

---

HUGO HARVEY - ANGEL SOTO  
EDITORES

# Orden Violencia Paz

EJÉRCITOS LATINOAMERICANOS EN EL SIGLO XXI



ORDEN, VIOLENCIA, PAZ  
*Ejércitos latinoamericanos en el siglo XXI*

CEEAG **LOGO**

ORDEN, VIOLENCIA, PAZ

Ejércitos latinoamericanos en el siglo XXI

© Derechos Reservados

Centro de Estudios Estratégicos CEEAG

Primera edición, abril 2016

**XXX ejemplares (tapa dura)**

**XXX ejemplares (tapa blanda)**

ISBN : 978-956-362-224-9

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual N° 260650

Diseño y diagramación

Cristián Manríquez Otárola

Impreso en Andros Impresores

Hecho en Chile / Printed in Chile

Fotografía de portada: Departamento Comunicacional del Ejército de Chile

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna por ningún medio sin permiso previo del CEEAG.

Las ideas expresadas en este libro son de responsabilidad exclusiva de quienes las emiten y no reflejan ni comprometen al Ejército de Chile.

ORDEN, VIOLENCIA, PAZ

*Ejércitos latinoamericanos en el siglo XXI*

*Hugo Harvey – Ángel Soto*

*Editores*

*Sonia Alda - Marcus Cesar – Román Ortiz – Fernando Thauby – Pedro Trujillo*

*Pablo León*

*Prólogo*

CEEAG **LOGO**

Índice

Prólogo

*Pablo León, Teniente Coronel Jefe CEEAG*

Introducción

Orden, violencia y paz. Una visión teórica de sus principales componentes

*Hugo Harvey P.*

Globalización, nuevas amenazas y degradación del poder en Latinoamérica

*Ángel Soto*

El concepto de guerra híbrida y su relevancia para América Latina

*Román D. Ortiz*

Ventajas de las fuerzas intermedias para el escenario de inseguridad en América Latina y las limitaciones de la Gendarmería mexicana

*Sonia Alda*

Operaciones militares en ambiente interagencial: seguridad en el mundial de fútbol de Brasil 2014

*Marcus Cesar Oliveira de Assis*

El modelo de seguridad colombiano: oportunidades y limitaciones de una revolución estratégica

*Román D. Ortiz*

El rol de las FF.AA. latinoamericanas en el siglo XXI: el caso de Chile

*Fernando Thaubby G.*

Débil institucionalización y problemas en el diseño de políticas públicas: la  
inteligencia y su impacto en la seguridad en Guatemala

*Pedro Trujillo Álvarez*

COMITÉ ACADÉMICO

*Teniente Coronel Pablo León G.*

*Dr. Cristián Medina V.*

*Dr. Jorge Sáenz J.*

## Prólogo

*Pablo León, Teniente Coronel*

*Jefe CEEAG*

Es de público conocimiento que el concepto de seguridad ha evolucionado. Tal cual lo señalan numerosos autores, la seguridad dejó de tener una concepción limitada a lo militar y externo, como alguna vez la tuvo. Hoy en día se acepta su condición ampliada y extendida. Es decir, que existen amenazas de naturaleza militar y no militar que la impactan y que su objeto de análisis ya no se concentra únicamente en las fronteras de un país, sino que también incluye a sus ciudadanos y al orden internacional. Al respecto, el Estado de Chile reconoce esta evolución, tal cual se desprende de sus Libros de la Defensa Nacional del 2002 y del 2010.

*Orden, Violencia, Paz. Ejércitos latinoamericanos en el siglo XXI*, es el segundo libro que edita el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército (CEEAG), en el contexto de su misión de generar conocimiento en el ámbito de la seguridad y defensa. Su propósito es contribuir a la discusión académica nacional e internacional en relación al impacto que posee la transformación del escenario internacional y la evolución del concepto de seguridad, en los roles que cumplen actualmente los ejércitos latinoamericanos.

En una primera parte, los editores, Hugo Harvey y Ángel Soto, nos plantean una interesante discusión conceptual que permite guiar la lectura de los estudios siguientes. El trabajo de Harvey profundiza en los conceptos de orden, violencia y paz que dan origen al título de este libro. Su enriquecedor análisis da cuenta de la evolución de estos conceptos desde la antigüedad hasta el presente. En este contexto, destaca el rol fundamental e inalterado que posee el *orden* para el desarrollo de las sociedades, en un contexto latinoamericano que ha sido capaz de mantener una baja dosis de violencia interestatal, pero a costa de una alta violencia intraestatal que atenta contra la paz regional.

Por su parte, el artículo de Soto aborda complementariamente la globalización y las nuevas amenazas en Latinoamérica. El autor alerta respecto del impacto que estas

tendencias han tenido en la institucionalidad latinoamericana y, por tanto, en la paz que exhibe la región. Además, nos entrega un sugestivo análisis respecto a la degradación que ha experimentado el poder a nivel global, lo cual implica mayores desafíos para utilizarlo efectivamente. En este contexto, Ángel Soto concluye que “el papel de los ejércitos latinoamericanos seguirá siendo no solo importante, sino que cada vez más protagónico”.

La primera parte teórica del libro concluye con el estudio de Román Ortiz quien profundiza respecto a la *guerra híbrida*. A su juicio, el estudio de este concepto “permite entender el modelo de conflictos que ha llegado a predominar en el escenario internacional y promete ser el principal reto de seguridad en el futuro”. Esto contribuiría a determinar los roles que a futuro deban asumir las Fuerzas Armadas en la región para oponerse a las amenazas que enfrentan sus países. Asimismo, plantea el autor, el modelo de guerra híbrida es particularmente útil para analizar los desafíos de seguridad de Latinoamérica, especialmente los elementos que dan origen a su violencia y a los actores no estatales que la alimentan. No obstante, su empleo debe ser cuidadoso para evitar una mirada excesivamente bélica al analizar los problemas de orden público de los países.

La segunda parte del libro nos entrega cinco estudios de caso para formarnos una impresión respecto a cómo han ido evolucionando las tareas que cumplen los ejércitos en Latinoamérica hoy en día. Esta parte se inicia con el estudio de Sonia Alda que aborda el caso mexicano y la necesidad de utilizar fuerzas intermedias—entre las policiales y las militares—para dar respuestas institucionales al escenario particular de inseguridad que vive la región.

Por su parte, el Teniente Coronel del Ejército de Brasil Marcus Cesar Oliveira de Assis nos plantea que “las nuevas amenazas y la ampliación del concepto de seguridad conducen a la utilización de las fuerzas armadas en actividades complementarias al sector defensa”. El autor nos ilustra cómo las Fuerzas Armadas de Brasil han estado siendo utilizadas desde hace un tiempo en operaciones interagenciales en apoyo a la pacificación de las comunidades pobres de Río de Janeiro y al desarrollo de eventos internacionales multilaterales, religiosos, sociales y deportivos, entre otras. En este

sentido, nos entrega interesantes detalles del apoyo brindado por las Fuerzas Armadas durante el Mundial de Fútbol FIFA 2014.

A continuación, Román Ortiz nos entrega un provocador artículo donde se pregunta si el modelo de seguridad seguido por Colombia es exitoso o fallido, dados los problemas asociados que ha tenido. Al respecto, Ortiz destaca la efectividad de este modelo para “enfrentar amenazas de naturaleza híbrida en un contexto democrático”, como lo son la lucha contra guerrillas, paramilitares y bandas criminales, el cual nos entrega valiosas lecciones estratégicas.

Luego, Fernando Thauby aborda el caso chileno en el contexto latinoamericano, planteándose el rol de sus FF.AA a partir de la historia, la identidad y, en general, los aspectos culturales al momento de tomar decisiones. Su estudio concluye que en el caso nacional existe un meridiano acuerdo respecto al rol que le compete a las Fuerzas Armadas, esto es, un rol principal que contribuye a la seguridad externa del país y un rol secundario en apoyo a tareas de seguridad interna y de desarrollo nacional.

Los estudios de caso concluyen con el trabajo de Pedro Trujillo, quien nos instruye sobre la “débil institucionalización y el problema en el diseño de políticas públicas” en temas de seguridad y defensa, tomando como referencia lo sucedido en Guatemala.

El análisis teórico y los cinco casos descritos de México, Brasil, Colombia, Chile y Guatemala nos entregan una muestra de las tareas que actualmente cumplen las Fuerzas Armadas y, particularmente, los ejércitos en Latinoamérica. Al respecto, quisiera agradecer públicamente a sus autores por su contribución y predisposición a cooperar en esta discusión académica. Como es de esperar, el rango de opciones es variado, reflejando las particularidades de los desafíos que enfrenta cada país. En síntesis, un pulso de cómo han ido evolucionando las tareas que las sociedades crecientemente exigen a sus fuerzas armadas en la actualidad, según la visión de sus autores. Sin duda, una apasionante y vital conversación, a la cual se estima este libro contribuye positivamente para el análisis y la consideración en la toma de decisiones.

## Introducción

Las primeras décadas del siglo XXI se han presentado como un período de cambios profundos para la organización política, económica y social en todo el mundo.

Al observar la actualidad internacional puede comprobarse que las democracias, en todas partes, difieren en eficacia, igualdad y permanencia. ¿Fragilidad? ¿Consolidación? ¿Vulnerabilidad? ¿Afianzamiento?

Más allá de estas preguntas, es evidente que la democracia, la transparencia, la influencia política, la justicia y el poder –solo por mencionar algunos- son conceptos que están siendo redefinidos y analizados en el marco de un proceso de globalización (también entendido como mundialización) que a su vez está profundamente relacionado con las demandas sociales cada vez más exigentes y un entorno político internacional de consecuencias locales, todo ello sin duda afecta tanto a la seguridad como a la defensa.

En este contexto cambiante, es útil preguntarse ¿cómo afecta o influye esta transformación del escenario internacional en el rol que cumplen los ejércitos latinoamericanos? ¿Qué transformaciones, adaptabilidad y/o misiones tradicionales han debido sufrir mutaciones o –por el contrario- se han reforzado permaneciendo intactas en su fin último?

Estas y otras preguntas son las que nos llevaron desde el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG) a constituir un equipo de trabajo para iniciar una tarea que, teniendo como punto de partida un marco teórico de los principales componentes que abordan los temas conceptuales de orden, violencia y paz, así como un replanteamiento de cómo ha cambiado la noción de poder en el escenario global, sus amenazas, y concretamente en la región latinoamericana, profundizar en temáticas como la conceptualización de la guerra híbrida y su relevancia en la zona, para luego abordar a modo de comparación o estudio de casos, un acercamiento a lo que está ocurriendo en países como México y las limitaciones de la Gendarmería mexicana; las operaciones interagenciales en Brasil, especialmente teniendo a la vista el operativo en torno al mundial de fútbol del 2014. Colombia, su modelo de seguridad y la denominada “revolución estratégica que no pudo ser”, según es aquí presentada. La mirada al caso chileno y la discusión que actualmente se da en las esferas especializadas, para

concluir con un ejemplo de la llamada débil institucionalización y problemas en el diseño de políticas públicas que se dan en el caso de Guatemala.

Un trabajo que, no obstante entregar en este libro sus conclusiones, es una investigación que sin duda deberá continuar analizando otros países –cual observatorio- abordando otras variables como por ejemplo las que tienen que ver con la demografía y las migraciones, el que esperamos desarrollar en un futuro cercano.

Antes de terminar estas palabras, no quisiéramos concluir sino agradeciendo al Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército (CEEAG) y muy especialmente a su Jefe el Teniente Coronel Pablo León por su apoyo tanto en la publicación de este libro como en la tranquilidad, tiempo, participación y espacios de discusión, libertad e intercambio de visiones que brinda para la reflexión, todos ellos necesarios para desarrollar este trabajo, y que –por cierto- solo corresponden y reflejan las investigaciones y opiniones de los autores que las suscriben, eximiendo de toda responsabilidad al CEEAG y al Ejército de Chile, quienes –como ya está dicho- solo brindaron la oportunidad para desarrollar la discusión.

Finalmente, agradecemos a los miembros del Comité Académico por sus valiosos y sugerentes comentarios, y muy especialmente a los coautores del libro: Sonia Alda, Marcus Cesar, Román Ortiz, Fernando Thauby y Pedro Trujillo, quienes en medio de sus múltiples tareas tuvieron una magnífica disposición y confianza para compartir sus investigaciones con nosotros.

Los editores

Santiago de Chile, noviembre de 2015

Orden, violencia y paz

Una visión teórica de sus principales componentes

*Hugo Harvey P.*

*Civilization is social order promoting cultural creation.*

*It begins where chaos and insecurity end.*

*Will Durant, "The Complete Story of Civilization"*

El orden social, político e internacional

*Introducción*

El libro del Génesis comienza con la creación de orden a partir del caos. Caos, el estado en que no existe claridad, fue conquistado cuando Dios separó el cielo de la tierra, la luz de la oscuridad y el agua de la tierra. Se había iniciado la vida en el mundo, con claridad y orden.

Tal es el relato bíblico, con el que se podrá o no estar de acuerdo, pero evidencia que la preocupación por alejarse del desorden se encuentra presente desde los tiempos más remotos. El orden dice relación con todos los aspectos de la vida y tiene muchas manifestaciones, detalle que se verá más adelante. Discernimos orden en la naturaleza, en nuestra forma de pensar, en nuestros objetivos y en nuestros valores. Distinguimos entre órdenes naturales y órdenes artificiales, órdenes ocultos y aparentes, órdenes compartidos y órdenes privados. En algunos casos, creemos que el orden es inherente a las cosas, en otros nos esforzamos por imponer orden cuando no lo encontramos. Pero ¿existe una comprensión básica de lo que es el orden? ¿Es este conocimiento básico necesario para comprender órdenes específicos? ¿Qué diferencia el orden de la paz y cuál es su relación con el desorden extremo, la violencia?

De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo se orienta a proporcionar un marco teórico para responder a estas interrogantes y, al mismo tiempo, a los elementos que están presentes en su título. Para ello, en una primera parte se revisará el concepto de orden y su relación con la conformación de la sociedad, luego se efectuarán algunos comentarios referidos a la violencia, en todas sus formas y expresiones, incluso la violencia internacional; para finalizar entregando algunas reflexiones respecto de la paz y sus implicancias.

Es interesante destacar desde el principio que en todas estas situaciones está actuando el instrumento armado del Estado, aunque su presencia no sea evidente para la población. En efecto, en el período de *orden*, las fuerzas armadas cooperan mediante sus tareas de protección de fronteras, vigilancia marítima, actuación ante catástrofes naturales (nacionales e internacionales), apoyo en períodos eleccionarios, traslado de ayuda a zonas aisladas y otras similares. En cuanto a la *violencia*, no queda duda de que se trata del período en el que las fuerzas armadas adquieren su máxima expresión, con ocasión de la guerra internacional, que constituye la violencia llevada al extremo, con su secuela de destrucción y muerte. Luego, y en lo que puede ser considerado una fase de un ciclo eterno, después de la guerra viene la ansiada *paz*. En este período la contribución de las fuerzas armadas es igualmente trascendental, toda vez que cooperan en la reconstrucción de los países, tanto el propio como en otros, y resguardan la paz mediante los diferentes roles que les pueden ser solicitados por algún organismo internacional. En relación con ello, es pertinente recordar que Dag Hammarskjöld manifestó que “las operaciones de mantenimiento de la paz no son trabajo para militares, pero solo los militares pueden hacerlas”.

### *El concepto de orden en su sentido amplio*

A Pierre Joseph Proudhon se le atribuye la frase “todo el mundo tiene alguna idea acerca de la guerra; unos por haber sido sus testigos; otros por haber escuchado múltiples relatos de ella y muchos por haberla hecho”. En efecto, prácticamente toda persona -niño, joven o adulto- sabe algo acerca de la guerra. Algunos muy poco porque se están recién

iniciando, y otros bastante por haber leído más; sin embargo, sabemos poco respecto del fenómeno opuesto, la ausencia de guerra, es decir, la paz y el orden.

Existen estudios estratégicos, de seguridad, del conflicto y de la guerra, entre otros. En los recintos de estudios militares y académicos se enseña la guerra, la crisis, el conflicto y las batallas, pero no son muchos aquellos que dedican tiempo a estudiar el orden y la paz. Algunos recuerdan la acción de unos cuantos activistas y protestantes antinucleares durante la Guerra Fría, pero terminada esta ya casi nadie se da cuenta de lo que significa la paz.

Asimismo, pareciera que los organismos encargados de mantener la paz y el orden no existieran y más bien la gente identifica en mayor medida a la ONU, con todas sus falencias y virtudes, en tanto organismo que despliega sus esfuerzos a nivel mundial; pero no sucede lo mismo al interior de las sociedades. En concreto, pareciera que en la actualidad no se valoran la paz y el orden cuando se tienen; se viven simplemente.

En su forma más sencilla, por orden entendemos “Colocación de las cosas en el lugar que les corresponde. Concierto, buena disposición de las cosas entre sí”.<sup>1</sup> Decir de un número de cosas que juntas muestran orden es decir, en el sentido más simple y más general del término, que están relacionadas entre sí de acuerdo con algún patrón. En otras palabras, que su relación no es puramente casual sino que contiene algunos principios discernibles. Así, una hilera de libros en el estante muestra un orden, mientras que un montón de libros en el suelo no.

Esta visión está presente en toda actividad de nuestras vidas, ya que lo común es no solo que las personas vivan en el orden, sino que además lo observen durante su desempeño cotidiano. Desde que cada uno elige una hora para despertarse, la forma en que dispone su ropa en el estante o adapta su agenda diaria, pasando por el respeto al horario laboral y el comportamiento en su lugar de trabajo hasta el término de las actividades del día y el regreso, también en orden, a su hogar y el desarrollo de sus actividades particulares. Todo ello sigue un orden preestablecido, ya sea por la misma persona o por otras, y aquellas actividades que no están comprendidas en la programación tienen el carácter de imprevistos. Incluso en ocasiones existe un orden para cuando se presenten dichos imprevistos, como puede ser el caso de las actuaciones de la policía, bomberos o servicios de emergencia.

---

<sup>1</sup> Diccionario Real Academia Española.

<sup>2</sup> Maulana Karenga, *Maat. The moral ideal in ancient Egypt*, New York: Routledge, 2004, pp. 7-9.

Es lo que se llama el orden social, asunto crucial en las Ciencias Sociales. Pero cuando se habla de orden en oposición al desorden en la vida social, no se tiene cualquier patrón o arreglo metódico entre fenómenos sociales, sino un patrón de características particulares. Justamente a partir de allí se producen contrariedades, porque los seres humanos somos tanto individuales como sociales. Si cada uno de nosotros viviese solo en un planeta privado, podríamos hacer lo que quisiéramos y no tendríamos que preocuparnos por nuestras actuaciones. Pero ese no es el caso, no vivimos solos en este planeta ni somos seres que actuemos motivados solo por nuestras necesidades o el instinto. Al contrario, somos ocho mil millones de personas y lo que nos distingue de otras criaturas es la razón.

Además, cada persona habita un cuerpo físico propio y, por lo tanto, posee sus propias experiencias, información, sentimientos y ambiciones y, pese a ello, nadie es completamente independiente. Algunas historias relativas a personas que han vivido en aislamiento (niños abandonados o prisioneros en confinamiento solitario, por ejemplo), dan cuenta de que necesitamos del contacto social para ser sanos física y psicológicamente y, más allá incluso, para continuar viviendo.

Todas las situaciones descritas se enlazan para hacer que, en primer lugar, las personas vivan en asociación con otras y, en segundo término, para establecer límites a lo que cada uno puede hacer en su interactuar con los demás. Y en ese interactuar, en cada día de nuestras vidas la secuencia de los deseos de las personas está bien definida. Lo primero que desea la gente es orden, toda vez que sin orden la vida se vuelve caótica y violenta. A continuación se ubica la ley, de tal forma que la gente pueda predecir lo que va a ocurrir, por cuanto aquella otorga certeza. Si bien ley no es necesariamente sinónimo de justicia, es clave al proporcionar cierta predictibilidad para la supervivencia de la población. Finalmente, en tercer lugar se encuentra el deseo de justicia, entendida como una limitación al poder arbitrario del gobernante.

### *Algunas concepciones del orden en períodos antiguos*

Los primeros antecedentes reales respecto de la preocupación del hombre con el orden se encuentran en el Antiguo Egipto, con la diosa Maat, aproximadamente entre los años 3100 y 2150 a.C. La etimología de Maat sugiere una evolución desde un concepto

físico de rectitud, uniformidad y corrección, a un concepto general de justicia, incluyendo el sentido ontológico y ético de la verdad, la justicia y la honestidad. El *orden*, en una palabra. Un estudio de la literatura sobre Maat revela que tenía muchos significados interrelacionados, éticos y de otro tipo y por tanto era entendida de varias maneras, dependiendo del énfasis que el autor deseaba hacer en un determinado texto. No obstante, Maat deriva de la expresión “dar un sentido a las cosas”, por lo que tenía dos significados principales: como guía y como orden. En concreto, debido a su papel central en la visión de la creación, Maat aparece como el fundamento de la vida humana y el mundo, junto a un sistema de reglas cuyo objetivo y atributo era la defensa del orden contra el caos tanto en la naturaleza como en la sociedad.<sup>2</sup>

También en la antigüedad, Hamurabi, rey de Babilonia, cerca del año 1770 a.C. recopiló 282 artículos en lo que sería conocido como su código, que incluía una amplia gama de materias, como sueldos, impuestos y relaciones sociales, entre ellas el matrimonio y la esclavitud. Lo interesante es que esta colección de materias legales proporciona una mirada sustancial respecto de casi todos los aspectos de la vida diaria en Mesopotamia, y proporciona una visión inestimable de los valores de esta temprana sociedad. Pero, sobre todo, el Código de Hammurabi revela una sociedad con un sistema de estricta justicia. Las sanciones por infracciones penales eran graves y variaban de acuerdo con la clase social de la víctima. Un crimen contra un miembro de la clase alta (noble) por un miembro de la clase baja (un plebeyo) era castigado con mayor severidad que el mismo delito contra un miembro de la clase baja. Por lo demás, el principio de “ojo por ojo, diente por diente” era fundamental para este sistema de justicia y orden social.

En el Lejano Oriente aparece la figura de Confucio (551-479 a.C.), que vivió en una época de gran desorden civil, cuando diversos señores de la guerra se repartían el poder en la medida que se desmoronaba la dinastía Zhou. Su filosofía estaba dirigida a introducir el principio moral en el ejercicio del poder político, con modos de pensamiento y acción que podían ser potencialmente restauradores del orden y la armonía. Creía en la perfectibilidad de todos los seres humanos, y centró sus enseñanzas en su concepto de Jen, diversamente traducido como “amor”, “bondad” y “humanidad”. En el sentido más completo, el Jen

---

<sup>2</sup> Maulana Karenga, *Maat. The moral ideal in ancient Egypt*, New York: Routledge, 2004, pp. 7-9.

significaba el logro moral supremo y la excelencia de acuerdo con el Li (normas rituales), el Hsiao (piedad filial) y los principios del chung (lealtad a nuestra verdadera naturaleza), shu (reciprocidad), yi (justicia). Para Confucio, el Camino (Tao) es la adopción de las virtudes y la elección de vivir dentro de las estructuras del orden social.

Ahora bien, al igual que con la mayoría de los aspectos de la tradición occidental del pensamiento político, se hace imprescindible revisar la Grecia clásica. El concepto de “orden” fue muy discutido y en permanente discrepancia en el mundo griego. Sin embargo, un tema central en la reflexión clásica era la unidad del mundo y el cosmos. “Orden” en este contexto era, a menudo, considerado como el reflejo de la unidad del mundo natural, y en tal entendimiento el orden “humano” y el “natural” eran bastante coincidentes.

Platón (c. 427-347 a. C) avanzó su teoría de la psiquis tripartita, dividida en componentes del apetito o deseos sensibles, componentes del espíritu y componentes racionales. Platón pensaba que cada una de estas tres facultades correspondía tanto al ámbito de las capacidades y formas de acción específicas como a tres conjuntos distintos de intereses básicos que compartían todos los individuos.

Respecto de la capacidad, Platón asociaba apetito, espíritu y razón con, respectivamente, la capacidad de experimentar placeres y dolores físicos, junto con la inclinación natural a buscar los primeros y evitar los segundos; la capacidad de entregarse, uno mismo y de todo corazón, con energía y sentimiento, en proyectos y esfuerzos; y la capacidad para calmar la curiosidad, resolver problemas, planificar, adquirir creencias y convicciones, exponer el error y la mentira y buscar la verdad.

