquel (art. I), si es que esto persigue objetivos militares u hostiles. Sin embargo, la convención permite manipular el medio ambiente con fines pacíficos (art. III).

---

6 DOSWALD-BECK, Louise y HENCKAERTS, Jean-Marie. “Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules”. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 145.

7 GASSER, Hans-Peter. “Better Protection of the Natural Environment in Armed Conflict: A Proposal for Action”, en: The American Journal of International Law, vol. 89, no. 3 (1995), P. 639.

8 SCHMITT, Michael. “War and the Environment: Fault Lines in the Prescriptive Landscapes”, en: Archiv der Völkerrechts, 37, 1 (1999), p. 26.

c) El Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra, de 1977 (arts. 35 y 55)

El Protocolo Adicional I es el primer instrumento general de derecho internacional humanitario que protege al medio ambiente explícitamente. En su artículo 35.3 dispone que “Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”. Esta vez, como se observa, los requisitos de daños “extensos”, “duraderos” y “graves” al medio ambiente son copulativos, a diferencia de ENMOD, en que son alternativos. De acuerdo a la Cruz Roja, algo “duradero” en este contexto es lo que despliega sus efectos a lo largo de décadas, por lo que se eximen de la prohibición los medios de combate cuyos efectos son más pasajeros.

En su comentario al artículo 35.3 del Protocolo I, la Cruz Roja ha sostenido que ya no se trata de proteger a la población civil exclusivamente, sino que se protege al medio ambiente en sí mismo debido a su importancia “transnacional”<sup>9</sup>. La Cruz Roja incluso afirma que se protege el “ecosistema”, por oposición al medio humano que hasta entonces era el objeto exclusivo de protección.

Por su parte, el artículo 55 del Protocolo I establece:

“1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.

2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias”.

En su comentario a este artículo, la Cruz Roja recurre a una interpretación extensiva del “medio ambiente”, incluyendo no solo los recursos naturales para consumo humano, sino también bosques y vegetación en general, así como toda la flora y la fauna de un sector, y otros elementos biológicos y climáticos<sup>10</sup>. Asimismo-

---

9 Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja al artículo 35 del Protocolo I (1987). Disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=0DF4B935977689E8C12563CD0051DAE4> (Consulta: 21 de abril de 2014).

10 Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja al artículo 55 del Protocolo I (1987). Disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=E20CAD5E1C078E94C12563CD0051DD24> (Consulta: 21 de abril de 2014).



mo, por la palabra “salud” debe entenderse la supervivencia de la población y su integridad genética frente a la amenaza de deformaciones y defectos causados por el uso de armamentos.

Por otra parte, el Protocolo I también confiere una protección indirecta al medio ambiente, al prohibir atacar objetos indispensables para la subsistencia de la población, como cultivos y agua (art. 54.2), así como a instalaciones que puedan desatar fuerzas peligrosas para la población, tales como represas y centrales nucleares (art. 56)<sup>11</sup>.

Por último, cabe señalar que la infracción a los artículos 35 y 55 no se encuentra expresamente regulada en el artículo 85 del Protocolo, sobre infracciones graves que constituyen crímenes de guerra, por lo que, según el principio de legalidad, no es posible colegir un tipo penal a partir de tales prohibiciones.

- d) El Protocolo III de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, de 1980, sobre las Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Armas Incendiarias (art. 2.4)

En lo que aquí interesa, este Protocolo establece en su artículo 2.4 la prohibición de atacar bosques y otra vegetación, a menos que sean usados para ocultar o camuflar a combatientes o a blancos militares, o sean ellos mismos blancos militares. De acuerdo al autor alemán Dieter Fleck, se trata de una disposición que excede los propósitos originales del derecho humanitario (i.e. aliviar el sufrimiento humano y discriminar entre civiles y combatientes), pues protege al medio ambiente en sí mismo. Más aún, se trata de una protección más extensiva que la de ENMOD y el Protocolo I, los cuales regulan solamente la hipótesis de uso “extendido” de armamento, mientras que el Protocolo III se refiere incluso a situaciones de uso focalizado de armas incendiarias<sup>12</sup>.

- e) El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998 (art. 8.b.iv)

El Estatuto de Roma regula los crímenes de guerra cometidos durante conflictos armados internacionales y no internacionales en su artículo 8. El artículo 8.b.iv dispone que será un crimen de guerra, en tanto violación grave de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados de carácter internacional:

“iv) Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o

---

11 SCHMITT, Michael, *op. cit.*, p. 36. FLECK, Dieter. “The Handbook of International Humanitarian Law”. Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 217; 221.

12 FLECK, Dieter, *op. cit.*, p. 159.

daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea”.

Ahora bien, la única disposición referida al daño al medio ambiente en el Estatuto de Roma se encuentra en la sección sobre conflictos internacionales, lo cual es bastante restrictivo si se considera que, tras la Segunda Guerra Mundial, la gran mayoría de los conflictos armados han sido de carácter no internacional.

Además, como se advierte, el Estatuto de Roma conserva los requisitos copulativos de daño grave, extenso y duradero utilizados en el Protocolo I. Pero agrega el requisito adicional, ya sugerido en el Protocolo III, de que el daño no debe ser manifiestamente excesivo en relación a la ventaja militar esperada.

Se puede concluir que en el estado actual del DIH y del Derecho penal internacional convencionales, si bien existe una progresiva regulación de la destrucción del medio ambiente en conflictos armados, lo cierto es que en la minoría de las hipótesis normativas (i.e. conflictos internacionales en que el daño sea extenso, grave y duradero y desproporcionado en relación a la ventaja militar) se puede cometer el crimen de guerra de daño al medio ambiente. De los 21 casos vigentes conducidos ante la Corte Penal Internacional (la gran mayoría de ellos sobre conflictos internos<sup>13</sup>), en ninguno de ellos se ha formulado una acusación por el crimen de guerra del artículo 8.b.iv del Estatuto de Roma.

## **2. *Costumbre internacional***

Como ya fue señalado, el Comité Internacional de la Cruz Roja es considerado actualmente como uno de los organismos internacionales cuyas opiniones son autoritativas en la identificación e interpretación de las normas que regulan los conflictos armados.

En tal calidad, la Cruz Roja publicó en 2005 un estudio en que sistematizó y articuló en enunciados normativos las reglas del derecho internacional humanitario consuetudinario.

Con respecto a la protección del medio ambiente, las reglas 43, 44 y 45 son dignas de mención.

### **a) *Norma 43:***

“Norma 43. Los principios generales sobre la conducción de las hostilidades se aplican al medio ambiente natural:

---

13 [http://www.icccpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx](http://www.icccpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx) (Consultado el 21 de abril de 2014).

- A. Ninguna parte del medio ambiente natural puede ser atacada, a menos que sea un objetivo militar.
- B. Queda prohibida la destrucción de cualquier parte del medio ambiente natural, salvo que lo exija una necesidad militar imperiosa.
- C. Queda prohibido lanzar ataques contra objetivos militares de los que quepa prever que causen daños incidentales al medio ambiente natural que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”.

Esta norma es aplicable tanto a conflictos armados internacionales como no internacionales. En los literales A y B se recoge el principio de necesidad militar, mientras que en la letra C se consagra el principio de proporcionalidad (sobre los principios, véase la sección II.3), esta vez más abocado a la protección del medio ambiente que a la de civiles y no combatientes.

En su comentario a esta regla la Cruz Roja ilustra su fuerza normativa citando a la propia OTAN, la cual en su bombardeo en Kosovo en 1999 alegó haber tomado en consideración todos los daños colaterales, tanto humanos como medioambientales<sup>14</sup>.

b) *Norma 44:*

“Norma 44. Los métodos y medios de hacer la guerra deben emplearse teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente natural. En la conducción de las operaciones militares, han de tomarse todas las precauciones que sean factibles para no causar daños incidentales al medio ambiente o reducirlos, al menos, todo lo posible. La falta de certeza científica acerca de los efectos de ciertas operaciones militares sobre el medio ambiente no exime a las partes en conflicto de tomar tales precauciones”.

Esta norma combina los principios conocidos en derecho ambiental como preventivo (primera frase) y precautorio (segunda frase). Según la Cruz Roja, solo resultaría aplicable indubitadamente a los conflictos internacionales, con ciertos indicios de recepción en la práctica de los conflictos internos<sup>15</sup>.

c) *Norma 45:*

“Norma 45. Queda prohibido el empleo de métodos o medios de guerra concebidos para causar, o de los cuales quepa prever que causen daños exten-

---

14 DOSWALD-BECK, Louise y HENCKAERTS, Jean-Marie, *op. cit.*, p. 146.

15 *Ibid.*, p. 148.

sos, duraderos y graves al medio ambiente natural. La destrucción del medio ambiente natural no puede usarse como arma”.

Esta norma, aplicable solo a conflictos armados internacionales pero con proyección a los internos, según la Cruz Roja, recoge los requisitos que debe tener el daño medioambiental para limitar los métodos o medios de combate (i.e. extensos, duraderos y graves), ya contenidos en el Protocolo I y el Estatuto de Roma. Además, reitera la prohibición de la destrucción del medio ambiente como arma, ya consagrada en ENMOD, y sustraída de lo que en algunas legislaciones nacionales ha sido tipificado como “ecicidio”, esto es, la destrucción deliberada del medio ambiente en conflictos armados<sup>16</sup>.

La Cruz Roja también destaca que esta regla es absoluta, en el sentido de no estar calificada por consideraciones de necesidad militar o de proporcionalidad. Es por esto, en parte, que existen importantes “objeto persistentes” a esta regla consuetudinaria, en especial en relación al uso de armas nucleares, tales como Estados Unidos, Reino Unido y Francia<sup>17</sup>.

### 3. Principios generales del derecho

Marco Sassòli, destacado académico miembro de la Cruz Roja, ha resumido los principios que rigen al derecho internacional humanitario –y que subyacen a su variedad de normas convencionales y consuetudinarias– como sigue: (i) Humanidad o alivio del sufrimiento humano; (ii) Necesidad militar que justifique el causar daños; (iii) Proporcionalidad entre la ventaja militar obtenida y los daños causados; (iv) Distinción entre civiles y combatientes; (v) Prohibición de causar sufrimiento innecesario; y (vi) No atención a las causas de la guerra (*ius ad bellum*) para aplicar las normas que rigen el conflicto (*ius in bello*)<sup>18</sup>. Si bien ninguno se refiere explícitamente al medio ambiente, el principio de distinción entre blancos civiles y blancos militares deviene en las normas que prohíben atacar recursos para el consumo de la población civil (art. 54, Protocolo I; artículo 14, Protocolo II), como cultivos y reservas de agua, así como en la prohibición de atacar instalaciones que contengan fuerzas peligrosas, tales como represas y centrales eléctricas (art. 56, Protocolo I; art. 15, Protocolo II). De este modo, se protege el medio ambiente indirectamente, en la medida que sea funcional al consumo humano.

Mención aparte merece la llamada “cláusula de Martens”, una disposición de antiguo cuño en el derecho internacional humanitario –ya incluida en las Regulaciones de La Haya sobre guerra terrestre de 1907 y luego reiterada en el art.

16 *Ibid.*, p. 157.

17 *Ibid.*, pp. 151; 157.

18 SASSOLI, Marco y BOUVIER, Antoine, *op. cit.*, p. 115.

1.2 del Protocolo I de 1977– que establece que, ante la falta de norma convencional expresa, los civiles y combatientes de todos modos quedan protegidos por los “principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública”. Esta cláusula es reiterada en las Guías de las Naciones Unidas para los Manuales Militares y la Instrucción sobre la Protección del Medio ambiente en tiempos de Conflicto Armado, de 1994 (vid. *Infra*, sección II.6), específicamente en el numeral 7, que reza: “En los casos no contemplados por las normas de acuerdos internacionales, el medio ambiente queda bajo la protección y el imperio de los principios de derecho internacional derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública”.

#### **4. *Jurisprudencia internacional***

En su Reporte de 1950, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas indicó a la jurisprudencia como una de las formas de evidenciar la existencia de una costumbre de derecho internacional.

Probablemente el dictamen más conspicuo emitido por un tribunal internacional acerca del impacto del uso de armamento en el medio ambiente sea la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996, acerca de la Legalidad del Uso o la Amenaza del Uso de Armas Nucleares<sup>19</sup>. Estos medios de combate son de relevancia medioambiental en el entendido que poseen la capacidad de destruir completamente el medio ambiente donde se desenvuelven los seres vivos, lo cual plantea serios problemas desde la perspectiva de la justicia intergeneracional, propia del principio del desarrollo sostenible<sup>20</sup>.

En el párrafo 29 de la mencionada Opinión Consultiva, la Corte reconoció que el medio ambiente no es una mera abstracción, sino que es el “espacio vivo, la calidad de vida y la salud de los seres humanos, incluyendo a las generaciones futuras”. Más aún, la Corte incluso afirma que “la existencia de una obligación general de los Estados de asegurar que las acciones dentro de su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros Estados o de otras áreas más allá del control nacional es actualmente parte del corpus del derecho internacional de protección del medio ambiente”.

Reiterando el Principio 24 de la Declaración de Río, la Corte sostiene que los Estados deben incorporar consideraciones medioambientales en su cálculo sobre la necesidad militar y la proporcionalidad durante los conflictos armados (párr. 30). La Corte además reitera los artículos 35 y 55 del Protocolo I (párr. 31)

---

19 ICJ. “Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”. 1996, párrs. 29-33.

20 AIRAKSINEN, Timo. “War against the environment”, en: *Current Research on Peace and Violence*, vol. 8, no. 1 (1985), p. 38.

y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Protección del Medio Ambiente en Tiempos de Conflicto Armado, de 1992 (párr. 32).

Sin embargo, la Corte considera que el derecho inherente a la legítima defensa de los Estados, consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, no se puede ver limitado por las obligaciones medioambientales del Estado (párr. 30). No obstante, la Corte concluye que “mientras el derecho internacional existente en relación a la protección del medio ambiente no prohíbe específicamente el uso de armas nucleares, indica factores medioambientales importantes que deben ser tomados en cuenta apropiadamente en el contexto de la implementación de los principios y reglas jurídicas aplicables en los conflictos armados” (párr. 33).

Posteriormente, en el caso contencioso sobre el Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros<sup>21</sup>, la misma Corte evocó el razonamiento de la Comisión de Derecho Internacional en torno al estado de necesidad como causal de eximición de responsabilidad internacional. En particular, tal eximente se configuraría cuando el Estado debe resguardar un “interés esencial” frente a un peligro grave e inminente. La Comisión y la Corte consideran como una clase de interés esencial para un Estado la preservación ecológica de todo o parte de su territorio. En consecuencia, ante un peligro grave e inminente para dicha integridad ecológica, un Estado podría eximirse de responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones internacionales.

Finalmente, tratándose del uso de armas que contenían uranio durante los bombardeos de la OTAN en Kosovo, en 1999, el Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia concluyó, en uso del argumento *a fortiori*, que si las armas nucleares no habían sido del todo proscritas por la Corte Internacional de Justicia, con mayor razón no podía ser declarado contra el derecho internacional el uso de medios menos nocivos, como los utilizados por la OTAN<sup>22</sup>.

## 5. Doctrina

La fuente descrita como “las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones” (art. 38.1.d del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia) es de uso frecuente en el derecho internacional<sup>23</sup>. Aunque de cierto modo implícita a lo largo de la presente investigación, vale la pena indagar en esta fuente, en la forma de las opiniones de los internacionalistas Richard Falk, Hans-Peter Gasser y Michael Schmitt.

21 ICJ. “Gabčíkovo-Nagymaros Project” (Hungary v. Slovakia). 1997, párr. 53.

22 Informe Final del Comité para Investigar el Bombardeo de la OTAN en la ex Yugoslavia al Fiscal, párr. 26. Disponible en <http://www.icty.org/sid/10052> (visitado el 1 de julio de 2014).

23 BROWNLEE, Ian, *op. cit.*, p. 43.

Reflejando las preocupaciones propias de la Guerra Fría, Richard Falk sostuvo en 1983 que las armas nucleares, no obstante la precisión con que se llegasen a utilizar, de todas formas provocarían efectos desproporcionados en el medio ambiente y en el suministro alimenticio del planeta. Por esto, Falk concluye que este tipo de armas sencillamente no puede sino ser usado de manera indiscriminada y por eso deberían estar prohibidas<sup>24</sup>.

Por su parte, Hans-Peter Gasser afirma que, así como el derecho de los derechos humanos continúa vigente en general en tiempos de guerra, las normas del derecho internacional que protegen al medio ambiente tampoco son abrogadas ni suspendidas por la circunstancia de existir un conflicto armado, sino que conservan pleno vigor<sup>25</sup>.

Por último, tras pasar revista al estado del derecho convencional y consuetudinario sobre la materia al año 1999, Michael Schmitt critica la vaguedad de los términos utilizados en las diversas convenciones (tales como daño “extenso”, “grave” y “duradero”). Además señala la necesidad de encontrar un equilibrio entre el nivel de daño ambiental tolerable en conflictos armados y los valores comunitarios que muchas veces dichos conflictos armados intentan resguardar, siguiendo una línea de pensamiento ambiental más antropocéntrica. En tal sentido, Schmitt propone que se incluyan dentro de los “bienes civiles” protegidos por el derecho humanitario al terreno, el aire, la flora, la fauna, la atmósfera, la alta mar, etc., es decir, elementos ambientales funcionales al desarrollo del ser humano. Finalmente, este autor previene acerca de la falta de eficacia a la que están condenados los instrumentos internacionales que, como el Protocolo I, no cuentan aún con la ratificación de los Estados Unidos, si bien admite que las consideraciones ambientales han ido permeando gradualmente el *ethos* militar a fines del siglo XX<sup>26</sup> (Schmitt poseía, a la sazón, el rango de Teniente Coronel en la Fuerza Aérea de Estados Unidos).

## **6. Otras fuentes: Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y declaraciones internacionales**

No bien había concluido la Guerra Fría y se comenzaba a instalar un consenso geopolítico en materias de seguridad internacional, el Consejo de Seguridad emitió su dictamen vinculante en relación a las implicancias medioambientales que la invasión a Kuwait llevada a cabo por Irak traería para este último Estado. En su Resolución 687 de 1991, el Consejo de Seguridad declaró que Irak era responsable bajo el derecho internacional de todo daño y pérdida, incluyendo

---

24 FALK, Richard. “Is Nuclear Policy a War Crime?”, en: Human Rights, vol. 1, no. 1 (1983), pp. 54-55.

25 GASSER, Hans-Peter, *op. cit.*, p. 638.

26 SCHMITT, Michael, *op. cit.*, pp. 25-67.

daños medioambientales y deterioro de recursos naturales, como consecuencia de su invasión ilegal y ocupación de Kuwait (párr. 16). La Asamblea General de la ONU también manifestó su preocupación por el impacto ambiental de aquella guerra (Res. 46/216 de 1991; Res. 47/151 de 1992). Incluso la Asamblea General declaró el 6 de noviembre como el día internacional de la prevención de la explotación del medio ambiente en la guerra (Res. 56/4 de 2001).