Asimismo, para Platón el apetito, el espíritu y la razón también correspondían a tres grupos de intereses. En orden ascendente de importancia eran en primer lugar los intereses en ciertas necesidades físicas satisfactorias (como el alimento, la bebida, el sexo, la eliminación de las molestias y el dolor); en segundo término los intereses en nuestras personas, esfuerzos y actividades que son apreciados por los que nos rodean (es decir, los intereses de la amistad, el amor, el reconocimiento, el honor y el respeto); y en tercer lugar los intereses en el logro de conocimiento y comprensión y, sobre todo, en una conciencia justificada de nuestras vidas como historias de éxito. Así, Platón sostenía que poseemos un conjunto jerárquicamente ordenado de intereses básicos, junto a un conjunto relacionado de capacidades humanas que podemos aprovechar para darnos cuenta de ellos.

Por su parte, Aristóteles (384-322 a.C.) manifestó, en primer lugar, que “... las buenas leyes producen necesariamente el buen orden...”<sup>3</sup>, y que la búsqueda del fin último de la persona, la felicidad, entendida como el bienestar o la prosperidad, era posible por aquello que es propio de los seres humanos, la razón; agregando que las personas buscan vivir en comunidad (*polis*) porque el hombre es un animal político. Esta, quizás su frase más conocida, no dice relación con la política tal como la conocemos en la actualidad, sino con la *polis*, la ciudad. El hombre está incompleto si no vive en la *polis*, ante ello tiende a formar una sociedad políticamente organizada. El hombre es un animal político por naturaleza, es decir, está hecho para vivir en sociedad, y eso lo hace necesariamente político. Es así como escribió:

Puede añadirse que este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismos es, a la vez, un fin y una felicidad. De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado o un ser superior a la especie humana; y a él pueden aplicarse aquellas palabras de Homero: Sin familia, sin leyes, sin hogar... El hombre que fuese por naturaleza tal como lo pinta el poeta, solo respiraría guerra, porque sería incapaz de unirse con nadie, como sucede a las aves de rapiña.<sup>4</sup>

Para mayor claridad, José Ferrater<sup>5</sup> señala que según Aristóteles el orden es, como disposición o arreglo, una de las formas o clases de la medida, la que debe entenderse, sin embargo, en un sentido *ontológico* y no sólo como arreglo especial de cosas entre sí o de las partes de una cosa entre sí. Por eso Aristóteles vincula el hábito, en tanto que disposición, con el orden.

En el pensamiento cristiano temprano esta línea de reflexión clásica a menudo se enfatizaba con la idea de que la creación y la providencia divina podían ser sustituidas por el orden natural eterno. Más tarde, sin embargo, la tensión entre la corriente clásica y la cristiana se hizo mucho más prominente. En esta línea, el “orden” en el sentido antes mencionado es imposible a causa de los tropiezos de los seres humanos. En efecto, los seres

---

<sup>3</sup> Aristóteles, *La Política*, Capítulo IV, De la extensión que debe tener el Estado.

<sup>4</sup> *Ibidem*, Libro Primero, De la sociedad civil, de la esclavitud, de la propiedad, del poder doméstico, Capítulo I, Origen del estado y de la sociedad.

<sup>5</sup> José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires: Sudamericana, 1964, p. 337.

humanos son criaturas pecadoras, y no pueden alcanzar la virtud, ni siquiera temporal, sin un control estricto. Ambas versiones aparecen en el pensamiento de San Agustín (354-430), que va a ser tremendamente influyente en el mundo cristiano en desarrollo. En una de sus conversaciones con Alipio señala:

Aunque me mostré severo con vosotros, porque tratabas puerilmente de cosas tan graves, con todo, me parece que no sin orden y favor de Dios se empleó tanto tiempo en el discurso, con que os quise curar de esta ligereza, obligándonos a aplazar este estudio de la cuestión hasta la vista de Alipio. Por lo cual, como le tengo ya bien informado de todo, así como de los progresos que hemos realizado, ¿estás dispuesto, Licencio, a defender con tu definición del orden según tu cometido? Pues recuerdo que definiste el orden diciendo que es aquello con que Dios obra todas las cosas.<sup>6</sup>

Como se aprecia, según San Agustín las cosas que vienen de Dios son ordenadas o, lo que es lo mismo, Dios ha decidido que el orden es preferible a la anarquía. Pero el orden parece consistir sobre todo en la disparidad, pues dice: "El orden es la disposición de las cosas iguales y desiguales de manera tal de dar a cada uno su lugar apropiado."<sup>7</sup> Para él, la preocupación de las autoridades seculares y espirituales no debe ser la promoción del orden entendido como la comprensión de la armonía del mundo natural, sino como la minimización de la inestabilidad, el desorden y el conflicto. Esto era simplemente porque la naturaleza del pecado, como San Agustín la entendía, hacía imposible que los seres humanos alcanzaran esa armonía. El orden humano, entonces, ya no es una parte integral del orden racional de la naturaleza, sino que es una parte separada de la providencia de Dios ubicada en el reino humano de las instituciones gubernamentales y de la ley.

Tampoco es el bienestar terrenal solo una cuestión de protección física y satisfacción económica. Santo Tomás de Aquino (1225-1274) entendía que una vida ordenada y cooperativa con otros de nuestra propia especie podía ser una fuente positiva de felicidad y virtud. "El fin para el que se reúne una comunidad es para que vivamos conforme a la virtud; para que los hombres se unan y puedan vivir bien en una forma que no sería posible

---

<sup>6</sup> San Agustín, *El Orden*, Libro Segundo, Disputa Primera, Capítulo I, Examen de la definición del orden.

<sup>7</sup> San Agustín, *Ciudad de Dios* 19:13.

si cada uno de ellos vive solo. Porque el bien es la vida de acuerdo a la virtud, y así al fin la asociación humana es una vida virtuosa”.<sup>8</sup>

Añade que es necesario que los hombres<sup>9</sup> que viven juntos sean gobernados por alguno:<sup>10</sup>

Cada persona está imbuida por la naturaleza con la luz de la razón, y se dirige a su fin por las acciones que están en su interior. Si fuera adecuado para el hombre vivir en soledad, como lo hacen muchos animales, no necesitaría ninguna otra guía para lograr su fin [...] A otros animales la naturaleza les ha proporcionado la comida, una cubierta de pelo, y medios de defensa, tales como dientes, cuernos o una determinada velocidad. Pero la naturaleza no le ha entregado ninguna de estas cosas al hombre [...] Sin embargo, en lugar de todo ello le dio la razón, por la cual es capaz de obtener todas las cosas por sí mismo, por el trabajo de sus propias manos. Con todo, no es capaz de vivir en solitario o llevar vida autosuficiente.

Respecto de estos dos filósofos, Ferrater Mora manifiesta que a San Agustín y a Santo Tomás se les atribuye una visión del orden como una determinada relación recíproca de las partes: *relatio partium ad invicem*. Sin embargo, aclara que no siempre coinciden exactamente del mismo modo respecto de la noción de orden. En efecto, para San Agustín, el orden (*ordo*) es uno de los atributos que hace que lo creado por Dios sea bueno. Dios ha creado las cosas según forma, medida y orden (*species, modus, ordo*). El orden es una perfección. Desde el punto de vista metafísico, el orden es la subordinación de lo inferior a lo superior, de lo creado al Creador. Si no hubiera tal subordinación (si, por ejemplo, lo inferior “se rebelara” contra lo superior), no habría orden, sino el fenómeno inverso, desorden.

Por su parte, la definición que da Santo Tomás de orden, “cierta relación recíproca de las partes”, teológica y metafísicamente presupone la jerarquía ontológica a que se refiere San Agustín, pero la noción de orden en Santo Tomás es compleja.

De ahí que Brian Coffey proponga como definición del término *ordo* en el lenguaje de Santo Tomás una fórmula compuesta de los varios elementos que este distingue:

---

<sup>8</sup> Santo Tomás, *De regimine principum* 1: 15.

<sup>9</sup> En general, cuando se hace mención al “hombre” se está involucrando a todo el género humano.

<sup>10</sup> Santo Tomás, op. cit., Capítulo I.

la disposición de una pluralidad de cosas u objetos de acuerdo con la anterioridad y la posterioridad en virtud de un principio”. En todo caso, lo fundamental para nosotros es entender que la relación de las partes respecto de un espacio, que es para los modernos la primera imagen que suscita la palabra “orden”, está en la concepción “clásica” vinculada y aun subordinada a la relación respecto de la clase a la que pertenecen las partes y, en último término, respecto a la idea.<sup>11</sup>

En forma similar a Platón, pero siglos más adelante, Abraham Maslow<sup>12</sup> estableció una jerarquía de las necesidades humanas, ubicando en el nivel inicial las necesidades básicas, que son aquellas referidas a la salud y a la existencia misma de la persona, y en el segundo nivel las necesidades de seguridad y protección. Estas surgen cuando las necesidades fisiológicas se mantienen compensadas, y son las necesidades de sentirse seguro y protegido. En ello, el orden desempeña un papel trascendental.

Si las necesidades fisiológicas están relativamente bien gratificadas, entonces surgirá una nueva serie de necesidades, que se pueden clasificar aproximadamente como necesidades de seguridad (seguridad, estabilidad, dependencia, protección, ausencia de miedo, ansiedad y caos; necesidad de una estructura, de orden, de ley y de límites; vigorosa protección etc.). [...] Prácticamente todo parece menos importante que la seguridad y la protección (incluso a veces las necesidades fisiológicas, que estando satisfechas, ahora se desestiman). Lo que caracteriza a una persona en este estado, si es lo bastante extremo y crónico, es que vive casi exclusivamente para la seguridad.

Pero lo mismo puede decirse para las necesidades de los restantes niveles, a saber, las necesidades sociales, las necesidades de estima o el reconocimiento y las necesidades de autorrealización. Lo relevante es que para satisfacer cada una de estas necesidades, la sociedad requiere de orden.

### *Alteraciones al orden. Lo pacífico y lo agresivo*

No es posible afirmar que el orden y la paz estén presentes sólo en la ausencia de guerra. Más bien, las sociedades se mueven en un proceso continuo de solución de problemas sin violencia y la creación de instituciones que satisfagan las necesidades de

---

<sup>11</sup> Ferrater, op.cit., p. 338.

<sup>12</sup> Abraham Maslow, *Motivación y Personalidad*, Madrid: Díaz de Santos, 1991, pp. 25 - 26.

todos sus miembros. La cultura, el orden y la paz son, pues, más sólidas en algunas sociedades y más débiles en otras. Es posible encontrar muchos tipos diferentes de orden y paz y “cultura del guerrero”, con el equilibrio entre ellos pasando de una sociedad a otra y de un momento histórico a otro.

En la mayoría de las sociedades coexisten, en proporciones variables, lo pacífico y lo agresivo como actitudes y comportamientos presentes, lo que refleja la necesidad humana básica de vincularse, por un lado; y por otro, la igualmente básica necesidad humana de la autonomía, entendida como el espacio propio de cada persona. Cada sociedad desarrolla sus propios patrones para equilibrar estas necesidades, y el patrón puede ser fundamentalmente no violento o uno de violencia intermitente alternado con periodos relativos de paz.

Si bien en el comportamiento de los hombres o grupos en conflicto violento con otros puede ser evidente un patrón, es, sin embargo, una situación que debe ser calificada como de desorden. Los Estados en situaciones de guerra y crisis pueden comportarse de formas regulares y metódicas; los hombres individuales que viven en condiciones de miedo e inseguridad, que Hobbes (1588-1679) describió como el estado de naturaleza, pueden comportarse de acuerdo con un patrón recurrente. De hecho, el propio Hobbes dice que lo hacen, pero estos no son ejemplos de orden en la vida social, sino de desorden: “De la desconfianza, la guerra. Dada esta situación de desconfianza mutua, ningún procedimiento tan razonable existe para que un hombre se proteja a sí mismo, como la anticipación, es decir, el dominar por medio de la fuerza o por la astucia a todos los hombres que pueda, durante el tiempo preciso, hasta que ningún otro poder sea capaz de amenazarle.”<sup>13</sup> En realidad, Hobbes, pensador absolutista, entrega una de las visiones más pesimistas de la naturaleza humana, y en el *Leviatán* usa la palabra “anarquía” para significar desorden, caos y violencia.

Para Andrew Heywood<sup>14</sup> el término orden, en el lenguaje diario, se refiere a patrones regulares y ordenados. Como un principio político, orden hace referencia a formas de comportamiento estables y predecibles y, sobre todo, al resguardo de la seguridad personal. Desorden, por lo tanto, implica caos y violencia. Agrega que aun cuando el orden es valorado universalmente, posee dos asociaciones políticas muy diferentes. Una visión lo

---

<sup>13</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, Capítulo XIII, de la "Condición natural del género humano, en lo que concierne a su felicidad y a su miseria".

<sup>14</sup> Andrew Heywood, *Politics*, Washington: Palgrave, McMillan, Second Edition, 2002, p. 389.

relaciona con la autoridad política y se piensa que es posible de lograr solo impuesto “desde arriba” mediante un sistema de leyes. “Ley y orden” se transforman, entonces, en un solo concepto. Otra visión, la alternativa, relaciona el orden con la igualdad y la justicia social, enfatizando que la estabilidad y la seguridad surgen naturalmente “desde abajo”, mediante la cooperación y el respeto mutuo.

Asimismo, manifiesta que normalmente el orden social se asocia a las ideas de disciplina, regulación y autoridad. En este sentido, el fin viene a significar una forma de control social que, de alguna manera, debe imponerse “desde arriba”. Es decir, el orden social tiene que ser impuesto porque, simplemente, no se produce de forma natural.<sup>15</sup>

Los que creen que el orden es imposible sin el ejercicio del control o disciplina suelen ubicar las raíces del desorden en el ser humano individual. En otras palabras, los seres humanos son por naturaleza corruptos, y si no son restringidos o controlados se comportarán de una manera antisocial e incivilizada. Tales ideas son a veces de origen religioso, como es el caso de la doctrina cristiana del pecado original; en otros casos, se explican por la creencia de que los seres humanos son esencialmente egoístas. Si se les deja a su suerte, los individuos actúan para promover sus propios intereses y fines, lo que, además, harán a expensas de otros seres humanos.

En ese sentido, es pertinente recordar que el 11 de septiembre de 2001, a las 9.00 horas, el Presidente de EE.UU., George Bush dirigió un discurso al Congreso de su país respecto de la situación de la guerra en el Golfo Pérsico. Entre otras materias, declaró que la guerra presentaba una oportunidad para la emergencia de un “Nuevo Orden Mundial”, frase sensiblemente similar al *Novus Ordo Seclorum*, que aparece al reverso del escudo de EE.UU. y en los billetes de un dólar.

La verdad es que han sido varios los que han anunciado un “nuevo orden mundial”, y sin ir más lejos se puede mencionar la visión del presidente George Bush (padre) en sendos discursos en el Congreso el 6 de marzo<sup>16</sup> y el 11 septiembre de 1991, en que anunciaba un nuevo orden basado en el poder militar de EE.UU., la acción colectiva de las principales potencias y la optimización del rol de la ONU.

---

<sup>15</sup> Andrew Heywood, *Political Theory. An Introduction*, New York: Palgrave MacMillan, 2004, pp. 162-163.

<sup>16</sup> Now, we can see a new world coming into view. A world in which there is the very real prospect of a new world order. In the words of Winston Churchill, a "world order" in which "the principles of justice and fair play ... protect the weak against the strong ...

De igual forma, el presidente Gorbachev declaró el 30 de octubre de 1991, con ocasión de las conversaciones de paz en Madrid relativas al conflicto en el Medio Oriente, que se trataban de “un paso muy significativo hacia una nueva era, un nuevo período [...] un nuevo orden mundial”.<sup>17</sup>

De estos ejemplos se puede inferir una realidad evidente: en ocasiones es necesario la ruptura del orden existente como un paso previo para un nuevo orden. En efecto, en el primer caso se trataba de la conmemoración del décimo aniversario del atentado a la Torres Gemelas y al Pentágono y de la declaración de la guerra “al terror”. El segundo se relacionaba con la derrota de Sadam Hussein y el tercero hacía referencia a avances en un proceso de paz internacional.

Por estas y otras razones es que Heywood manifiesta que el término “orden” evoca imágenes muy diferentes para los pensadores políticos. En un extremo, los conservadores tradicionales creen que el orden es inseparable de nociones como el control, la disciplina y la obediencia; en el otro, los anarquistas sugieren que el orden está relacionado con armonía natural, ponderación y equilibrio. Tales divisiones ideológicas reflejan profundo desacuerdo no solo respecto del concepto de orden, sino también acerca de cómo se puede establecer y cómo debe ser mantenido.

En ese mismo contexto, Thomas Magstadt<sup>18</sup> señala que el orden es uno de los tres conceptos básicos de la política. Los otros dos son el poder y la justicia. El orden denota las estructuras, reglas, rituales, procedimientos y prácticas que conforman el sistema político, el que, a su vez, se construye sobre los cimientos de la sociedad.

Por su parte, Bernard Crick<sup>19</sup> agrega que no importa cómo la *polis* haya llegado a ser una unidad territorial bajo una normativa común (por la práctica, la conquista o por circunstancias geográficas), sino que lo que importa es que su estructura social, a diferencia de algunas sociedades primitivas, es lo suficientemente compleja y dividida para hacer a la política una respuesta plausible al problema de gobernarla, el problema de mantener el

---

<sup>17</sup>We are beginning to see practical support. And this is a very significant sign of the movement towards a new era, a new age... We see both in our country and elsewhere...ghosts of the old thinking...When we rid ourselves of their presence, we will be better able to move toward a new world order... relying on the relevant mechanisms of the United Nations.

<sup>18</sup> Thomas Magstadt, *Understanding Politics*, Wadsworth: Cengage Learning, 2006, p. 6.

<sup>19</sup> Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1962, p. 14.

orden. Con todo, el establecimiento del orden político no es cualquier orden, ya que marca el nacimiento, o el reconocimiento, de la libertad.

Para continuar con el debate respecto del orden y la anarquía, Robert Layton<sup>20</sup> se pregunta por qué el cambio social a veces procede de una manera ordenada, mientras que en otros momentos la sociedad se desintegra en el desorden y la guerra civil. Para el autor, una posible explicación, defendida por Thomas Hobbes y Napoleón Chagnon, es que los seres humanos son inherentemente propensos a la violencia, y solo renuncian a la guerra cuando el Estado puede garantizar que todos adhieran a sus obligaciones sociales. Si el Estado se debilita, falla el orden y se desencadena la anarquía. Otra posibilidad, postulada por John Locke y Adam Ferguson, es aquella que indica que los seres humanos siempre han sido capaces de construir cooperación y reciprocidad por medio del reconocimiento de que el orden social, en el largo plazo, es en su propio interés. El ámbito de las relaciones sociales, sin embargo, varía de acuerdo con el grado en que se puede garantizar la confianza mutua, o se puede incrementar el bienestar mediante una acción unificada. La experiencia de Robert Layton en el trabajo que se comenta apoya la última explicación: el cambio social puede socavar la confianza y privar a las personas de los recursos necesarios.

La sociedad civil se compone de las relaciones que las mismas personas construyen, por su propio interés. No descarto la posibilidad de que hombres y mujeres pueden actuar motivados por un altruismo desinteresado, pero es más persuasivo empezar “desde el fondo”, es decir, si se desea que las relaciones sociales persistan, debe satisfacerse el interés. La competencia y la explotación son tan importantes en la sociedad humana como la cooperación y la ayuda mutua. Ya sea que la sociedad civil se considere una “cosa buena” o no, depende tanto de la naturaleza del orden social como del punto de vista de la persona que emite el juicio.

### *El Estado. Amenazas al orden político establecido*

Como se aprecia, orden, *polis*, sociedad y Estado son algunos conceptos que de a poco se han ido entremezclando a medida que se ha avanzado en el presente trabajo, lo que sin duda nos indica que existe una estrecha relación entre ellos. En ese contexto, el orden

---

<sup>20</sup> Robert Layton, *Order and Anarchy. Civil Society, Social Disorder and War*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 10-11.

social siempre está amenazado, tanto por factores internos como externos, siendo la guerra entre Estados una de las mayores amenazas para las sociedades.

Una visión de la guerra muy extendida en Grecia era la de Heráclito de Éfeso. Para Heráclito, la guerra era “el padre de todos y el rey de todo”, y era por medio de ella que la humanidad, algunos hombres libres y otros esclavizados, había evolucionado. Si la lucha entre los elementos en conflicto en la naturaleza se aboliese, nada podría existir. Todas las cosas, según Heráclito, nacen y desaparecen mediante una contienda, o “mediante la unidad de poderes opuestos al interior de cada cosa”.<sup>21</sup>

El orden interno de un Estado, entonces, se puede explicar como la manera en la que este se estructura con el fin de funcionar en el día a día, pero pensando en su permanencia en el tiempo. Este orden interno, que desde la antigüedad ha sido factor de estudio y análisis, en el esquema y la formulación de Weber<sup>22</sup> poder y violencia son fundamentales para el Estado. Ello sucede por que un Estado no existe en el vacío, sino que está inserto en una sociedad, en donde convive con otros Estados y demás actores del sistema internacional.

Los Estados utilizan el poder y el aparato del poder (la policía, la burocracia y otras instituciones) de tal manera que no amenacen a la sociedad o a los individuos, salvo en casos excepcionales en que la dirigencia política ejerce presión y domina a sus ciudadanos, situación que se ubica en el otro extremo del espectro, que es aquel en que el Estado ejerce su poder con crudeza en detrimento de la sociedad y los individuos.

La idea que se desea enfatizar es que el orden debe orientarse al bienestar de la sociedad: una sociedad en orden es uno de los fines del Estado. En ese entendimiento, la pregunta sobre cómo puede el Estado crear las condiciones para una sociedad bien “ordenada”, tiene su respuesta en un empleo prudente y útil del poder que posee esa sociedad. La sociedad civil resulta crítica en esto, toda vez que el orden se puede definir tanto por el Estado como por la sociedad civil, con ello surge una dinámica saludable entre ambos. Si no hay controles sobre el Estado y la clase política, el Estado y el poder caen dentro del viejo dicho “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

---

<sup>21</sup> Donald M. Borchert, Editor, *Encyclopedia of Philosophy*, USA: Thomson - Gale, 2006, pp. 316 - 321.

<sup>22</sup> La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico, Max Weber, *El político y el científico*, Madrid: Alianza, 1979, p. 83.

También es posible citar a Hobbes<sup>23</sup> cuando advierte que sin orden político

... no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.

De similar manera, el orden es fundamental para la noción de una sociedad internacional. Sin orden internacional no puede haber sociedad internacional, y sin ésta no puede haber vida civilizada. Estos dos supuestos son, pues, esenciales, y cierta tradición de pensamiento sostiene que el orden existe efectivamente en la política internacional, y que este orden es deseable.

Con todo, el Estado y el orden vigente están siempre amenazados, por distintos factores, que se pueden resumir en la “anarquía” internacional, concepto planteado por Hedley Bull, en su obra *La sociedad anárquica*, en la que estudió el orden en la política mundial. Bull analizó las posibles alternativas al sistema de Estados contemporáneo y se preguntó si este realmente estaba en declinación. Argüía que nos encontramos ante un mundo multipolar, donde los atributos esenciales del sistema de Estados son una pluralidad de Estados soberanos, una interacción entre ellos (lo que forma un sistema), y un grado de aceptación de reglas e instituciones comunes (lo que forma una sociedad). Según Bull, el orden internacional es un “patrón de actividad que sustenta los objetivos elementales o primarios de la sociedad de Estados, o de la sociedad internacional”,<sup>24</sup> distinguiendo entre “sistema de Estados” y “sociedad de Estados o sociedad internacional”.

Ambas perspectivas son, obviamente, de sentido común. Por supuesto, algún tipo de orden existe, incluso en un ámbito internacional anárquico, de lo contrario no habría nada más que conflicto y caos sin fin. Y, por supuesto, entre las dimensiones positivas del orden figura que proporciona la base para la estabilidad y el estado de derecho.

En esa sociedad anárquica, según Ester Barbé, las amenazas globales se pueden categorizar en seis grupos: el terrorismo, las amenazas económicas y sociales (como la pobreza, las enfermedades y la degradación ambiental), los conflictos internos, los

---

<sup>23</sup> Hobbes, op. cit., Capítulo XIII, de la "Condición natural del género humano, en lo que concierne a su felicidad y a su miseria".

<sup>24</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Palgrave, 1977, p. 8.

conflictos entre Estados, las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas y, por último, la delincuencia organizada transnacional.

Otra visión señala que siendo muy difícil separar las amenazas en forma artificial, por cuanto todas están muy relacionadas entre sí y presentan lazos que conforman una verdadera red que no permite su clara diferenciación, una posible subdivisión con fines didácticos permite distinguir rasgos comunes en las amenazas actuales. Así existirían:<sup>25</sup>

Amenazas que ponen en grave riesgo la estabilidad y existencia del Estado. En esta categoría se pueden mencionar las guerras civiles, los fundamentalismos, los extremismos y los Estados fallidos.