En cuanto a las declaraciones de la Asamblea General, si bien carecen de fuerza vinculante, tienen fundamental importancia, tanto para la identificación de una *opinio iuris* que podría formar parte de una costumbre internacional en gestación o existente, cuanto como antecedente para la celebración de tratados internacionales ulteriores, tal como aconteció con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en relación a los Pactos Internacionales de 1966.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, existen importantes declaraciones referidas a la protección del medio ambiente:

a) *Carta Mundial de la Naturaleza (1982)*

Aprobada por la Resolución 37/7 de la Asamblea General de la ONU, la Carta contiene dos disposiciones relevantes sobre protección del medio ambiente en tiempos de guerra: el Principio 5 reza “La naturaleza será protegida contra la degradación producida por la guerra u otras actividades hostiles”. Más adelante, el Principio 20 dispone que las “actividades militares que dañen la naturaleza deben ser evitadas”.

b) *Declaración de Río (1992)*

Como fue señalado en la introducción de este trabajo, el Principio 24 de la declaración de Río establece:

“La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario”.

c) *Guías de las Naciones Unidas para los Manuales Militares y la Instrucción sobre la Protección del Medio ambiente en tiempos de Conflicto Armado (1994)*

En su Resolución 49/50 de 1994, la Asamblea General de la ONU aprobó directrices que los Estados pueden adoptar voluntariamente para la formación de sus profesionales de las armas en la protección del medio ambiente. Las Guías contienen principios tales como el de distinción entre objetivos civiles y militares



y la proporcionalidad (Principio 4); la necesidad militar (Principio 8); la protección de la vegetación y los recursos naturales para el consumo de la población (Principio 9); la prohibición de medios y métodos de combate que provoquen un daño extenso, duradero y grave en el medio ambiente y por tanto en la salud y supervivencia de la población (Principio 11); la prohibición del uso militar del medio ambiente que provoque daños graves, extensos y duraderos (Principio 12); la prohibición del ataque al medio ambiente como represalias (Principio 13); la responsabilidad personal de quienes dañen al medio ambiente y la responsabilidad de los comandantes militares (Principio 20); entre otros.

### **III. La protección del medio ambiente en la normativa de las Fuerzas Armadas chilenas**

Siendo el sistema chileno uno de carácter dualista vis-à-vis el derecho internacional (art. 54.1 Constitución Política de la República de Chile), las disposiciones del derecho internacional humanitario que protegen al medio ambiente en tiempos de conflicto armado deben ser traducidas a la normativa nacional. A continuación se analizará brevemente la normativa orgánica y penal que rige a las Fuerzas Armadas chilenas en relación a la protección del medio ambiente.

#### **1. Normativa orgánica de las Fuerzas Armadas chilenas**

A nivel general, el artículo 22 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente dispone que “Las instalaciones militares de uso bélico se regirán por sus propias normativas, en el marco de los objetivos de la presente ley”. Entre dichos objetivos se cuentan el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental (art. 1).

Pues bien, el Ejército de Chile ha incorporado a su institucionalidad desde la década de 1990 diversos órganos encargados de la protección del medio ambiente en el desarrollo de las labores de la defensa nacional<sup>27</sup>. En efecto, en 1992 se creó el Comité Permanente del Ejército para el Estudio de Materias sobre el Medio Ambiente. En 1993 dictó la Política Institucional del Medio Ambiente, la cual ha sido objeto de diversas actualizaciones. Entre los objetivos de dicha política destacan la producción limpia y la minimización del impacto ambiental, la capacitación del personal en materias medioambientales, el manejo de residuos contaminantes y la contribución logística y asistencia en situaciones de desastres naturales<sup>28</sup>.

---

27 ÁLVAREZ, Gonzalo. “El medio ambiente como un problema de seguridad. Desafíos para Chile”. Santiago, ANEPE, 2008, p. 71.

28 *Ibid.*, p. 74.

Posteriormente se creó el Departamento de Prevención de Riesgos y Medio ambiente o PRIMAE (2007) y el Centro Ambiental y de Proyecto Piloto de Eficiencia Energética del Ejército (2008)<sup>29</sup>.

En cuanto a la normativa, el Ejército ha implementado las Normas ISO 14000 para la protección del medio ambiente según estándares técnicos internacionales. También destaca la creación del Reglamento Administrativo Medioambiental en 2004 y el Reglamento del Comando de Ingenieros del Ejército, de 2013. Esta última norma crea el Departamento de Medio ambiente o DEMA, encargado de asesorar al comandante del Comando respectivo en materias de capacitación de funcionarios, comunicación con la comunidad académica civil, forestación, gestión medioambiental antártica, manejo de residuos, reciclaje, sustentabilidad, eficiencia energética, huella de carbono y biodiversidad, entre otras materias (arts. 33-37).

Por su parte, la Armada de Chile creó en 1993 el Servicio de Preservación del Medio Ambiente Acuático y Combate a la Contaminación. También destaca la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional (DIRECTEMAR), entidad que data de la década de 1950.

Esta institucionalidad busca desarrollar los objetivos definidos por el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global y el Comité Oceanográfico Nacional, a nivel local, y por la Comisión Permanente del Pacífico Sur, la Organización Marítima Internacional y el Protocolo de Madrid al Tratado Antártico, sobre Protección Ambiental, a nivel internacional<sup>30</sup>.

Las áreas de acción de la política medioambiental de la Armada son: minimización del impacto ambiental, desarrollo sustentable, monitoreo y protección del medio ambiente y asistencia ante desastres naturales nacionales e internacionales<sup>31</sup>.

En cuanto a la normativa, es digno de mención el Título IX de la Ley de Navegación (DL 2222 de 1978), que prohíbe la contaminación de las aguas nacionales (art. 142), en cumplimiento del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, de 1954, y del Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, de 1972 (art. 143), so pena de incurrir en responsabilidad civil (art. 144) y administrativa (art. 150). También se dictó un Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática en 1994, que desarrolla en mayor detalle en su Título VI la responsabilidad administrativa por la contaminación de las aguas.

La Fuerza Aérea de Chile cuenta con una Subdirección de Seguridad Aeroespacial y Medio ambiente, encargada de elaborar la política medioambiental de dicha rama de las Fuerzas Armadas.

29 *Ibid*, p. 75.

30 *Ibid*., pp. 79-80.

31 *Ibid*., p. 81.

También existe la Dirección de Meteorología de la FACH, la cual es responsable de administrar en Chile las estaciones de monitoreo del calentamiento global<sup>32</sup>. Por su parte, el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH se encarga de elaborar cartas aeronáuticas y planos de manera complementaria a los creados por el Instituto Geográfico Militar y el Instituto Hidrográfico (Ley N° 15.284, art. 2°), tarea fundamental para identificar los deslindes y dimensiones del objeto protegido, el medio ambiente.

Las áreas de acción de la Fuerza Aérea en relación con la protección del medio ambiente son principalmente tres: minimización del impacto ambiental producto de sus actividades –esencialmente contaminación acústica–; reacción y asistencia en caso de desastres naturales, transportando personas y bienes desde y hacia las zonas afectadas; y apoyo logístico y monitoreo de áreas relevantes<sup>33</sup>.

## **2. Normativa penal aplicable a las Fuerzas Armadas chilenas**

El Libro Tercero del Código de Justicia Militar, que describe los tipos penales especiales que pueden ser cometidos por miembros de las fuerzas armadas chilenas, no posee disposición alguna referida a la protección al medio ambiente.

Es tan solo en la Ley N° 20.357 de 2009, que tipifica los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional –para implementar en Chile el principio de complementariedad de tal órgano internacional– que se pueden encontrar tipificados delitos en contra del medio ambiente cometidos en tiempos de guerra. En efecto, el Título II de la Ley, referido a los crímenes y delitos de guerra, protege al medio ambiente de modo directo y de modo indirecto.

Se protege directamente al medio ambiente con el tipo especial del artículo 29 letra e) de la Ley, que castiga con presidio mayor en cualquiera de sus grados a quien, en un conflicto armado internacional, lance un ataque contra obras o instalaciones que contengan fuerzas peligrosas sabiendo que causará “daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente, manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa del conflicto que se prevea”. Este artículo merece dos comentarios. En primer lugar, al igual que en el Estatuto de Roma, el crimen de guerra de daño al medio ambiente solo puede cometerse durante conflictos armados internacionales de acuerdo al derecho chileno. En segundo término, se impone un requisito adicional para la configuración de este tipo, es decir, que el ataque se dirija no solo contra el medio ambiente, sino contra obras o instalaciones que puedan desatar fuerzas peligrosas y que, en conse-

---

32 *Ibid.*, pp. 85-87.

33 *Ibid.*, p. 86.

cuencia, provoquen daño al medio ambiente. Esto no es exigido por el art. 55 del Protocolo I, como ya fue mencionado en la sección II.1.

Por otro lado, el medio ambiente queda protegido indirectamente por medio de la definición de los “bienes protegidos” del artículo 17 letra e), la cual menciona los bienes referidos en los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra (ya analizados en la sección II.1), incluyendo, en consecuencia, al medio ambiente (art. 55 Protocolo I).

De este modo, el artículo 27 de la Ley sanciona con presidio mayor en su grado mínimo a quien destruyere o se apropiare a gran escala de estos bienes protegidos, por causas no justificadas por necesidades del conflicto armado. Si el delito es cometido por medio de incendio o causando grandes estragos, la pena asignada será aquella que disponga el párrafo 9 del Título IX, Libro Segundo, del Código Penal. Por último, el artículo 31 de la Ley también protege indirectamente al medio ambiente al sancionar con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo al que empleare veneno, gases asfixiantes, tóxicos o similares.

Cabe señalar que en el proyecto de nuevo Código Penal, ingresado por mensaje presidencial al Senado el 10 de marzo de 2014, el párrafo 3 del nuevo Título XVII (“Delitos contra la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”), sanciona en su artículo 645.5 con pena de entre 5 y 10 años de cárcel a quien lance un ataque sabiendo que provocará daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente, manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa del conflicto que se prevea. Este nuevo artículo corrige los defectos de la Ley 20.357, pues no distingue entre conflictos armados internos o internacionales, y no exige que se lance un ataque contra instalaciones que contengan fuerzas peligrosas para poder proteger al medio ambiente.

Asimismo, el nuevo artículo 645 sanciona con la misma pena anterior el uso de veneno, gases tóxicos, asfixiantes o similares.

Por último, vale la pena mencionar que los bienes protegidos por el nuevo Título XVII incluirían también al medio ambiente, ya que se alude expresamente a los bienes comprendidos en los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra (art. 648.5 del proyecto de nuevo Código Penal). De este modo, se protegería indirectamente al medio ambiente con el tipo del nuevo artículo 644.1 (destrucción o apropiación de bienes, sancionadas de modo especial si son causadas con incendio o estragos).

#### **IV. Conclusiones**

¿Cuáles son, en definitiva, las disposiciones de derecho internacional y nacional que protegen al medio ambiente en tiempos de conflicto armado y qué tan efectivas son en su cometido? Una breve revista a las diferentes fuentes

de derecho internacional humanitario y del derecho chileno permite concluir que la tendencia es a proteger progresivamente al medio ambiente a contar de la segunda mitad del siglo XX. La respuesta a la parte cuantitativa de la pregunta original queda, en tal sentido, esclarecida. De ello dan cuenta las disposiciones convencionales y legales referidas a la institucionalidad castrense abocada a la protección del medio ambiente, pero sobre todo las de naturaleza consuetudinaria que regulan los conflictos armados.

Sin embargo, en cuanto a la efectividad que pueden llegar a tener dichas normas en la protección del medio ambiente, se puede concluir que la protección jurídica dispensada al medio ambiente en tiempos de guerra es todavía muy débil. En primer lugar, debido a que la Corte Internacional de Justicia considera que el derecho a la legítima defensa –por ejemplo, mediante el uso de armas nucleares– prevalece por sobre consideraciones medioambientales.

Segundo, la protección es débil porque existen importantes objetores persistentes a las normas consuetudinarias medioambientales, especialmente las relativas al uso de armas nucleares, tales como Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

Por último, las hipótesis en las que se puede cometer un crimen de guerra por destrucción del medio ambiente son limitadas en el derecho penal internacional y en el derecho penal chileno, ya que se refieren solamente a los conflictos armados internacionales, que constituyen la minoría de los enfrentamientos en la actualidad.

## Bibliografía

### Libros:

- ALSTON, Philip y GOODMAN, Ryan. "International Human Rights". Oxford, Oxford University Press, 2013.
- ÁLVAREZ, Gonzalo. "El medio ambiente como un problema de seguridad. Desafíos para Chile". Santiago, ANEPE, 2008.
- BROWNLIE, Ian. "Principles of Public International Law". 8a ed. Oxford, Oxford University Press, 2012.
- DOSWALD-BECK, Louise y HENCKAERTS, Jean-Marie. "Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules". Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- FLECK, Dieter. "The Handbook of International Humanitarian Law". Oxford, Oxford University Press, 2010.
- TZU, Sun. "El arte de la guerra". Buenos Aires, Gradifco, 2008.
- SASSOLI, Marco y BOUVIER, Antoine. "How does law protect in war?". Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1999.
- VAN CREVELD, Martin. "The Transformation of War". New York, The Free Press, 1991.

### Artículos:

- AIRAKSINEN, Timo. "War against the environment", en: Current Research on Peace and Violence, vol. 8, no. 1 (1985), pp. 37-43.
- FALK, Richard. "Is Nuclear Policy a War Crime?", en: Human Rights, vol. 1, no. 1 (1983), pp. 18-21; 54-55.
- GASSER, Hans-Peter. "Better Protection of the Natural Environment in Armed Conflict: A Proposal for Action", en: The American Journal of International Law, vol. 89, no. 3 (1995), pp. 637-644.
- MARCHANT, Gastón. "Chile en Operaciones de Cooperación Internacional: Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz". Disponible en [www.cecopac.cl](http://www.cecopac.cl) (visitado el 1 de julio de 2014).
- SCHMITT, Michael. "War and the Environment: Fault Lines in the Prescriptive Landscapes", en: Archiv der Völkerrechts, 37, 1 (1999), pp. 25-67.

**Fallos y opiniones consultivas:**

International Court of Justice. “Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”. 1996.

International Court of Justice. “Gabcíkovo-Nagymaros Project” (Hungary v. Slovakia). 1997.

**Sitios Web:**

[www.icrc.org](http://www.icrc.org)

[www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

[www.icty.org](http://www.icty.org)



# TEMAS DE ACTUALIDAD





---

## ESTADO Y CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: POSIBLES RELACIONES Y COMPLICIDADES<sup>∞</sup>

SONIA ALDA MEJÍAS\*

### RESUMEN

*El objetivo es proponer la debilidad del Estado como un factor, si bien no único, determinante para explicar el nivel de implantación del crimen organizado en América Latina. No hay mucha bibliografía que ponga particular énfasis en este problema, esto puede deberse a que en la medida en que no hay Estados fallidos en América Latina (salvo Haití), el Estado no se considere un factor tan importante para la comprensión y tratamiento de este problema. Sin embargo, es precisamente la debilidad estatal, situación generalizada en la región, la que convierte a los Estados en lugares más atractivos que los Estados fallidos, para la implantación y el desarrollo de las actividades ilícitas del crimen organizado. Esta debilidad puede hacer posible que el Estado acabe protegiendo al crimen organizado. Esta posibilidad contribuye a explicar por qué existe esta particular implantación de la criminalidad organizada en la región. Si bien es preciso diferenciar la situación entre los países latinoamericanos.*

**Palabras clave:** *Crimen organizado; Estados débiles; corrupción; impunidad; instituciones de seguridad, fuerzas armadas.*

### ABSTRACT

*The aim of this article is to propose that the weakness of the state has been a factor although not the only one, but the one that can explain the level of introduction of organized crime in Latin America. There is not much bibliography about this subject focused on this problem, and perhaps because of the fact that there are no failed states in Latin America (besides Haiti), the state is not considered important for the understanding and solution of this problem. Nevertheless, it is*

---

\* Doctora en Historia de América y Licenciada en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad se desempeña en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED (España) como Investigadora principal del área de Seguridad y Defensa en América Latina. [salda@igm.uned.es](mailto:salda@igm.uned.es)

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 300614  
Fecha de aceptación: 231014

*precisely state's weakness, which is a general situation throughout the whole region, that converts Latin American states into more attractive places than the failed states for the implementation and the expansion of illegal activities of organized crime. This weakness can drive the states to a way of protecting the organized crime. This scenario helps to explain why this particular implantation of the crime organized exists in the region. Although it is necessary to differentiate the situation among the Latin-American countries.*

**Key words:** *Organized crime; weak states, corruption; impunity; security institutions, armed forces.*

## Introducción

Se ha convertido en un lugar común afirmar que una de las principales amenazas para la seguridad internacional son los Estados fallidos, los que supelementalmente reúnen las condiciones idóneas para ser refugio y campo de operaciones de terroristas internacionales y de delincuentes vinculados al crimen organizado. Atendiendo a los índices de Estados fallidos, es posible observar que estos se concentran mayoritariamente en África y a bastante distancia se encontraría América Latina, cuyos países no figuran en los primeros lugares de dichos índices, a excepción de Haití<sup>1</sup>. Tradicionalmente ha sido Colombia la que ha sido incluida en este tipo de estudios, pero conforme el Estado ha comenzado a controlar la violencia de la guerrilla su posición ha ido mejorando y todo apunta a que la evolución será positiva.

Ahondando en ello, si tenemos en cuenta los criterios empleados para clasificar a un Estado como fallido, ciertamente América Latina no es África. Máxime si consideramos los avances experimentados por la región en los últimos años. Los datos relacionados con el crecimiento económico, la estabilidad política y los logros en cuestiones sociales no hacen más que corroborar los motivos por los que buena parte de la región no se encuentra en los primeros lugares de estos índices<sup>2</sup>. Sin embargo, la inexistencia de Estados fallidos y los positivos datos que disfruta el área latinoamericana en la actualidad no han impedido que sea una de las regiones con importantes problemas de seguridad, debido a la implantación del crimen organizado. Tanto que mientras que es prácticamente improbable un conflicto interestatal y América Latina es considerada como una región de paz,

---

1 RICE, Susan & PATRICK, Stewart. Index of States Weakness in the Developing World. Washington, The Brookings Institution, 2008, <http://www.brookings.edu/reports/2008/~media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx>; "The Failed States Index, 2013" The Found for Peace, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>, Consultado el 2/10/2014.