Amenazas que no provienen de Estados y/o no comprometen seriamente su integridad territorial. Este tipo de amenazas no disputa formalmente la soberanía ni la integridad territorial de los países, aun cuando tienen efectos en la población al poner en riesgo su supervivencia y estabilidad. Dentro de estas se encuentran el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia organizada, las persecuciones étnico-religiosas, el lavado de dinero, la delincuencia transnacional, el tráfico de personas, el contrabando de químicos, de armas y de tecnologías; y la circulación e introducción de sustancias peligrosas para la salud o la seguridad humana.

Amenazas que no son de origen militar y no son generadas con el propósito de hacer daño. Son más bien fenómenos sociales y políticos que pueden constituir una amenaza grave para un Estado al sufrir su población parte de sus consecuencias. Algunos ejemplos de ellas son el contrabando de riquezas naturales y culturales, las migraciones masivas e ilegales, aspectos medioambientales y la explotación de recursos naturales no renovables.

Asimismo, el antropólogo social estadounidense Thayer Scudder, luego de intensos estudios en diversos lugares del mundo, combinó varias amenazas globales a los niveles de vida, clasificándolas en las siguientes tres categorías, sin prioridades pero interrelacionadas:<sup>26</sup>

- El fundamentalismo cultural, económico, político y religioso.
- La pobreza y creciente brecha entre ricos y pobres.
- La degradación del medio ambiente mundial.

---

<sup>25</sup> Hugo Harvey P., “Amenazas emergentes: elementos para un análisis crítico”, *Escenarios Actuales*, Santiago: Centro de Estudios e Investigaciones Militares, N° 3, septiembre de 2004.

<sup>26</sup> Thayer Scudder, *Global Threats, Global Futures. Living with Declining Living Standards*, Cheltenham (U.K.): Edward Elgar Publishing, 2010.

En el estado actual de las cosas, pareciera estar claro que las amenazas que enfrentan los países de Latinoamérica dicen relación con las dos últimas categorías de los dos autores mencionados, y quizás con mayor énfasis en la última. La interrogante que surge es la forma en que cada país las enfrenta, forma que puede considerar o no el empleo de las fuerzas armadas.

Es por ello que en estos días se habla de una seguridad que tiene dos características principales: en primer lugar, es ampliada, en términos que debe enfrentar riesgos y amenazas que son multidimensionales; y es extendida, en el sentido que debe constituir un sistema indivisible entre la seguridad internacional, la seguridad nacional y la seguridad individual.

### *Violencia y conflicto internacional*

Vivimos en el siglo XXI, una época donde la tecnología ha alcanzado niveles asombrosos. La globalización permite que personas de los más diversos lugares del mundo interactúen en forma instantánea y la medicina ha progresado en forma nunca antes vista. En la actualidad, una edición del *The New York Times* tiene más información que la que conocía una persona en toda su vida en la Inglaterra del siglo XVII,<sup>27</sup> y según Richard Wurman ya en el año 1989 se había producido más información en los últimos 30 años que en los 5.000 anteriores.<sup>28</sup>

No obstante, pese a todos nuestros progresos aun persisten ciertos problemas sociales que no han podido ser superados. Uno en particular afecta a todos los seres humanos y es el fenómeno de la violencia. En efecto, la violencia ha acompañado a la humanidad desde los tiempos más remotos y por miles de años ha sobrevivido toda tentativa para erradicarla. A pesar de sus elevados costos y su capacidad casi única para promover la miseria humana, la violencia persiste, y nadie ha sido capaz de resolverla, constituyendo uno de los más básicos problemas mundiales.

### *El concepto de violencia*

---

<sup>27</sup> Jennifer Schuessler, Too Much Information About 'Information?', <http://artsbeat.blogs.nytimes.com/23> de marzo de 2011.

<sup>28</sup> Richard Wurman, *Information Anxiety*, New York: Doubleday, 1989.

El Diccionario de la RAE señala que violencia es aquella cualidad de violento, o bien acción y efecto de violentar o violentarse y también una acción violenta o contra el natural modo de proceder. Respecto del vocablo “violento”, por su parte, indica que es aquello que está fuera de su natural estado, situación o modo; aquello que obra con ímpetu y fuerza; también lo que se hace bruscamente, con ímpetu e intensidad extraordinarias. También se aplica al genio arrebatado e impetuoso y que se deja llevar fácilmente por la ira, como asimismo aquello que se ejecuta contra el modo regular o fuera de razón y justicia.

Incluso en otros idiomas la violencia se entiende en forma similar. Por ejemplo, *The American Heritage Dictionary of the English Language* contiene las siguientes frases para referirse al fenómeno en análisis: fuerza física ejercida con el propósito de violar, dañar o abusar. Acto, instancia de acción o comportamiento violento. Ejercicio abusivo o injusto del poder. Abuso o lesiones al significado, el contenido o la intención (de un texto). Vehemencia del sentimiento o expresión, fervor.

Como se aprecia, existen diferentes categorías y niveles de violencia, pero en general se entiende que se trata de un comportamiento agresivo con la intención de causar daño, ya sea físico o psicológico. En este caso, la clave es la palabra *intención*, toda vez que no constituye violencia aquel daño físico o psicológico que se produce por accidente o donde no existe la intención de provocarlo. Incluso muchos ordenamientos jurídicos hacen tal distinción, en términos de que si deliberadamente se mata a una persona, normalmente el cargo será de homicidio, pero si alguien mata a otra persona por accidente, mera imprudencia o negligencia, sin mediar dolo, malicia o intención, por lo general se le acusa de cuasidelito de homicidio, un delito menos grave que, en algunos casos, podría ni siquiera implicar la prisión para el autor.

En relación con lo anterior, en el asunto de la violencia aparece como determinante lo referido no solo a la intención sino también a la motivación. Ciertamente, los seres humanos no somos los únicos animales violentos, pero la diferencia entre la agresión humana y la de otros animales parece estar en la motivación. Cualquier animal puede cometer una agresión, pero solo en los seres humanos está presente la motivación racional de una agresión hostil.

El acto violento paradigmático es un ataque o agresión, esto es, una imposición agresiva de la fuerza física hacia las personas por parte de otras personas, sin embargo, tanto en el contexto político como fuera de él el término se utiliza a menudo de manera más flexible. Debido a que implica la condena moral, el término se presta para aplicaciones utilitarias. En efecto, se emplea a veces para referirse a cualquier uso de la fuerza que el orador o el escritor quiera condenar. Con todo, la violencia puede denotar un comportamiento rebelde o indecoroso, en la mayoría de las veces opuesto a “la calma”.

La violencia también se puede utilizar para llevar a consecuencias que no involucran directamente a la coerción de las personas. Por ejemplo, el terrorismo es violento, ya que desmoraliza a la población mediante el establecimiento de un sentimiento generalizado de ansiedad. Por ello, tradicionalmente, los historiadores distinguen entre la violencia perpetrada por individuos contra otros individuos y la violencia grupal contra otras personas u otros grupos. En ese contexto, la violencia grupal organizada y letal entre grupos sociales (violencia orquestada, en palabras de Galtung) se denomina “guerra”, la cual tiene su propia clasificación y características.

Una línea de pensamiento ha sostenido que la violencia es justificable por razones que no tienen nada que ver con la obtención de un objetivo en particular, es decir, la violencia puede tener un carácter redentor o de reforzamiento, o ser conducente a inculcar virtudes como el coraje, la valentía y la audacia. Este punto de vista tiene raíces en muchas culturas, especialmente en aquellas llamadas “sociedades guerreras”.<sup>29</sup> Por otro lado, en general en las religiones abrahámicas, especialmente el cristianismo, no ha habido una inclinación hacia las prácticas guerreras. Sin embargo, de vez en cuando han surgido determinados contextos cristianos (y judíos y musulmanes) donde se ha glorificado la violencia y, en épocas más recientes, en contextos más bien seculares.

En ese sentido, son interesantes las reflexiones entregadas por el profesor Julio Retamal, cuando manifiesta que el concepto de guerra santa no existe en los Libros Sagrados de Cristo, pero sí en el Antiguo Testamento y en el Corán. Por ello, el autor hace la diferencia entre Guerra Justa, Guerra Sacra y Guerra Santa.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Espartanos, sikjs, mongoles, tracios, entre las más mencionadas.

<sup>30</sup> Julio Retamal Favereau, “A propósito del islam y la Guerra Santa”, *Intus Legere*, N° 8, 2005, pp. 103-129.

En el espectro político, el término también se puede utilizar como sinónimo de fuerza (coercitiva). Fue este sentido el que Max Weber tenía en mente cuando dijo que el Estado ejerce el monopolio de los (legítimos) medios de violencia. Asimismo, normalmente en la izquierda política los defensores de la violencia incluyen los revolucionarios jacobinos y otros a lo largo de los siglos XIX y XX, mientras que en la derecha se identifican los fascistas y las teorías políticas de allí derivadas. Incluso algunos tercermundistas anticipaban visiones de empleo de la violencia con el argumento de que era lo único que podía liberar a los pueblos psicológicamente oprimidos.

Ahondando un poco más en el tema, hay que mencionar a Johan Galtung, quien describió tres tipos de violencia: directa, estructural y cultural.<sup>31</sup>

Por violencia cultural nos referimos a los aspectos de la cultura, aquella esfera simbólica de nuestra existencia, ejemplificada por la religión y la ideología: el lenguaje y el arte, la ciencia empírica y la ciencia formal (lógica, matemáticas), que se puede utilizar para justificar o legitimar la violencia directa o la estructural. Se me vienen a la mente estrellas, cruces y medias lunas, banderas, himnos y desfiles militares, discursos inflamatorios y retratos del líder [...] La violencia directa es un evento, la violencia estructural es un proceso con altibajos y la violencia cultural es una constante, una “permanencia”, perdurando esencialmente sin variación durante mucho tiempo, debido a la lentitud de las transformaciones de la cultura básica. Las tres formas de violencia han hecho su aparición en el tiempo de manera diferente, algo así como la diferencia en la teoría de los terremotos, que distingue entre el terremoto como un evento, como proceso referido al movimiento de las placas tectónicas y como la línea de una falla en tanto una condición más permanente

En ese mismo contexto, Bourgois<sup>32</sup> propuso un concepto de violencia que aborda cuatro modos:

La violencia política, que incluye toda forma de agresión física y terror intercambiada entre una autoridad oficial y quienes se le oponen, expresada en medidas como represión militar, tortura y resistencia armada, en nombre de una ideología, movimiento o situación política determinada. Esta es la forma de violencia presente en la historiografía y la ciencia política, tradicionalmente reducida a sus aspectos más institucionalizados.

---

<sup>31</sup> Johan Galtung, Cultural Violence, *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3. (Aug., 1990), pp. 291-305.

<sup>32</sup> Philippe Bourgois, “The Continuum of Violence in War and Peace: Post-cold War Lessons From El Salvador”, in *Ethnography*, vol. 2, no. 1, 2001, pp. 5-34.

La violencia estructural, que es aquella relacionada con la organización económico-política de una sociedad que impone condiciones de dolor físico y/o emocional, desde altos índices de morbilidad y mortalidad hasta condiciones de trabajo abusivas y precarias.

La violencia simbólica, que se refiere más bien a humillaciones y legitimaciones de la desigualdad y la jerarquía internalizadas, desde el sexismo y el racismo hasta las expresiones de poder de una clase. determinada. “Se ejerce a través de la acción del conocimiento y la ignorancia, el conocimiento y el sentimiento, con el consentimiento inconsciente de los dominados”.<sup>33</sup>

La violencia cotidiana, que es aquella que incluye las prácticas periódicas y las expresiones de la violencia a nivel de microinteracción: entre individuos (interpersonales), entre delincuentes y a escala interna. El concepto se centra en la experiencia vivida por las personas, que nivela los terrores y vandalismos menores en el ámbito de la comunidad y crea un sentido común o una especie de cultura de la violencia.

### *La violencia en el pensamiento de Hannah Arendt y George Sorel*

Entre los autores que se han referido específicamente a la violencia en sus escritos, interesa comentar dos. El primero es George Sorel, que escribiendo en 1908 destacó el carácter “moral” de la violencia, junto a su importancia en la generación de una sensación de seriedad, compromiso, propósito, solidaridad y unión. Sorel sostuvo que la violencia no era meramente un mal necesario o un medio desafortunado para un fin superior, sino un aspecto creativo del conflicto de grupo que de por sí produce beneficios no proporcionados por ningún otro tipo de actividad. Simplificando ligeramente el punto, la violencia era un bien en sí mismo, toda vez que lograba algo difícil de obtener mediante cualquier otra experiencia. Algunos párrafos de su obra que son pertinentes para este caso son:<sup>34</sup>

Una de las cosas que parece haber producido más extrañeza a los trabajadores, en el decurso de los últimos años, es la timidez de la fuerza pública ante los motines: las autoridades que tienen derecho a requerir el empleo de las tropas, no se atreven a utilizar ese poder sino en último extremo, y los oficiales soportan injurias, y hasta golpes, con paciencia que antaño no se les conocía. Se ha evidenciado, y el hecho no cesa de afirmarse, que la violencia obrera posee extraordinaria eficacia en las huelgas.

---

<sup>33</sup> Pierre Bordieu and Loic Wacquant, *An Invitation to Reflexive Sociology*, citados en Bourgois, ibídem.

<sup>34</sup> George Sorel, *Reflexiones sobre la violencia*, Buenos Aires: Pléyade, 1973, p. 72 y pp. 86-87, respectivamente.

Al llegar aquí se nos aparece la función de la violencia como singularmente grande en la Historia, porque puede actuar sobre los burgueses de modo indirecto para retrotraerlos a sus sentimientos de clase. Muchas veces se ha señalado el peligro que ofrecían determinadas violencias, con las cuales quedarán comprometidas admirables obras sociales, descorazonando a los patronos dispuestos a labrar la dicha de sus obreros, y desarrollando el egoísmo donde no hubiera, hasta entonces, sino sentimientos nobilísimos.

Esta fue la primera obra teórica clara de una doctrina que sería fundamental, aunque no absolutamente única, para el desarrollo de teorías posteriores. Sorel sostuvo que Marx no pudo prever el surgimiento de la burguesía reformista, lo que haría grandes concesiones para mantener la paz y el sistema existente. De ahí que una nueva conciencia revolucionaria debía ser creada por medio de la violencia, así como el materialismo y el racionalismo debían ser rechazados en el nombre de un pesimismo heroico que construiría heroísmo, sacrificio y ascetismo.

El otro autor que interesa destacar para este trabajo, es Hannah Arendt. En su libro *Sobre la violencia* se propone demostrar que las justificaciones y racionalizaciones que se utilizan general y normativamente para legitimar algunas formas de violencia y deslegitimar a otras, son falsas. Asimismo, rechaza los argumentos utilitaristas que se hacen para la racionalización del uso de la violencia en cualquier situación de conflicto en relación con su eficiencia y eficacia. También Hannah Arendt se refiere a George Sorel en su trabajo, señalando que ha glorificado la violencia por sobre otras cosas, como se indica en los párrafos siguientes:<sup>35</sup>

No han sido muchos los autores de categoría que hayan glorificado a la violencia por la violencia; pero esos pocos -Sorel, Pareto, Fanón- se encontraban impulsados por un odio mucho más profundo hacia la sociedad burguesa y llegaron a una ruptura más radical con sus normas morales que la izquierda convencional, principalmente inspirada por la compasión y por un ardiente deseo de justicia.

Mucho puede aprenderse de Sorel acerca de los motivos que impulsan a los hombres a glorificar la violencia en abstracto. Incluso más puede aprenderse de su inteligente contemporáneo italiano, también de formación francesa, Vilfredo Pareto. “[...] La experiencia decisiva que convenció a Sorel y a Pareto para subrayar la importancia del factor de la violencia en las revoluciones fue el affaire Dreyfus en Francia, cuando, en palabras de Pareto, se sintieron “sorprendidos al ver que

---

<sup>35</sup> Hannah Arendt, *Sobre la violencia*, Madrid: Alianza, 1970, pp. 88-89, pp. 96-97 y p. 110, respectivamente.

empleaban [los partidarios de Dreyfus] contra sus oponentes los mismos villanos métodos que ellos habían denunciado”.

Finalmente -volviendo a la primitiva denuncia del sistema como tal, formulada por Sorel y Pareto- cuanto más grande sea la burocratización de la vida pública, mayor será la atracción de la violencia.

Un elemento central en el argumento de Arendt respecto a teóricos como Georges Sorel y Frantz Fanon en *Sobre la violencia* es la distinción entre justificaciones y enfoques instrumentales que enfatizan la “legitimidad” de la violencia o su valor intrínseco. Estos pensamientos en realidad no oponen el trabajo de Arendt a teorías rivales. El verdadero carácter distintivo de la visión de Arendt se verá en *Sobre la revolución*, situando los argumentos finales de *Sobre la violencia* en el contexto de sus ideas acerca de la separación entre revolución y liberación.

Finalmente, interesa destacar que Arendt identifica como falsa la idea de que no hay alternativa o no se ha descubierto aún sustituto para el uso de la violencia, diferenciando además el terror de la violencia. Señala que el terror es, más bien, la forma de gobierno que llega a existir cuando la violencia, tras haber destruido todo poder, no abdica sino que, por el contrario, sigue ejerciendo un completo control. Se ha advertido a menudo que la eficacia del terror depende casi enteramente del grado de atomización social. Todo tipo de oposición organizada ha de desaparecer antes de que el terror pueda desencadenarse con toda su fuerza.

### *La violencia política*

En la historia del pensamiento político es posible encontrar actitudes muy diversas hacia la violencia, desde su rechazo total (el pacifismo), pasando por su aceptación e incluso su estímulo (en el marxismo, el comunismo, el islamismo o islam político y los fascismos) hasta el reconocimiento de la violencia como una realidad política (como en el Realismo en las Relaciones Internacionales) pero también como una necesidad no deseada a ser minimizada tanto como sea posible (como en la Doctrina de la Guerra Justa).

Las teorías que favorecen la violencia dan varias razones para ello.<sup>36</sup> El marxismo insiste en que la revolución política es una necesidad histórica y que marca el comienzo de un sistema social más avanzado económicamente. El cambio pacífico no es posible para los comunistas, por lo que los socialdemócratas que tratan de establecer el socialismo por la vía parlamentaria están, en el fondo, frenando el progreso. El marxismo-leninismo también justifica la revolución violenta por que la sociedad actual tiene ya tanta violencia en su interior (la lucha de clases económicas), que apoderarse del Estado violentamente apenas incrementa el nivel total de violencia; aún más, podría disminuirla. El fascismo exalta la violencia y la guerra como forma de llevar a cabo el heroísmo, la valentía, la abnegación y la devoción al país (patriotismo). La Alemania nazi representó la guerra como muestra del predominio de la raza superior. En la década de 1960, Frantz Fanon, mencionado por Hannah Arendt en *Sobre la violencia*, celebró la violencia antifrancesa de la guerra de liberación nacional como el cumplimiento y liberación del espíritu humano. No hace falta agregar que determinados sectores radicales del islam (el islamismo o islam político) propician una “guerra santa” contra los no musulmanes como una forma de servir a Dios.

Por otro lado, existen visiones que postulan el cambio moral y político por medios pacíficos, como la desobediencia civil no violenta: Gandhi y Martin Luther King emplearon la resistencia pacífica para introducir cambios en sus respectivas sociedades. Basada en el principio cristiano “Pero yo os digo: No resistáis al que es malo; antes, a cualquiera que te hiera en la mejilla derecha, vuélvele también la otra”<sup>37</sup> esta visión prefiere acudir a la persuasión, la razón y la oración. No descarta la injusticia, pero evita lo que es peor: recurrir a la violencia. Esta perspectiva, más bien pacifista, considera que todo daño a seres humanos únicamente empeora la situación y perpetúa la injusticia y el dolor.

Como se ha visto, la violencia política puede adoptar la forma de una acción armada y violenta, revolución, disturbios, ejecuciones y torturas, pero el acto extremo de violencia política internacional está representado por la guerra entre Estados, y ha sido tal su frecuencia entre poblaciones humanas, que ha llevado a algunos a argumentar que la guerra es el producto de una disposición inherente al ser humano, que es un ente determinado genéticamente a la agresión. Por ejemplo, durante la década de 1960 escritores como

---

<sup>36</sup> Las ideas de los párrafos siguientes fueron tomadas de Garrett Ward S., *Encyclopedia of Political Thought*, New York: Library of Congress, 2001, pp. 301-302.

<sup>37</sup> Mateo 5:39, Reina-Valera, 1960.

Robert Ardrey y Konrad Lorenz popularizaron la idea de que la guerra estaba relacionada con el “instinto de defensa de los territorios y, era, por lo tanto, parte de la naturaleza humana”.<sup>38</sup>

Cuando ello sucede, estamos en presencia del mayor conflicto social intergrupalo. Al respecto, el conflicto ha sido definido desde muchas perspectivas, pero en general se entiende por tal una situación en la que los actores utilizan el comportamiento conflictivo contra otros para alcanzar metas incompatibles y/o para expresar su hostilidad. Por comportamiento conflictivo, a su vez, se entiende cualquier comportamiento que ayuda a una parte a lograr un objetivo que es incompatible con el de su oponente, o que expresa su hostilidad hacia él.

Todo lo anterior tiene plena aplicación en el sistema internacional, y si bien el Estado continúa siendo la unidad más importante en las Relaciones Internacionales, otros grupos étnicos, religiosos y basados en la identidad también desempeñan un papel importante en la determinación de los problemas de los conflictos contemporáneos, fuera o dentro de las fronteras territoriales del Estado. La expresión extrema de un conflicto internacional, como vimos al analizar el caso de la violencia, es la guerra interestatal.

### *La guerra internacional o la violencia legítima institucionalizada*

Contrariamente a lo que uno pueda pensar, no todo el mundo sabe lo que es una guerra. En principio, pareciera evidente que se trata de un choque entre fuerzas armadas adversarias donde la gente muere. Pero el asunto es mucho más complejo que esa visión sobre simplificada.

Tal como señala el *Concise Dictionary of Politics* una guerra es un conflicto armado entre dos o más partes, por lo general combatido con fines políticos. Su significado cotidiano es claro, y el foco principal de la idea está en el uso de la fuerza entre unidades políticas a gran escala, como Estados o imperios, por lo general por el control de territorios. Los límites de la idea, sin embargo, son difíciles de precisar.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Robert Ardrey, *The Territorial Imperative: A Personal Enquiry Into the Animal Origins of Property and Nations*, London: Collins, 1967.

<sup>39</sup> Ian McLean, Ed., *Concise Dictionary of Politics*, New York: Oxford University Press, 1996, p. 521.

Por su parte, en el *Penguin Dictionary of International Relations* se manifiesta que, en tanto forma de violencia directa, la guerra se produce de diferentes maneras dentro de los sistemas sociales. Por lo tanto, la guerra de pandillas, la lucha de clases, la guerra civil o interna son tipologías diferenciadas. Analíticamente por separado, estos niveles pueden interactuar y producir circuitos de gran complejidad.<sup>40</sup>

Es importante señalar que la única violencia institucionalizada legítima es la estatal, y así lo entienden la mayoría de los Estados del mundo y lo reflejan, en forma más o menos directa, en sus Constituciones Políticas o en documentos similares. En relación con lo anterior, es de interés mencionar que Max Weber señaló que:

“Todo Estado está fundado en la violencia”, dijo Trotsky en Brest-Litowsk. Objetivamente esto es cierto. Si solamente existieran configuraciones sociales que ignorasen el medio de la violencia, habría desaparecido el concepto de “Estado” y se habría instaurado lo que, en este sentido específico, llamaríamos “anarquía” [...] En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar, han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia.<sup>41</sup>

Heywood entrega una muy completa visión al respecto, cuando se pregunta qué es la guerra y qué la distingue de otras formas de violencia, tales como asesinatos, crímenes, ataques de pandillas o genocidios.<sup>42</sup> Su respuesta se orienta a señalar que, en primer lugar, la guerra es un conflicto entre dos o más grupos políticos. Tradicionalmente, estos grupos han sido los Estados y, a menudo, ha sido por la posesión de territorios o recursos - muchas veces fue simple pillaje - siendo considerada como la forma arquetípica de la guerra. Agrega que la guerra entre Estados se ha vuelto menos común en los últimos años y han proliferado más bien las guerras civiles, junto a una creciente participación de actores no estatales, como grupos guerrilleros, movimientos de resistencia y organizaciones terroristas.

---

<sup>40</sup> Graham Evans y Jeffery Newnham, *Penguin Dictionary of International Relations*, London: Penguin Books, pp. 565-570.

<sup>41</sup> Max Weber, op. cit.