2 Para comprobar la prosperidad de la región véase "Bases de datos y publicaciones Estadísticas", [http://Estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://Estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp), Consultado el 2/10/2014

al mismo tiempo, afronta uno de los mayores índices mundiales de violencia. En este caso, aunque también hay que tener muy presente la diversidad regional, lo cierto es que, en mayor o menor medida, la violencia es un problema generalizado y en particular para países como México, Colombia, Venezuela o subregiones como Centroamérica. Pero incluso Brasil pese a ser líder regional y aspirante a convertirse en internacional padece el azote de esta violencia criminal.

El motivo se encuentra en la implantación del crimen organizado, de la organización de maras o pandillas juveniles, vinculadas o no al crimen organizado, y al mismo crecimiento de la delincuencia común. De todas las actividades ilícitas que desarrollan estos grupos criminales, el narcotráfico es el negocio más importante y principal. América Latina es productora de cocaína y abastece a Estados Unidos, vecino y primer consumidor mundial de drogas. Si bien no por ello hay que dejar de mencionar el rentable negocio que supone la demanda europea. Además de región productora y distribuidora, en los últimos años ha empezado a ser consumidora, cuestión que complica aún más la situación<sup>3</sup>.

Planteado cuál es el factor que determina esta violencia, la pregunta es por qué, cuáles son las causas. En este sentido la complejidad del problema impide dar una explicación monocausal, ya que hay muchos motivos y de muy distinta naturaleza, pero no cabe duda que la debilidad estatal es un factor determinante, no solo para explicar las causas sino para entender las limitaciones para combatir estas amenazas. El objetivo es poner de manifiesto hasta qué punto los extraordinarios índices de violencia e inseguridad de la región son producto de la debilidad de las instituciones estatales, en general, y de las relacionadas con la seguridad, en particular. Un problema que, aunque se da en diferentes grados y formas en las distintas repúblicas latinoamericanas, no deja de ser generalizado en toda la región. En efecto, aunque no hay Estados fallidos en América Latina, la debilidad de los mismos puede hacer de sus países un campo más propicio y más atractivo para la implantación y desarrollo de actividades ilícitas que en un Estado fallido. En el contexto de un Estado débil, caracterizado por la falta de institucionalidad y la excepcionalidad ante la ley, el crimen organizado, mediante la corrupción, tiene más posibilidades de influir en las decisiones estatales y de lograr la protección de sus representantes, una cuestión trascendental para su implantación y desarrollo. Sin embargo no es esta la única ventaja, esta debilidad además de protección también asegura la suficiente autonomía para llevar a cabo las diversas actividades ilegales, en la medida en que este Estado no tiene capacidad para controlar todo su territorio<sup>4</sup>. No por ello, sin embargo, ha de suponerse la existen-

3 "World Drug Report". New York, United Nations, 2013.

4 Sobre las deficiencias que buena parte de los Estados, de la región latinoamericana, tienen sobre el control de sus respectivos territorios O' DONNELL. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas", Desarrollo Económico, VOL XXXIII, n° 130, 1993.

cia de una situación de caos, como en un Estado fallido. Pese a haber espacios sin Estado, un Estado débil tiene suficiente capacidad para proporcionar un mínimo de estabilidad, orden e infraestructuras, condiciones también necesarias para el desarrollo de la actividad criminal.

Sin embargo, además de ser un factor que explique el origen de la implantación del crimen organizado, la debilidad estatal es al mismo tiempo el principal obstáculo para su combate. Dicha debilidad se manifiesta en las limitaciones del sistema de justicia, penitenciario y policía, herramientas imprescindibles para enfrentar el crimen organizado. En buena parte de la región estas instituciones se encuentran desbordadas e incapacitadas para afrontar las demandas de seguridad que la ciudadanía exige. En esta situación podrá entenderse que es prioritario el reforzamiento estatal, en general, y el del sistema institucional de seguridad, en particular, bajo los criterios de transparencia y control propios de un Estado democrático. Lamentablemente, hasta el momento, no ha sido el objetivo principal de la mayoría de las políticas aplicadas para combatir el crimen organizado y la delincuencia en general. Lejos de ello se ha recurrido a las fuerzas armadas como principal medio para combatir estas amenazas. Con todo, la aplicación de políticas meramente punitivas y militarizadas, no deja de tener implicaciones que redunden en la debilidad estatal.

### **1. *Cambios económicos, políticos y sociales pero inseguridad y violencia criminal***

Considerando los principales parámetros latinoamericanos, verdaderamente está lejos de ser considerada una región subdesarrollada y paupérrimamente pobre. De hecho en la actualidad es calificada por muchos analistas como un área emergente. América Latina vive su mejor momento desde el punto de vista del Estado de sus democracias y de sus economías, pese a los retos aún pendientes, según apuntan algunas fuentes.

El Latinobarómetro de 2013 revela que los latinoamericanos quieren vivir en democracia, ya que el 79% de los ciudadanos de la región consideran que es el mejor sistema de gobierno<sup>5</sup>. Desde 2007 se ha detectado un crecimiento gradual y sostenido en este sentido<sup>6</sup>. En todos los países la satisfacción con la democracia es superior a décadas anteriores, donde, con mayor o menor intensidad, se puso de manifiesto la falta de apoyo a los regímenes democráticos por parte de la ciudadanía<sup>7</sup>. Pero al apoyo y a la consolidación democrática es preci-

---

5 "Latinobarómetro, 2013". p. 31, [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf). Consultado el 2/10/2014

6 "Latinobarómetro, 2011". <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>. Consultado el 2/10/2014

7 ZOVATTO, Daniel. s.f "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001", <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>. Consultado el 2/10/2014

so sumar el auge económico actual que viven estos países. Los pronósticos que suponían que la región sería particularmente vulnerable a la crisis internacional se equivocaron por completo. Se ha mantenido un crecimiento ascendente entre 2003 y 2010, a excepción de 2009. Y la tasa del 5 por ciento del pasado año permite liderar a América Latina, junto a Asia, la recuperación de los mercados internacionales<sup>8</sup>.

En ese contexto, desde el punto de vista social, la región ha logrado una progresiva reducción de la pobreza tal y como viene observándose, desde 2003, así como de una disminución de los índices de desigualdad, con un aumento en los ingresos de las familias pobres y en el desarrollo de políticas sociales. Según el informe de 2010 de la Comisión Económica para América Latina, la combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas, orientadas a aminorar el impacto de la crisis, permitió reducir la desigualdad en la región, aunque esta sea aún importante<sup>9</sup>.

A esta situación de relativa prosperidad y optimismo actual en materia de seguridad cabe añadir la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal. América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo XX. Los más recientes serían la “Guerra del fútbol” entre Honduras y El Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prolongó durante cinco semanas, siendo los enfrentamientos interestatales más destacables de los últimos años.

No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido, el caso más paradigmático es el de Venezuela y Colombia, pero es también el más extremo y singular. No obstante, algunos observadores, en diferentes momentos de la pasada década, han llegado a hacer cálculos sobre el posible enfrentamiento bélico entre ambos países<sup>10</sup>, se ha demostrado nuevamente la capacidad de la región para recomponer las relaciones entre países y en la actualidad han mejorado ostensiblemente. Más significativo aún fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2009, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC, en territorio ecuatoriano. Pese a las dificultades y las tensiones, incluso a nivel regional que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza.

8 “Estudio Económico 2010-2011”. 2011, CEPAL. <http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Consultado el 2/10/2014

9 *Ibid.*

10 Valga como ejemplo ROMERO, M<sup>a</sup> Teresa. “El frágil y pendular entendimiento entre Venezuela y Colombia”, ARI, n<sup>o</sup> 40, 2008, 09/04/2008, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c5/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e\\_kECjIFcJAwgAykiyinuEGsLk8ev288jPTdUvyI0oBwCJV0Fg/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUipQ2dBek15cUEhL1ICSIAxTkMxTktfMjd3ISEvN18zU0xMTFRDQU01NENOVFEyU0gzMDAwMDAwMA!!/?WCM\\_PORTLET=PC\\_7\\_3SLLLCAM54CNTQ2SH3000000000000\\_WCM&WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI40-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kECjIFcJAwgAykiyinuEGsLk8ev288jPTdUvyI0oBwCJV0Fg/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUipQ2dBek15cUEhL1ICSIAxTkMxTktfMjd3ISEvN18zU0xMTFRDQU01NENOVFEyU0gzMDAwMDAwMA!!/?WCM_PORTLET=PC_7_3SLLLCAM54CNTQ2SH3000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI40-2008). Consultado el 2/10/2014

Todos estos hechos no dejan de ser logros de la región. En este sentido cabría destacar los éxitos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como un organismo capaz de resolver conflictos y de profundizar en el proceso, iniciado desde hace años, de avances en las medidas de confianza mutua.

Sin embargo, la situación descrita no parece suficiente para resolver las amenazas que atraviesan toda la región. Así, mientras las posibilidades de ataque de un enemigo externo son remotas, la violencia criminal ha desbordado a buena parte de los Estados latinoamericanos<sup>11</sup>. Ciertamente los datos proporcionados pueden ser discutibles o dar una imagen engañosa de la región. Son muchos los problemas por resolver en América Latina pese a los antecedentes de crecimiento cuantitativo experimentado en la región en estos últimos años. La permanencia de problemas estructurales obliga a matizar visiones demasiado optimistas, mediante la cual se corre el riesgo de dar por resueltos problemas aún presentes. La pobreza y muy particularmente la desigualdad continúan siendo retos pendientes extraordinariamente importantes. Pese a los datos de crecimiento lo cierto es que América Latina continúa siendo una de las regiones donde hay mayor concentración de la riqueza y por el momento no se ha implantado políticas fiscales capaces de lograr una auténtica redistribución de los recursos<sup>12</sup>. Por tanto esta situación de prosperidad económica, que no es igual en todos los países, solo será decisiva para la región si se emplea para realizar cambios estructurales que aseguren un crecimiento económico sostenido.

A nivel político, la estabilidad es lo más destacable. Bien es verdad que siguen abiertos conflictos armados en diferentes países, como Perú o México, pero su impacto habría ido disminuyendo, respecto a los noventa y la década de 2010<sup>13</sup>. El ejemplo más paradigmático sería Colombia que cumple cincuenta años de conflicto, si bien en este momento guerrilla y gobierno se encuentran en conversaciones de paz. Pese a todo, no es posible dejar de mencionar que la generalización de la democracia en la región no ha significado, en todos los casos, su consolidación. Un problema que ha acabado por alterar la legalidad política como en Honduras (2009) o Paraguay (2012) y que trasciende a la región, en general, donde pese a la celebración periódica de elecciones permanecen problemas es-

---

11 Global Study on Homicide, Vienna, UNITED NATION, Office on Drugs and Crime, 2013, [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf). Consultado el 2/10/2014

12 "Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible", CEPAL, 2014. [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35\\_Pactos\\_para\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf). Consultado el 2/10/2014

13 En el caso de México se está haciendo referencia al Ejército Zapatista de Liberación que se inició en 1994, liderado por el Subcomandante Marcos y que tuvo un gran impacto mediático. Sin embargo en 2005 abandonó las armas y en la actualidad carecen de visibilidad política. El otro movimiento es el de Sendero Luminoso, en Perú, que mantiene ciertos focos de actividad pero es un movimiento minoritario y sin representatividad. Otro movimiento revolucionario activo sería el Ejército Popular Paraguayo, que igualmente sería un movimiento marginal, en este momento.

estructurales en relación a la fundamentación y al funcionamiento de la democracia, en definitiva, a su calidad<sup>14</sup>.

Sin duda que todos estos factores de una manera u otra han contribuido a que la región sea una de las más violentas del mundo<sup>15</sup>. La comparación con indicadores medios de otras regiones del planeta ponen de manifiesto la magnitud del problema en América Latina. Mientras que en las Américas (incluyendo Estados Unidos y Canadá) se concentra el 31 por ciento del número total de homicidios que ocurrieron en 2012, en Europa es el 5 por ciento y en Oceanía el 1%. Solo África supera las cifras americanas con un 36 por ciento<sup>16</sup>. Las guarismos son particularmente alarmantes en América Central. Honduras tiene una tasa de 81,88 homicidios por cada 100.000 habitantes, en 2010, de 69,18 en El Salvador y de 41,46, en Guatemala. Fuera de la subregión cabría destacar también las cifras de homicidios en Venezuela, donde en 2009 hubo 49,27 homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes, Brasil con 20,97 o México con 18,60, entre otros países<sup>17</sup>. Estos dos últimos casos presentan cifras sensiblemente menores pero continúan siendo muy altas.

Aunque los niveles de violencia son diferentes, quien los alimenta fundamentalmente, además de la criminalidad común, es el crimen organizado. México, Colombia y Centroamérica son algunas de las repúblicas y subregiones particularmente afectadas por esta lacra. Si bien también habría que establecer importantes diferencias entre estos países. De hecho, pese a las comparaciones entre Colombia y México, y a las similitudes encontradas por algunos analistas, no parece que pueda hablarse de la colombianización de México. En la república mexicana los niveles de violencia y desorden están focalizados en lugares muy concretos y la violencia no se ha generalizado por todo el país<sup>18</sup>. Por su parte, en Centroamérica, a diferencia del llamado triángulo norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), Costa Rica o Nicaragua no se encuentran en la misma situación,

14 O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, número 1, 1994 y del mismo autor y "Revisando la Democracia Delegativa", 2010, <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=3794> Consultado el 2/10/2014

15 ROMANO, Ignacio (coord.). "Informe: el ranking de la violencia en América Latina. Una de las regiones más violentas del planeta". 2005, <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/argentina/documentos/ranking.pdf>. Consultado el 2/10/2014 y WAILSELFISZ, Julio. Mapa da violencia: Os jovens de América Latina. Rio de Janeiro, UNESCO- Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008.

16 Global Study on Homicide, United Nations on Drug and Homicide, UNODC, 2011. p. 9, [http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf). Consultado el 2/10/2014

17 "Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA", <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicadoresdetails.aspx?lang=es&indicator=17>. Consultado el 2/10/2014

18 BENÍTEZ, Raúl. "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional". En MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010, Bogotá, Friedrich Ebert, 2010. 173-186 pp.



aunque también sufran este problema<sup>19</sup>. Pero indudablemente y pese a las diferencias, en cuanto a su dimensión y a las formas de afrontarlo, el crimen organizado es un problema que afecta, de manera determinante, a las instituciones estatales y a la sociedad, en su conjunto, en toda el área.

## **2. Caracterización del crimen organizado**

La multitud de definiciones desarrolladas para caracterizar el crimen organizado pone de manifiesto la complejidad de este fenómeno. Las décadas de debate no han contribuido a llegar a demasiados acuerdos respecto a su significado e implicaciones. La razón, en buena parte, se explica por las diferentes perspectivas aplicadas para su caracterización. Hay autores que han prestado atención fundamentalmente a la estructura organizativa de los grupos criminales, otros enfoques teóricos se han centrado en el sistema de relaciones sociopolíticas en el que opera y, a grandes rasgos, cabría diferenciar una última tendencia preocupada fundamentalmente por la actividad ilegal desarrollada para cubrir la demanda del mercado<sup>20</sup>. Sin embargo, el desarrollo de estas definiciones, unas al margen de las otras, no han resistido el estudio de casos reales. Frente a estas perspectivas unidimensionales, la dificultad del fenómeno obliga a adoptar definiciones multidimensionales que consideren diferentes aspectos para poder abordar la complejidad de la criminalidad organizada, considerando la multiplicidad de grupos criminales, sus distintas características organizativas y sus múltiples actividades y mercados ilegales.

Contemplando todos esos factores, y adoptando una perspectiva multidimensional, el crimen organizado puede ser definido como “un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos y que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia, por el uso de la violencia”<sup>21</sup>. Dentro de esta amplia definición cabría distinguir por complejidad y tamaño a muy diferentes organizaciones que irían desde las pequeñas agrupaciones criminales a las grandes mafias o cárteles. En esta gradación el

---

19 La tasa de homicidios en Nicaragua y Costa Rica es de 13,48 y 11,36, respectivamente, véase Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17>.

20 Para una revisión de las definiciones de crimen organizado, RESA NESTARES, Carlos. (a) “Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias”. s. f.. [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html). Consultado el 2/10/2014.

21 FLORES PÉREZ, Carlos. “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”, p. 46, [projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc](http://projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc). Consultado el 2/10/2014

mayor poder de cada organización se traduce en la complejidad de su organización, en su capacidad de tener control sobre un territorio. Las actividades del crimen organizado se concentran fundamentalmente en el suministro y distribución de servicios y bienes ilegales de muy diferente naturaleza, de los cuales el narcotráfico es el más importante y rentable de todos ellos. Este es un sustancioso negocio al que están asociados otros, como el tráfico de personas, inmigrantes, prostitución, el tráfico de órganos, de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos...<sup>22</sup>.

Las posibles combinaciones de todos los factores enumerados permitiría contemplar la diversidad de organizaciones criminales que se reproducen en la realidad, sin embargo más allá de la estructura concreta de cada organización, de las relaciones que establezcan y de las actividades que puedan desempeñar, hay una constante definitoria en todas ellas: la existencia de vínculos de protección con la autoridad política<sup>23</sup>. Esta es un condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado<sup>24</sup>. Esta vinculación y complicidad con representantes del Estado precisamente persigue protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo y de otros agentes externos potencialmente nocivos para la continuidad y la expansión de sus actividades. Esta eventual protección se obtiene fundamentalmente por dos vías: por la intimidación que provoca la utilización de la violencia o la amenaza de usarla y por la vía de la corrupción que inhabilite la actuación del Estado o de la sociedad civil<sup>25</sup>.

Con este apoyo estatal se pretende eludir el cumplimiento de la ley. En la medida que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y por tanto sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estos vínculos con representantes del Estado, asegurando así su complicidad<sup>26</sup>. Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de estas están basadas en la corrupción. Así se establecen nexos de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de ligazón se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público. Las relaciones clientelares y la

22 MAGAZ ÁLVAREZ, Ricardo (ed.). Crimen organizado transnacional y seguridad. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2011; HERNÁNDEZ MILIAN, Janiro. El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano. Fundación Friederich Ebert, México, 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07602.pdf>. Consultado el 2/10/2014

23 GEFFRAY, Christian, "Drug Trafficking and the State". En Globalization, Drugs and criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico. Management of Social Transformation, UNESCO.

24 LUPSHA, Peter. "Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective", En Law Enforcement Intelligence Analysis Digest, Winter, 1988. 2p.

25 RESA NESTARES, Carlos. (b) "Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada". s. f., [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text1.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text1.html). Consultado el 2/10/2014

26 FLORES PÉREZ, Carlos. El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática, México, CIESAS, 2009. 89-90pp.

corrupción son las principales herramientas para asegurar dicha protección, que no siempre se establecen de manera voluntaria, sino a través de la coacción o la violencia, otro aspecto característico del crimen organizado.