<sup>42</sup> Andrew Heywood, *Global Politics*, New York: Palgrave MacMillan, 2011, p. 240.

En segundo lugar, la guerra es organizada, en el sentido de que es librada por fuerzas armadas o combatientes entrenados que operan de acuerdo con algún tipo de estrategia, en oposición a ataques aleatorios y esporádicos.

La tercera característica que menciona Heywood es que la guerra usualmente se distingue por su escala o magnitud. Una serie de ataques a pequeña escala que involucran solo un reducido número de muertes rara vez se conocen como una guerra. La Organización de Naciones Unidas define un gran conflicto como uno en el que al menos se producen 1.000 muertes anualmente, sin embargo, esta es una cifra arbitraria, ya que, por ejemplo, excluye la guerra entre Argentina y Gran Bretaña de 1982, que es considerada una guerra para todos los efectos prácticos.

Por último, ya que toda guerra se desarrolla en campañas, las que a su vez involucran varias batallas y combates, por lo general las guerras duran un lapso significativo. Con todo, algunas guerras son muy cortas, como la Guerra de los Seis Días y otras son bastante prolongadas. Además, algunas pueden alternar periodos, a veces sustanciales, de paz, lo que puede crear confusión acerca de cuándo comienza y termina una guerra. Por ejemplo, la Guerra de los Cien Años duró en realidad 116, y la ocupación estadounidense de Afganistán se extendió entre el 2001 y el 2014.

En concreto, la interrogante de por qué se producen las guerras es una de las más antiguas y trascendentales en el estudio de la política internacional. Con los siglos, pensadores y escritores han tratado de encontrar las causas de la guerra en la naturaleza humana, en las características de los tipos particulares de las sociedades y los gobiernos y en la naturaleza del sistema internacional. Diferentes pensadores han propuesto numerosas teorías que explican la guerra y muchos de ellos también han ofrecido recetas para la paz, pero hasta el momento no existe consenso en ninguna de las respuestas a estas interrogantes.

Como se aprecia, los seres humanos tenemos un largo historial no sólo de participación en guerras, sino también de encontrar formas tanto para justificarlas como para restringirlas. Dentro de estos esfuerzos encontramos la teoría de la Guerra Justa,<sup>43</sup> una tradición intelectual importante que examina la ética de la guerra y busca la forma de

---

<sup>43</sup> Es pertinente recordar que el profesor Julio Retamal diferencia y fundamenta en forma clarísima Guerra Justa, Guerra Sacra y Guerra Santa.

limitar sus alcances y efectos. Desarrollada inicialmente por Aristóteles, basada en gran parte en las enseñanzas cristianas medievales y post-medievales conceptualizadas por San Agustín, Santo Tomás de Aquino y Francisco de Vitoria, esta tradición es la precursora intelectual del derecho internacional y representa un proyecto moral colectivo para entender y definir los parámetros del fenómeno en mención. En efecto, la doctrina además de determinar si una guerra podría justificarse desde un punto de vista moral, la restringe mediante la conformación de un marco ético para su desarrollo y para poner fin a las hostilidades y negociar la paz.

### *La paz y sus implicancias*

Con algunas excepciones, como pueden ser los anarquistas y los terroristas, la paz es el estado final deseado por toda la Humanidad. Sin embargo, a lo largo de la historia la causa de la paz ha sido sometida a juicio, incomprendida y vilipendiada por muchos. La paz es “desnuda, pobre y mutilada”, escribió Shakespeare.<sup>44</sup> Llamar a alguien “pacifista” es casi un insulto, y equivale a ser etiquetado de cobarde, egoísta y no dispuesto a luchar por lo que es correcto. Es fácil levantar el pueblo hacia la guerra, dijo Goering en Nuremberg: “... ya sea en una democracia, una dictadura fascista, un Parlamento o una dictadura comunista. Es fácil, incluso si la gente no quiere la guerra: todo lo que hay que hacer es decirles que están siendo atacados y denunciar a los pacifistas por falta de patriotismo. Funciona en todos los países”.

El Diccionario de la RAE contiene varias frases para explicar el concepto “paz”, siendo algunas de ellas: Situación y relación mutua de quienes no están en guerra. Pública tranquilidad y quietud de los Estados, en contraposición a la guerra o a la turbulencia. Tratado o convenio que se concuerda entre los gobernantes para poner fin a una guerra. Sosiego y buena correspondencia de unas personas con otras, especialmente en las familias, en contraposición a las disensiones, riñas y pleitos. Reconciliación, vuelta a la amistad o a la concordia.

### *En las Ciencias Sociales*

---

<sup>44</sup> Shakespeare, *Enrique V*, Acto 5, Escena 2, p. 2, “Why that the naked, poor and mangled peace”.

Para las Ciencias Sociales la paz es un concepto central. No obstante, como se mencionó al comienzo del presente trabajo, el campo ha aportado más conocimiento acerca de la guerra que de la paz. En forma similar, los estudios en este campo tienden a centrarse en las guerras como unidades de análisis, más que en los períodos de paz, con lo cual existe una tendencia a definir la paz simplemente como no guerra. “Las Ciencias Sociales han profundizado más en el conocimiento de la guerra que en el de la paz, al igual que la psicología ha prestado quizás más atención al comportamiento desviado de signo negativo (como las enfermedades mentales) que al de signo positivo (como la creatividad). Por desgracia, los estudios tienden a considerar las guerras, en vez de los períodos de paz, como unidades de análisis...”<sup>45</sup>

Por ello, casi todo pensamiento relativo a la paz tiende a ser clasificado como algo lejano, una quimera que quizás se podrá lograr en el futuro, con lo cual los estudios referidos a la paz han sido más bien especulativos en lugar de analíticos y empíricos, y su valor desfavorecido en comparación con aquellos de la guerra y el conflicto.

### *En la Ciencia Política*

En Ciencia Política el concepto de paz también ocupa un lugar preponderante, en relación estrecha con el fenómeno bélico, si bien, al igual que en el caso anterior, la concepción dominante de la paz ha sido la ausencia de guerra. Como se sabe, la palabra paz deriva del latín *pax*, que significaba un acuerdo o un pacto para abstenerse de iniciar hostilidades. Allí se ubican dos formas de entender el concepto en esta área del saber, ya que generalmente la ausencia de guerra se reconoce como una “paz negativa”, en oposición a la segunda perspectiva, que la diferencia de una “paz positiva”, concepto que denota no solo la ausencia de violencia directa, sino también la ausencia de violencia indirecta o estructural, a veces descrita como la presencia de justicia. Sobre ello se volverá en unos párrafos más adelante para profundizar con otros conceptos.

### *En la Filosofía*

---

<sup>45</sup> David L. Sills, Ed., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, USA: Macmillan, 1968, p. 487.

En Filosofía, las reflexiones acerca de la guerra y la paz han tendido a dividir a los pensadores en dos grupos: aquellos que consideran la guerra como inevitable, quizás incluso deseable, y quienes la consideran un mal capaz de ser sustituido por la paz duradera por medio de la buena voluntad o del perfeccionamiento de los acuerdos sociales. El primer grupo es a veces descrito como “realista” y el segundo como “idealista”, pero estos términos tienen el inconveniente de que filósofos idealistas (en el sentido ontológico) tales como Platón y Hegel suelen aceptar la guerra como una condición permanente de la existencia humana.

### *En la Religión*

Las tradiciones religiosas también se refieren a la paz en un sentido negativo, es decir, como ausencia de guerra y disturbios. Por otro lado, el concepto de paz puede tener también un significado positivo, de bienestar y plenitud como objetivos a lograr mediante una vida religiosa y social. En la antigua Grecia la palabra para la paz, *eirene*, significaba principalmente lo opuesto a la guerra. Era personificada como una diosa, Eirene, sin embargo no tenía muchos seguidores y su culto era escaso. Sus hermanas eran Eunomia (el buen orden) y Dice (la justicia). Cabe señalar que sus equivalentes en la mitología romana eran, respectivamente las diosas Pax, Disciplina y Iustitia.

Con todo, Pax también era una diosa vaga, y fue introducida recién durante la época de Augusto, para luego asumir como la representación de la tranquilidad tanto en el país como en el extranjero. En cuanto a la Pax Romana, expresaba la ausencia de luchas internas, si bien Séneca menciona que diversas tribus y pueblos enteros se habían visto obligados a cambiar sus formas de vida a consecuencia de ella.

### *En las Relaciones Internacionales*

Similar situación se observa en las Relaciones Internacionales (RR.II.) ya que la guerra y la paz son una preocupación central en el campo. De hecho, el área académica de estudio de las RR.II. se inició luego de terminada la llamada Gran Guerra. Además, casi

todo el mundo puede identificar los rasgos centrales asociados al área, que suelen incluir el Estado, en tanto actor importante en política internacional, y el poder en un entorno anárquico en que los asuntos de la guerra y la paz son predominantes.

Un autor ha señalado que existe un “espíritu de paz” en oposición a un “espíritu de guerra”, y así como las guerras estimulan un mayor pensamiento acerca de cuestiones de estrategia militar, también estimulan nuevos pensamientos en la promoción de la paz.<sup>46</sup>

Así fue que mientras Europa luchaba por recuperarse de las guerras napoleónicas y mientras EE.UU. luchaba por recuperarse de su guerra de independencia y la posterior guerra de 1812, se creó una nueva forma de organización, la sociedad de la paz. Mientras Clausewitz consideraba formas en que la guerra podía ser manifestada en su versión verdadera y absoluta, otros pensadores se reunían EE.UU. e Inglaterra para abolir la guerra [...] Al oponerse al sistema de guerra, las sociedades de paz animaron lo que hoy se llama una “cultura de paz” y recomendaron el uso del arbitraje internacional y el establecimiento de un congreso de naciones y un tribunal internacional. Estos valores, prácticas e instituciones formaron la base racional del sistema de paz que deseaban ver como sustituto del sistema de guerra.

Como se aprecia de todo lo reseñado, la paz es un concepto transversal, que además exhibe una larga historia de teorización. Es percibida como una compleja pluralidad toda vez que se le asocia a un estado, un proceso, un valor o un objetivo vinculado a la ausencia de violencia y a la satisfacción de las necesidades humanas. Aunque es a menudo definida como la ausencia de guerra, no siempre se entiende necesariamente en relación con los conflictos armados, ya que la guerra no es la única forma de violencia que perturba la paz. La esclavitud, el hambre y las violaciones, por ejemplo, son incompatibles con la paz.

#### *Evolución del concepto. Una reseña histórica*

Como opuesto a la guerra internacional, la paz es la ausencia o el cese de los combates entre Estados. No obstante, como ya se ha expuesto, existen posiciones que la definen en términos de no violencia, entendida como la práctica de no hacer daño, físico o mental, a los demás.

---

<sup>46</sup> Graeme MacQuenn, “The Spirit of War and the Spirit of Peace”, en Charles Webel and Johan Galtung Eds., *Handbook of Peace and Conflict Studies*, New York: Routledge, 2007, pp. 319- 332.

El pensamiento griego comúnmente aceptaba la guerra entre las ciudades-estado y entre los griegos y los “bárbaros” como parte del orden natural. Los dioses griegos eran una raza guerrera que había llegado al poder después de una lucha feroz con los Titanes. Una de sus principales figuras era Ares, el dios de la guerra, pero también adoraban a la diosa de la paz, Irene, como se mencionó.

No sería sino hasta las últimas fases de la guerra entre Atenas y Esparta (431-404 a.C.) que una nota pacifista, inusual en el mundo griego, fue introducida en obras como “Las mujeres troyanas” (415 a.C.), de Eurípides, una tragedia que narraba los horrores de la guerra, y “Lisístrata”<sup>47</sup> (411 a.C.) de Aristófanes.

Más adelante, en la época romana, *pax* se interpretó como *bellum absentia*<sup>48</sup> mediante el orden y la unidad basados en el poder central. Esta concepción como *pax romana* llegaría a ser reconsiderada por el sistema teológico que dominó Europa desde la caída del Imperio Romano hasta mediados del siglo XVII.

A partir de allí, la paz iría a ser alcanzada por lo que se ha denominado como un “imperio cristiano” que no va a evidenciar la necesaria separación entre el poder temporal y el espiritual. Esto se relaciona con la *pax ecclesiae*<sup>49</sup> de la comunidad cristiana, mencionada por San Agustín en *La Ciudad de Dios*, siendo también ese el contexto en el que se desarrolló la teoría de la Guerra Justa que se ha mencionado con anterioridad.

Santo Tomás de Aquino, si bien afirma en la “Summa Theologica”<sup>50</sup> que la paz es el mayor objetivo hacia el cual el hombre debe esforzarse en cumplimiento de sus fines naturales, le asigna al monarca el deber de defender el Estado. Del mismo modo, Dante sostuvo en *Monarquía* que “De donde se concluye que la «paz universal» es el mejor medio para nuestra felicidad. Por eso los pastores recibieron del cielo un anuncio no de riquezas, ni de placeres, ni de honores, ni de larga vida, ni de salud, ni de fuerza, ni de hermosura; sino de paz. En efecto, la milicia celestial cantaba: “Gloria a Dios en las alturas y paz en la tierra a los hombres de buena voluntad». Por eso también el saludo del Salvador de los

---

<sup>47</sup> Lisístrata, mujer ateniense harta ya de no ver a su marido pues siempre estaba en guerras y campañas, reunió a un grupo de mujeres, de toda Grecia, y les hizo un llamado a realizar una “huelga” (abstinencia) sexual para recapturar la atención de sus cónyuges.

<sup>48</sup> Ausencia de violencia

<sup>49</sup> Significa “la paz de la Iglesia”, y fue un intento de la Iglesia medieval para disminuir los males que implicaban las guerras entre privados y, a la vez, proteger a los no combatientes, convirtiéndose en lo que se conocería también como la “Tregua de Dios” para diferenciarla de la “Paz de Dios”, que es perpetua.

<sup>50</sup> Cuestión 40.

hombres era: «La Paz sea con vosotros».<sup>51</sup>

Al respecto, es interesante comentar que en hebreo la expresión *shalom* quiere decir paz, pero en el pensamiento judío antiguo no se refería solo a la ausencia de guerra, sino que implicaba bienestar, incluso prosperidad. Un famoso pasaje que aparece más de una vez en la Biblia<sup>52</sup> describe que todas las naciones irán a Jerusalén para aprender la ley divina, transformando sus espadas en rejas de arado y sus lanzas en hoces, abandonando para siempre el aprendizaje de la guerra. Además, en la expectativa de un futuro mejor, al rey davídico ideal se le denomina “Príncipe de la Paz”, y su gobierno es descrito como teniendo un dominio sin límites y, por cierto, la paz.

En realidad, para los israelitas la paz era un concepto social y visible.<sup>53</sup> Producía una relación armoniosa en la familia, en la sociedad local y entre las naciones. El saludo *shalom* expresaba el objetivo positivo de fomentar la cooperación amistosa y las ganas de vivir juntos para el beneficio mutuo, y un saludo semejante, en uso desde los tiempos de los jueces y de David, fue empleado después por los cristianos.

En forma notablemente similar, la palabra árabe *salam* significa “paz” o “salud”, y se ha empleado en general como un saludo o bienvenida desde el advenimiento del Corán. Uno de sus capítulos más antiguos habla de la revelación del Corán en “la Noche del Destino” y concluye que “es la paz hasta el nacimiento del alba”.<sup>54</sup> Alá llama a la gente hacia la “morada de la paz” (*dar al-salam*), tanto en esta vida como en la siguiente.<sup>55</sup>

Además, el profeta Mahoma saludaba con la expresión “La paz sea con vosotros” (*Salam aleykum*) al principio de un mensaje, y con el tiempo esto fue repitiéndose hasta convertirse en el saludo común en el mundo musulmán. Incluso, ha llegado a ser la expresión con la que se saluda a los bienaventurados cuando entran al Paraíso, “La Paz sea con vosotros”.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Dante, *Monarquía*, Libro I, IV.

<sup>52</sup> Isaías 2:2-4, “Y juzgará entre las gentes, y reprenderá a muchos pueblos; y volverán sus espadas en rejas de arado, y sus lanzas en hoces: no alzará espada gente contra gente, ni se ensayarán más para la guerra”.

<sup>53</sup> Lindsay Jones, Ed., *Encyclopedia of Religion*, Farmington, MI: Thomson Gale, 2005, p. 7021.

<sup>54</sup> La Noche del Destino vale más que mil meses. Los ángeles y el Espíritu descienden de ella, con permiso de su Señor, para fijarlo todo. ¡Es una noche de paz, hasta rayar el alba!, Corán 97: 1-5.

<sup>55</sup> Y Alá invita a la Morada de la Paz y guía a quien quiere el camino recto, Corán 10:25. Los que hicieron el bien tendrán lo más hermoso y aún más. No cubrirá sus rostros ni la negrura ni la humillación; esos son los compañeros del Jardín, allí serán inmortales, Corán 10:26.

<sup>56</sup> Jones, op. cit.

Durante el Renacimiento y la Reforma la visión de la paz recibió la influencia de varios personajes ilustrados, como fue el humanista Desiderio Erasmo de Rotterdam (1466-1536). En su “Anti-polemus, o el motivo de la razón, la religión y la humanidad en contra de la guerra” (1510), Erasmo argumentó que el deber de todo ser era dedicar todos sus esfuerzos a poner fin a la guerra. La guerra se oponía directamente a lo que Erasmo creía el propósito para el cual el hombre había sido creado, toda vez que el hombre no nace para la destrucción, sino para el amor, la amistad y el servicio a sus semejantes.

En forma similar, Hugo Grocio (1583-1645), que aborrecía la guerra, llevó su interés por el mantenimiento del orden a nivel internacional, para ello ideó un *jus gentium primum* (derecho primario de las naciones), y en *De Jure Praedae* establece lo que para él son las cuatro causas para emprender una guerra justa. La primera de ellas se basa en la ley primaria de la naturaleza y es “la defensa propia”,<sup>57</sup> de acuerdo con la segunda ley de la naturaleza, que “será admisible tomar para uno mismo y retener esas cosas que son útiles para la vida”. Luego, la segunda causa justa de la guerra es la defensa o la recuperación de los derechos de propiedad.<sup>58</sup> La tercera causa es “una que un gran número de autoridades descuidan mencionar y se refiere a las deudas derivadas de un contrato o de alguna fuente similar”.<sup>59</sup> Esta causa se fusiona con la segunda en *De iure belli ac pacis* para constituir la “reparación” de “lo que es o fue adecuadamente nuestro ... o lo que es propiamente nuestro, ya sea por contrato, por defecto o por ley”.<sup>60</sup> Por último, “la cuarta causa surge de irregularidades, y de cada daño, de palabra o de hecho infligido con una intención injusta” y se deriva del derecho de la persona para infligir castigo a sus enemigos por incumplimiento de la ley de la naturaleza establecida anteriormente.

Como vemos, el pensamiento de Grocio se dividía entre su aprobación simultánea de los principios fundamentales que especifican las causas de la guerra y su intento de limitar incluso las guerras justas por medio de la aplicación de los principios de *lex caritas*<sup>61</sup> y *temperamenta*.<sup>62</sup>

Benedicto o Baruch Spinoza (1632-1677) comparte la opinión de Hobbes de la

---

<sup>57</sup> Grocio, *De Jure Praedae Commentarius*, p. 67.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Grocius, *De Jure Belli*, II.I.I.I, p. 394.

<sup>61</sup> Ley del amor.

<sup>62</sup> Moderación aplicada a las acciones de la guerra.

inevitabilidad de la guerra en la que los hombres no tienen un gobierno común, pero, como Locke, no podía resignarse a la ausencia total de la moral o de la ley en el estado de naturaleza. El argumento hobesiano, sin embargo, ha sido de gran importancia en la formación de la actitud del hombre occidental moderno respecto de la guerra y la paz. La paz es el resultado de la determinación del hombre, que se deriva del miedo a la muerte y el deseo de lo que Hobbes llama “la vida confortable”, para crear un gobierno supremo. Hobbes no dejó claro si pensaba que el hombre podía mantener la paz en sus relaciones internacionales, pero está claro que, a diferencia de Locke, Spinoza consideró que nada menos que un Estado mundial, con el monopolio del poder sobre las naciones, sería suficiente para garantizar dicha paz.

En el siglo XVIII la noción de paz recibe nuevos aportes con las llamadas Ilustración francesa y alemana. Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) tomó el proyecto de paz del abate Saint-Pierre y buscó aplicarlo a la Europa de su tiempo en un Proyecto de Paz Perpetua, insistiendo en que la autoridad central propuesta debía ser lo suficientemente poderosa como para intimidar a todos los Estados constituyentes, ya que de otra forma la proposición sería un fracaso. Rousseau recomienda el plan a los gobiernos sobre la base de que una única autoridad europea lo suficientemente resistente como para imponer la paz también aseguraría la estabilidad interna en los Estados constituyentes. Admitió, sin embargo, que los gobiernos eran probablemente demasiado miopes para apreciar los méritos del plan.

Un poco después encontramos a Immanuel Kant (1724-1804), para quien el mantenimiento de la paz requiere del logro de un gobierno constitucional por parte de los Estados, agregando que la paz no es simplemente la ausencia de guerra. Si la paz no es más que una tregua utilizada por ambas partes para recuperar fuerzas en vistas a una nueva agresión, si la paz no es más que el sometimiento exitoso de un bando por otro, o si la paz es meramente local y por lo tanto sigue siendo amenazada en el resto del mundo, entonces no hay verdadera paz. Un estado de paz entre personas que viven en constante interacción, no es el estado *natural*. El estado de *naturaleza* es más bien un estado de guerra, pues aunque no siempre se traduce en una lucha, está continuamente amenazado con ello. El estado de paz debe, por lo tanto, ser establecido, porque el mero cese de hostilidades no suministra ninguna seguridad contra su recurrencia. La verdadera paz, según Kant, requiere

el imperio de leyes justas al interior del Estado, entre los Estados y entre los Estados y los forasteros, condición que, además, debe ser global.

Todos esos pensamientos se van conjugando para dar inicio y desarrollo a la idea de que la paz no es la mera ausencia de la guerra, sino que implica también el progreso de la vida y el logro de la justicia social, la libertad y la igualdad.

El pensamiento respecto de la noción de paz durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX estuvo dominado por las repetidas crisis y guerras en diversas regiones, culminando con el inicio de las dos guerras mundiales. Por ello, los ideales de paz durante este período se desarrollaron en ideologías políticas distintas. Mientras los marxistas hacían la paz dependiente de la reorganización social, los liberales instaban a la democracia y a la economía de libre mercado.

Sin embargo, estos grandes enfrentamientos, a escala mundial, sirvieron al menos para reforzar la convicción de que la guerra era un mal absoluto, por lo que la prioridad más urgente del siglo XX fue la creación de recursos para mantener la paz y asegurar la seguridad colectiva. La Liga de las Naciones y la Organización de Naciones Unidas son algunos de sus resultados más concretos.

En tiempos más cercanos hay que mencionar a Mahatma Gandhi (1869-1948), que practicó la enseñanza del *ahimsa*, un concepto filosófico que apela a la no violencia, eso sí adoptado como forma de vida, más que una simple táctica utilitaria o instrumental. Asimismo, acuñó el término *satya graha* (literalmente, “insistencia en la verdad”), definiéndola como “la fuerza del alma” o “la fuerza que nace de la verdad, el amor y la no violencia”.

El advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y la invención de las armas nucleares, junto al fracaso de las grandes potencias para actuar por unanimidad en el Consejo de Seguridad de la O.N.U., produjo la llamada paralización nuclear, la que llevó a la paradoja de que para mantener la paz mundial se debía lograr el equilibrio militar (especialmente en lo referido a ojivas nucleares) entre los dos campos ideológicos en que se dividió el globo a partir de 1945 y hasta 1990.

En todo caso, la Carta de la ONU prohíbe de manera explícita la “amenaza o el uso de la fuerza”, si bien permite excepciones sólo en caso de legítima defensa contra un ataque armado o bajo autorización del Consejo de Seguridad para hacer frente a una amenaza o

violación de la paz. A pesar de que, obviamente, ello no ha logrado poner término a la guerra, hay que destacar que todos los Estados que han hecho o empleado la fuerza a partir de 1945, han intentado justificar su actitud apelando a estas excepciones.

### *Algunas perspectivas teóricas sobre la paz*

Existen visiones que distinguen diversos tipos de paz.<sup>63</sup> En primer lugar, existiría la “paz sin reservas”, entendida como la ausencia de violencia junto con un patrón de cooperación duradera. También existiría la “paz interior”, referida a una condición de armonía interna en el individuo.

Luego, y en una de sus clasificaciones más extendidas, está la “paz positiva”, que se refiere a una condición en la que el bienestar y la justicia social y económica están garantizados para toda la sociedad. En esa misma línea, otros señalan que la búsqueda de la paz positiva es la lucha por erradicar la violencia. En contraste con la paz negativa, aquella se centra en la búsqueda de la justicia global y los derechos humanos para todos. En lugar de referirse a ella en términos de ausencia, la paz positiva puede ser definida como la presencia de aquellos valores que apoyan y mejoran la vida, como por ejemplo la cooperación, la armonía, la amistad y el amor.

En el plano externo o de interacción entre países, la concepción positiva de la paz se basa en el establecimiento de valores, redes y mecanismos multilaterales que aseguran la supervivencia a largo plazo de un sistema internacional estable. La amenaza ya no es de naturaleza militar y no puede ser abordado por los Estados en forma aislada. La idea del poder para usufructo de unos pocos se sustituye por el concepto de compartir y las actitudes individuales deben ser reemplazadas para, a cambio, promover la paz, la justicia y la educación.

Finalmente, existe la “paz negativa”, que es aquella en la que hay ausencia de guerra, es decir, no existen conflictos armados ni operaciones militares contra otro Estado, no obstante, ello no implica necesariamente que están ausentes otras formas de violencia dentro de una sociedad en particular. Por ejemplo, la carencia de recursos para satisfacer las

---

<sup>63</sup> Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, Oslo: SAGE, 1996; y Lester Kurtz, *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, New York: Macmillan and the Free Press, 1999.

necesidades humanas básicas de la población es una forma particularmente maligna de violencia. Se encuadran en ello aspectos tales como la falta de alimentos, un acceso inadecuado a condiciones de higiene y agua potable o a la asistencia médica y los acuerdos sociales injustos, entre otros.

Todo ello constituye una forma especial de violencia, la llamada “violencia estructural”, ya mencionada con ocasión del pensamiento de Bourgeois, que incluye todas aquellas condiciones sociales que atrapan a los pueblos en la pobreza, explotación, enfermedad, discriminación y el abuso en general. Aunque la violencia estructural no implica violencia activa, en términos de violencia organizada o militar, el sufrimiento de los afectados no es menos aflictivo que el de las víctimas de la violencia directa de la guerra.

Finalmente, es interesante mencionar a Dietrich Fischer,<sup>64</sup> quien manifiesta que las necesidades humanas se pueden agrupar en cuatro categorías básicas: supervivencia, bienestar económico, libertad e identidad, las que están amenazadas por cuatro formas de violencia: la violencia directa (muerte con armas), la violencia estructural I (muerte por hambre, enfermedades y otros sufrimientos causados por las estructuras sociales), la violencia estructural II (privación de libertad de elección y de participación) y la violencia cultural (justificación de la violencia directa y estructural por medio del nacionalismo, el racismo y otras formas de discriminación).

De acuerdo con ello, distingue ocho componentes de la paz, con las alternativas que se indican en el cuadro siguiente:

---

<sup>64</sup> Dietrich Fischer, Peace as a Self-regulating Process, en *Handbook of Peace and Conflict Studies*, New York: Routledge, 2007, p. 188.

	<i>Paz negativa</i>	<i>Paz positiva</i>
<b>Supervivencia</b> Ausencia de violencia directa producida por el poder militar	Ausencia de violencia directa: ceses del fuego, desarme, prevención del terrorismo y del terrorismo de Estado, no violencia	Cooperación para mejorar las condiciones de vida e impedir la violencia directa, construcción de la paz, transformación del conflicto reconciliación y reconstrucción
<b>Bienestar económico</b> Desarrollo. Ausencia de violencia estructural I producida por el poder económico	Ayuda humanitaria, ayuda alimenticia, alivio de la pobreza y la miseria	Construcción de una economía de sustento vital a nivel local, nacional y global, en la que se satisfacen las necesidades básicas de todos
<b>Libertad</b> Ausencia de violencia estructural II producida por el poder político	Liberación de la opresión, ocupación y dictaduras	Buen gobierno y participación, auto determinación y derechos humanos
<b>Identidad</b> Cultura de paz. Ausencia de violencia cultural producida por el poder cultural	Superación de los prejuicios basados en la nacionalidad, raza, idioma, género, edad, clase, religión, etc. Eliminación de la glorificación de la guerra y la violencia en los medios y en la literatura, cine, monumentos, etcétera	Promoción de una cultura de paz y aprendizaje mutuo, comunicación y diálogo global, desarrollo de una profunda cultura pacífica y estructura de educación, periodismo de paz

En el plano internacional, la concepción negativa de la paz implica que la paz es solo temporal. Existe paz cuando se logra impedir el estallido de conflictos, pero se trata solo de un intervalo frágil producido por el equilibrio de fuerzas. Este tipo de paz puede estar basado en la hegemonía de un Estado, en el balance de poder entre las grandes potencias del sistema internacional (en especial entre los países que poseen armas de destrucción masiva) o en un sistema de alianzas, cuyo ejemplo clásico es el período que antecedió a la Primera Guerra Mundial. Estos son todos fundamentos inestables para la paz y, en opinión

de los realistas, no han impedido la regular persistencia y reaparición de la guerra a lo largo de la historia.

### *Comentarios finales*

Al finalizar se desea comentar brevemente dos conceptos que han aparecido en épocas más recientes y que efectúan una directa contribución hacia el logro y mantención de la paz. El primero es el concepto de seguridad humana, que sostiene que el conflicto y la escasez están vinculados y, por lo tanto, hacer frente a la inseguridad requiere identificar las amenazas de todo orden que afectan a los pueblos a fin de actuar preventivamente y eliminar las condiciones que las fomentan. En otras palabras

El valor principal de este concepto reside en complementar el concepto tradicional de seguridad focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen para los individuos en un contexto de inseguridades y tensiones. Se trata de un concepto que se aplica tanto al compromiso de los Estados a desenvolverse dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto internacional, como al compromiso que los Estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades, llegando incluso a considerar los efectos derivados de la violencia social cotidiana, la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras y el crimen organizado.<sup>65</sup>

El segundo concepto se denomina “responsabilidad de proteger”, y es el producto de los esfuerzos de muchos años de intervención humanitaria, en especial en la década de 1990. Luego de ser aceptado por una Comisión Internacional en 2001, el término fue aprobado por unanimidad en la Asamblea General de la ONU en el 2005. En términos muy simples, establece que un Estado no solo posee la soberanía para controlar su territorio, sino que tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población de genocidios, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y “limpieza” étnica.

Aún más, el fracaso de un Estado para actuar en esta responsabilidad podría ser motivo, en circunstancias excepcionales, para que el Consejo de Seguridad actúe en nombre

---

<sup>65</sup> Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010.

de la comunidad internacional, algo que el Consejo ya ha hecho en algunas ocasiones como en el caso de la Resolución N° 1706 del 2006, para la intervención en Darfur.

Como se ha expuesto en estas líneas, el orden es necesario porque necesitamos la certeza que otorga para desarrollar nuestras vidas. Sin orden la vida no tendría ningún sentido más que la simple satisfacción de nuestros instintos animales. Con todo, uno de los factores más importantes que afectan los estudios de la guerra y la paz ha sido cuál es el estado “normal” de los asuntos humanos, la violencia o la paz y el orden. Y aún no existe una respuesta para dicha interrogante. En el siglo pasado se pensó más de una vez en eliminar la categoría jurídica formal de “guerra”, entendida como aquel estado en que dos o más partes pueden usar legalmente la fuerza, pero, irónicamente resultó ser el siglo más sangriento en la historia de la humanidad. Habiendo avanzado ya quince años de un siglo que aparentemente no será menos cruento, su persistencia sigue siendo un pensamiento inquietante y amenazador.

Afortunadamente nuestro continente muestra ausencia de violencia de la categoría de guerra internacional, pero no se puede decir lo mismo de otras expresiones de violencia, como la estructural, lo que permite afirmar que vivimos una “paz negativa”. En forma paradójal, los que más fervientemente desean la paz son los soldados, por cuanto saben la destrucción y el retroceso que significa la violencia institucionalizada e instrumentalizada desde el Estado. Aún más, y precisamente por ello, es posible afirmar que las FF.AA. no están desvinculadas del acontecer nacional en la paz y su presencia es permanente, lo que en Latinoamérica se aprecia claramente en obras de incorporación de territorios, actuación ante catástrofes, apoyo a procesos electorarios, despliegue en tareas de reconstrucción y otras que constituyen sus contribuciones directas al orden y, en definitiva, a la paz.

Por lo anterior, esperamos que algún día podamos decir, en forma sincera y para siempre, como lo hacen judíos, musulmanes, cristianos y otras religiones, “La Paz esté con vosotros”.

#### Bibliografía

Arendt, Hannah, *Sobre la violencia*, Madrid: Alianza, 1970.

Aristóteles, *La Política*.

Borchert, Donald M., Editor, *Encyclopedia of Philosophy*, USA: Thomson - Gale,

2006.

Bourgois, Philippe, "The continuum of violence in war and peace: post-cold war lessons from El Salvador", en *Ethnography*, Vol. 2, N° 1, 2001.

Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Palgrave, 1977.

Charles Webel y Johan Galtung Eds., *Handbook of peace and conflict studies*, New York: Routledge, 2007.

Crick, Bernard, *In defence of Politics*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1962.

Dante, *Monarquía*.

Diccionario R.A.E.

Evans, Graham y Newnham, Jeffery, *Penguin Dictionary of International Relations*, London: Penguin Books.

Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires: Sudamericana, 1964.

Fischer, Dietrich, Peace as a self-regulating process, *Handbook of Peace and Conflict Studies*, New York: Routledge, 2007.

Galtung, Johan, Cultural violence, *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3. (Aug., 1990).

Galtung, Johan, *Peace by peaceful means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, Oslo: SAGE, 1996.

Grocio, *De Jure Praedae Commentarius*.

Grocio, *De Jure Belli*.

Harvey P., Hugo, "Amenazas emergentes: elementos para un análisis crítico", *Escenarios Actuales*, Santiago: Centro de Estudios e Investigaciones Militares, N° 3, septiembre de 2004.

Heywood, Andrew, *Global Politics*, New York: Palgrave MacMillan, 2011.

Heywood, Andrew, *Political Theory. An Introduction*, New York: Palgrave MacMillan, 2004.

Heywood, Andrew, *Politics*, Washington: Palgrave, MacMillan, Second Edition, 2002.

Hobbes, *Leviatán*.

Jones, Lindsay, Ed., *Encyclopedia of Religion*, Farmington, MI: Thomson Gale, 2005.

Karenga, Maulana, *Maat. The moral ideal in ancient Egypt*, New York: Routledge, 2004.

Kurtz, Lester, *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, New York: MacMillan and the Free Press, 1999.

Layton, Robert, *Order and Anarchy. Civil society, social disorder and war*, New York: Cambridge University Press, 2006.

Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010.

Magstadt, Thomas, *Understanding Politics*, Wadsworth: Cengage Learning, 2006.

Maslow, Abraham, *Motivación y Personalidad*, Madrid: Díaz de Santos, 1991.

McLean, Ian, Ed., *Concise Dictionary of Politics*, New York: Oxford University Press, 1996.

Retamal Favereau, Julio, A propósito del islam y la Guerra Santa, *Intus Legere*, Nº 8, 2005.

Robert, Ardrey, *The territorial imperative: A Personal Enquiry Into the Animal Origins of Property and Nations*, London: Collins, 1967.

San Agustín, *Ciudad de Dios*.

Santo Tomás de Aquino, *De regimine principum*.

Scudder, Thayer, *Global Threats, Global Futures. Living with Declining Living Standards*, Cheltenham (U.K.): Edward Elgar Publishing, 2010.

Sills, David L., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, USA: Macmillan, 1968.

Schuessler, Jennifer, *Too Much Information About Information?*, <http://artsbeat.blogs.nytimes.com>, 23 de marzo de 2011.

Sorel, George, *Reflexiones sobre la violencia*, Buenos Aires: Pléyade, 1973.

Ward S., Garrett, *Encyclopedia of Political Thought*, New York: Library of Congress, 2001.

Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid: Alianza, 1979.

Wurman, Richard, *Information Anxiety*, New York: Doubleday, 1989.



## Globalización, nuevas amenazas y degradación del poder en Latinoamérica \*

*Ángel Soto*

### *Fragilidad democrática y ¿fin del poder?*

Hace unos meses, en septiembre del 2015, despertamos con la noticia que el Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, había renunciado aprovechando la oscuridad de la noche. El episodio hizo recordar la renuncia que en el 2000 envió por fax desde Tokio el ex presidente peruano Alberto Fujimori y por cierto la salida en helicóptero desde la Casa Rosada del exmandatario argentino Fernando de la Rúa en el 2001, sin dejar de nombrar los años en que la inestabilidad política y el cambio de presidentes era habitual en Bolivia.

Episodios que dan cuenta de ciertas “costumbres” de la política latinoamericana, en ocasiones llamada despectivamente “Repúblicas bananeras”, que se suman a las fugas de los capos de carteles como la de Joaquín “El Chapo” Guzmán en México y todo tipo de “rarezas” del estilo “Patrón del mal” con Pablo Escobar en Colombia, la extraña muerte del fiscal Nisman en Argentina o los recientes escándalos de corrupción en el fútbol, que recuerdan la sentencia del escritor Gabriel García Márquez que Latinoamérica es un continente donde la realidad supera la ficción.

El problema, es que dicho “Macondo” –para seguir en clave García Márquez– permanece intacto y que si bien hemos avanzado en la consolidación de los regímenes políticos, aún existe demasiada fragilidad democrática en el continente, sin olvidar la existencia de dos dictaduras como son la cubana y la venezolana.

En Brasil, la presidenta Dilma Rousseff ha sido notoriamente cuestionada por problemas de corrupción y no solo hay voces, sino que manifestaciones masivas que pidieron su renuncia.

En México, los llamados a que el presidente Enrique Peña Nieto abandone el cargo por los escándalos que sacuden a su gobierno igualmente se hacen sentir con fuerza.

---

\* El autor agradece los comentarios de Cristián Medina V, Iván Witker, Coronel. Hugo Harvey P. y Mayor Hugo Harvey V.

Mientras que en muchos lugares del continente gobernantes de turno se vieron tentados a reformar la constitución para auto asignarse nuevos períodos presidenciales mediante “la re elección indefinida” con el objetivo de acaparar por el mayor tiempo posible el máximo de poder.

¿Inestabilidad institucional? Ciertamente ese es uno de los grandes problemas de Latinoamérica.

Sin embargo, también comenzamos a observar un proceso global al que nuestra región no es ajeno. Nos referimos a la degradación del poder de la que habla Moisés Naím en su libro *El fin del poder*, que bajo el subtítulo “empresas que se hundan, militares derrotados, papas que renuncian y gobiernos impotentes”, demuestra “cómo el poder ya no es lo que era”. Esta más disperso, se enfrenta a nuevos rivales que incluso son más pequeños en tamaño y recursos, pero por sobre todo está más restringido. Para algunos es más fácil de adquirir, pero es más difícil de utilizar y muy fácil de perder. ¿Qué quiere decir con esto? Sencillamente, “que el poder – (es decir) la capacidad de lograr que otros hagan o dejen de hacer algo- está experimentando una transformación histórica y trascendental”.<sup>66</sup> Especialmente si lo entendemos en cuanto a una tendencia a controlar o realizar algo mediante una acción directa que puede tener un sentido superior emanando de leyes o apelando a la fuerza e incluso la arbitrariedad.<sup>67</sup>

La situación de tensión política, económica, social en Latinoamérica es delicada para el continente. No olvidemos que es una región que se contagia fácilmente tanto de las buenas como de las malas prácticas, pues lo que está ocurriendo se da en un contexto de caída del crecimiento y, según todos los organismos internacionales como CEPAL, PNUD

---

<sup>66</sup> Moisés Naím, *El fin del poder*, Colombia: Debate, 2013, pp. 10 y 8. Véase Angel Soto, “La degradación del poder en Latinoamérica”, *El Líbero*, 6 de septiembre de 2015, <http://ellibero.cl/opinion/la-degradacion-del-poder-en-latinoamerica/>. Por razones de espacio no podemos abordar conceptualmente el poder, ni mucho menos en la perspectiva histórica. Sin embargo es importante señalar que tenemos en consideración lo escrito por clásicos como Max Weber, Bertrand Russell, Harold Lasswell, Robert Dahl, David Easton, Talcott Parsons, Carl Friedrich y Karl Mannheim, entre otros. Especialmente hemos considerado a Bertrand de Jouvenel, *On Power. The Natural History of its Growth*, Indianapolis: Liberty Fund, 1993. Thomas Hobbes escribió que “el poder es un medio actual para obtener lo que parece un bien futuro”, *Leviathan*, cap. 10. Max Weber escribió: “Por poder debe entenderse... el fenómeno por el cual una voluntad manifestada (mando) del detentor o de los detentores del poder, intentan influir sobre el accionar de otras personas (del dominador), e influye efectivamente de tal modo que el accionar de estos se desenvuelve, en un grado socialmente relevante, como si los dominados, por su propio deseo, hubiesen asumido el contenido del mando como máxima de su accionar (obediencia)”, *Economía y Sociedad*, México: FCE, 1968, vol. I, pp. 51-52; vol II, pp. 245-247; 250.

<sup>67</sup> Gabriel Gutiérrez, *Fuentes del poder y democracia. Los rostros visibles e invisibles del poder contemporáneo*, Santiago: Escuela Salesiana, 1993, p. 26.

y otros, hay pocas expectativas de repunte en el corto plazo, lo que tensionará aún más nuestras sociedades, sin prever en el horizonte salidas políticas que debieran entregar las confianzas necesarias a los habitantes de la región. Es más, hay desconfianza, incredulidad, e incluso pesimismo respecto del futuro inmediato. Esto último, también se debe a la falta de renovación de los líderes políticos donde las “familias políticas”, los clanes, el nepotismo y el amiguismo, impiden la irrupción o protagonismo de nuevas figuras que permitan dejar atrás los reinados del caudillismo y el personalismo de siempre.

Hace unos años, junto a varios autores publiqué un trabajo en el que hablamos de *Las frágiles democracias latinoamericanas*.<sup>68</sup> En él abordamos cómo la pérdida de confianza en las instituciones y los políticos, las crisis de gobernabilidad, corrupción, clientelismo, liderazgos caudillistas e ineficiencia en la gestión pública estaban impidiendo a nuestro continente avanzar hacia el progreso. Afirmamos en esa oportunidad que Latinoamérica ha ido perdiendo relevancia “al momento de cuantificar su trascendencia y gravitación regional e insertarla en la escala de prioridades que jerarquiza a los grandes intereses de la agenda internacional”. Al tiempo que “no aprende a pensar en términos estratégicos y a actuar resueltamente en asuntos continentales y del mundo”. Más bien, sigue adherida a experimentos políticos y sociales que han hipotecado su desarrollo ascendente.<sup>69</sup> Dicho en clave presente, Latinoamérica no ha instalado del todo, y mucho menos actualizado, las denominadas “aplicaciones demoledoras/asesinas de la prosperidad” que identificó Niall Ferguson como las claves del progreso, a saber: Competencia, Revolución Científica, Derechos de Propiedad, Medicina Moderna, Sociedad del Consumo y la Ética del Trabajo. Gracias a ellas, dice el historiador, las sociedades permitieron un mejor trabajo, más ahorro y acumulación de capital, ya que ayudaron a entender cómo funciona la economía, organizar la vida política y fortalecer las instituciones aportando contenidos culturales que explican el ascenso de Occidente por sobre el resto del planeta.<sup>70</sup>

Sin embargo, hoy más que una crisis democrática, esta degradación del poder – siguiendo el planteamiento de Naím- debiera verse como la oportunidad para tener

---

<sup>68</sup> Ángel Soto y Paula Schmidt (eds), *Las frágiles democracias latinoamericanas*, Santiago: El Mercurio/Aguilar, 2008.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>70</sup> Véase de Niall Ferguson, *Civilización. Occidente y el resto*, Barcelona: Debate, 2012. Del mismo autor, *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*, Buenos Aires: Debate, 2013. En una línea similar puede consultarse Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Colombia: Deusto, 2013.

sociedades más libres –y por ende más seguras- en las que los ciudadanos tengan más chances de organizarse y sobre todo protegerse de los abusos de los gobiernos, las empresas e incluso de las mafias que amenazan su seguridad interna y están comprometiendo especialmente el futuro de miles de jóvenes. Debiera ser un fortalecimiento de la democracia pues gracias a la globalización corren malos tiempos para quienes abusan del poder, sean políticos, empresarios o para cualquiera. Pero también, y esto es especialmente delicado en nuestro continente, dice Naím, la degradación del poder puede fomentar la aparición y fortalecimiento “de grupos criminales, terroristas y otros que atentan contra la seguridad ciudadana y en algunos casos hasta erosionan la estabilidad internacional”<sup>71</sup> y ciertamente producen crisis institucionales.

El sueco Johan Norberg ha escrito que precisamos de un Estado para proteger las libertades e impedir que los poderosos opriman a los individuos, y que la “democracia representativa es el mejor de los sistemas en lo que se refiere, precisamente, a la defensa de los derechos individuales”, pero la base –agrega- está en el “deseo (que) la libertad para el género humano, que nadie someta a nadie, que los Estados no coarten ni excluyan a las personas, ni mediante aranceles ni con las fronteras”, de ahí que la globalización sea tan atractiva al liberarnos de las limitaciones concebidas por los cartógrafos, superando las fronteras, los medios de comunicaciones, las transacciones comerciales, la democracia. Tiene que ver con una forma de pensar. Señala Norberg, “las empresas, políticos y organizaciones deben esforzarse por despertar nuestro interés y recabar nuestro apoyo, conscientes de la vertiginosa diversidad de alternativas que existen actualmente”.<sup>72</sup>

### *¿Un mundo más peligroso?*

El siglo XXI nos muestra un mundo creativo, convulso, atravesado por una transformación multidimensional que evidentemente trae conflictos, mitos, fobias, filias.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Naím, op.cit., p. 340.

<sup>72</sup> Johan Norberg, *En defensa del capitalismo global*, Madrid: Unión Editorial, 2005. Véase también el video “En defensa de la globalización”, relatado por el propio Norberg en <http://www.youtube.com/watch?v=nNkAluJwLw4Y>

<sup>73</sup> Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago: FCE, 2005, pp. 11-20.

Diariamente vemos las noticias internacionales que nos transmiten la idea de un mundo violento, peligroso. Atrocidades de todo tipo: asaltos, secuestros, bombardeos, terrorismo, determinados por la construcción de la realidad que entregan los medios de comunicación de masas –y muchas veces también las redes sociales- , que nos han creado la sensación que ya no estamos seguros en ningún lado.

Un partido de fútbol en un estadio, un recital de música rock, una estación de metro, una plaza, una cafetería, un viaje en un crucero de vacaciones, una playa tomando el sol y qué decir la angustia que provoca abordar un avión en algunos aeropuertos de aquellos en los que pasan por ahí diariamente miles de personas de cientos de nacionalidades: París, Nueva York, Amsterdam, Bruselas, Londres, Madrid, y en Latinoamérica, Panamá. Las restricciones del espacio aéreo y aviones de combate sobre volando en forma permanente y custodiando símbolos como el obelisco en Washington, la estatua de la libertad en Nueva York o la torre Eifel en París. La presencia no sólo de policías, sino militares en las calles fuertemente apertrechados hablan de una percepción de miedo. La pregunta es ¿realidad o paranoia colectiva? Y la pregunta siguiente será: ¿cuánta libertad estamos dispuestos a sacrificar por más seguridad?

Christopher A. Preble y John Muller (eds), afirman en su libro *A Dangerous World?* que en el 2012 el Comandante del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, General Martin Dempsey sostuvo que “estamos viviendo en la época más peligrosa de mi vida”. Al año siguiente, declaró que el mundo, “es más peligroso que nunca”. La percepción del General Dempsey no es una casualidad, ni mucho menos una curiosidad, al contrario, obedece a una sensación generalizada del mundo entero. Basta mirar las encuestas de opinión de distintas fundaciones, institutos, medios de prensa, o sencillamente conversar con un familiar, su vecino o compañero de trabajo.

James Clapper, Director of National Intelligence señaló –citado por Preble y Mueller – que “nunca he experimentado una época en la que hemos sido acosados por tantas crisis alrededor del globo”. En tanto que muchos congresistas norteamericanos han hecho afirmaciones del estilo: “nunca he visto el mundo tan peligroso como se encuentra ahora”, “las amenazas son más inciertas que nunca”.<sup>74</sup> Ciertamente, desde los atentados a las torres

---

<sup>74</sup> Christopher A Preble & John Mueller (ed), *A Dangerous World? Threat Perception and U.S. National Security*, USA: CATO Institute, 2014. Puede leerse un book review publicado en *Revista Ensayos Militares*, Vol. 1, N°1, 2015, pp. 276-277.

gemelas el 11 de septiembre del 2001 y el haber presenciado en directo cómo un avión se estrellaba contra una de las torres, luego los bombardeos en Irak, ver cómo la gente portaba sus máscaras anti gas, y en el caso de Latinoamérica los operativos en contra de pandillas y narcoterroristas. Las cámaras, las pantallas instaladas en cada rincón del planeta, confirman esa sensación de amenaza. ¿Acaso no monitoreamos nuestras casas desde nuestros teléfonos celulares?