Respecto a la violencia, o cuanto menos a la capacidad para poder usarla, esta se ejerce contra los mismos miembros del grupo, frente a otros rivales o frente al Estado<sup>27</sup>. El ciudadano tampoco se libra de esta violencia que padece cotidianamente de muy diferentes maneras: robos, secuestros, asesinatos... No obstante, la violencia no solo es una forma de lograr protección e ingresos, sino también un medio para poner de manifiesto el poder acumulado. En ocasiones, más allá del ejercicio de la violencia, cabe destacar la forma en la que se ejerce, ya que el particular ensañamiento y crueldad con la que se lleva a cabo no dejan de ser mensajes presuntuosos sobre el poderío criminal. Ejemplos sobre ostentación de fuerza expresados mediante actos violentos son muy frecuentes por parte de los carteles mexicanos<sup>28</sup>.

Las particulares relaciones que establecen el crimen organizado con el Estado dan lugar a que haya entornos más propicios para aquel. Ciertamente, este se ha implantado en todo el mundo, sin embargo, si atendemos a las relaciones de protección y complicidad entre el Estado y el crimen organizado, como característica fundamental para su progreso, la fortaleza o la debilidad estatal ha de contemplarse como un factor determinante para comprender el grado de implantación del crimen organizado. De hecho, hay autores que establecen una relación inversamente proporcional entre la fortaleza del Estado y el crimen organizado<sup>29</sup>. De acuerdo a este planteamiento, a mayor solidez estatal, menores posibilidades de implantación criminal. Si además de fuerte el Estado es democrático, la resistencia a la penetración del crimen organizado podrá ser mayor. En este caso, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, la aplicación de la ley y los altos niveles de transparencia disminuyen las posibilidades de desarrollarse nexos de cooperación entre el crimen organizado y los representantes estatales. Por el contrario, en Estados débiles con democracias no consolidadas, la carencia de efectividad de los mecanismos de control y de transparencia, así como la falta de aplicación del imperio de la ley para todos los ciudadanos y todo el territorio proporciona espacios para las relaciones clientelares y personales, empleadas para lograr, a través de la corrupción, la protección estatal<sup>30</sup>. Este planteamiento

---

27 DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y ANDREA, Giménez-Salinas. *Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona, Ariel, 2010. 285-287 pp.

28 VV.AA, "Narco mensajes, inseguridad y violencia: Análisis heurístico sobre la realidad mexicana", *Historia y Comunicación Social*, Vol. 18 (2013).

29 WILLIAMS, Phil y GODSON, Roy. "Anticipating Organized and Transnational Crime" en "Crime, Law and Social Change", Kluwer Academic Publisher, Países Bajos, 2002.

30 Esta no pretende ser una relación mecánica, sino flexible, Bajo esta perspectiva, es posible constatar ejemplos dentro de la misma región. En países como Chile, Uruguay y Costa Rica donde la democracia y los mecanismos de control y transparencia están más desarrollados, los índices de violencia e implantación

permite comprender el proceso de implantación del crimen organizado en América Latina, donde los Estados, en mayor o menor medida, presentan estructuras estatales débiles. Un escenario que configura un campo abonado para la implantación del crimen organizado.

### **3. *La debilidad estatal***

No hay una respuesta sencilla cada vez que se formula la pregunta sobre las causas de esta violencia y de la implantación del crimen organizado. Persistentemente, desde mediados de los noventa, se ha insistido en la importancia de los factores económicos para explicar la evolución ascendente que ha experimentado la violencia criminal<sup>31</sup>. Aunque la falta de desarrollo ha sido considerada como una causa fundamental, es evidente que el problema no puede explicarse únicamente por la pobreza. Máxime ahora cuando, pese a la persistencia de problemas estructurales, es innegable la mejora de la situación social y económica, al menos en determinados países. De hecho no siempre los mayores índices de violencia coinciden con los países más pobres o al menos no siempre. Tanto Brasil, líder de la región y potencia emergente, con un enorme potencial económico y una prometedora proyección internacional, como Guatemala, uno de los países más pobres, se encuentran afectados por la violencia criminal. La comparación es difícil por la dimensión de las diferencias entre ambos países, pero también en Brasil, aunque por supuesto no en la misma medida, este problema no deja de tener considerable gravedad, aunque sus repercusiones, por razones obvias, sean diferentes en un país y otro.

Bien es cierto que existen repúblicas donde dichos índices de inseguridad y violencia no son tan altos, o al menos no tan altos, como en Chile o Costa Rica. Ambos casos son países que destacan por su nivel de crecimiento y bienestar respecto al resto de la región. Por el contrario, también Bolivia o Nicaragua poseen índices de inseguridad y de violencia inferiores a sus vecinos más próximos y sin embargo se encuentran entre los países latinoamericanos más pobres<sup>32</sup>.

---

del crimen organizado son menores. Sin embargo, si, por el contrario, consideramos el triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), donde la consolidación democrática y la debilidad institucional es mayor, es posible comprobar que el crimen organizado ha logrado controlar importantes áreas de territorio y del propio Estado.

31 Véase las principales corrientes que han planteado esta relación VILLARESPE, Verónica, SÁNCHEZ, Armando y ESPÍNDOLA, Mildred, "Pobreza e inseguridad. El viejo debate entre desarrollo y represión: Un enfoque empírico, Instituto de Investigaciones jurídicas", 2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3114/31.pdf>. En este mismo sentido, KRUIJT, Dirk. "Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados, Pensamiento Iberoamericano, n° 2 (2008), pp. 55-70, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoiberoamericano-73.pdf>. Consultado el 2/10/2014

32 La imposibilidad de relacionar de manera mecánica la pobreza con la inseguridad, se puede constatar si se cruzan los datos económicos proporcionado por Index of State Weakness in the developing world, 2008. Consultado el 2/10/2014

Esta comparación pone de manifiesto la complejidad del problema y la imposibilidad de explicarlo mediante un único factor. Es preciso tener en cuenta numerosas variables de diferente naturaleza. De manera que, sin negar la influencia que ejercen los factores económicos y sociales y muy particularmente, más que la pobreza, la desigualdad, es preciso también tener presente la debilidad estatal y en consecuencia la deficiencia e incapacidad institucional para combatir el crimen organizado.

El caso boliviano, ya mencionado, podría ser un buen ejemplo. La existencia de índices de violencia menores, si bien ponen de manifiesto que los factores económicos no siempre explican la proliferación de la delincuencia, en cualquier caso el dato no significa que haya mayor fortaleza estatal, ni necesariamente una menor implantación del crimen organizado. Este es un país donde operan organizaciones criminales colombianas (cartel del norte del Valle y FARC), brasileñas (Primer Comando Capital (PCC) y Comando Vermelho), mexicanas (Zetas y cartel de Sinaloa), peruanas (Sendero Luminoso y MRTA) y mafia rusa dedicadas a la producción y comercialización de cocaína<sup>33</sup>. Y, de hecho, su establecimiento y actividad ilegal en buena parte se explica por las deficiencias de un marco legal, institucional y coercitivo por parte del Estado para poder enfrentar, dada su debilidad, estas prácticas ilegales. Generalmente la violencia viene determinada por el nivel de fragmentación y competencia entre los grupos criminales por espacios de poder o de negocio. Esta situación puede complicarse si se ponen en práctica ofensivas estatales particularmente agresivas para combatir a grupos criminales, ya que estos pueden actuar con más violencia y corrupción. Este es el caso de México, donde la ofensiva gubernamental, la llamada guerra contra las drogas generó, desde 2006, más violencia, corrupción y fragmentación de los carteles<sup>34</sup>. Por tanto los índices de menor violencia, en Bolivia, podrían revelar una baja conflictividad entre las bandas criminales, así como la incapacidad del Estado para desplegar ofensivas de tal magnitud que provoquen una reacción particularmente violenta, por parte de dichas bandas. De hecho, más que amenaza, el Estado, en

---

33 CAMPERO, José Carlos. "El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia". En NIÑO, Catalina (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friederich Ebert-ILDIS, Quito, 2012.

34 BUSCAGLIA, Edgardo, "la paradoja mexicana de la delincuencia organizada ¿Más policías... más violencia organizada... Más corrupción... ¿Hasta dónde?", s.f., <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/2.pdf>. Consultado el 2/10/2014. BENÍTEZ, Raúl *et al.* *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. México D. F., Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009 y BENÍTEZ, Raúl. "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional". En MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert, 2010, 173-186 pp.

muchas ocasiones, sería cómplice, tal y como ponen de manifiesto los casos de corrupción<sup>35</sup>, un síntoma más de la debilidad estatal<sup>36</sup>.

En definitiva, sin negar la importancia de otros factores, la debilidad estatal parece un factor determinante para explicar la implantación del crimen organizado, ello es debido a que si la protección estatal se ha entendido como esencial para su progreso, sin duda un Estado débil proporciona el mejor escenario posible para prestar dicha protección. Esta posibilidad solo puede contemplarse si se parte del supuesto de que no toda la realidad se ajusta al modelo weberiano de Estado, tal y como ocurre en América Latina<sup>37</sup>. En estos casos, el Estado calificado comúnmente como débil se caracteriza en la región, según Walkmann<sup>38</sup>, por:

1. No ostentar plenamente los poderes que le son propios, como el monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza.
2. Carecer del control de todo el territorio nacional y en las zonas donde tal representación existe, su debilidad impide el establecimiento del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos.
3. Incapacidad para lograr que no sean sus mismos representantes quienes contravengan las leyes. De manera que policías, jueces y otras instituciones relacionadas con la seguridad, no tendrán reparo en violar la legalidad, a cambio de una compensación económica.

Bajo estas limitaciones<sup>39</sup> para imponer la legalidad y establecer la primacía del bien general, necesariamente se favorecen los valores y las normas basadas en el particularismo y las relaciones personales. Por ello, lo más característico es la excepcionalidad ante la ley frente al principio de aplicación general. De ahí

35 Valga como ejemplo de corrupción el caso del ex General Sanabria Oropesa ex comandante de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), fue condenado, en 2011, por la justicia de Estados Unidos a 14 años de prisión por participar en el tráfico de drogas hacia este país.

La imputación a Sanabria Oropesa, ex jefe antidrogas y miembro del Centro de Inteligencia y Generación de Información (*Cigein*) del Ministerio de Gobierno boliviano, apuntó a que iba a concretar un negocio de US\$5,6 millones mediante el envío de 2,8 toneladas de cocaína al mercado de Miami, Estados Unidos. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/ex-general-boliviano-rene-sanabria-es-condenado-14-anos-de-prision-en-eeu>. Consultado el 2/10/2014.

36 Pese a la afirmación realizada no pretende establecerse una relación universal y mecánica entre los niveles de violencia y el grado de debilidad estatal. Hay muchos factores que explican los índices de violencia y no siempre son los mismos, en todos los países, pero sin duda es un factor fundamental. ALDA, Sonia, "La vulnerabilidad del Estado como causa para la implantación del crimen organizado", *Foreign Affairs. Latinoamérica*, Vol. 14, N° 1, enero-marzo, 2014, pp. 57-64.

37 MIGDAL, Joel S.. *Estados débiles, Estados fuertes*. México, FCE, 2001.

38 WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires, Iberoamericana, 2006.

39 O'DONNELL, Guillermo, Apuntes para una teoría del Estado, <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20Estado.pdf>. Consultado el 2/10/2014

que de acuerdo al lugar que ocupa un individuo en las redes clientelares, que articulan este orden, siempre cabe la posibilidad de adaptar o modificar la ley, o incluso la posibilidad de ignorarla. En este entorno la corrupción es un instrumento muy recurrente para negociar la legalidad. La interiorización de los valores de este orden está presente en toda la sociedad, en gobernantes y gobernados, en ciudadanos y funcionarios. Esta concepción social, favorecida por la debilidad estatal, constituye el entorno más favorable para que el crimen organizado pueda lograr la complicidad de los representantes estatales y asegurar su protección.

De hecho, no por casualidad en América Latina es prácticamente consustancial a las instituciones que sus representantes utilicen sus funciones y medios a favor de un provecho económico o político particular. Diversos estudios muestran cómo la corrupción es mucho mayor en América Latina<sup>40</sup> que en el resto de países americanos como es el caso de Canadá y Estados Unidos de América – EUA, con una historia de fortaleza institucional mucho mayor, lo que nuevamente confirma que la corrupción tiene una fuerte relación con la debilidad institucional<sup>41</sup>. Cuando se cumplen estas condiciones y mediante la corrupción se logra la impunidad sin duda “el mejor protector es el Estado”. Pese a su debilidad, el Estado, a través de sus redes corruptas, puede, como ocurre en México, “garantizar la represión de comportamientos inadecuados, tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante. Y además puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma puede obviar el incumplimiento de la ley”<sup>42</sup>.

La idoneidad del Estado débil, por ende, no radica tanto en su posibilidad de ignorarlo, y desarrollarse al margen del mismo, sino a su costa. La clave reside en lograr que dicho Estado e instituciones se encuentren a su servicio. Esta instrumentalización solo es posible cuando el Estado se caracteriza por la “condescendencia”, la “incapacidad” y la “incompetencia”, características todas ellas que remiten a la debilidad estatal y al espacio de la informalidad que convive con las instituciones, tal y como se ha analizado en México, Centroamérica y República Dominicana. La primera de ellas hace referencia a la representación voluntaria o a la protección de los individuos e intereses del crimen organizado,

---

40 Sirva como ejemplos los análisis de Transparency International. [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corruptcion\\_en\\_america\\_latina/americas\\_cpi](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina/americas_cpi) y Transparency International Latinoamérica y el Caribe (TILAC). [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corruptcion\\_en\\_america\\_latina](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina). Consultado el 2/10/2014

41 DABROY, Jahir. “La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: La CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala”. s.f., 1-3pp. [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Ensayo\\_Premio\\_Jahir.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf). Consultado el 2/10/2014

42 VILLORIA, Manuel. “La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 2010, 48 (octubre 2010). 1-21pp. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/villoria>. Consultado el 2/10/2014

por parte de autoridades públicas. La “incapacidad” estatal viene determinada por desalentar las posibilidades para detener o castigar las actividades del crimen organizado. Por último, la “incompetencia” hace referencia a la imposibilidad de que el Estado acabe con el crimen organizado por la ausencia de destrezas, recursos o políticas e incentivos insuficientes para ello<sup>43</sup>. De acuerdo a estas características el objetivo del crimen organizado es obtener el máximo beneficio de esta debilidad, así que no se trata de acabar con estas instituciones sino de asegurar su complicidad.

Esta debilidad no implica suponer la inexistencia de toda regulación social, como en un Estado fallido, en realidad esta debilidad estatal lo que genera es un grado concreto de anomia en el cual convive un conjunto de normas de opuesta naturaleza. Por un lado, existe un orden formal donde la ley y la normativa estatal regulan las relaciones y, por otro, cuando el Estado no llega hay un orden informal donde son las relaciones personales y no la legalidad quienes regulan la convivencia<sup>44</sup>. En otras palabras, no hay un único orden normativo y su coexistencia consiste en que, según las circunstancias y los ámbitos, tendrá lugar un acatamiento del orden legal bastante generalizado del orden jurídico; pero en otras ocasiones el conflicto o cualquier otra circunstancia, derivada de la vida social, se resolverá al margen de la ley, de acuerdo al orden informal. Una ambivalencia que es producto de la incapacidad del Estado de poder garantizar permanentemente a todos los ciudadanos y en todo el territorio la aplicación del orden legal. De hecho, el orden informal, no solo es causa de esta debilidad, sino también consecuencia, ya que si existe, en parte es para cubrir los espacios que el Estado no regula<sup>45</sup>. Esta dualidad de órdenes es precisamente lo que hace del Estado débil un escenario ideal para el crimen organizado. El orden informal proporciona la posibilidad de obtener protección y complicidad estatal, característica esencial para la existencia del crimen organizado, y el orden formal garantiza un mínimo de orden, estabilidad igualmente imprescindible para la realización de actividades ilegales.

Hay quien opina que de acuerdo a los indicadores de desarrollo, de violencia criminal y de inestabilidad política y social, Centroamérica puede convertirse en una “Somalia latinoamericana” o Estado fallido<sup>46</sup>. El narcodinero puede llegar

---

43 SOLÍS, Guillermo y FOGLESONG, Todd. “El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas. Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil”. En SOLÍS G. y ROJAS F. (eds.). Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Catalonia, 2008, 27-28pp. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>. Consultado el 2/10/2014

44 WALKMANN, Eric. *op. cit.*

45 ESCALANTE, Fernando. “Especulaciones a partir del concepto de anomia”. En BERNECKER, Walther, (comp.). Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada. México, Colegio de México, 2004.

46 VILLALOBOS, Joaquín. “El peligro de una Somalia latinoamericana”. *El País*, 19/02/12, [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218\\_170025.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218_170025.html). Consultado el 2/10/2014



a hacer inviables estos países, ya que logra crear “poderes fácticos que dominen territorios y población y coopten o sustituyan al Estado. Allí cualquier capo con unos cientos de millones puede comprar o poner de rodillas a policías, jueces, empresarios, periodistas, generales, y hasta presidentes”<sup>47</sup>. No cabe duda de la difícil situación, no por casualidad es la subregión más violenta, sin embargo y pese todo “Centroamérica no es Somalia”<sup>48</sup>. El Estado, aun con todas las limitaciones descritas, sigue teniendo existencia y entidad, lo que evita que no se haya llegado a una situación de anomia absoluta. Precisamente este es el atractivo de la región para el crimen organizado, ya que buena parte de sus Estados son capaces de garantizar un mínimo de seguridad y estabilidad, necesario para el desarrollo de sus actividades criminales, y además también que dichos Estados lleguen a ser sus cómplices para asegurar su protección<sup>49</sup>. Como plantea Patrick Stewart estas son realidades donde no existe el caos de un Estado fallido, ni, por razones obvias, el control que asegura un Estado fuerte y por tanto son el contexto más idóneo para el terrorismo internacional o el crimen organizado<sup>50</sup>.

En definitiva, si consideramos las características esenciales para la existencia del crimen organizado y la realidad de los Estados latinoamericanos, en estas se cumplen las condiciones más idóneas para el establecimiento de aquel. La coexistencia de estos órdenes es el mejor escenario posible para el crimen organizado ya que, por un lado, disfruta de autonomía al margen del Estado, y por otro puede obtener su apoyo ganándose el favor de sus representantes. La incapacidad de control sobre todo el territorio y los ciudadanos le proporciona el espacio y la autonomía necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas. Sin embargo, aunque sustituya al Estado en determinados territorios, no puede prescindir de él. En realidad lo que necesita es contar con su apoyo y esta posibilidad está garantizada mediante el orden informal, a través de la corrupción. Por último, la capacidad de regulación y orden del que es capaz este Estado es suficiente para garantizar la estabilidad política, económica y financiera así como la infraestructura igualmente necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas.

---

47 *Ibid.*

48 NÚÑEZ, Rogelio. “Centroamérica no es Somalia”, 22/3/12, Atenea, [http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_7954\\_ESP.asp](http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_7954_ESP.asp). Consultado el 2/10/2014

49 BRISCOE, Iván. “La proliferación del Estado paralelo”. Documento de trabajo, FRIDE octubre, 2008, <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-Estado-paralelo>.