No corresponde a este artículo abordar una postura sobre el tema. Sin embargo, en lo que sí estamos de acuerdo con Preble y Mueller es que vivir con tanto miedo y ansiedad es dañino para la salud y afecta el bienestar emocional de las personas, que sumado al estrés de la cotidianidad del trabajo y la presión por salir adelante, la inestabilidad laboral, el endeudamiento, terminan por arrinconar a un ser humano que cada día está respondiendo, ante la más mínima provocación, con una violencia en aumento: tanto verbal como física.

¿Vivimos en un mundo especialmente peligroso? Guerras entre Estados e internas, delincuencia, terrorismo, cambio climático, avances tecnológicos y un largo etcétera de amenazas a la defensa y la seguridad que hacen preguntarse: ¿acoso de amenazas y peligros? Y otra pregunta aún más difícil de contestar: ¿es EE.UU. el único país llamado a brindar al resto del mundo la seguridad y defensa requerida ante las amenazas latentes? ¿Solo son los Estados nacionales los llamados a brindar esta seguridad?. Esta última pregunta no es menor en una sociedad planetaria donde incluso vemos una dinámica que se caracteriza por la crisis del Estado Nación tal y como lo conocemos, al tiempo que surge un “Estado en Red”.<sup>75</sup>

### *De regreso al poder ...*

A comienzos del siglo XXI, Thomas Friedman nos habló en su libro *La tierra es plana*, que el mundo estaba interconectado haciéndose más accesible fruto de la globalización. Una globalización 3.0 que aplana y encoge al mundo, lo hace más cercano de un lugar a otro, y que “cada vez estará impulsada –dice- no ya por individuos en general, sino por un conjunto mucho más variopinto (no solo blancos, no solo occidentales) de individuos de todos los rincones de esta Tierra Plana, que ya están dotándose de poder”.

---

<sup>75</sup> Castells, op.cit., pp. 11-20.

Agrega que en ella, será mucho más posible que más gente se conecte y entre en el juego, lo que nos permitirá “ver todos los colores del arco iris humano participar en ella”.<sup>76</sup>

Moisés Naím, en *El fin del Poder*, al dejar en evidencia el cuestionamiento de los poderes tradicionales, constata la mayor vulnerabilidad frente a los micropoderes hoy existentes. Por tanto, de regreso al poder y retornando a Latinoamérica, frente a los elevados niveles de inseguridad, no es menor la respuesta a la pregunta ¿quién podrá asumir el liderazgo y otorgar gobernabilidad?

No olvidemos que Joseph Nye afirmó en su libro, *La paradoja del poder norteamericano*, que: “En muchos de los asuntos básicos de hoy, tales como la estabilidad financiera internacional, el narcotráfico, o el cambio climático global, el poderío militar sencillamente no resulta útil, y su empleo puede en ocasiones ser contraproducente”.<sup>77</sup> En su opinión, el poder militar y el poder económico son ejemplos de lo que denomina “poder duro”, es decir, el poder de mando que se emplea para inducir a otros a que cambien su postura. En ese sentido, para Nye, “el poder duro puede basarse en incentivos (zanahorias) o amenazas (palos)...”, mientras que su contraparte, el denominado “poder blando” dependería de la capacidad existente para organizar una agenda política de forma tal que ayude a configurar las preferencias de otros y también las propias. Es decir, una capacidad para delimitar las preferencias que “tiende a asociarse con resortes intangibles como una cultura, una ideología y unas instituciones atractivas”. En palabras del propio profesor Nye: “Si yo consigo que tú *quieras* hacer lo que yo quiero, entonces no tengo que obligarte a hacer lo que tú *no quieres* hacer...”, vale decir, el llamado poder blando no es lo mismo que tener influencia, aunque de alguna manera lo es pues también se puede influir mediante la amenaza o las recompensas. Del mismo modo, se afirma que es mucho más “que la persuasión o la capacidad de transformar a los demás mediante argumentos”, el poder blando es “la capacidad de atraer y actuar. Y la atracción a menudo lleva a la conformidad o la imitación”.<sup>78</sup> Es decir, el poder blando procede en muchas oportunidades de los valores.

---

<sup>76</sup> Thomas Friedman, *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid: MR ediciones, 2006, p. 21.

<sup>77</sup> Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, Santiago: Taurus, 2003, p. 16.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 30-31.

El punto es -como en muchas cosas- que los dos extremos, poder duro y poder blando, no se excluyen sino que al contrario, y especialmente en países como Latinoamérica, están estrechamente relacionados, ya que un país que enfrenta un decaimiento económico y militar, los más probablemente que suceda es que no solo pierda su capacidad de influir en el ámbito internacional, sino también su atractivo.<sup>79</sup> Dice Nye: “la universalidad de la cultura de un país y su capacidad para establecer una serie de normas e instituciones favorables que gobiernen áreas de actividad internacional son importantes resortes de poder”.<sup>80</sup>

Por tanto, el punto es importante, ya que –siguiendo al profesor Nye- en un artículo escrito en octubre del 2010 afirmó que veía como poco probable que en el siglo XXI existiera un gobierno global –al estilo de lo que vemos en las películas de ciencia ficción-, sin embargo, agregó, “ya existen diferentes grados de gobernabilidad mundial”. Es decir, podemos afirmar que desde una cultura de la globalización podríamos pasar a una cultura planetaria en la cual convivamos con acuerdos, tratados, instituciones y sistemas de control de las relaciones entre Estados, que abarquen desde las comunicaciones tradicionales, las redes sociales, “la nube”, la aviación comercial y civil, los desechos en los océanos, ríos y reservas ecológicas, el comercio internacional –cada vez más *online* y por supuesto la proliferación no solo de armas nucleares, sino que bacteriológicas, químicas y electrónicas-. El tema central, siguiendo a Nye, es que sin embargo “estas instituciones rara vez disfrutan de autonomía y está por verse si las grandes potencias de este siglo estarán a la altura de este papel”.<sup>81</sup>

El profesor Manuel Torres, de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España), señala que: “El rasgo característico que define las relaciones de poder entre Estados y colectividades humanas en la época actual no es la reacción ante una suma descontrolada de peligros latentes tales como la proliferación nuclear, el auge del nuevo fanatismo terrorista, la degradación estatal, etc. La gravedad de dichas amenazas en ocasiones puede llegar a

---

<sup>79</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>81</sup> Joseph Nye, *El futuro del poder*, Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-future-of-power?version=spanish>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.

oscurecer la evidencia de que la primacía de la información es la columna vertebral que explica las relaciones de poder y dominación en el escenario global”.<sup>82</sup>

Entonces, será –como dice Javier Coya- que ¿el poder blando no es un tipo de poder?, “sino que cualquier recurso, incluso las capacidades militares puede ser blando en la medida en que se perciba y se legitime un fin blando, por ejemplo, humanitario”.<sup>83</sup>

Volviendo a Manuel Torres, el poder blando implica la pérdida de relevancia de la fuerza militar en la obtención de los objetivos de cada Estado. Pero, agrega, “la importancia de la vertiente ‘inmaterial’ del poder no debe significar una depreciación de la fuerza militar, antes bien, se hace cada vez más necesario adaptar las fuerzas militares de cada país a los imperativos de una sociedad marcada por la comunicación y la opinión pública... una estrategia exitosa será aquella que sepa apreciar como los ejércitos son en sí mismos beneficiarios y creadores del poder blando que pueda desplegar una sociedad”.<sup>84</sup>

En síntesis, podemos coincidir con que el poder se está degradando, que está cambiando y no es igual que antes. Puede ser duro o blando y lo más probable es que convivan, pero lo concreto es que el poder, como la capacidad de influir en los demás para alcanzar nuestro objetivo sigue completamente intacto, y en esa permanencia de dinero, atracción, persuasión y fuerza, como dice Nye, el poder militar sigue intacto porque –como decía Clausewitz- la naturaleza de la guerra no ha cambiado y seguirán existiendo mientras la humanidad exista. En este sentido, lo que ocurre en la actualidad es que las amenazas que aparecen como más evidentes tienen su origen en otras fuentes, menos tradicionales como lo eran los países o los gobiernos, sino que de otro tipo de actores que tienen características transnacionales y/o intraestatales, pero en ningún caso implican la desaparición de las guerras.

En el caso de Latinoamérica, hay que cuidar de pasar desde las crisis de gobierno a las crisis institucionales, lo que es una delicada línea que nuestra historia bien conoce, pero

---

<sup>82</sup> Manuel Torres Soriano, “El poder blanco: ¿Una alternativa a la fuerza militar?”, *Política y Estrategia*, nº100, 2005, p. 2.  
[http://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mrtorsor/profesor/1214213043213\\_el\\_poder\\_blando\\_una\\_alternativa\\_a\\_la\\_fuerza\\_militar.pdf](http://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mrtorsor/profesor/1214213043213_el_poder_blando_una_alternativa_a_la_fuerza_militar.pdf) Fecha de consulta 10 de octubre de 2015.

<sup>83</sup> Javier Noya, “El poder simbólico de las naciones”, Real Instituto Elcano, DT N°35-2005 – 29.7.2005.  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT35-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT35-2005) Fecha de consulta 10 de octubre de 2015.

<sup>84</sup> Torres Soriano, op. cit., p. 12 .

de la que no tenemos certezas de cuán aprendida esta la lección, especialmente cuando esas causales contienen elementos tanto del pasado como del presente, e incluso del futuro.

En la tríada: Orden, Violencia, Paz, ciertamente –y teniendo a la vista la naturaleza de la guerra- el papel de los ejércitos latinoamericanos seguirá siendo no solo importante, sino que cada vez más protagónico, surgiendo debates acerca de la función de las instituciones de la defensa, las cuales no deben ser ajenas a la discusión. En este sentido, será fundamental ir generando las condiciones de adaptabilidad a los cambiantes y múltiples escenarios que se desarrollen, como así también considerar la integración de sus capacidades humanas y materiales, en beneficio de la asistencia humanitaria, apoyo en situaciones de catástrofes naturales y vigilancia de las fronteras, junto con reforzar su función principal cual es la Seguridad y la Defensa Nacional.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Colombia: Deusto, 2013.
- Castells, Manuel, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago: FCE, 2005.
- De Jouvenel, Bertrand, *On Power. The Natural History of its Growth*, Indianapolis: Liberty Fund, 1993.
- Ferguson, Niall, *Civilización. Occidente y el resto*, Barcelona: Debate, 2012.
- Ferguson, Niall, *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*, Buenos Aires: Debate, 2013.
- Friedman, Thomas, *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid: MR ediciones, 2006.
- Gutiérrez, Gabriel, *Fuentes del poder y democracia. Los rostros visibles e invisibles del poder contemporáneo*, Santiago: Escuela Salesiana, 1993.
- Naím, Moisés, Efecto Naím. Entrevista a Joseph Nye: las formas del poder. <https://m.youtube.com/watch?v=IK2UgRandO4> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015
- Naím, Moises, *El fin del poder*, Colombia: Debate, 2013

- Norberg, Johan, *En defensa del capitalismo global*, Madrid: Unión Editorial, 2005.
- Norberg, Johan, Video “En defensa de la globalización”, relatado por el propio Norberg en <http://www.youtube.com/watch?v=nNkA1uJwLw4Y>
- Noya, Javier, El poder simbólico de las naciones, Real Instituto Elcano, DT N°35-2005 – 29.7.2005.  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT35-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT35-2005) Fecha de consulta 10 de octubre de 2015
- Nye, Joseph, *La paradoja del poder norteamericano*, Santiago: Taurus, 2003.
- Nye, Joseph, “El futuro del poder”, *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-future-of-power?version=spanish>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.
- Preble, Christopher A. & John Mueller (ed), *A Dangerous World? Threat Perception and U.S. National Security*, USA: CATO Institute, 2014.
- Soto, Ángel y Paula Schmidt (eds), *Las frágiles democracias latinoamericanas*, Santiago: El Mercurio/Aguilar, 2008.
- Torres Soriano, Manuel, “El poder blanco: ¿Una alternativa a la fuerza militar?”, *Política y Estrategia*, n°100, 2005, p. 2.  
[http://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mrtorsor/profesor/1214213043213\\_el\\_poder\\_blando.\\_una\\_alternativa\\_a\\_la\\_fuerza\\_militar.pdf](http://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mrtorsor/profesor/1214213043213_el_poder_blando._una_alternativa_a_la_fuerza_militar.pdf) Fecha de consulta 10 de octubre de 2015.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México: FCE, 1968.

## El concepto de guerra híbrida y su relevancia para América Latina\*

*Román D. Ortiz*

### *¿Que son los “conflictos híbridos”?*

Como en otras ramas de las Ciencias Sociales, los Estudios de Seguridad tienden a ir por detrás de la realidad que tratan de entender y anticipar. Solo cuando los hechos han derrotado los antiguos paradigmas, los analistas civiles y militares abandonan su habitual conservadurismo teórico, hacen tabla rasa de viejos prejuicios y construyen una nueva visión que les permite entender y operar en un mundo que funciona con nuevas reglas. Este ha sido el tortuoso proceso que ha conducido a la emergencia de un nuevo concepto que permite entender el modelo de conflictos que ha llegado a predominar en el escenario internacional y promete ser el principal reto de seguridad en el futuro: las “guerras híbridas”. Desde el cartel de “Los Zetas” mexicanos que emplean tácticas de fuerzas especiales y desarrollan operaciones de información hasta las milicias fundamentalistas del denominado “Estado Islámico” que integran en sus ofensivas terrorismo suicida, armas químicas y asaltos de infantería motorizada, el concepto de lo “híbrido” ha emergido como una forma de entender la evolución de las confrontaciones bélicas hacia formas más ambiguas e inciertas. Unos escenarios que obligan a las fuerzas militares de los Estados democráticos a redefinir sus misiones y las capacidades de las que deben dotarse para cumplirlas.

A primera vista, el concepto de “guerra híbrida” resulta resbaladizo. De acuerdo con uno de sus principales teóricos, Frank G. Hoffman, este tipo de conflictos “incorporan un abanico de distintas formas de guerra, incluyendo capacidades convencionales, tácticas y formaciones irregulares, actos terroristas que comprenden coerción y violencia indiscriminada y desorden criminal”.<sup>85</sup> Para entender semejante planteamiento, resulta imprescindible tomar en consideración dos tendencias que están afectando desde distintos

---

\* Publicado en *Revista Ensayos Militares*, Vol 1, N°2, 2015.

<sup>85</sup> Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, Diciembre 2007, p 14.

ángulos la forma de los conflictos bélicos: “convergencia” y “combinación”.<sup>86</sup> Por el primer término, se entiende como las diferencias entre ciertas categorías estratégicas – estatal/no estatal, regular/irregular, terrorismo/crimen organizado, etc.- tienden a difuminarse hasta dar lugar al surgimiento de amenazas de naturaleza mixta y nueva.<sup>87</sup> Un buen ejemplo de estos procesos es la forma en que se aproximan las capacidades militares en manos de grupos armados como Hezbollah y aparatos estatales como el del régimen sirio de Bashar al-Assad. Mientras el partido armado libanés acumula medios bélicos propios de un Estado –desde misiles antitanque rusos como los AT-14 Spriggan “Kornet” hasta cohetes de largo alcance como los Farj 3 y Farj 5 de fabricación iraní – la dictadura de Damasco confía buena parte de las tareas de control político y represión de la población civil a bandas de criminales conocidas como “Shabiha”.<sup>88</sup>

Por lo que se refiere al segundo concepto, la idea de “combinación” está asociada a la posibilidad de poner en práctica formas de guerra distintas de una manera simultánea e integrada.<sup>89</sup> En principio, esta posibilidad no es nueva. La combinación de operaciones regulares y actividad armada irregular es fácil de identificar en la “Guerra Peninsular” de comienzos del siglo XIX donde los ejércitos angloespañoles se apoyaron en una intensa actividad partisana para derrotar a las tropas napoleónicas.<sup>90</sup> Una receta no muy distinta a la que el gobierno comunista de Hanoi ensayó en el conflicto de Vietnam en las décadas de 1960 y 1970 cuando combinó la acción de sus tropas regulares y la actividad guerrillera del Viet Cong para desgastar a las fuerzas estadounidenses y sus aliados sudvietnamitas.

Sin embargo, la diferencia dentro del concepto de “guerra híbrida” es el nivel al que se produce la integración entre lo regular y lo irregular. Mientras los casos históricos mencionados y otros muchos son indiscutibles ejemplos de la combinación de formas de guerra distintas a nivel estratégico, los conflictos actuales tienden a integrar elementos

---

<sup>86</sup> Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21<sup>st</sup> Century*: ...p. 9

<sup>87</sup> La idea de “convergencia” está excelentemente conceptualizada en Frank G. Hoffman, “Hybrid Warfare and Challenges”, *Joint Forces Quarterly*, Washington, Num. 52, Primer Trimestre, 2009, p. 34 y ss.

<sup>88</sup> Detalles acerca de las vinculaciones de la milicia Shabiha con estructuras de crimen organizado y su papel en la represión de la oposición siria en Stephen Starr, “Shabiha Militias and the Destruction of Syria”, *CTC Sentinel*, Combating Terrorism Center, US Military Academy, West Point, Vol. 5 Num. 11 – 12, Noviembre 2012, p. 12 - 14.

<sup>89</sup> El concepto de combinación está usado extensamente en Leslie F. Brown, *Twenty First Century Warfare Will Be Hybrid*, Carlisle: US Army War College, 2011, p. 1 y ss.

<sup>90</sup> Una buena narración de la campaña de las guerrillas españolas contra las tropas napoleónicas en Anthony James Joes, *Guerrilla Conflict before the Cold War*, Westport: Praeger, 1996, p. 91 y ss.

regulares e irregulares a nivel operacional y táctico, dentro del mismo “espacio de batalla” y en ocasiones con las mismas formaciones militares pasando de uno a otro registro según necesidad y conveniencia.<sup>91</sup> Así, por ejemplo, las guerras civiles de Siria e Iraq han visto cada vez con más frecuencia la combinación de ataques terroristas suicidas como parte de operaciones semirregulares destinadas a tomar centros urbanos. Paralelamente, la campaña del gobierno ruso para forzar la secesión de Ucrania oriental ha combinado la promoción de una insurgencia en territorio del país vecino acompañada de la ejecución de ataques terroristas, guerra de guerrillas y operaciones convencionales, donde han actuado de forma integrada milicias separatistas prorrusas y destacamentos del ejército ruso.

### *Los borrosos límites de lo bélico*

Estos procesos de “convergencia” y “combinación” han influido sobre la naturaleza y la forma en que se desarrollan los conflictos. De hecho, las fronteras de lo que puede ser definido como *bélico* se han difuminado y la guerra ha asumido nuevas formas, más ambiguas, pero no por ello menos relevantes. Dentro de este ámbito, la primera barrera que parece desdibujarse es la tradicional separación entre acciones bélicas y actividades de crimen organizado. Para algunos observadores, esta tendencia es sencillamente el fruto de la creciente e indeseable militarización de los servicios de policía y el mantenimiento de la ley. En realidad, se trata más bien de una convergencia entre dos formas de violencia – la criminal y la política – entre las que se hacen visibles crecientes sinergias.<sup>92</sup> Así, grupos delincuenciales como los carteles mexicanos o la mafia rusa emplean sistemáticamente tácticas y equipos militares. Paralelamente, las economías ilícitas se han convertido en fuentes claves para el soporte financiero de los esfuerzos bélicos de grupos insurgentes y

---

<sup>91</sup> Frank G. Hoffman, “The Hybrid Character of Modern Conflict”, en Paul Brister, William H. Nattert III Y Robert R. Tomes (Ed.), *Hybrid Warfare and Transnational Threats: Perspectives for an Era of Persistent Conflict*, New York: CENSA, 2011, p. 40 y también p. 42 y ss.

<sup>92</sup> La visión del crimen organizado como una de las facetas de las amenazas híbridas ha sido objeto de fuerte debate en la medida que coloca bajo el paraguas de lo bélico una serie de retos de seguridad que habitualmente se consideraban exclusivamente desde la óptica del mantenimiento de la ley. Sin embargo, la relevancia estratégica de actividades criminales como el narcotráfico y sus conexiones con la violencia política parecen justificar su inclusión dentro de las amenazas híbridas como señala Frank G. Hoffman, “The Hybrid Character of Modern Conflict”... p. 40. La fusión entre actividad criminal, señores de la guerra y guerrillas también es discutida en Josef Schroefl y Stuart J. Kaufman, “Hybrid Actors, Tactical Variety: Rethinking Asymmetric and Hybrid War”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Londres: Routledge, Num. 37, Septiembre 2014, p. 867 y 868.

redes terroristas. De igual forma, el crimen organizado se ha convertido en aliado de conveniencia de guerrilleros y terroristas a la hora de destruir instituciones estatales o crear espacios no gobernados. Ahí están, por ejemplo, el papel jugado por un muy variado abanico de redes criminales en la desestabilización de Iraq o la alianza entre la guerrilla y las Bandas Criminales en Colombia.<sup>93</sup>

Más allá del solapamiento entre fenómenos bélicos y actividad criminal, la guerra ha crecido en complejidad a medida que sus cuatro dominios clásicos –terrestre, marítimo, aéreo y espacial – se han multiplicado con la emergencia de nuevos escenarios con un papel clave en una confrontación armada. De este modo, ámbitos como el comunicacional, el diplomático, el económico o el jurídico se han transformado en otros tantos espacios de confrontación clave cuya evolución puede resultar determinante para el desenlace de un conflicto. Desde una perspectiva teórica, esta nueva visión multidominio de las “guerras híbridas” quedó bien definida por el concepto de “Guerra Irrestricada” desarrollado por los coroneles Qiao Liang y Wang Xiangsui del Ejército Popular de Liberación chino. Desde la perspectiva de estos autores, es posible combinar las operaciones militares tradicionales con otros métodos concebidos como “operaciones bélicas no militares”. Dentro de esta categoría se incluirían formas de confrontación como la “guerra comercial”, la “guerra financiera”, la “guerra ecológica”, etcétera.<sup>94</sup>

En términos prácticos, la extensión de las confrontaciones bélicas a dominios distintos del estrictamente militar, pero con influencia directa sobre el desarrollo de éste, no es algo nuevo. La vertiente más conocida de esta tendencia es el creciente uso de la comunicación estratégica como parte de las dimensiones centrales de cualquier operación militar. Este fue el caso durante la campaña aérea lanzada por la OTAN contra Yugoslavia en 1999, cuando el régimen de Slobodan Milosevic realizó un enorme esfuerzo para

---

<sup>93</sup> Un brillante análisis del crimen organizado en Iraq y sus implicaciones estratégicas para la campaña de EE.UU. y sus aliados occidentales en Phil Williams, *Criminals, Militias, and Insurgents: Organized Crime in Iraq*, Strategic Studies Institute- US Army War College, Junio 2009, especialmente interesante p. 221 y ss. Por lo que se refiere a los vínculos entre guerrilla y Bandas Criminales en Colombia en “Claves de pacto entre 'bacrim' y guerrillas”, *El Tiempo*, Bogotá, Septiembre 20, 2014 en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/claves-de-pacto-entre-bacrim-y-guerrillas/14565198> recuperado en Septiembre 20, 2015 y también “La alianza guerrilla-bacrim enciende alarmas en la Costa”, *El Heraldo*, Barranquilla, Septiembre 22, 2014 en <http://www.elheraldo.co/region/la-alianza-guerrilla-bacrim-enciende-alarmas-en-la-costa-167251> recuperado en Septiembre 20, 2015.

<sup>94</sup> Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Panamá: Pan American Publishing Company, 2002, p. 38 y ss. y también p. 123 y ss.

magnificar las pérdidas civiles provocadas por los ataques aéreos y generar una enorme presión política sobre los líderes de la Alianza para que estos se viesan obligados a suspender los ataques. Más recientemente, un comportamiento estratégico parecido se hizo visible durante la intervención israelí en Gaza en 2014, cuando los fundamentalistas palestinos de Hamas ocultaron sus medios militares en zonas residenciales civiles para luego denunciar los daños colaterales provocados por los ataques aéreos y demandar a la comunidad internacional que forzase al Estado hebreo a suspender los bombardeos.

Más allá del ámbito comunicacional, la puesta en práctica de estrategias que integran herramientas no militares con el uso de la fuerza armada ha resultado frecuente. Históricamente, un buen ejemplo es la llamada “Konfrontasi” lanzada por Indonesia entre 1963 y 1966 para debilitar a la recién creada Federación Malasia y lograr la anexión de Borneo Septentrional. Un esfuerzo del gobierno de Yakarta que combinó un boicot a las exportaciones malasias, una ofensiva diplomática y una campaña de guerra de guerrillas, terrorismo y actos de sabotaje ejecutados por las fuerzas armadas indonesias o grupos irregulares a su servicio al interior del territorio de la Federación.

Mucho más recientemente, la estrategia de Moscú para obtener el control de Ucrania oriental ha combinado el apoyo a una insurgencia separatista por medio de la intervención de fuerzas regulares rusas y la manipulación de los suministros de gas del Kremlin, presionando a las autoridades de Kiev con la amenaza de un corte y garantizando la autonomía energética de las regiones prorrusas. Entretanto, en el curso de la crisis de refugiados que ha conmocionado la Unión Europea a lo largo de 2015, se hizo público un documento del denominado “Estado Islámico” donde proponen manipular el éxodo masivo de inmigrantes desde Libia para crear caos en los países de Europa meridional.<sup>95</sup>

### *La fusión entre la guerra regular e irregular*

Más allá de la multiplicación de los dominios donde se desarrollan las confrontaciones bélicas, la naturaleza híbrida de los conflictos contemporáneos se ha hecho visible en la tendencia a combinar formas regulares e irregulares de aplicar fuerza en los

---

<sup>95</sup> Charlie Winter, “Libya: The Strategic Gateway for the Islamic State”. *Translation and Analysis of IS Recruitment Propaganda for Libya*, Quilliam Foundation, Febrero 2015, p. 10.

tres niveles de la guerra: estratégico, operacional y táctico. Como ya se mencionó, la combinación de líneas de acción regulares e irregulares dentro de la misma estrategia ha sido frecuente a lo largo de la historia de la guerra. En realidad, lo que resulta más novedoso es la integración de elementos convencionales y no convencionales a nivel operacional y táctico.

Ciertamente, no se trata de un fenómeno completamente nuevo. De hecho, se pueden encontrar evidencias de este tipo de comportamiento bélico en casos como la “Guerra de Franceses e Indios” que libraron galos y británicos con sus respectivos aliados indígenas en lo que hoy es el occidente de EE.UU. y Canadá, como dimensión americana de la “Guerra de los Siete Años”. Sin embargo, este tipo de fórmulas mixtas a nivel táctico y operacional se ha generalizado en los conflictos bélicos que se han sucedido en los últimos años en Libia, Siria, Iraq o Ucrania.

Así, un buen ejemplo de la integración de medios y tácticas regulares e irregulares se pudo ver en la forma en que las fuerzas gubernamentales libias se comportaron para reducir la efectividad de los ataques aéreos de la OTAN durante la guerra civil en el país norteafricano. Las tropas de Muammar Gadafi se desprendieron de sus uniformes, dispersaron su armamento pesado y recurrieron a ocultarlo en zonas urbanas densamente habitadas por civiles. En otras palabras, optaron por un comportamiento propio de un grupo irregular para diluir la efectividad de los bombardeos occidentales.<sup>96</sup>

De igual forma, los militantes del Estado Islámico han convertido en rutina combinar acciones de terrorismo suicida con operaciones semiconvencionales en Iraq y Siria.<sup>97</sup> Por su parte, la campaña de Rusia para ocupar Ucrania Oriental ha fusionado una intensa actividad guerrillera ejecutada por fuerzas mixtas de milicianos secesionistas y unidades de operaciones especiales de Moscú con el empleo de formaciones mecanizadas, sistemas de defensa antiaérea, medios de guerra electrónica e inteligencia propios de un ejército regular.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Anthony Bell y David Witter, *The Libyan Revolution. Part 3. Stalemate & Siege*, Washington: Institute for the Study of War, Octubre 2011, p. 22.

<sup>97</sup> Jessica Lewis McFate, “The ISIS Defense in Iraq and Syria: Countering an Adaptive Enemy”, *Middle East Security Report 27*, Institute for the Study of War, Washington, Mayo 2015, P. 10 y ss.

<sup>98</sup> Más detalles del modelo de guerra híbrida aplicado por Rusia en Ucrania Oriental en Ralph D. Thiele, “Crisis in Ukraine – The Emergence of Hybrid Warfare”, *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, Berlín: Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, Num. 347, Mayo 2015, p. 2 y ss.

Esta fusión de formas de acción bélica regulares e irregulares viene acompañada de la integración de tecnologías de distinto nivel de sofisticación en conjuntos operacionales complejos con una resiliencia, flexibilidad y efectividad superior. Un buen ejemplo de cómo se combinan con éxito espectros tecnológicos distintos es la forma en que la milicia shiita Hezbollah integró en sus operaciones explosivos improvisados, misiles antitanques, cohetes de largo alcance y redes de fortificaciones en la guerra contra Israel en 2006. Un concepto estratégico semejante al seguido por Hamas en los choques con las fuerzas armadas israelíes en la Franja de Gaza que tuvieron lugar durante las operaciones en 2008 y 2014.<sup>99</sup>

En un entorno diferente, esta misma diversidad tecnológica se ha podido ver en la forma en que la guerrilla de las FARC respondió a la ofensiva del Estado colombiano, abandonando sus comunicaciones por radio y recurriendo a correos humanos para mejorar su seguridad operacional, al tiempo que sofisticaban sus artefactos explosivos improvisados e investigaban en tecnología de cohetes. Por su parte, carteles mexicanos como “Los Zetas” o el “Cartel del Golfo” han desarrollado aparatos armados con un amplio abanico de medios que incluyen variados arsenales de armas ligeras, armamento de apoyo como lanzacohetes, medios blindados de fabricación casera y sistemas de vigilancia electrónica basados en redes ilegales de cámaras de televisión.

Paralelamente, también se ha hecho cada vez más evidente una tendencia a la confusión entre las categorías organizativas y políticas que son claves para definir el “espacio de batalla”. Dentro de esta tendencia, la primera barrera que ha tendido a desdibujarse ha sido aquella que separa a actores estatales de no-estatales o, si se quiere, a fuerzas regulares de irregulares. En alguna medida, este proceso ha sido el fruto de dos tendencias. Por un lado, las fuerzas gubernamentales han asumido perfiles cada vez más irregulares en parte porque han proliferado las unidades no convencionales – grupos de operaciones especiales, etc. – y en parte porque las estructuras organizativas de algunas fuerzas armadas se han diluido como resultado de la indisciplina, la corrupción y la politización. Por otra parte, los actores no-estatales han asumido con frecuencia atributos y capacidades propias de los ejércitos estatales con la creación de formaciones con

---

<sup>99</sup> Una interesante comparación de las tácticas de Hezbollah y Hamas en Scott C. Farquhar (Ed.), *Back to Basics. A Study of the Second Lebanon War and Operation Cast Lead*, Fort Leavenworth: US Army Combined Arms Center, Combat Studies Institute Press, 2009, especialmente p. 5 y ss.

aspiraciones a convertirse en unidades regulares – las “brigadas” o “batallones” de la oposición libia y siria – y la incorporación de medios como vehículos blindados o cohetes de largo alcance que hasta hace poco se consideraban privilegio de los gobiernos.

### *Las milicias como modelo organizativo híbrido*

La difuminación de los límites entre lo estatal y no estatal ha tenido su expresión máxima en la proliferación de las “milicias”. Bajo este término, se incluyen organizaciones armadas formadas o respaldadas directamente por un gobierno – sea este nacional o regional – que no forman parte de las fuerzas oficiales del Estado; pero que actúan sistemáticamente en apoyo de estas o, al menos, son sus aliadas en la búsqueda de los mismos objetivos político-estratégicos.<sup>100</sup> Dentro de esta categoría, se pueden incluir desde las Unidades de Movilización Popular iraquíes integradas por distintos grupos armados shiíes que respaldan al gobierno de Bagdad, hasta los denominados “colectivos armados” que han actuado en respaldo del régimen chavista de Venezuela en la represión de protestas opositoras.

Este tipo de estructuras pueden operar dentro del territorio del Estado que les patrocina como ha sido el caso de las partidas de Janjaweed empleadas por el gobierno sudanés para reprimir la insurrección de la población no árabe en Darfur o la ya mencionada Shabiha al servicio del régimen sirio. Pero además, este tipo de formaciones también pueden servir como instrumentos al servicio de los intereses internacionales del Estado que los patrocina como es el caso del respaldo de Irán a Hezbollah en Líbano o de Rusia a grupos separatistas en Ucrania oriental como las denominadas “Milicia Popular de Donbass” o “Milicia Popular de Luhansk”.

En realidad, las milicias son la encarnación organizativa de la complejidad propia de los conflictos híbridos. De hecho, se trata de estructuras que no son parte formal del gobierno, pero apoyan a este. Como consecuencia, las autoridades oficiales no tienen un completo control sobre las acciones de los milicianos. De hecho, estos pueden tener agendas paralelas a aquellas asociadas a las metas de los regímenes que los patrocinan. Así,

---

<sup>100</sup> El concepto de milicia está muy bien detallado en Sabine C. Carey, Neil J Mitchell y Will Lowe, “States, the Security Sector, and the Monopoly of Violence: A New Database on Pro-Government Militias”, en *Journal of Peace Research*, SAGE, Vol. 50, Num. 2, Marzo, 2013, pp. 249–258.

no es raro que los milicianos defiendan una agenda de objetivos político-estratégicos al tiempo que se involucran en actividades criminales. Tal fue el caso de paramilitares serbios como los denominados “Escorpiones” o la “Guardia Voluntaria Serbia” durante las guerras de Yugoslavia a lo largo de las décadas de 1990 y 2000; pero también se puede decir de los “colectivos” chavistas que hacen compatible la defensa de la revolución venezolana con negocios ilícitos como el narcotráfico o la extorsión.<sup>101</sup> Sin duda, la paradoja es que la autonomía de las milicias resulta ser una de sus ventajas políticas y estratégicas para los gobiernos que las promueven. De hecho, esto les convierte en grupos armados cuyas acciones pueden ser “negadas de forma plausible” por las autoridades oficiales. De este modo, se convierten en instrumentos predilectos para la ejecución de operaciones clandestinas o directamente ilegales que vulneran el derecho internacional e involucran violaciones masivas de derechos humanos.

En buena medida, el valor militar de las milicias reside en que suelen ser formaciones construidas de acuerdo con criterios étnicos, religiosos o ideológicos. Tanto si los fundamentalistas shiitas en Iraq como los ultranacionalistas serbios en la antigua Yugoslavia o las tribus árabes en Sudán Occidental, son grupos cuyo reclutamiento y actuación están determinados por el principio identitario sobre el que han sido constituidos: la profesión de una fe religiosa, la pertenencia a un grupo étnico o la vinculación a un grupo tribal.

En ocasiones, el factor cohesionador puede resultar poco visible a primera vista. Así, por ejemplo, la solidez de ciertos grupos armados chavistas podría tener menos que ver con afinidades ideológicas y más con lazos de “patriotismo local” fruto de residir en ciertos barrios de Caracas. De igual forma, los lazos entre los miembros de la Shabiha siria no provienen de su militancia en el partido gubernamental Baas o su pertenencia a la variante alawita del islam sino por vínculos con ciertos clanes familiares como el Berri en Alepo o

---

<sup>101</sup> Los vínculos entre paramilitares serbios y crimen organizado en Peter Andreas, “The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia” en *International Studies Quarterly*, Blackwell Publishing, Vol. 48 Num. 1 Marzo, 2004, p. 29–51. Por lo que se refiere a las actividades criminales de los colectivos chavistas en “Colectivos imponen su ley”, *El Universal*, Caracas, Julio 1, 2014 en <http://www.eluniversal.com/caracas/120701/colectivos-imponen-su-ley> recuperado en Septiembre 16, 2015 y también “Grupos pro-oficialistas operan en módulos de la PM”, *El Universal*, Septiembre 10, 2012 en <http://www.eluniversal.com/sucesos/120910/grupos-pro-oficialistas-operan-en-modulos-de-la-pm> recuperado en Septiembre 17, 2015.

el Deeb y el Makhlouf en la costa mediterránea.<sup>102</sup> Sea como sea, estos lazos invisibles otorgan a las milicias dos virtudes operacionales claves. Por un lado garantizan una fuerte cohesión en combate que frecuentemente no tienen las unidades regulares de los Estados a los que sirven. Por otro, conectan a estas formaciones a segmentos de la población civil en sus zonas de operaciones, lo que les convierte en instrumentos extremadamente efectivos para recolectar inteligencia y garantizar la seguridad territorial.

Más allá de la confusión entre fuerzas regulares e irregulares que representan las milicias, la creciente naturaleza híbrida de los conflictos se refleja también en la creciente confusión entre combatientes y no combatientes. En buena medida, esto tiene que ver con cambios en las causas de los conflictos bélicos y la forma en que las partes enfrentadas libran los mismos. Durante las pasadas dos décadas, las guerras han pasado a ser alimentadas cada vez con más frecuencia por disputas acerca de la definición de las comunidades políticas –¿ucraniano o ruso?, ¿iraquí o suni?, etc. – el reparto de poder al interior de las mismas y las relaciones de éstas con los Estados donde están incluidas.

Este importante componente identitario de los conflictos ha convertido a la población en el centro de la lucha en la medida en que busca movilizar y controlar un sector de la misma mientras margina, desplaza y, en ocasiones, trata de exterminarla.<sup>103</sup> Esto explica que los miembros de las milicias hutus “Interahamwe” y “Impuzamugambi” vieran como una amenaza no solo a los militantes de la guerrilla tutsi Frente Patriótico Ruandés (FPR) sino al conjunto de la población de esta etnia lo que abrió la puerta al genocidio de 1994. De igual forma, los militantes del “Estado Islámico” han desarrollado una campaña de genocidio contra las comunidades yazidis y otras minorías en Iraq no porque estas colectividades representen ninguna amenaza militar sino como reflejo de su proyecto ideológico de convertir Oriente Medio en un espacio religioso y políticamente homogéneo.

---

<sup>102</sup> About Yassin al-Haj Salih, “The Syrian Shabiha and Their State - Statehood & Participation”, Heinrich Böll Stiftung, Marzo 3, 2014, en <http://fb.boell.org/en/2014/03/03/syrian-shabiha-and-their-state-statehood-participation> recuperado en Septiembre 5, 2015.

<sup>103</sup> La posición central de la población en los enfrentamientos bélicos es reconocida como un rasgo clave de las guerras contemporáneas por un buen número de autores. Este es el caso con el concepto de “guerras de tercera clase” en Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 36 y ss. Lo mismo sucede con el calificativo de “guerras premodernas” utilizado para analizar los conflictos actuales en Michael Evans, “From Kadesh to Kandahar. Military Theory and the Future of War”, *Naval War College Review*, Newport: US Naval War College, Vol. LVI, Num. 3, verano 2003, p. 132-150.

### *Los cambios en el entorno operacional: población y terreno*

En el contexto de estos conflictos identitarios, el recurso a formas de guerra irregular ha dado un valor estratégico clave a la población. De hecho, el desarrollo de campañas armadas que involucran tácticas terroristas y guerrilleras requiere contar con un terreno humano favorable como espacio de refugio y fuente de recursos. Bajo estas circunstancias, los bandos enfrentados han convertido la competencia por el control y la movilización de la población en el centro de su confrontación. Como consecuencia, actores estatales y no-estatales han recurrido frecuentemente a varios mecanismos de vigilancia y encuadramiento de la población – formación de milicias locales, redes clandestinas de colaboradores, etc. – que han tendido a integrar a las comunidades dentro de sus respectivas estrategias.

Esta tendencia se ha hecho más aguda cuando se ha recurrido a formas de violencia que implican la participación masiva de sectores de población. Tal fue el caso de la denominada “Segunda Intifada” entre 2000 y 2004 cuando Fatah, Hamas y otras organizaciones palestinas combinaron una intensa campaña terrorista con actos de violencia organizada de masas en las que se mezclaban manifestantes que arrojaban piedras y bombas incendiarias con militantes que utilizaban armas de fuego.<sup>104</sup> De este modo, la naturaleza de los conflictos y el tipo de tácticas empleadas por los contendientes han tendido a difuminar la tradicional barrera que ha separado a los combatientes de la población civil.

El carácter híbrido de los conflictos armados ha tendido a agudizarse como resultado de cambios en los entornos donde estos tienen lugar. De hecho, ciertos factores han confluído para incrementar la complejidad y la ambigüedad de los escenarios bélicos. Esta tendencia resulta paradójica si se considera que la tecnología militar ha reducido la relevancia operacional del medio físico. Mejoras en las armas, los sensores, las comunicaciones y las plataformas empleadas en los dominios terrestres, navales, aéreos y espaciales han reducido el potencial de desiertos, selvas y montañas para limitar las acciones militares. En otras palabras, la Revolución de los Asuntos Militares asociada a los avances en campos como la microelectrónica o los nuevos materiales ha amortiguado el

---

<sup>104</sup> Más detalles sobre las tácticas empleadas por los palestinos durante la segunda Intifada y la respuesta de las fuerzas de seguridad israelíes en Daniel Byman, *A High Price. The Triumphs & Failures of Israeli Counterterrorism*, Oxford: Oxford University Press, 2011 p. 124 y ss.

impacto del medio natural sobre los aparatos militares. Sin embargo, esta pérdida de importancia de las barreras físicas ha venido acompañada de una multiplicación de los obstáculos políticos, sociales y culturales asociadas al terreno humano en el que tienen lugar los conflictos.

En buena medida, la complejidad de los entornos operacionales está asociada a que los conflictos bélicos se desarrollan con creciente frecuencia en entornos urbanos. Esta tendencia es fruto de un acelerado proceso migratorio que está multiplicando el peso demográfico de las ciudades, lo que inevitablemente agiganta su relevancia política, económica y estratégica. Como consecuencia, las confrontaciones decisivas que determinan el curso de los conflictos armados tienen lugar en medios urbanos.<sup>105</sup> Ahí están para atestiguarlo el cerco de Misrata en Libia en 2011, la toma de Mosul por el “Estado Islámico” en 2014 y la batalla por Aleppo en Siria que ha entrado en su cuarto año. Paralelamente, también las campañas contra el crimen organizado desarrolladas por los gobiernos mexicano y brasileño tienen como escenarios claves metrópolis como Rio, Ciudad Juárez, Monterrey o Guadalajara. Al margen de sus variantes y particularidades, este proceso de urbanización de la guerra genera dos efectos claves. Por un lado, los espacios densamente construidos se convierten en escenarios de gran complejidad física que restringen el valor de la tecnología. Por otra parte, la alta densidad de población multiplica los efectos humanos de la violencia.

Entretanto, los factores de índole social también tienden a convertirse en los condicionantes claves de la acción militar en entornos rurales. Fuera de las ciudades, la competencia de los actores armados se centra en espacios con relevancia económica o estratégica que normalmente están habitados de forma más o menos dispersa. En este tipo de escenarios, el dominio sobre el territorio solo es posible por medio del control de la población y este se enfrenta a mayores o menores dificultades en función de factores como la naturaleza de las comunidades, las barreras socioculturales que los distancian de los actores armados y su resiliencia a la presión de estos.

De este modo, la posibilidad de ejércitos, milicias, guerrillas o bandas criminales de afirmar su predominio depende de su capacidad para modificar el terreno humano a su

---

<sup>105</sup> La tendencia de los conflictos a desarrollarse en medios urbanos en David Kilcullen, *Out of the Mountains. The Coming Age of the Urban Guerrilla*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 18 y ss.

favor. Para ello se han puesto en práctica estrategias que combinan en distinto grado coerción y cooptación con costos humanos radicalmente distintos. Así, a un lado, se sitúan los esfuerzos para ganar “los corazones y las mentes” de la población de acuerdo con los principios de la contrainsurgencia que ha sido aplicada por las tropas estadounidenses y sus aliados en Afganistán. Justo en el otro extremo se sitúan las campañas de “limpieza étnica” dirigidas a cambiar la composición demográfica de una región como las puestas en práctica por los paramilitares serbios durante las guerras de la antigua Yugoslavia o el “Estado Islámico” como parte de su expansión en Siria e Iraq. En cualquier caso, se trata de escenarios donde la población se convierte en el centro de gravedad de la confrontación armada con la enorme complejidad que ello implica. Una tendencia que subraya cómo la geografía humana ha reemplazado a la física como principal condicionante de las operaciones militares.

#### *Crimen Organizado, Terrorismo y Milicias en América Latina*

A la vista de lo dicho, resulta difícil discutir la creciente naturaleza híbrida de los conflictos en América Latina. De hecho, la región ha visto desde hace tiempo cómo estructuras criminales y organizaciones terroristas han tendido a converger tanto en formas de actuar como en vínculos organizativos. Así, estructuras criminales como los carteles mexicanos han incorporado a su repertorio táctico acciones de terrorismo y guerra de guerrillas al tiempo que han ampliado su capacidad para asumir funciones paraestatales – justicia, servicios sociales, etc. – entre sectores sociales marginados. Por su parte, los grupos armados de orientación política han sido capaces de sobrevivir solamente si se han podido conectar a economías ilícitas como el narcotráfico o la minería ilegal. Sin duda, el caso más conocido es el de las FARC y el ELN en Colombia; pero el comportamiento de Sendero Luminoso en Perú ha sido similar. Este acercamiento en lógicas estratégicas ha facilitado la construcción de alianzas entre criminales y terroristas. Las guerrillas colombianas se han asociado con Bandas Criminales mientras el denominado Ejército del

Pueblo Paraguayo (EPP) ha abierto líneas de cooperación con narcotraficantes brasileños.<sup>106</sup>

Paralelamente, la región está viendo el nacimiento de estructuras de milicias, definidas por su carácter híbrido de grupos armados que no forman parte de la estructura formal del gobierno; pero operan en apoyo de este. El caso más evidente son los “colectivos chavistas” al servicio del régimen venezolano entre los que se incluyen grupos como “Los Tupamaros” o “La Piedrita”, cuyos miembros se integran en la denominada Milicia Nacional Bolivariana y han participado activamente en la represión de la oposición.<sup>107</sup>

De forma parecida, el presidente boliviano, Evo Morales, ha mantenido activos a los denominados “Ponchos Rojos”, una estructura miliciana asociada al partido oficialista Movimiento Al Socialismo (MAS) que ha operado como punta de lanza de las protestas que le condujeron al poder y continúa actuando como eje articulador de las movilizaciones para respaldar su gobierno.<sup>108</sup> Por su parte, el régimen sandinista de Daniel Ortega en Nicaragua ha consolidado una red partidaria conocida inicialmente como “Comités de Poder Ciudadano” y más recientemente como “Gabinetes de Familia” que cumplen funciones de control y movilización de la población civil.<sup>109</sup> Al mismo tiempo, ha mantenido la Juventud Sandinista – la organización juvenil del partido gubernamental Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) como una fuerza de choque con entrenamiento paramilitar que ha sido acusado de amedrentar a la oposición y boicotear sus actos públicos.<sup>110</sup>

Dicho esto, como es lógico, existen particularidades importantes respecto de la forma que están tomando los conflictos híbridos en el escenario estratégico latinoamericano. En este sentido, la primera cuestión a considerar es que las competencias armadas en la región,

---

<sup>106</sup> Más detalles acerca de los vínculos del EPP con el narcotráfico en Jeremy McDermott, “Ejército del Pueblo Paraguayo, ¿un nuevo grupo insurgente o simples bandidos?”, *Perspectivas* 1/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 2015, p. 6 y 7.

<sup>107</sup> “Así operan los 'colectivos', las fuerzas paramilitares chavistas de Venezuela”, *El País*, Cali, Febrero 23, 2014, en <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/asi-operan-colectivos-fuerzas-paramilitares-chavistas-venezuela> recuperado en Septiembre 12, 2015.

<sup>108</sup> “La Milicia Indígena de Morales”, *El País*, Madrid, Febrero 15, 2007, en [http://elpais.com/diario/2007/02/19/internacional/1171839616\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/02/19/internacional/1171839616_850215.html) recuperado en Septiembre 14, 2015.

<sup>109</sup> “De los CPC a los Gabinetes de Familia”, *Revista Confidencial*, Managua, Febrero 23, 2013, en <http://confidencial.com.ni/archivos/articulo/10408/de-los-cpc-a-los-gabinetes-de-la-familia> recuperado en Septiembre 12, 2015.