50 STEWART, *Weak Links, Fragile States, Global Threats, and International Security*. New York-Oxford, University Press, 2011.

#### **4. *La cobertura que la debilidad estatal proporciona al crimen organizado***

Las actividades ilegales del crimen organizado, para llevar a cabo el tráfico de bienes y servicios ilícitos, están volcadas en la producción, transporte, distribución y comercialización de los mismos. Para dichas actividades y su desarrollo es imprescindible contar con el dominio exclusivo sobre un área particular y tener el control sobre su territorio. Estas zonas en América Latina no solo se encuentran en lugares rurales marginales y alejadas del centro político y económico del país, sino también en extensas barriadas marginales, en el seno de las mismas capitales. En estos espacios los narcotraficantes establecen sus propias leyes e incluso prestan servicios a la población de estas barriadas lo que les proporciona apoyo social; Caracas o Río de Janeiro son solo algunos ejemplos.

Sin embargo, sus posibilidades de desarrollo no dependen tanto o no solo del control de determinadas zonas, al margen del resto de la sociedad, sino también precisamente del nivel de imbricación logrado con las estructuras políticas y económicas de los países. La corrupción en este caso es la principal y más importante herramienta, ya que le puede proporcionar incluso el control de las decisiones de los agentes estatales. Este nivel de influencia puede experimentar una evolución hasta lograr incluso que el crimen organizado se constituya en un Estado dentro del Estado. En esta fase “simbiótica” las instituciones económicas y políticas se hacen incluso dependientes del crimen organizado para sostenerse y aquel pasa a ser dominante<sup>51</sup>.

Más allá del nivel de desarrollo del crimen organizado que exista en cada país latinoamericano, lo cierto es que tanto por el desarrollo de sus actividades, como para lograr “blanquear” el origen de sus ganancias, no pueden prescindir del orden legal, pese a que su naturaleza sea ilegal. Necesita de un sistema financiero e instituciones económicas cuyo funcionamiento esté garantizado, por el Estado, pero al mismo tiempo que exista la suficiente informalidad y marginalidad económica y financiera para poder desarrollar el negocio en dicho sistema formal. Ambos requisitos se dan en América Latina donde el Estado es capaz de respaldar el funcionamiento del sistema económico y financiero, pero no es suficientemente fuerte como para establecer controles fiscales y mecanismos de control de las finanzas y de la economía. Esta dualidad explica la “idoneidad” para el desarrollo de actividades ilícitas, que se da en todas las actividades del crimen organizado como en la producción, la distribución de bienes y servicios, así como de las finanzas. Una situación óptima para la inserción del crimen orga-

---

51 LUPSHA, Peter. “El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado”. Revista Occidental 1997, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas 14 (81): 15-48 pp.

nizado en la economía tal y como se ha constatado en términos generales para toda la región<sup>52</sup>.

Pero si el soborno y la informalidad en el ámbito económico, tanto en instituciones privadas como públicas, es trascendental para el progreso de negocios ilegales, no es menos necesario el control directo e indirecto de las estructuras de gobierno, en general, y de las encargadas de la seguridad pública, muy en particular. También en este ámbito todos los Estados latinoamericanos muestran particulares signos de debilidad, especialmente en los ámbitos de la aplicación de la ley y del control de la corrupción. La misma deficiencia se aprecia en la eficacia de las estructuras estatales dedicadas a procurar e impartir justicia, mayor incluso que en otros ámbitos institucionales<sup>53</sup>.

El caos y el desorden no convienen en absoluto al crimen organizado, este es el primer interesado en la existencia de cuerpos de seguridad y de un sistema judicial que garanticen un orden social estable para poder desarrollar sus “negocios” sin complicaciones ni perturbaciones. Sin embargo, además de este entorno, dicho sistema de seguridad ha de proporcionar protección a los criminales. Para ello el ámbito de la informalidad es imprescindible porque es, en este espacio, donde la ley puede ser negociada o directamente ignorada mediante el soborno a los representantes estatales que integran el sistema de seguridad y justicia. El objetivo último en este caso es lograr la impunidad que significa “falta de castigo”, lo que explica violación de una profusa legislación penal, mediante la cual se han endurecido las penas, en la mayor parte de la región, ante esta ola de violencia criminal. Esta tendencia neopunitivista afecta incluso a países donde los índices de violencia son menores que en otros países, como es el caso de Argentina<sup>54</sup>. Es esta impunidad la que en buena parte explica no solo los índices de violencia sino también la forma de ejercerse.

Esta “protección”, basada en la corrupción y la impunidad, es la que hace inoperante a la policía, la justicia y el sistema penitenciario. El sistema de justicia se encuentra bloqueado y desbordado como lo evidencia el bajo índice de casos esclarecidos en relación a los delitos cometidos. Mientras que los motivos que explican este índice son la condescendencia, la incapacidad y la incompetencia, en ocasiones no son muy distintos a las causas que, a veces, explican la rapidez de la investigación de alguna causa y la condena de acusados, incluso de quie-

---

52 SAIN, Marcelo. “Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe”. EN Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010. En MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010, Bogotá, Friedrich Ebert, 2010, 313-322 pp.

53 FLORES, Carlos y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. “Democracia y crimen organizado”. En SOLÍS, Luis G. y ROJAS, Francisco. Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, FLACSO, 2010, 51-94 pp. [http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen\\_Organizado.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado.pdf). Consultado el 2/10/2014

54 PASTOR, Daniel R. (ed.). Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado, Buenos Aires, ADOC, 2008.

nes han ocupado altos puestos de la administración estatal. Si bien estos podrían ser ejemplos de rigor y competencia, en muchos casos responden también a la aplicación de una justicia selectiva. El acusado inmerso en una lucha de poder entre grupos de influencia es el perdedor, y esto es lo que explica no solo que sea acusado, sino también condenado. El juicio, por tanto, es reflejo de la relación de poder entre los intereses enfrentados y no tanto un posible ejemplo de rigor, eficacia y aplicación del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la justicia al margen de su condición social, económica o política. Esta disfuncionalidad del sistema es más que evidente en Centroamérica<sup>55</sup>. Los intentos de reforma, desde los años noventa, no han sido suficientes para evitar el colapso de un poder que no ha logrado ser independiente, que todavía no ha democratizado su sistema de gobierno y que no ha sido capaz de controlar los abusos en el ejercicio del poder estatal, ni garantizar el acceso de todas las personas a la justicia, como ha sido el caso de la región andina<sup>56</sup>. A estos problemas internos se suma la falta de coordinación con otras instituciones, cuya labor afecta directamente a la investigación criminal y, por tanto, al esclarecimiento de los hechos. Así en muchos casos las relaciones entre la Fiscalía y las fuerzas de seguridad se basan más en la desconfianza y la obstrucción que en la coordinación y la colaboración<sup>57</sup>.

La situación del sistema penitenciario no es muy diferente. Las cárceles se han convertido en centros de aprendizaje del crimen organizado y las maras y el hacinamiento y las condiciones infrahumanas son las características más comunes. Sirva de ejemplo para demostrar la situación de las cárceles el reciente incendio de un centro penitenciario de Honduras, a principios de 2012, el que puso nuevamente en evidencia los graves problemas existentes. Rodrigo Escobar, vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, afirmó que la causa de este accidente estuvo motivado por una “clara omisión del Estado” y ante las evidentes circunstancias de dicho sistema penitenciario, esta era una “tragedia anunciada” consecuencia de un problema estructural. “No es solamente algo que ha pasado en una cárcel. Es resultado de un sistema penitenciario en el que se permite el hacinamiento, un sistema corrupto con unas prisiones en las que la violencia está generalizada”. Sin embargo el hondureño no es un caso aislado, sino, tal y como afirma el mismo representante de la OEA, es

---

55 FRÜHLING, Pierre. “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica”. Cuadernos del Presente Imperfecto 2008, 6, Guatemala, F&G Editores. 341-343 pp.

56 VV.AA. La reforma judicial en la región andina. Qué se ha hecho, Dónde estamos? Dónde vamos? Comisión Andina de Juristas, Lima, 2009.

57 FRÜHLING, Pierre. *op. cit.* 344-347 pp.

una manifestación del sistema carcelario en toda la región, ya que “las prisiones son deplorables, desde México hasta Argentina”<sup>58</sup>.

Por lo que respecta a las fuerzas de seguridad, se encuentran desbordadas e impotentes. La policía carece de efectivos suficientes y los que están disponibles adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de servicio público, además de bajos sueldos, factores que en su conjunto les hace vulnerables a la corrupción. A ello es preciso sumar la inexistencia de políticas públicas integrales de seguridad interior. En buena parte de los países de la región, hasta el momento, ha sido dominante la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. La consecuencia ha sido el desgobierno en materia de seguridad ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada que se encargue de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como de la implementación de dichas políticas. Sin duda hay importantes diferencias en el conjunto de la región, pero en términos generales y en mayor o menor medida estos problemas son comunes<sup>59</sup>. Todos los síntomas descritos no dejan de poner en evidencia los vacíos institucionales que afectan a los Estados débiles y en consecuencia a la efectividad de la lucha contra las nuevas amenazas.

Las debilidades estatales enumeradas quedan claramente expresadas en el siguiente texto, donde se dibuja un cuadro del conjunto de los factores planteados. Su autor considera que, en su conjunto, Centroamérica, por ejemplo, constituye un “paraíso ideal” para el crimen organizado ya que: “sus recursos son limitados; sus fuerzas navales y aéreas no son suficientes ni están debidamente dotadas de los medios adecuados; sus linderos costeros son extensos y precariamente vigilados; tienen amplias zonas rurales con relativamente poca presencia policial; sus sistemas financieros son vulnerables al lavado de dinero y otras actividades financieras ilícitas; sus unidades de inteligencia financiera carecen de recursos suficientes y personal cualificado; y sus leyes de la materia presentan vacíos y debilidades; sus agencias de aplicación de la ley acusan notorias fra-

---

58 *El País*. 26/02/11, [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/16/actualidad/1329364100\\_772181.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/16/actualidad/1329364100_772181.html). Consultado el 2/10/2014

59 FRÜHLING, H. y A. CANDINA. *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago, CED, 2001; DAMMERT, Lucia. “El desafío del liderazgo en seguridad pública”, *Pensamiento Iberoamericano* 2008, 2 (2a):187-203pp. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoiberoamericano-61.pdf>; ALVAREZ et all. *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Argentina, PNUD, 2008, [http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/Estado\\_democracia.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Estado_democracia.pdf); SAIN, Marcelo. “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo”. Nueva Sociedad. 2009 mayo. 1-6pp. <http://www.nuso.org/userView/notas/sain.pdf>. y KESSLER, Gabriel (comp.). *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires, Edhasa, 2009 [http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/KesslerSeguridad.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/KesslerSeguridad.pdf). Consultado el 2/10/2014

gilitades; y sus sistemas judiciales son endebles y proclives a la corrupción”<sup>60</sup>. Aunque el texto hace referencia a la región centroamericana, el resto de los Estados de muchas repúblicas latinoamericanas, en menor o mayor medida, se ven afectados por estas debilidades.

Ante esta situación de incapacidad y bloqueo institucional y las imperiosas demandas ciudadanas que reclaman seguridad y protección mediante soluciones rápidas, buena parte de los gobiernos de la región han recurrido a las fuerzas armadas (FF.AA.) y a las políticas represivas. Situación que está generando lo que Francisco Rojas Aravena ha llamado la “superposición entre las políticas de defensa y seguridad”<sup>61</sup> con todos los riesgos que ello conlleva tanto para las propias FF.AA., como para la misma democracia. Dichas políticas se han concentrado en combatir el crimen organizado, pero no en fortalecer las estructuras del Estado. De esta manera pese a los esfuerzos realizados, las causas que favorecen la criminalidad organizada no se modifican. En buena lógica, y frente a estas políticas, la manera más eficiente de neutralizar el problema no pasa tanto por combatirlo directamente, o no solamente, sino fundamentalmente por fortalecer las estructuras estatales y consolidar la democracia<sup>62</sup>.

### **La militarización de la seguridad interior y la policiliacion de las FF.AA.**

El principal negocio del crimen organizado en América Latina, el narcotráfico, se vuelca principalmente en Estados Unidos y Europa. La existencia de esta demanda ha llevado a la especialización de los países de la región en producción y/o distribución, según sus condiciones físicas, climatológicas y su posición estratégica. En México, sus carteles se dedican a la distribución de cocaína, fundamentalmente a su gran vecino del Norte, después de haber sustituido a los colombianos en esta tarea. En este tráfico Centroamérica tiene un papel fundamental como territorio de paso para hacer llegar la droga a su destino y donde las maras, en muchas ocasiones, también están implicadas en la delincuencia transnacional y en estas rutas del narcotráfico.

En el área andina se concentra la producción de cocaína de toda la región, en concreto en Colombia, Bolivia y Perú, mientras que en Ecuador y Venezuela

---

60 CAJINA, Roberto. “Centroamérica: Paraíso ideal para el crimen organizado”. Atenea, 22/11/2011, [http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias\\_6409\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6409_ESP.asp). Consultado el 2/10/2014

61 ROJAS ARAVENA, Francisco. “El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. Nueva Sociedad 2008, 213 (enero-febrero). 36-49pp. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3492\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf). Consultado el 2/10/2014

62 BUSCAGLIA, Edgardo, “Crimen Organizado”, Red de especialistas en Seguridad pública, diciembre 2011, <http://www.asis.org.mx/asis/BoletinMensualDiciembre/Buscaglia.%20Crimen%20Organizado.%20Dic.pdf>. Consultado el 2/10/2014. BUSCAGLIA, Edgardo. “Undermining of Organized Crime and Public Sector Corruption. An Essay on Best International Practices”. Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University, n° 114, 2005.

las actividades delictivas se han orientado a la distribución. Ecuador, muy particularmente en el norte del país, se ha convertido en un punto importante para el tránsito de cocaína, compuestos químicos y suministros para la guerrilla. En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y las llamadas Bacrim, bandas criminales, son quienes se encuentran implicadas en la producción y distribución de esta droga. Por su parte Venezuela es una de las principales plataformas para la distribución de la droga a Europa, como lo es también Brasil.

Sin embargo, pese a que el negocio del narcotráfico opera de diferentes maneras, según las subregiones y países del área, ha habido coincidencia en aplicar el mismo tipo de política para combatirlo. Como afirma el Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia<sup>63</sup>, desde hace treinta años, la región ha priorizado fundamentalmente las políticas prohibicionistas y represivas bajo las llamadas “guerra contra las drogas”. Estas se basan en la represión de la producción, en la interdicción del tráfico y de la distribución, así como en la criminalización del consumo. Sin embargo, los resultados de dichas políticas son bastante limitados si consideramos el esfuerzo y la inversión humana y material realizada. De hecho para los autores del informe citado, entre quienes se encuentran varios ex presidentes latinoamericanos, la “guerra contra las drogas” ha fracasado<sup>64</sup>. Pese a estas voces, lo cierto es que las críticas no se habían realizado desde el poder. La cuestión del narcotráfico no era un problema a debatir en las agendas gubernamentales a pesar de su trascendencia. La gran novedad son las propuestas de discusión que han sido planteadas muy recientemente por el actual Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, quien ha llegado a defender la despenalización de las drogas como el medio más eficaz para combatirlas. Hasta el momento no parece que haya encontrado muchos seguidores para poner en práctica esta política, pero no cabe duda que esta propuesta ha abierto un debate que, hasta el momento, no existía y además ha contribuido a que diferentes dignatarios de la región hayan reconocido las limitaciones de estas políticas represivas y la necesidad de buscar alternativas. Así lo han hecho además del Presidente de Guatemala, Juan Manuel Santos y Laura Chinchilla, Presidentes de Colombia y de Costa Rica, respectivamente. Concretamente, Juan Manuel Santos, cuyo país inició en los ochenta la “guerra contra las drogas”, en la VI Cumbre de las Américas reconoció que las actuales estrategias antidrogas no estaban disminuyendo la producción y el consumo de drogas ilícitas, ni tampoco habían controlado el crimen organizado y la violencia que su actividad genera.

---

63 War on Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy, June 2011, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf). Consultado el 2/10/2014.

64 CARDOSO, Henrique, GAVIRIA, César y ZEDILLO, Ernesto. “Drogas: está abierto el debate”. 18/4/12, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf). Consultado el 2/10/2014

Sin embargo, más allá de declaraciones políticas formales que no dejan de ser importantes, han habido pasos concretos en la adopción de políticas alternativas. En 2013 en Uruguay se ha legalizado la producción y la comercialización de la marihuana, mediante la regulación de su producción (controlada por el Estado), comercialización y tenencia. De menor alcance, aunque no deja de ser reseñable, cabe también destacar la legalización del consumo de esta misma sustancia en los Estados norteamericanos de Colorado y Washington, también en 2013. Todo podría indicar el inicio de una tendencia respecto a las políticas de seguridad que, sin duda, la misma Organización de Estados Americanos (OEA) también ha tratado de impulsar<sup>65</sup>.

Sin embargo, pese a su importancia, este solo es el principio de un debate. La realidad de Colombia y del resto de los países latinoamericanos es que se ha adoptado como política de seguridad la guerra contra el narcotráfico de manera generalizada. Como consecuencia de dicha política, conforme han aumentado los niveles de violencia y de inseguridad, se ha potenciado el carácter represivo de los programas de seguridad, se ha intensificado el endurecimiento de las penas y se ha generalizado la intervención de las Fuerzas Armadas, no solo en la lucha contra el narcotráfico, sino también en tareas de patrullaje, junto a la policía, para preservar el orden público<sup>66</sup>.

Al margen de las diferencias políticas e ideológicas existentes entre los gobiernos latinoamericanos esta es la política dominante. De hecho, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los gobiernos han recurrido a las Fuerzas Armadas, muy particularmente, para combatir el narcotráfico y proteger al ciudadano. En relación a estas políticas cabe destacar la influencia norteamericana para entender la militarización del combate al narcotráfico como estrategia de lucha principal frente a este problema. La manera fundamental de incorporar esta estrategia fue mediante sus programas de cooperación, desarrollados fundamentalmente en la región andina y posteriormente en Centroamérica.

---

65 "El problemas de las drogas en las Américas". Informe de la OEA que a su vez se compone del "Informe Analítico" y del Informe de los escenarios" [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-194/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13). Sobre un análisis de dicho informe, ALDA, Sonia, "Informe sobre el problema de las drogas en las Américas": alternativas de la región hemisférica para combatir el crimen organizado y el narcotráfico" Grupo Atenea, 03/07/2013, <http://www.onemagazine.es/noticia/13466/Internacional/Informe-sobre-el-problema-de-las-drogas-en-las-Américas:-alternativas-de-la-region-hemisferica-para-combatir-el-crimen-organizado-y-el-narcotrafico.html>. Consultado el 2/10/2014.

66 ALDA, Sonia, "La participación militar en el combate de la violencia criminal", en IGLESIAS, Enrique (coord.). *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 158, Madrid, 2012, pp. 198-232; DAMMERT, Lucia. "El desafío del liderazgo en seguridad pública". Pensamiento Iberoamericano 2008, 2 (2a):187-203pp. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-61.pdf>. DAMMERT, L. y BAILEY, Jhon. "Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad 2005, 19 (1), 133-152 pp. Y BOBEA, Lilian. "Juntos pero no revueltos?. De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe". Nueva Sociedad 2004, (191): 90-102pp., [http://www.nuso.org/upload/articulos/3198\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3198_1.pdf). Consultado el 2/10/2014.



Como consecuencia de ello, algunos analistas responsabilizan directamente a Estados Unidos de la militarización de las políticas de seguridad en la región<sup>67</sup>. Un hecho que pudo darse en un momento determinado a partir de los setenta y en países concretos, pero es un planteamiento que no parece fácil de aceptar al menos sin matizaciones. Máxime cuando lejos de limitar esta tendencia los propios gobiernos latinoamericanos han optado por desarrollarla, asignando aún más misiones de seguridad interior a los militares, además del combate del narcotráfico. De hecho, parece bastante significativo que incluso los gobiernos más críticos con Estados Unidos, como el grupo de países ALBA, pese a su marcado antiimperialismo, no hayan dudado en asumir plenamente esta tendencia y han empleado a fondo y abiertamente a sus propias FF.AA., en todas estas tareas de seguridad interior, tanto contra el narcotráfico como en la seguridad ciudadana, tal como han hecho el resto de sus vecinos latinoamericanos.

Sin embargo, más que la influencia norteamericana, o según los casos, además de esta, parece que la presión de las demandas ciudadanas por soluciones rápidas y visibles, la incapacidad de los cuerpos de policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario, son los elementos más determinantes para entender por qué estos gobiernos han optado por políticas represivas con una importante participación militar. La frustración experimentada por la ciudadanía ante el aumento incontrolado de la violencia y la impunidad con la que actúan los criminales ha favorecido demandas populares de “mano dura”. Sin embargo, entre las principales implicaciones de estas políticas no solo figura su carácter fundamentalmente represivo. Ciertamente se pueden llevar a cabo este tipo de políticas utilizando a las fuerzas policiales, pero la debilidad estatal no lo hace posible. Como se ha visto, esta institución presenta serios problemas de operatividad y organización y la alternativa ha sido recurrir a los militares. Otra medida aplaudida por los ciudadanos, ya que no debe olvidarse que en América Latina las Fuerzas Armadas cuentan con uno de los índices de mayor confianza institucional, desde la transición democrática, a mucha distancia de la policía o de la justicia<sup>68</sup>. De todo ello se deduce que el recurso a estas no solo es consecuencia de la debilidad estatal, sino que a su vez no deja de incidir en la debilidad de las instituciones que deben dedicarse a la seguridad interior, lo que redundaría nuevamente en el mismo problema. Todo ello configura una espiral ascendente que en última instancia nos retrotrae al inicio del problema y que no deja de alimentarlo: la particular implantación y desarrollo del crimen organizado en Estados débiles.

---

67 YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eilen. Drogas y democracia en América Latina, El impacto de la política de Estados Unidos Buenos Aires, Biblos, 2005.

68 Para una visión general de la región, *Informe 2011*, p. 51, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Consultado el 2/10/2014. En todo el período 1995-2011, las Fuerzas Armadas en toda la región se mantiene como la cuarta institución que cuenta con más confianza por parte de la ciudadanía, en concreto el promedio de estos años es del 43%.

En México como en Centroamérica donde tiene lugar la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las FF.AA. juegan un papel determinante. En México se lleva a cabo desde 2006<sup>69</sup> y en Centroamérica, desde hace algunos años, ya se aplican estas políticas que han ido reforzándose tanto en su carácter represivo y punitivista, como respecto a la participación militar<sup>70</sup>.

En la región andina, también desde hace años, las Fuerzas Armadas tienen como misión la lucha contra el narcotráfico y más recientemente incluso se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana realizando patrullajes junto a la policía. En Ecuador, los militares, desde 2010, realizan tareas incluso de patrullaje ciudadano y en este momento se pretende legalizar este tipo de misiones para los militares, mediante la reforma de la ley de Ley de Seguridad Pública y del Estado. De esta forma las FF.AA. podrán apoyar a la Policía en el trabajo de precautelar la protección interna, el mantenimiento y el control del orden público y la seguridad<sup>71</sup>. En Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad llevada a cabo por su antecesor, Hugo Chávez, mediante el “Plan Patria Segura”<sup>72</sup>.

También en Bolivia los militares, además de estar dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado, junto con la policía, al patrullaje en las principales ciudades del país<sup>73</sup>. El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las Fuerzas Armadas si bien combaten el narcotráfico en el VRAE<sup>74</sup>, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una considerable presión política y popular para que así sea<sup>75</sup>.

Las FF.AA. brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo la tendencia es la de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares en seguridad interior ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades como en Río de Janeiro y São Paulo. Aunque ciertamente es preciso apuntar que en la medida

69 BENÍTEZ, Raúl *et al. op. cit.*

70 AGUILERA, Gabriel. “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica”. *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, 2 (1): 125-140 pp.

71 PACHANO, Simón. “Seguridad”, *Infolatam*, 19/05/2014, <http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>

72 “Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB”. mayo, 2013, [http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en](http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en), mayo/2013; “Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela”. *Gamma*, 13/05/2014, <http://www.granma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>. Consultado el 2/10/2014

73 <http://www.elmundo.es/america/2012/03/17/noticias/1332007823.html>; <http://www.jornadanet.com/n.php?a=75307-1>, 29/03/12. Consultado el 2/10/2014

74 El decreto legislativo n° 1095 contempla la posibilidad de que las FF.AA. intervengan en el ámbito interior bajo el Estado de emergencia. En la práctica esto ha significado que en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) estas estén dedicadas de manera permanente al combate del narcotráfico y del terrorismo gracias a la prórroga periódica del Estado de emergencia, como así ha ocurrido hasta el momento.

75 El Comercio, 10/09/11, <http://elcomercio.pe/politica/1288580/noticia-congresista-reggiardo-pide-declarar-emergencia-seis-zonas-pais>. Consultado el 2/10/2014.

en que la capacidad policial se ha ido potenciando, el objetivo es disminuir la dedicación de las Fuerzas Armadas al combate de la criminalidad urbana. No obstante, estas han participado en la seguridad proporcionada para los Mundiales de Fútbol<sup>76</sup>. Dentro de esta tendencia las excepciones serían Chile, Argentina y Uruguay. Si bien en este último país las Fuerzas Armadas han sido implicadas en la vigilancia de la producción de marihuana, después de su legalización<sup>77</sup>.

Frente a todas estas medidas, en términos generales, no se ha prestado atención al fortalecimiento institucional del sistema de seguridad. En otras palabras no se está actuando sobre el origen del problema, de ahí que los resultados, pese a los esfuerzos realizados, sean muy limitados. En este contexto de debilidad institucional la intervención de las fuerzas armadas puede desembocar en la militarización de la seguridad interior. Factor que solo complicaría el proceso de institucionalización y fortalecimiento del Estado necesario para resolver de raíz la violencia criminal.

A ello sería preciso agregar el problema de desprofesionalización de las FF.AA., al estar llevando a cabo cometidos para los cuales no están entrenadas, se corre el riesgo de iniciar un proceso que las desnaturalice de sus funciones propias, lo que conlleva que necesariamente afecte, además, su eficacia, máxime en ejércitos con sobrecarga de tareas, como son los latinoamericanos<sup>78</sup>. Esta misma falta de formación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos por parte de las FF.AA., cuando realizan tareas policiales. Asimismo es preciso sumar otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, como la corrupción. Son varios los casos denunciados en este sentido en las Fuerzas Armadas de México, Colombia o Perú entre otros. Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada, pues tiene un alcance mayor.

La implicación de estas instituciones en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas<sup>79</sup>. En una situación como esta cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la

---

76 "Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Fútbol", *El 19*, 23/5/2014. <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>. Consultado el 2/10/2014

77 "Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana", *ABC*, 14/3/2014, <http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>. Consultado el 2/10/2014

78 El Presidente Ollanta Humala en referencia a las diferencias entre la formación de un soldado y un policía señala que "un soldado no sabe distinguir un saco de harina de uno de PBC o cocaína", "Entrevista al Presidente Ollanta Humala", *El País*, 22/01/11, [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/1/22/videos/1327240591\\_842230.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/1/22/videos/1327240591_842230.html), video minuto 04:39-04:49. Consultado el 2/10/2014

79 SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I y II.

seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional. Factores que a su vez repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FF.AA. y de la debilidad institucional.

## Conclusiones

La generalización de regímenes democráticos estables, en toda la región, que además desde hace unos años experimenta un proceso de crecimiento, la mejoría de indicadores como educación, la reducción de la pobreza e incluso, pese a los retos pendientes, de la desigualdad así como la generalización de la confianza y la armonía vecinal ahonda aún más la distancia, más que sensible, de América Latina con África. La suma de todos estos motivos son los que explican también que la mayoría de los Estados fallidos se concentren en África y no en esta región, salvo Haití.

Sin embargo, aunque no haya Estados fallidos, hay Estados débiles y estos pueden ser un refugio mucho más atractivo para el crimen organizado que un Estado fallido, lo que permite explicar el grado de implantación de esta delincuencia criminal en la región y en consecuencia los altos niveles de violencia. Partiendo de este planteamiento las ideas fundamentales argumentadas se desarrollan en torno a:

1) Si bien la debilidad estatal, no es el único factor que explica la implantación del crimen organizado, hace posible en buena parte no solo su asentamiento y desarrollo, sino también permite entender la incapacidad estatal para combatirlo.

2) Esta debilidad viene dada por que la ley se aplica discrecionalmente y no de manera universal, como corresponde al imperio de la ley. Con ello se abre un espacio de informalidad, donde las relaciones entre la sociedad y el Estado no se regulan por la legalidad sino por las relaciones personales, y clientelares. Espacio donde se desarrolla la corrupción.

3) Mediante la corrupción el crimen organizado logra la protección y la complicidad del Estado. Esta impunidad es la que le permite tener control del territorio y protegerse de organizaciones rivales o del propio Estado. Lo que permite entender la particular implantación de este tipo de criminalidad en la región.

4) En esta situación de debilidad institucional y en un contexto de alta inseguridad, las políticas adoptadas para hacer frente al crimen organizado no pueden resolver el problema, sino todo lo contrario agravarlo. Su componente fundamentalmente represor, generan incluso más violencia, pero como la propia evolución de estos años demuestra, no alcanza, cuanto menos, a controlar las actividades del crimen organizado.

5) Todo indica, por tanto, que pese a los diferentes ensayos que puedan probarse para atajar el problema de la delincuencia, es imprescindible consolidar el Estado de derecho, con el fin de que la ley sea el único criterio posible para regular las relaciones sociales. Cuanto mayor sea el logro, en este sentido, menor será la posibilidad de la complicidad entre el Estado y el crimen organizado. Solo entonces las políticas de seguridad y el sistema de seguridad y justicia serán eficientes.

6) No obstante es preciso insistir en la diversidad de la región y no es posible suponer que el grado de debilidad o fortaleza institucional es el mismo en América Latina. Mientras que Chile, Uruguay y Costa Rica, siempre figuran entre los países de mayor solidez estatal, en el extremo opuesto se encuentran el Triángulo Norte o Venezuela. No parece que sea casualidad que el primer grupo de países, también sea de los que cuentan con los índices más bajos de violencia, y que el segundo esté integrado por los países que sufren los mayores índices de violencia regional.

## BIBLIOGRAFÍA

- “Bases de datos y publicaciones Estadísticas”, [http://Estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://Estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- “El problemas de las drogas en las Américas”. Informe de la [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-194/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13).
- “Estudio Económico 2010-2011”. 2011 CEPAL. <http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- “Global Study on Homicide”. Vienna, UNITED NATION, Office on Drugs and Crime, 2013, [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf). Consultado el 2/10/2014
- “Índice de Estados Fallidos”. 2011 *Foreign Policy y Fondo por la Paz*, <http://www.fp-es.org/indice-de-Estados-fallidos-2011>.
- Informe 2011*. 2012 Latinobarómetro, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Informe 2013*. “Latinobarómetro, 2013”. [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf). Consultado el 2/10/2014
- “Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible”, CEPAL, 2014. [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35\\_Pactos\\_para\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf). Consultado el 2/10/2014
- “The Failed States Index, 2013” The Found for Peace, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>
- “War on Drugs”. 2011 Global Commission on Drug Policy, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf)
- “World Drug Report”. New York, United Nations, 2013
- AGUILERA, Gabriel. “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica. *Pensamiento Iberoamericano* 2 (1): 125-140 (2011).
- ALDA, Sonia. “La participación militar en el combate de la violencia criminal”, en IGLESIAS, Enrique (coord.). *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 158, Madrid, 2012*, pp. 198-232
- ALDA, Sonia, “La vulnerabilidad del Estado como causa para la implantación del crimen organizado”, *Foreign Affairs. Latinoamérica*, Vol. 14, N° 1, enero-marzo, 2014, pp. 57-64

ALDA, Sonia, “Informe sobre el problema de las drogas en las Américas”: alternativas de la región hemisférica para combatir el crimen organizado y el narcotráfico”.

Grupo Atenea, 03/07/2013, <http://www.onemagazine.es/noticia/13466/Internacional/Informe-sobre-el-problema-de-las-drogas-en-las-Americas:-alternativas-de-la-region-hemisferica-para-combatir-el-crimen-organizado-y-el-narcotrafico.html>. Consultado el 2/10/2014.

ÁLVAREZ *et al.* *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Argentina: PNUD, 2008, [http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/Estado\\_democracia.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Estado_democracia.pdf)

BENÍTEZ, Raúl *et al.* *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. México D. F. : Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009.

BENÍTEZ, Raúl. “México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional”. EN MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. *Seguridad regional en América Latina y El Caribe. Anuario 2010*, Bogotá: Friedrich Ebert, 2010, pp. 173-186.

BOBEA, Lilian. “Juntos pero no revueltos?. De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe”. *Nueva Sociedad* 2004, (191): pp. 90-102, [http://www.nuso.org/upload/articulos/3198\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3198_1.pdf).

BRISCOE, Iván. “La proliferación del Estado paralelo”. Documento de trabajo, *FRIDE* Octubre, 2008, <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-Estado-paralelo>

BUSCAGLIA, Edgardo, “la paradoja mexicana de la delincuencia organizada ¿Más policías... más violencia organizada... Más corrupción... ¿Hasta dónde?”, s.f, <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/2.pdf>

BUSCAGLIA, Edgardo, “Undermining of Organized Crime and Public Sector Corruption. An Essay on Best International Practices”, *Hoover Institution on War, Revolution and Peace*, Standford University, n° 114, 2005.

BUSCAGLIA, Edgardo, “Crimen Organizado”, Red de especialistas en Seguridad pública, Diciembre 2011, <http://www.asis.org.mx/asis/BoletinMensualDiciembre/Buscaglia.%20Crimen%20Organizado.%20Dic.pdf>.

CAJINA, Roberto. “Centroamérica: Paraíso ideal para el crimen organizado”, *Atenea*, 22/11/2011, [http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias\\_6409\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6409_ESP.asp).

- CAMPERO, José Carlos, “El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia” en NIÑO, Catalina (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friederich Ebert-ILDIS, Quito, 2012.
- CARDOSO, Henrique, GAVIRIA, César y ZEDILLO, Ernesto. “Drogas: está abierto el debate”. 18/04/12, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf)
- DABROY, Jahir. “La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: La CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala”, s.f, pp.1-3, [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Ensayo\\_Premio\\_Jahir.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf)
- DAMMERT, Lucia. “El desafío del liderazgo en seguridad pública”, *Pensamiento Iberoamericano* 2008, 2(2a):187-203 <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-61.pdf>
- DAMMERT, L. y ÁLVAREZ, David. “Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o problema?”. *Nueva Sociedad* 2008 (noviembre):1-17, <http://www.nuso.org/upload/anexos/dammertfinal.pdf>.
- DAMMERT, L. y BAILEY, Jhon. “Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 2005, 19 (1): pp. 133-152.
- DE LA CORTE IBAÑEZ, Luis y ANDREA, Giménez-Salinas. *Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel, 2010.
- ESCALANTE, Fernando. “Especulaciones a partir del concepto de anomia”. En BERNECKER, Walther, (comp.). *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México, Colegio de México, 2004.
- FLORES PÉREZ, Carlos. “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”, [www.projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc](http://www.projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc).
- FLORES PÉREZ, Carlos. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México: CIESAS, 2009.
- FLORES, Carlos y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. “Democracia y crimen organizado”. EN, SOLÍS, Luis G. y ROJAS, Francisco. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO, 2010, pp. 51-94. [http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen\\_Organizado.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado.pdf)



- FLORES PÉREZ, Carlos. “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”
- FRÜHLING, H. y A. Candina. *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago: CED, 2001.
- FRÜHLING, Pierre. “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica”. *Cuadernos del Presente Imperfecto* 2008, 6, Guatemala: F&G Editores.
- GEFFRAY, Christian, “Drug Trafficking and the State” en *Globalization, Drugs and criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformation, UNESCO.
- KESSLER, Gabriel (comp.). *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa, 2009 [http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/KesslerSeguridad.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/KesslerSeguridad.pdf)
- KRUIJT, Dirk. “Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados, Pensamiento Iberoamericano, n°2 (2008), pp. 55-70, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoiberoamericano-73.pdf>
- HERNÁNDEZ MILIAN, Janiro. *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano*. Fundación Friederich Ebert: México, 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07602.pdf>.
- LUPSHA, Peter. “Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective”, en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter, 1988
- LUPSHA, Peter. “El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado”, *Revista Occidental* 1997, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas 14 (81): pp. 15-48.
- MAGAZ ÁLVAREZ, Ricardo (ed.). *Crimen organizado transnacional y seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2011.
- MIGDAL, Joel S.. *Estados débiles, Estados fuertes*, México: FCE, 2001.
- PASTOR, Daniel R. (ed.). *Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado*, Buenos Aires: ADOC, 2008.
- RICE, Susan y PATRICK, Stewart. *Index of States Weakness in the Developing World*. Washington: The Brooking Institution, 2008, [http://www.brookings.edu/reports/2008/~/\\_media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx](http://www.brookings.edu/reports/2008/~/_media/59AAE4CEBCA64E138DAC950DEAD2193A.ashx)



- SAIN, Marcelo. "Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe". EN *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. EN MATHIEU Hans y NIÑO, Catalina. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá: Friedrich Ebert, 2010, pp. 313-327.
- SAIN, Marcelo. "La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo". *Nueva Sociedad* 2009. mayo pp. 1-69, <http://www.nuso.org/userView/notas/sain.pdf>.
- SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I y II.
- SOLÍS, Luis. "Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe". EN SOLÍS G. y ROJAS F. (eds.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Catalonia, 2008, pp. 139-174. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>
- SOLÍS, Luis. G. y ROJAS ARAVENA, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO, 2008, [http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen\\_Organizado.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado.pdf)
- SOLÍS, Guillermo y FOGLESONG, Todd. "El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas. Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil". EN SOLÍS G. y ROJAS F. (eds.). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia, 2008, pp. 139-174, <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>
- STEWART, *Weak Links, Fragile States, Global Threats, and International Security*. New York-Oxford: University Press, 2011.
- STEWART, Patrick. "La verdad brutal". *Foreign Policy en español* 1/06/11 (a), [www.fp-es.org](http://www.fp-es.org).
- TRAUB, James. "Depende: Estados Fallidos". *Foreign Policy en español* 01/07/11, [www.fp-es.org](http://www.fp-es.org)
- ZOVATTO, Daniel. s.f "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001", <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>.
- VILLARESPE, Verónica, SÁNCHEZ, Armando y ESPÍNDOLA, Mildred, "Pobreza e inseguridad. El viejo debate entre desarrollo y represión: Un enfoque empírico, Instituto de Investigaciones jurídicas", 2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3114/31.pdf>.

- VILLALOBOS, Joaquín. “Centroamérica y el Caribe peligran convertirse en una narco-región”. *El País*, 31/5/2010, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica/Caribe/peligran/convertirse/narco-region/elpepuint/20100531elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica/Caribe/peligran/convertirse/narco-region/elpepuint/20100531elpepuint_1/Tes).
- VILLALOBOS, Joaquín. “El peligro de una Somalia latinoamericana”. *El País*, 19/02/12, [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218\\_170025.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/132967218_170025.html)
- VILLORIA, Manuel. “La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 2010, 48 (octubre 2010): pp. 1-21, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/048-octubre-2010/villoria>
- VV.AA. *La reforma judicial en la región andina. Qué se ha hecho, Dónde estamos? Dónde vamos?* Comisión Andina de Juristas: Lima, 2009.
- VV.AA, “Narco mensajes, inseguridad y violencia: Análisis heurístico sobre la realidad mexicana”, *Historia y Comunicación Social*, Vol. 18 (2013).
- WAILSELFISZ, Julio. *Mapa da violencia: Os jovens de América Latina*. Río de Janeiro: UNESCO- Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008.
- WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006.
- WILLIAMS, Phil y GODSON, Roy. “Anticipating Organized and Transnational Crime” en “Crime, Law and Social Change”, Kluwer Academic Publisher, Países Bajos, 2002.



---

# EL MARCO JURÍDICO-ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN BRASIL<sup>\* ∞</sup>

ANDRÉS DE CASTRO GARCÍA<sup>\*\*</sup>

## RESUMEN

*Los 16.882 kilómetros de frontera que separan a Brasil de sus diez vecinos constituyen un reto de gestión fronteriza contra el narcotráfico para un país que busca ejercer un liderazgo regional creciente y solucionar sus amenazas y problemáticas internas y externas.*

*En este escenario, de las tres categorías existentes (jurídica, estratégica y de seguridad) este artículo analiza las dos primeras bajo la hipótesis de que Brasil ha diseñado unos medios jurídico-estratégicos coherentes y adecuados para hacer frente a la amenaza lo cual se demuestra en el plano constitucional, legal, reglamentario y estratégico.*

**Palabras clave:** *Gestión fronteriza, narcotráfico, Brasil, Operaciones GLO, Operaciones complementares.*

## ABSTRACT

*The 16,882 Kilometres that separate Brazil from its ten neighbours pose a direct challenge of border management against drug trafficking for a country that looks to have an increasing regional leadership and also, to solve its internal and external problems.*

*Thus, out of the three existing categories (judicial, strategic and security) this article analysis the first two categories under the hypothesis that Brazil has designed a coherent and adequate judicial and strategic means to deal with this threat which can be seen in the constitutional, legal and strategic framework.*

**Key words:** *Border management, drug trafficking, Brazil, GLO operations, Complementary Operations.*

---

\* Este artículo es resultado de una estancia de investigación en la *Escola Superior de Guerra do Brasil* (ESGBr) entre noviembre y diciembre de 2013. El autor agradece por este medio el amable recibimiento.

\*\* Licenciado y Postgraduado en Derecho por la Universidad de Salamanca, Máster en Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM-UNED) y Doctorando en Seguridad Internacional (IUGM-UNED). Es Profesor Asociado e Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). [adecastro@anepe.cl](mailto:adecastro@anepe.cl)

∞ Fecha de recepción: 150914  
Fecha de aceptación: 231014

## 1. Introducción

Brasil comparte frontera terrestre con diez países por una extensión total de 16.882 kilómetros, de los que aproximadamente la mitad corresponden al límite con los tres productores mundiales de cocaína: Colombia, Perú y Bolivia<sup>1</sup>.

En este escenario complejo, la adecuada gestión de los territorios fronterizos contra el narcotráfico resulta prioritaria para Brasil tanto en su conjunto de intereses internos como externos, fruto de la necesidad de ser percibido como un país confiable y capaz de resolver sus retos y amenazas de manera solvente aún más en el escenario actual en el que la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el Informe Mundial sobre las Drogas del año 2013<sup>2</sup>, expone el cambio de rumbo del tráfico y un aumento de la importancia del eje Atlántico en detrimento del Pacífico teniendo a Brasil como origen y a otros países lusófonos como destino, Portugal en Europa y las antiguas colonias portuguesas en África<sup>3</sup>.

Esta realidad sitúa a Brasil como un país importante de tránsito de drogas –fundamentalmente cocaína– que atraviesa su territorio con destino hacia Europa y África aunque también hay evidencias de que el consumo ha repuntado en ese Estado que es, junto con Costa Rica y Perú, el único de la región donde ha crecido su consumo ya que en las demás naciones se mantiene o disminuye<sup>4</sup>.

Para hacer frente a esta amenaza de filo interno y externo, Brasil diseñó un sistema que incluyó la parte jurídica, la estratégica y la de seguridad *stricto sensu*, esta última con vertiente militar (Operaciones Ágata) y policial (Operación Centinela).

En este artículo se desarrolla un análisis de la conveniencia e idoneidad del marco jurídico-estratégico brasileño para hacer frente a su reto de gestión fronteriza contra el narcotráfico con la hipótesis de que han sido capaces de crear un sistema coherente y muy adaptado a las necesidades del país a la vez que lo han conseguido integrar con naturalidad en el marco constitucional y legislativo ya existente, evitando las incoherencias y consiguiendo una loable fusión con el panorama estratégico en su vertiente de diseño teórico.

## 2. El marco constitucional y su correspondiente relacionamiento

Se han cumplido recientemente 25 años de la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil por el Congreso de ese país, el 5 de

---

1 GOVERNO DO BRASIL. Estratégias Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília. 2011.

2 NACIONES UNIDAS. Informe Mundial sobre las drogas. Viena 2013.

3 Idem.

4 Idem.

octubre de 1988. El texto original, compuesto por 315 artículos, supuso un punto de inflexión para la situación de Brasil consolidándose el fin de la transición comenzada tres años antes, en 1985.

Siguiendo la tradición jurídica continental, heredada de Portugal, la llamada *Constituição Cidadã* ha sido ya objeto de 67 enmiendas constitucionales y 6 de revisión adaptándose, así, a las nuevas necesidades del país siguiendo la tendencia de que las sociedades contemporáneas son complejas y que por tanto requieren de la correspondiente adaptación constitucional<sup>5</sup>.

Ese proceso, el de la construcción de la realidad jurídica, es el que evidencia la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo en el que el segundo tiene como misión concretizar los mandatos del primero como fue magistralmente descrito por dos juristas alemanes: el primero de ellos, Otto Mayer, manifestó que el Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo se mantiene<sup>6</sup>, afirmación con la que quería evidenciar la importancia del segundo frente al primero ya que la existencia de desarrollo administrativo es la que garantiza las usualmente altas aspiraciones constitucionales.

En segundo lugar, fue Fritz Werner el que manifestó que el Derecho Administrativo es Derecho Constitucional en concreto y que, por lo tanto, el Derecho Administrativo ha de convertir en realidad aquello que la Constitución recoge con la intención de garantizar su eficacia<sup>7</sup>.

En total conexión con lo anterior, la Dra. Susan Rose-Ackerman del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Yale (EE.UU.) realizó un aporte fundamental a la hora de fundamentar la relación entre el Derecho Administrativo y la generación de políticas públicas por parte del Estado en el que manifiesta la necesidad de concretar el desarrollo administrativo en forma de políticas públicas<sup>8</sup>.

En cuanto a la especificidad del contexto latinoamericano, esta autora destaca la importancia de que el proceso de creación de política pública sea acorde con el Derecho Administrativo, a la vez que profundiza en las relaciones entre ambos<sup>9</sup>.

En este sentido, el análisis de la situación específica de Brasil tiene características análogas, en tanto que su tradición constitucionalista sigue el parámetro del Derecho Continental y su consiguiente discrecionalidad y apertura que

5 PAIXÃO, Cristiano. *Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988*.

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial, 2011.

7 SINGH, M.P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlín, Springer, 2001.

8 ACKERMAN, Rose. *Public Administration and Institutions in Latin America*. Cambridge. University Press. 2009.

9 Idem.



otorgan un gran margen de maniobra para la formulación e implementación de políticas públicas<sup>10</sup>.

Esta última afirmación tiene su contraste articular en la Constitución Brasileña de 1988 y en concreto en el Título III dedicado a la Organización del Estado. Dentro de este, en el Capítulo I, se hace referencia a la Organización Político-Administrativa regulada por el artículo 18 y comprendida por la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia) y los Municipios.



Elaboración propia. Fuente: Artículo 18 Constitución Brasileña

En primer lugar la regulación jurídica de la Unión aparece contemplada en el Capítulo II, y en el artículo 20 se regulan los bienes de este nivel administrativo, entre los que incluye las:

*“terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”.*

Para el interés de esta investigación destacan en primer término la materia de defensa de fronteras y, en segundo lugar, la preservación ambiental, entendidos ambos extremos como parte integrante de la política pública específica que se contempla en esta investigación resultante en el *Plano Estratégico de Fronteras*, el cual surge del desarrollo directo constitucional avalando parte de la

---

10 SANTOS Cunha, B. Direitos fundamentais: da Constituição as Políticas Públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas. 2009.

hipótesis de este artículo en cuanto a la coherencia jurídica del marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil.

Asimismo, en el artículo 21, en el que se establecen las competencias de la Unión se menciona en el apartado III la de *“assegurar a Defesa Nacional”* y en el XIV la de *“organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”* mientras que el apartado XXII recoge también la competencia de *“executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”*. Este extremo también se encuentra recogido en el desarrollo posterior y se da cumplimiento a ese mandato constitucional ya que las fuerzas que intervienen son las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, ambas dependientes de la Unión.

Además, tanto la Defensa Nacional, como la Policía Militar, la Policía Civil y el Cuerpo de Bomberos Militar del Distrito Federal corresponden a la Unión, así como también los servicios de policía marítima, aeroportuaria y los servicios de frontera. Con esta decisión se le está dotando a la Unión de las competencias en materias sensibles y que precisan un nivel administrativo superior ya que los intereses de la Federación están muy relacionados con esas aristas.

También el apartado XIV destaca por otorgarle a la Unión el control sobre los mecanismos de seguridad y emergencias (policías militares, civiles y bomberos militares) a la Unión con el objetivo de que ejerza el control sobre el Distrito Federal en Brasilia como se aprecia en la mayoría de los estados federales.

En cuanto al artículo 22 del Capítulo II se establecen las competencias legislativas privativas de la Unión representadas en el punto III que regula las *“requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra”* y el XXI *“normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”* así como el XXII que trata de la *“competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais”*.

Todas esas competencias resultan claves en el sentido de que permiten que en un momento de peligro inminente o en tiempo de guerra, la Unión asuma ciertas competencias que le permita ejercer un mayor control total sobre el territorio para asegurar su defensa. En cuanto a la competencia de la Policía Federal y de las Policías Rodoviária y Ferroviária, su regulación constitucional resulta fundamental en tanto que son los recursos de la Unión para asegurar el cumplimiento de la Ley en el territorio de la República Federativa.

Por último, el apartado XXVIII establece la competencia exclusiva de la Unión en la *“defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”*.

Siguiendo una tradición lógica de que las aristas de la defensa han de recaer en el Gobierno Federal, que en este caso recibe el nombre de Unión, con

la intención de poder unificar las estrategias y las reacciones para garantizar la adecuada gestión en caso de crisis, incluida la Movilización Nacional que consiste en un recurso muy eficaz para hacer frente a distintas situaciones de crisis que pudiera enfrentar Brasil.

En segundo lugar, la regulación de los Estados Federados está contenida en el Capítulo III cuyo artículo 25 le otorga las competencias que no hayan sido excluidas en la Constitución, mientras que el 27.1 trata del mandato de los Diputados Estatales la aplicación de las reglas de impedimentos e incorporación a las Fuerzas Armadas. Por tanto, en el artículo 25 se optó por otorgarle a los estados las competencias subsidiarias que no hayan sido entregadas a la Unión por lo que evitaría que se produzcan conflictos de competencias tanto de carácter pasivo como activo.

En tercer lugar, el Capítulo IV está íntegramente dedicado a la regulación de los municipios lo cual realiza teniendo en cuenta el número de habitantes con los que cuenta, lo que le dota de un sistema de repartición coherente teniendo en consideración el criterio población que, en un país como Brasil, con una demografía tan significativa, resulta el más conveniente.

Es el Capítulo VII que lleva por título “Da administração pública” el que suministra la base del sistema y el que trata, en sus secciones II y III, de los servidores públicos y de los militares de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios, respectivamente.

Es el Título IV el que, siguiendo lo contenido en el artículo 2 de la Constitución, regula los tres poderes del Estado, comenzando por el legislativo, desarrollado en el Capítulo VII cuyo artículo 48.3 atribuye al Congreso Nacional la fijación y modificación de los efectivos de las Fuerzas Armadas.

Esa competencia otorgada al Legislativo trata de otorgarle al Congreso, representante de la Soberanía Nacional, la responsabilidad sobre el modelo de Fuerzas Armadas del que quiere dotarse Brasil, efectuándose así un vínculo entre la legitimidad democrática y las Fuerzas Armadas que sin duda resultó muy útil en 1988 para conseguir un importante apoyo por parte de los sectores que aspiraban a observar un mayor control sobre estas.

Pero sin duda el artículo 142 es el que aporta la mayor regulación en cuanto al concepto y función de las Fuerzas Armadas brasileñas y regula que: *“As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e a disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”*<sup>11</sup>.

---

11 CONSTITUIÇÃO do Brasil.

Muy influido por la Constitución española de 1978 en cuanto a la constitución de las Fuerzas Armadas, este artículo destaca su carácter nacional, permanente y regular con lo que se quiere evidenciar de que se trata de la única fuerza del Estado que cuenta con esa entidad y que bajo jerarquía y disciplina –valores clásicos de las fuerzas armadas– está bajo la autoridad de aquel que ejerza la Presidencia de la República.

En cuanto a su función, se le otorga la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, en relación con cualquiera de los dos puntos anteriormente destacados, de la garantía de la ley y el orden en lo que posteriormente será desarrollado como categoría GLO. Este argumento refuerza aún más la hipótesis planteada ya que se prevén como categoría en el texto constitucional avalándose, así, la actividad de las mismas.

Es por tanto un mandato constitucional para las Fuerzas Armadas brasileñas el de garantizar la ley y el orden solamente en caso de garantizar los poderes constitucionales y para defender la patria bajo la perspectiva de que las Fuerzas Armadas tienen características muy convenientes para asegurar el éxito de su actuación entre las que Da Costa<sup>12</sup> destaca su jerarquía, disciplina, carácter nacional y de permanencia, su carácter regular y la especificidad de funciones resultante en su característica de ser una fuerza actuante no deliberante.

El mismo autor argumenta que esa configuración constitucional viene dada por ser Brasil un país con dimensiones continentales, con extensas fronteras terrestres y con un largo litoral que dificultan la adecuada articulación de un control efectivo<sup>13</sup>, teniendo solamente el recurso de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

También se argumenta esta decisión por el hecho de que las Fuerzas Armadas brasileñas son ampliamente respetadas por la sociedad y a la vez que esa potencia sudamericana dice carecer de amenazas externas inminentes lo que explica la decisión constitucional.

### **3. Relevancia de la *Lei Complementar* (LC) nº 97 de 9 de junio de 1999**

Siguiendo la tradición jurídica continental, la Constitución brasileña, con la intención de efectuar un adecuado desarrollo legislativo de las materias más sensibles, se dota de Leyes Complementares y, en este caso concreto, en el artículo 142.1 de la Constitución se establece que la “*Lei Complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.*”

Como complemento directo del artículo anterior y su desarrollo legislativo posterior, se promulgó la *Lei Complementar* (LC) nº 97 del 9 de junio de 1999 por

---

12 DA COSTA, Valter. As forças armadas e a garantia da lei e da ordem. Rio de Janeiro, ESG, 1996, 37 p.

13 Idem.

la que se erige el marco por el que han de regularse tanto las operaciones de defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales, la ley y el orden y la responsabilidad del Presidente de la República. El hecho de que se haga referencia en la LC a la “ley y el orden” evidencia la previsión legislativa del empleo de la fuerza armada en operaciones que pudieran calificarse de seguridad interior y para las que Brasil ha dotado a sus fuerzas de un marco jurídico-estratégico coherente y adecuado.

La ya mencionada LC fue asimismo modificada por la *Lei Complementar* 117/2004, del 2 de septiembre, la cual varía la redacción articular en aspectos tan importantes como el recogido en el artículo 15.5 en el que se expone que cuando se decida el uso de las Fuerzas Armadas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO) se podrá transferir el control operacional de los órganos de seguridad pública necesarios en cada caso y podrá constituirse un centro de coordinación de operaciones.

De este modo, el artículo 15.6 establece la función del control operacional que es aquel conferido a la autoridad encargada de las operaciones y que coordina misiones específicas para ser desempeñadas por los efectivos de los órganos de seguridad pública bajo sus competencias constitucionales o legales.

También, el artículo 17.7 hace referencia al Derecho Penal Militar y lo establece aplicable a aquellos efectivos militares que participen en misiones de GLO lo cual es una manera de asegurar que los militares que participan en estas misiones lo sigan haciendo con rigor jurídico so pena de serles aplicados los preceptos del Código Penal Militar, mucho más rigurosos que los de la homóloga y civil Ley Penal.

En los artículos 18 y 19 se enfatiza la cooperación con el resto de órganos federales en la lucha delictual y que, en el caso del artículo 19, constituyen el control del espacio aéreo contra todo tipo de ilícitos entre los que destaca el tráfico de drogas ya que se ha demostrado que el control aéreo es uno de los mejores recursos de los que se dispone para obtener información y convertirla en inteligencia de alto valor estratégico<sup>14</sup>.

Por otra parte, el Decreto 3.897 del 24 agosto de 2001 fija las directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas en la Garantía de la Ley y el Orden (GLO) y está compuesto de 9 artículos numerados en los que se orienta el planeamiento y la coordinación de la ejecución de las acciones de estas y de los órganos gubernamentales federales en la GLO lo cual dota de especificidad reglamentaria a la estructura de la participación de las Fuerzas Armadas de Brasil en la lucha contra las amenazas internas, cumpliéndose así la hipótesis de que los niveles de diseño constitucional, legal y normativo se adecuan a las necesidades del país y le dotan de coherencia.

---

14 KRIZAN, Lisa. *Intelligence Essentials for Everyone*. Joint Military Intelligence College. Washington DC 1999.

Según el artículo 2, será competencia exclusiva del Presidente de la República la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones GLO aunque, según el primer inciso del citado artículo, esto podrá ocurrir por iniciativa propia o por aquella del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados. En el segundo inciso del mismo artículo también se regula la solicitud hecha por los gobernadores de los Estados o del Distrito Federal en cuyo caso la competencia exclusiva seguirá recayendo en el Presidente de la República lo cual le dota de legitimidad democrática y de teoría de pesos y contrapesos institucional de repartición del poder y la responsabilidad.

Además, uno de los mayores aportes al diseño de la realidad normativa en Brasil fue que no todas las operaciones de seguridad interna cabían en el concepto de GLO por lo que estructuraron un tercer nivel como se muestra a continuación:



Elaboración propia. Fuente: Constitución brasileña y leyes complementares

En él se observa, por lo tanto y en primer lugar, el concepto clásico de defensa, el segundo, el de GLO, cumpliendo con todas las garantías que se prevén para este caso, en el que se englobarían operaciones que buscan dar seguridad a los núcleos poblacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en el 2012, conocida como Rio+20, o la Jornada Mundial de la Juventud de 2013 en Rio de Janeiro que contó con la participación del papa Francisco y que requería un aumento de la seguridad en la mencionada ciudad y los alrededores.

Y en tercer lugar el de las atribuciones subsidiarias, en el que se recogen las situaciones extraordinarias que no tienen lugar dentro del concepto jurídico de GLO y que tienen su base legal en lo establecido por la *Lei Complementar* n° 136 de 25 de agosto de 2010 que modifica la *Lei Complementar* n° 97 de 9 de junio de 1999 que dispone las normas generales de organización, preparación y utilización de Fuerzas Armadas y, en concreto, el artículo 16-A en el que se regula que:

*“Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse,*

*da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:*

- I- patrulhamento;
- II- revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- III- prisões em flagrante delito.”

Estas han tenido su manifestación en las operaciones Ágata cuyas ocho versiones han permitido el despliegue de Fuerzas Armadas en la frontera de Brasil con el objetivo mencionado anteriormente.

Una de las mayores innovaciones que se componen en este artículo es la de creación y desarrollo del concepto anteriormente mencionado y que permite al Gobierno brasileño contar con un mecanismo jurídico que pueda dar cumplimiento a sus necesidades y que esté diseñado teniendo en cuenta estas.

En este sentido, se les otorga esa denominación en tanto que ejercen funciones que son exclusivas de las policías judiciales y se les brinda la capacidad de desarrollar acciones preventivas y represivas en la *faixa de fronteira*, así como en el mar y las aguas interiores para actuar contra delitos transfronterizos o ambientales, ya sea de forma independiente como también en coordinación con otros órganos del Ejecutivo para realizar patrullas y registros de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, lo cual se materializa en las Operaciones Ágata, realizadas por las Fuerzas Armadas y de naturaleza intermitente, y por la Operación Centinela, de responsabilidad de la Policía Federal y de carácter permanente.

El gran aporte de este artículo resulta en la amplia capacidad competencial que se les otorga para labores exclusivamente relacionadas con delitos transfronterizos y ambientales únicamente en la zona fronteriza en el mar y en las aguas interiores.

Teniendo en cuenta la fecha en la que se redactó la modificación, puede advertirse que se estaban preparando los mecanismos jurídicos para asegurar que se pudiera llevar a cabo una política pública que contribuyera a reducir las amenazas a las que Brasil tiene que hacer frente.

#### **4. Conclusiones**

Brasil se encuentra ante un momento crucial en cuanto al desarrollo interno y externo y se enfrenta a grandes retos derivados de su estrategia de ser percibido como potencia. En este sentido, la demostración de que cuenta con las herramientas suficientes para hacer frente a las amenazas a la seguridad resulta necesaria.

El narcotráfico, tanto en su vertiente interna como externa, es una evidencia de la manifestación antes realizada y, en el caso de Brasil, este se encuentra intensamente relacionado con la porosidad de sus extensas fronteras.

Así, de lo analizado en este artículo, vemos cómo de entre todas las categorías que componen el sistema de gestión fronteriza contra el narcotráfico en un país, el hecho de contar con un sistema jurídico-estratégico coherente y eficaz resulta esencial.

Si bien Brasil se enfrenta a grandes retos en el árbol de categorías general en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico, ha sido exitoso en definir el papel de sus instituciones y adaptarlo al marco constitucional y legal con su concretización directa en las Leyes Complementares (LC) en el que asume que, dado que esta nación no tiene amenazas inminentes de seguridad exterior y que se enfrenta a graves retos en seguridad interior, fue necesario diseñar un marco que regulara las intervenciones de sus Fuerzas Armadas en tres supuestos: la defensa ante amenazas externas (defensa en sentido clásico), operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO) que tienen como función apoyar a las Fuerzas de Seguridad y cuyas manifestaciones más recientes han incluido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en el 2012, conocida como Rio+20, o la Jornada Mundial de la Juventud de 2013 en Rio de Janeiro que contó con la participación del papa Francisco y, por último, las atribuciones subsidiarias que dan respaldo legal a las Operaciones Ágata.

Es precisamente la especificación de ese último punto y la negativa a utilizar el marco existente para las GLO en el que reside la fortaleza de la decisión brasileña que le permite, así, realizar las operaciones en las fronteras *lex in mano* lo que facilita de sobremanera el funcionamiento de las mismas.

Teniendo en cuenta, además, que Hansel y Papademetriou ya han identificado los retos a los que se enfrentan los países latinoamericanos en cuanto a gestión fronteriza contra el narcotráfico y entre los que destaca la debilidad institucional y el problema de solapamiento competencial, habiendo desarrollado estas medidas, Brasil, contribuye al fortalecimiento jurídico y estratégico de sus instituciones, a la vez que resuelve el problema competencial dotando a sus Fuerzas Armadas con el mecanismo jurídico necesario para hacer frente a los retos y amenazas que identificó el país.

Sin embargo, el reto final al que tiene que enfrentarse Brasil resulta de generar una estrategia a largo plazo, fortalecer sus instituciones y crear un marco de rendición de cuentas a través de mecanismos estadísticos que permitan evaluar y mejorar el proceder del Estado en las fronteras con el objetivo último de establecer un modelo útil que permita tender a incrementar sus capacidades para monitorear las fronteras y protegerlas del fenómeno del narcotráfico con lo cual contribuirá a mejorar sus niveles de seguridad.



## **Bibliografía**

ACKERMAN, Rose. Public Administration and Institutions in Latin America. Cambridge. University Press. 2009.

CONSTITUIÇÃO do Brasil.

DA COSTA, Valter. As forças armadas e a garantia da lei e da ordem. Rio de Janeiro, ESG, 1996, 37p

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, Editorial, 2011.

GOVERNO DO BRASIL. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília. 2011

HANSEN, Randall y PAPADEMETRIOU Demetrios (Eds.). Managing borders in an increasingly borderless World. Washington, DC, Migration Policy Institute, 2013. 140 pp.

KRIZAN, Lisa. Intelligence Essentials for Everyone. Joint Military Intelligence College. Washington DC 1999

NACIONES UNIDAS. Informe Mundial sobre las drogas. Viena 2013.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988.

SANTOS Cunha, B. Direitos fundamentais: da Constituição as Políticas Públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas. 2009.

SINGH, M.P. German Administrative Law in Common Law Perspective. Berlín, Springer, 2001.



# RECENSIONES



---

## GESTIONAR LAS FRONTERAS EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS CARENTE DE FRONTERAS\* \*\* ∞

ANDRÉS DE CASTRO GARCÍA\*\*\*

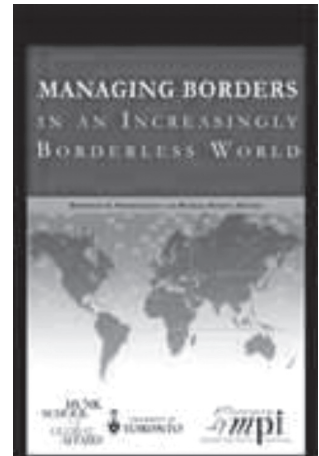
Publicado en diciembre del año 2013, este libro realiza una sistematización de los estudios de gestión fronteriza desde la perspectiva de la Seguridad Internacional asegurando la adaptabilidad en ese campo de las ciencias sociales a una realidad cambiante y en constante necesidad de desarrollo.

Formada por seis capítulos numerados fruto de la aportación de siete autores y dos editores, esta obra supone una contribución de referencia en los aspectos generales de gestión fronteriza en Europa, Norteamérica y América Central.

En el primer capítulo se analiza la relación inseparable de fronteras y seguridad y se categorizan los cinco retos relacionados con la gestión fronteriza, identificados por los autores como: terrorismo, asilo, trata de personas y tráfico ilegal de migrantes, inmigración ilegal y tráfico de drogas para posteriormente definir el concepto de seguridad como la ausencia de movimientos transfronterizos indeseados.

En el segundo, dedicado al análisis de los retos del Sistema Común Europeo de Asilo en el contexto del Sistema Schengen por el que se desdibujan las fronteras interiores de la Unión Europea con la intención de reforzar las exteriores, se exponen las *Dublin rules* conociéndose así la responsabilidad de los Estados Miembros de la Unión en la revisión de las solicitudes de asilo y se manifiesta que seguirán siendo la piedra angular del sistema de la Unión Europea (UE).

Consiguientemente, el tercer capítulo se dedica a la inseguridad fronteriza en Centroamérica contextualizada por ser un lugar de tránsito de estupefacientes entre los países sudamericanos productores y Norteamérica. En este sentido,



---

\* *Managing borders in an increasingly borderless World* HANSEN, Randall y PAPADEMETRIOU Demetrios, (Eds.), Washington, DC, Migration Policy Institute, 2013. 140pp.

\*\* Esta reseña es resultado del proyecto de investigación "Gestión fronteriza de la Unión Europea contra el narcotráfico en el Estrecho de Gibraltar-201405" financiado por el Concurso Anepe 2014 convocado por el Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

\*\*\* Licenciado y Postgraduado en Derecho por la Universidad de Salamanca, Máster en Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM-UNED) y Doctorando en Seguridad Internacional (IUGM-UNED). Es Profesor Asociado e Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). [adecastro@anepe.ci](mailto:adecastro@anepe.ci)

∞ Fecha de recepción: 250614  
Fecha de aceptación: 231014

los autores identifican cuatro problemas de seguridad fronteriza que atribuyen en común a Honduras, Nicaragua y El Salvador:

1. Insuficiencia de fondos. Baja inversión en fuerzas de seguridad y fuerzas armadas
2. Debilidad institucional y competencias discordantes en especial en la formación de sus agentes
3. Falta de continuidad de políticas públicas que nunca exceden del mandato de un gobierno específico lo cual se empeora incluso con la limitación constitucional del mandato único
4. Corrupción. Incluso cuando las políticas públicas están bien diseñadas e implementadas los problemas de corrupción impiden la obtención de los objetivos señalados.

El cuarto analiza la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes en el contexto europeo en una perspectiva comparativa entre la realidad del sur del Mediterráneo y aquella de la Europa del Este realidades ambas distintas en cuanto a un escenario que se caracteriza por un adecuado monitoreamiento fronterizo en el Estrecho de Gibraltar y una vasta frontera este que presenta dificultades en cuanto a su gestión. Finalmente se proponen medidas de política pública tendientes a desincentivar la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes que, tras el tráfico de drogas, es el delito resultante de la criminalidad organizada más rentable, según Naciones Unidas. En este sentido, se propone atacar la demanda, poner a los consumidores en el punto de mira, solucionar las discrepancias de políticas públicas, hacer que baje el beneficio de llevar a cabo ambos ilícitos y mejorar la legislación laboral.

En quinto lugar se trata monográficamente la situación fronteriza en Norteamérica en el contexto temporal post 11-S y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sin cuyo análisis exhaustivo no puede entenderse la situación fronteriza actual ni la firma, en el año 2001, de la *Smart Border Declaration and Action Plan* entre Canadá y EEUU que se centra en cuatro puntos:

1. Asegurar el flujo de personas
2. Asegurar el flujo de bienes
3. Inversión en infraestructura de seguridad
4. Coordinación y compartición de información en cuanto a los primeros tres objetivos

En 2010, bajo las presidencias de Obama y de Felipe Calderón se concretaron los esfuerzos de gestión fronteriza entre Estados Unidos (EE.UU.) y México bajo la *Declaration Concerning Twenty-First Century Border Management* a la

que se refiere comúnmente como *21st Century Border* y que está dividida en cinco áreas:

1. Seguridad frente al tráfico de drogas, los delincuentes y las respuestas hacia otras amenazas como las pandemias.
2. Infraestructura fronteriza y facilitamiento del comercio
3. Eficiencia energética y seguridad
4. Crecimiento económico y bienestar
5. Acuerdo más general para aumentar la cooperación en asuntos regionales y globales.

A esta iniciativa le siguió un correspondiente rediseño de la situación bilateral entre Canadá y EE.UU. en la forma de la *Beyond the Border: a Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness* que diseña un sistema que vaya más allá de la protección contra el terrorismo y asegure la seguridad económica y el bienestar de los dos países aunque bajo la constante crítica de la pérdida de la libertad en la forma del registro biométrico que se realiza al cruzar la frontera y que ha dado lugar a mucho desarrollo académico.

El último de los capítulos, el sexto, trata el contexto de Schengen, experiencia de cooperación multilateral de 26 países europeos entre los que hay algunos que no pertenecen a la UE a la vez que hay países de la UE que no pertenecen al espacio Schengen. La autora expresa sus dudas sobre el futuro de esta iniciativa de la que dice que puede suponer varios problemas ligados a la naturaleza de la Unión en la que las legítimas decisiones de los Estados Miembros se ven coartadas, y viceversa, por las decisiones de la Unión en un complicado balance de poderes.

A modo de conclusión, puede afirmarse que aunque los contextos de gestión pueden variar en los distintos escenarios, Estados e instituciones fuertes son fundamentales para ambicionar unas fronteras más seguras por lo que se es patente una relación entre la fortaleza institucional y estatal y un mejor control en las fronteras.

Asimismo, a lo largo del libro se lleva a cabo un análisis de varios escenarios que incluyen América Latina, América del Norte y Europa siendo tres escenarios distintos tanto *inter se* como *intra se* pero entre los que se pueden distinguir tres categorías.

En primer lugar América Latina estaría caracterizada por su debilidad institucional y por una toma de decisiones cortoplacistas, unido sin embargo a la constante búsqueda por la mejora de su situación y el vencimiento de las barreras que históricamente han —y se han— construido lo cual se manifiesta en la gran cantidad de esfuerzos dedicados a mejorar la situación existente.

América del Norte está, por otra parte, monopolizada por lo que Estados Unidos (EE.UU.) cree precisar en cada momento, por lo que esculpe la realidad de Norteamérica a su libre albedrío con un claro énfasis en la seguridad lo cual queda ampliamente demostrado en el análisis. Además y fruto de la configuración de la sociedad estadounidense, la crítica del diseño e implementación de esta gestión está en su mayor parte ligada con la utilización de técnicas biométricas en gestión fronteriza por atentar presumiblemente esta contra la protección de los derechos subjetivos individuales entre los que destacan el derecho a la privacidad y la transparencia, ligada al control del Estado por parte de los ciudadanos.

En tercer lugar cabe mencionar el contexto singular de la Unión Europea que, fruto de su gran desarrollo político e institucional, se enfrenta a un periodo de rediseño de su realidad y de búsqueda de un escenario cada vez más óptimo en el que siga encontrando el balance entre seguridad y libertad en el marco del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia de la Unión Europea para seguir constituyendo un modelo marcado por una fuerte predilección del concepto de comunidad y de Derecho objetivo frente al derecho subjetivo.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**





## LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

Libro	Nº 1
Título	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.
Autores	Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas	375
Año de Edición	2002
Libro	Nº 2
Título	La Comunidad de Defensa en Chile
Autores	Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas	101
Año de Edición	2002
Libro	Nº 3
Título	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor	Aquiles Gallardo Puelma
Páginas	385
Año de Edición	2003
Libro	Nº 4
Título	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora	Claudia F. Fuentes Julio
Páginas	93
Año de Edición	2004
Libro	Nº 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	Nº 6
Título	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.
Autores	Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas	147
Año de Edición	2004
Libro	Nº 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	Nº 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	Nº 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 Título	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX”
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.
Autor Páginas Año de Edición	Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.
Autor Páginas Año de Edición	Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica.
Autor Páginas Año de Edición	Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.
Autor Páginas Año de Edición	Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro Título	Nº 15 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 Páginas Año de Edición	Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores Páginas Año de Edición	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor Páginas Año de Edición	Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007

Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 19 El problema de la guerra y la paz en Kant Carlos Molina Johnson 110 2007
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos Cristián Faundes Sánchez 370 2008
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile. Jorge Riquelme Rivera 180 2009
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera 410 2009
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) 366 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 24 La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 25 Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado 280 2011
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 26 La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva 184 2012
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 27 Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE 349 2013

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) 363 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana 345 2013
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica Carlos Ojeda Bennett 121 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra 116 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector Gonzalo Álvarez Fuentes 88 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional Ricardo Rodríguez Arriagada 150 2014



**A NUESTROS LECTORES Y  
COLABORADORES**



---

## NORMAS 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 o remitiéndolo al Secretario-Editor de la Revista al Correo Electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)
  - 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 Reseñas 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, 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 bibliográficas**

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](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 clave 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 (e-mail 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](mailto:publicac@anepe.cl)



# ANEPE

**Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago**

**Teléfono: (56-2) 2598 1000**

**Fax: (56-2) 2598 1043**

**Página web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)**

**Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)**

**[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)**