<sup>110</sup> “Juventud Sandinista contra juventud opositora”, *El Mundo*, Madrid, Noviembre 10, 2011, en <http://www.elmundo.es/america/2011/11/10/noticias/1320902585.html> recuperado en Septiembre 14, 2015.

tanto cuando involucran estructuras criminales como grupos terroristas, implican unos niveles de violencia más bajos a los de otras regiones. De hecho, incluso el conflicto colombiano con sus 220.000 muertos en el periodo entre 1958 y 2012 palidece cuando se compara con las 250.000 víctimas mortales que ha provocado la guerra civil siria en apenas cuatro años.<sup>111</sup>

De igual forma, la escalada de violencia en México parece abrumadora cuando se calcula que el país podría haber sufrido 165.000 homicidios entre 2006 y 2014. Sin embargo, cuando el número de víctimas anuales se pone en proporción a la población, la tasa resultante de 22,3 muertos por cada 100.000 habitantes para el 2012 resulta inferior a la cifra que en ese momento presentaban Colombia o Brasil.<sup>112</sup> La percepción de unos niveles de violencia limitados se acentúa si se tiene en cuenta que algunas estimaciones apuntan a que únicamente entre el 30% y el 50% de las muertes serían atribuibles al crimen organizado. Todo esto no quiere decir que los efectos de la competencia estratégica entre grupos terroristas y criminales en la región no sean significativos. Sin duda, el punto clave es que la intensidad de los conflictos se reparte de forma muy desigual sobre el tiempo y el espacio. Ciertas zonas atraviesan por periodos críticos mientras otras áreas se mantienen relativamente pacíficas.

Por otra parte, el *mix* operacional al que recurren los actores armados no estatales para promover sus agendas estratégicas es extraordinariamente diverso y combina la violencia con otro tipo de herramientas que incluyen desde la corrupción hasta la movilización social, pasando por campañas de comunicación pública. De hecho, la mayoría de las estructuras criminales de la región – desde el Cartel de Sinaloa mexicano hasta el Primer Comando de la Capital brasileño – recurren de forma indistinta al uso de la fuerza y el soborno para neutralizar a las instituciones estatales, ganar el apoyo de sectores de la población y, en general, promover sus intereses económicos y estratégicos.

Paralelamente, organizaciones guerrilleras como las FARC o Sendero Luminoso tienen una larga trayectoria en la promoción de protestas populares como medio para

---

<sup>111</sup> Esta es la cifra de víctimas mortales del conflicto colombiano en Grupo de Memoria Histórica, *Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica*, Bogotá: Centro Nacional de memoria Histórica- Departamento de Prosperidad Social, 2013, p. 31.

<sup>112</sup> Las tasa de homicidios de México en comparación con otros países en Kimberly Heinle, Cory Molzahn, y David A. Shirk, *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2014*, San Diego: Department of Political Science & International Relations, University of San Diego, Abril 2015, p. 2. En general, este trabajo aporta un análisis detallado del impacto del crimen organizado sobre el total de muertes violentas del país.

obstaculizar las operaciones de seguridad y erosionar la legitimidad de las instituciones estatales. Finalmente, criminales y terroristas han aprendido a explotar redes sociales y otros medios de comunicación en su propio beneficio. La difusión de videos de extrema violencia por parte de los carteles mexicanos como forma de aterrorizar a la población y sus potenciales competidores, así como el uso de páginas *web* y *twitter* por parte de las guerrillas colombianas para difundir sus mensajes políticos son buenos ejemplos de esta tendencia.

### *La definición de los conflictos híbridos en el escenario latinoamericano*

En cualquier caso, un escenario estratégico latinoamericano definido por el predominio de actores armados no-estatales de perfiles criminales, la tendencia de la violencia a mantenerse en niveles bajos o moderados y la inclinación de carteles y guerrillas a recurrir a herramientas no cinéticas como la corrupción o las protestas populares hacen legítimo preguntarse si el concepto de “guerra híbrida” tiene alguna relevancia para la región. En este contexto, la naturaleza ambigua del término abre dos opciones igualmente extremas de las que parece conveniente huir. Por un lado, la tentación de mirar con el prisma de los conflictos híbridos cualquier desafío de seguridad enfrentado por la región. Esta posibilidad resulta particularmente peligrosa en un continente que ya padeció las consecuencias de mantener una mirada excesivamente bélica sobre los problemas de orden público de la mano de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Por otra parte, la posibilidad de subestimar el enorme potencial de desestabilización en manos de actores criminales y organizaciones terroristas dotadas de las capacidades para poner en práctica estrategias híbridas. Un error que México y algunas repúblicas centroamericanas han pagado caro a la hora de confrontar unas estructuras de narcotráfico dotadas de enormes recursos financieros y notables medios militares.

Escapar de este dilema conceptual demanda establecer algunos criterios para definir qué desafíos de seguridad merecen ser analizados desde la perspectiva de los conflictos híbridos. Desde esta perspectiva, el primer elemento a considerar es el papel central de la violencia en las amenazas de este tipo. Con independencia de que los actores de carácter híbrido empleen herramientas no cinéticas, el uso de la fuerza es el eje en el que articulan

su estrategia y lo que les otorga la capacidad para influir de forma dramática en el entorno. Herramientas como la corrupción o las comunicaciones públicas generan un efecto multiplicador respecto de la violencia; pero en ningún caso la reemplazan.

El segundo criterio clave tiene que ver con el potencial desestabilizador de los actores que desarrollan una campaña de guerra híbrida. Para que un grupo merezca ser considerado como una amenaza de esta naturaleza, los efectos de su comportamiento deben tener una capacidad sustancial para dislocar la vida social, erosionar las instituciones estatales y conquistar el control de fragmentos de territorio y población. Este nivel de impacto estratégico no depende tanto del puro volumen de violencia ejercido como de los objetivos contra los que es aplicado y sus efectos combinados con otras herramientas no cinéticas. Así, el volumen de violencia ejercida por los carteles mexicanos o las redes criminales centroamericanas puede resultar relativamente limitado si se compara con los enfrentamientos bélicos en otras latitudes; pero sus consecuencias para la arquitectura estatal y la vida social resultan demoledoras. De este modo, para que un conflicto híbrido, merezca tal calificativo debe reunir dos condiciones: involucrar el empleo de violencia de forma sistemática y poner en riesgo la estabilidad institucional y el orden social.

Sobre esta base, la pregunta pendiente es qué papel les corresponde a las fuerzas armadas latinoamericanas frente a este tipo de amenazas. En este sentido, se debe partir del hecho de que necesariamente un actor híbrido requiere una respuesta de amplio espectro donde se integren agencias civiles, organizaciones policiales e instituciones militares. Sin duda, el *mix* estratégico específico dependerá del escenario que se debe enfrentar, la arquitectura del Estado en concreto y la tradición política del país. Pero en cualquier caso, los cambios en la naturaleza y la forma de los conflictos armados obligan a revisar el papel de los aparatos militares latinoamericanos. Por un lado se reduce la relevancia de los proyectos dirigidos a construir unas fuerzas armadas con una vocación estrictamente regular, atadas a la defensa del territorio frente a un hipotético adversario convencional. Por otra parte se plantea la necesidad de apostar por usos del poder militar no convencionales, frente a adversarios ambiguos en entornos complejos. Este futuro ya se ha hecho realidad en las operaciones del Ejército mexicano contra los carteles de la droga, el apoyo de la Infantería de Marina brasileña a la campaña policial en las favelas o la participación del

batallón chileno en el mantenimiento de paz en Haití. Son las nuevas misiones fruto de la nueva realidad estratégica.

## Bibliografía

About Yassin al-Haj Salih, “The Syrian Shabiha and Their State - Statehood & Participation”, Heinrich Böll Stiftung, Marzo 3, 2014, en <http://lb.boell.org/en/2014/03/03/syrian-shabiha-and-their-state-statehood-participation> recuperado en Septiembre 5, 2015.

Andreas, Peter, “The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia”, en *International Studies Quarterly*, Blackwell Publishing, Vol. 48 Num. 1 Marzo, 2004.

Bell, Anthony y David Witter, *The Libyan Revolution. Part 3. Stalemate & Siege*, Washington: Institute for the Study of War, Octubre 2011.

Brown, Leslie F., *Twenty First Century Warfare Will Be Hybrid*, Carlisle: US Army War College, 2011.

Byman, Daniel *A High Price. The Triumphs & Failures of Israeli Counterterrorism*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Carey, Sabine C., Neil J Mitchell y Will Lowe, “States, the Security Sector, and the Monopoly of Violence: A New Database on Pro-Government Militias”, en *Journal of Peace Research*, SAGE, Vol. 50, Num. 2, Marzo, 2013.

El Heraldo, “La alianza guerrilla-bacrim enciende alarmas en la Costa”, *El Heraldo*, Barranquilla, Septiembre 22, 2014 en <http://www.elheraldo.co/region/la-alianza-guerrilla-bacrim-enciende-alarmas-en-la-costa-167251> recuperado en Septiembre 20, 2015.

El Mundo, “Juventud Sandinista contra juventud opositora”, *El Mundo*, Madrid, Noviembre 10, 2011, en <http://www.elmundo.es/america/2011/11/10/noticias/1320902585.html> recuperado en Septiembre 14, 2015.

El País, “Así operan los 'colectivos', las fuerzas paramilitares chavistas de Venezuela”, *El País*, Cali, Febrero 23, 2014, en

- <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/asi-operan-colectivos-fuerzas-paramilitares-chavistas-venezuela> recuperado en Septiembre 12, 2015.
- El País, “La Milicia Indígena de Morales”, *El País*, Madrid, Febrero 15, 2007, en [http://elpais.com/diario/2007/02/19/internacional/1171839616\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/02/19/internacional/1171839616_850215.html) recuperado en Septiembre 14, 2015
- El Tiempo, “Claves de pacto entre 'bacrim' y guerrillas”, *El Tiempo*, Bogotá, Septiembre 20, 2014 en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/claves-de-pacto-entre-bacrim-y-guerrillas/14565198> recuperado en Septiembre 20, 2015.
- El Universal, “Colectivos imponen su ley”, *El Universal*, Caracas, Julio 1, 2014 en <http://www.eluniversal.com/caracas/120701/colectivos-imponen-su-ley> recuperado en Septiembre 16, 2015 y también “Grupos pro-oficialistas operan en módulos de la PM”, *El Universal*, Septiembre 10, 2012 en <http://www.eluniversal.com/sucesos/120910/grupos-pro-oficialistas-operan-en-modulos-de-la-pm> recuperado en Septiembre 17, 2015.
- Evans, Michael, ”From Kadesh to Kandahar. Military Theory and the Future of War”, *Naval War College Review*, Newport: US Naval War College, Vol. LVI, Num. 3, verano 2003.
- Farquhar, Scott C. (Ed.), *Back to Basics. A Study of the Second Lebanon War and Operation Cast Lead*, Fort Leavenworth: US Army Combined Arms Center, Combat Studies Institute Press, 2009.
- Grupo de Memoria Histórica, *Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica*, Bogotá: Centro Nacional de memoria Histórica- Departamento de Prosperidad Social, 2013.
- Heinle, Kimberly, Cory Molzahn, y David A. Shirk, *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2014*, Department of Political Science & International Relations, San Diego: University of San Diego, Abril 2015.
- Hoffman, Frank G., “Hybrid Warfare and Challenges”, *Joint Forces Quarterly, Washington*, Num. 52, Primer Trimestre, 2009.
- Hoffman, Frank G., “The Hybrid Character of Modern Conflict”, en Paul Brister, William H. Natter III Y Robert R. Tomes (Ed.), *Hybrid Warfare and Transnational Threats: Perspectives for an Era of Persistent Conflict*, New York: CENSA, 2011.

- Hoffman, Frank G., *Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, Diciembre 2007.
- Holsti, Kalevi J., *The State, War and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Joes, Anthony James, *Guerrilla Conflict before the Cold War*, Westport: Praeger, 1996.
- Kilcullen, David, *Out of the Mountains. The Coming Age of the Urban Guerrilla*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- McDermott, Jeremy, “Ejército del Pueblo Paraguayo, ¿un nuevo grupo insurgente o simples bandidos?”, *Perspectivas* 1/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 2015.
- McFate, Jessica Lewis, “The ISIS Defense in Iraq and Syria: Countering an Adaptive Enemy”, *Middle East Security Report* 27, Washington: Institute for the Study of War, Mayo 2015.
- Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Panamá: Pan American Publishing Company, 2002.
- Revista Confidencial, “De los CPC a los Gabinetes de Familia”, *Revista Confidencial*, Managua, Febrero 23, 2013, en <http://confidencial.com.ni/archivos/articulo/10408/de-los-cpc-a-los-gabinetes-de-la-familia> recuperado en Septiembre 12, 2015.
- Schroefl, Josef y Stuart J. Kaufman, “Hybrid Actors, Tactical Variety: Rethinking Asymmetric and Hybrid War”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Routledge, Londres, Num. 37, Septiembre 2014.
- Starr, Stephen, “Shabiha Militias and the Destruction of Syria”, *CTC Sentinel*, Combating Terrorism Center, US Military Academy, West Point, Vol. 5 Num. 11 – 12, Noviembre 2012.
- Thiele, Ralph D., “Crisis in Ukraine – The Emergence of Hybrid Warfare”, *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, Berlín: Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, Num. 347, Mayo 2015.
- Williams, Phil, *Criminals, Militias, and Insurgents: Organized Crime in Iraq*, Strategic Studies Institute- US Army War College, Junio 2009.
- Winter, Charlie, “*Libya: The Strategic Gateway for the Islamic State*”. *Translation and Analysis of IS Recruitment Propaganda for Libya*, Quilliam Foundation, Febrero 2015.



## Ventajas de las fuerzas intermedias para el escenario de inseguridad en América Latina y las limitaciones de la Gendarmería mexicana

*Sonia Alda*

### *Introducción*

El objetivo de este capítulo es plantear la necesidad de dar respuestas institucionales a la situación de inseguridad que vive la región, en general, y de México, en particular. La propuesta es la configuración de políticas de seguridad integral que, en otros factores, cuenten con fuerzas adecuadas a las amenazas existentes, muy especialmente en relación con crimen organizado y bandas criminales, principal problema de seguridad en estos momentos de la región. Hasta el momento se ha recurrido a las fuerzas disponibles, policía y FAS para combatir estos problemas, sin embargo la experiencia de más de una década ha demostrado las limitaciones de dichas fuerzas.

Por este motivo, la promesa electoral de Peña Nieto, en 2012, de crear una Gendarmería se configuró como uno de los “productos” estrella de la campaña electoral. No podía ser menos si se tiene en cuenta que la seguridad era por aquel entonces, como en la actualidad, una cuestión prioritaria para la sociedad mexicana y menos aún si la promesa electoral era crear un cuerpo armado de 40.000 miembros, con la particularidad de ser una policía con estatuto militar. La virtud de este cuerpo de policía es que, de haberse constituido como un cuerpo autónomo, de las FAS y de la policía, constituido con una policía con estatuto militar y un potente aparato de investigación criminal, se hubiera perfilado la fuerza más adecuada para el combate del crimen organizado.

Sin embargo, transcurridos meses de silencio, tras la toma de posesión del Presidente, finalmente el gobierno fue proporcionando de manera dosificada información respecto de este proyecto, si bien con ostensibles cambios. Tanto que pese al empeño oficial de seguir llamándole gendarmería, su nueva configuración no responde, en ningún caso, a las características institucionales, naturaleza y capacidades potenciales propias de estas fuerzas intermedias.

No fue hasta julio de 2014 cuando finalmente entró en funcionamiento. Para ello se reformó el Reglamento de la Ley de la Policía Federal en donde se enumera a la Gendarmería Nacional como la Séptima División de la Policía Federal mexicana, tal y como fue publicado, mediante decreto presidencial, en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2014<sup>113</sup>. El nuevo cuerpo policial se inició con 5.000 agentes civiles.

En buena parte, los motivos de esta modificación se deben a la desconfianza social que infundía la naturaleza militar de esta policía. Sin embargo la fórmula adoptada no está eximida del riesgo de militarización y además proporciona mayor poder e influencia a la Policía Federal, cuestión que no parece institucionalmente recomendable para ningún organismo estatal armado y menos como el caso de la Policía Federal afectada por altos niveles de corrupción.

Lo principal es que al renunciar a una policía integral con estatuto militar también se hace a las ventajas potenciales proporcionadas por una fuerza de estas características, como los principios de disciplina, espíritu de servicio y jerarquía organizativa aplicada a todas las facetas de la labor policial, que sin duda es un valor añadido ante los retos de seguridad presentes en México.

### *Especialización de fuerzas en el escenario actual de inseguridad*

El anuncio de la creación de un cuerpo de gendarmería durante la campaña electoral fue una buena noticia. El proyecto iniciado por el presidente Enrique Peña Nieto, para crear una policía con estatuto militar, podría contribuir a resolver varios problemas, relacionados no solo con el crimen organizado y con su considerable poder, sino también con la institucionalidad democrática.

Por un lado, sería el mejor medio, en tanto fuerza intermedia, para combatir el entorno hostil y violento generado por los carteles del narcotráfico. Máxime cuando estos han logrado el control del territorio de determinadas áreas y generan extraordinarios niveles de violencia que afectan a la ciudadanía. Por el otro, permitiría retirar de las calles al ejército que, bajo la presidencia de Calderón, fue implicado en la “guerra contra las

---

<sup>113</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014).

drogas”. Sin embargo, su éxito dependería de la estructura, organización y dependencia funcional de la nueva corporación policial.

En un momento como el actual donde se están buscando alternativas a las políticas de mano dura y a la militarización de la seguridad interior, como así propone la misma Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>114</sup>, los cuerpos de gendarmería no solo en México, sino también en el resto de la región, como un cuerpo especializado en la lucha contra el crimen organizado, puede ser una opción de gran interés. En el caso mexicano sin embargo, por el momento se ha perdido la oportunidad de llevar a cabo este proyecto, ya que no se llegó a constituir como tal gendarmería.

### *Cuerpos intermedios para amenazas intermedias*

La idoneidad de las fuerzas intermedias para combatir el crimen organizado y las bandas criminales parte de la inquietud de pensar en cuál puede ser la fuerza más adecuada. La tendencia general en la región ha sido la implantación de políticas de carácter fundamentalmente represivo y, dentro de este marco, es preciso destacar el empeño permanente de “reforzar” las fuerzas de seguridad aumentando el número de misiones, tanto de la policía como de las FAS, para intentar controlar una situación de inseguridad que ha desbordado a buena parte de los gobiernos de la región. Las FAS, en buena parte de América Latina, se encuentran sobrecargadas de misiones, atendiendo a todo tipo de cometidos, sin tener la preparación suficiente. Por su parte, la policía atiende igualmente a todo tipo de criminalidad y tareas relacionadas con la seguridad interior, sin poder tampoco alcanzar a todas las necesidades de seguridad existentes. Con ello, una de las consecuencias inevitables ha sido la militarización de las fuerzas policiales y la policialización de las FAS, lo que hace inevitable la desprofesionalización de estas fuerzas y su pérdida de identidad, lo que no deja a su vez de afectar a su eficacia y eficiencia, no solo en la persecución de amenazas para las que no están preparadas, sino para desempeñar las suyas propias, como consecuencia de este proceso.

---

<sup>114</sup> “Informe sobre seguridad ciudadana y los derechos humanos”. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA, Punto 101, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

En la medida en que ni las FAS ni la policía presentan las mejores capacidades para combatir las nuevas amenazas y las capacidades que potencialmente presentan para esta tarea, se pretende proponer las llamadas policías con estatuto militar. Este planteamiento, sin embargo, no implica negar la validez de las FAS y la policía, sino de afirmar la necesidad de asignar las misiones para las que han sido diseñadas.

La idea principal es poner de manifiesto los efectos negativos derivados de la actual tendencia a la policialización de las fuerzas armadas y a la militarización de los cuerpos de policía, consecuencia directa de utilizar estas fuerzas con el fin de combatir las nuevas amenazas, para las que no están ninguna de las dos plenamente preparadas. Frente a ello, pese a los cambios acaecidos en el ámbito de la seguridad, continúan existiendo amenazas reales y potenciales para las que fueron creadas estas fuerzas de seguridad y por tanto son idóneas para enfrentarlas.

Esto significa que junto a cambios radicales, hay importantes permanencias y que por tanto no podemos desechar las fuerzas de seguridad existentes, ya que es preciso defenderse de las llamadas amenazas tradicionales. La propuesta que aquí se hace es que para las nuevas amenazas se recurra a una tercera fuerza, o intermedia, que combata las nuevas amenazas. De esta manera adaptaremos adecuadamente las fuerzas a esta situación de transición actual que no de cambio radical, por importante que hayan sido las transformaciones habidas.

De acuerdo con esta percepción se trata de favorecer la especialización de las fuerzas disponibles, porque siguen siendo necesarias y de crear nuevas para las nuevas amenazas existentes. En la actualidad hay actores trascendentales como los Estados nacionales, para cuya defensa son imprescindibles las FAS. Sin embargo si estas FAS se dedican a misiones relacionadas con las nuevas amenazas o la seguridad interior, como está ocurriendo actualmente en América Latina, acabarán siendo instituciones incapaces de atender con eficacia a ninguna de las misiones que simultáneamente les están siendo encomendadas, ya sea interior, exterior o híbrida. Esta excesiva polivalencia, tan dispar, que se pretende obtener, resulta contraproducente en una institución que ha sido formada para una misión en particular.

Por lo que respecta a la policía también es una fuerza imprescindible. La ciudadanía latinoamericana, incluyendo la mexicana, exige y demanda protección frente a la

delincuencia común, que impiden a los ciudadanos el desempeño cotidiano de sus vidas cotidianas y les inhibe de disfrutar de sus más básicos derechos. Lejos de ello, la idea permanente de “reforzar” la policía aumentando el número de direcciones generales y cuerpos especiales impiden la especialización en la regulación de la convivencia y protección ciudadana, tan demandada por la población.

El ejemplo mexicano ilustra a la perfección los problemas de policialización de las FAS, de militarización de la policía, la desprofesionalización de ambas y los escasos resultados que proporcionan el intento de aumentar las misiones, de naturaleza muy diferente, a ambas fuerzas especialmente a las militares, que supuestamente estarían dedicadas a la defensa exterior, crimen y delincuencia organizada, patrullaje de ciudades y desarrollo nacional. Por este motivo el anuncio de la Gendarmería podría haber sido una gran oportunidad para iniciar un proceso de especialización de fuerzas, como exige el actual escenario de seguridad.<sup>115</sup>

#### *Las limitaciones de las FAS y policía para el combate de las nuevas amenazas*

Bajo la propuesta de crear una tercera fuerza alternativa para combatir las nuevas amenazas, debido a las limitaciones que presentan las FAS y la policía, conviene exponer la naturaleza y dimensión de estas amenazas y además analizar las capacidades de militares y policías para comprobar que el recurso persistente a ambas fuerzas, y cada vez más a las militares, no es la mejor manera de combatir estos problemas de inseguridad y que además tiene importantes implicaciones, que complican más las posibilidades de fortalecimiento democrático.

#### *Las Fuerzas Armadas*

Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo. Por este motivo están preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema. En consecuencia carecen

---

<sup>115</sup> Acerca de las implicaciones derivadas de la multiplicación de tareas, véase Sonia Alda, “La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina”, en M. Requena (coord.): Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa, *Cuaderno de Estrategia*, n 171, IEEE-IUGM, 2014, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno\\_Estrategia\\_171.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf)

de la estructura, la organización y la formación adecuadas para las labores de prevención, investigación y persecución de los delitos que cometen las redes criminales.

En contraste, la misión de la policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad. Por lo que su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos. Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones que mantiene una institución y otra con la sociedad, mientras las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, para la policía su medio es precisamente el social, conocer y tratar con la población civil. Todas estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal también completamente diferente, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del Estado y en el otro de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

Estas limitaciones mencionadas repercuten directamente en la eficacia de la actuación militar en el combate de la criminalidad organizada, donde la investigación policial es tan o más importante que el uso de la fuerza. Una fuerza, por otra parte, la de las FAS, excesiva y no adecuada para el tipo de amenaza que se trata.

A estos inconvenientes es preciso sumar las implicaciones, que en última instancia no favorecen ni a las FAS, por la desprofesionalización que lleva implícita, ni a la población, pues finalmente es atendida por fuerzas que no están especializadas en la amenazas, lo que puede llevar consigo incluso la violación de derechos humanos; por este motivo, ni al Estado que bajo estas políticas solo favorecen el aumento de la autonomía corporativa militar, lo que no deja de desequilibrar las relaciones civiles-militares que deben darse bajo un régimen democrático.<sup>116</sup>

### *La policía*

---

<sup>116</sup> Véase Sonia Alda, “La participación militar en el combate de la violencia criminal”, en Enrique Iglesias (coord.), *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 158, 2012, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf) Acerca del análisis de implicaciones véase, Sonia Alda, *IEEE fuerzas intermedias*.

De acuerdo con todos estos argumentos, los críticos con la militarización de la seguridad interior apuestan por la policía, como institución que debe enfrentar el problema de criminalidad actual en la región. Sin embargo esta opción no necesariamente garantiza de inmediato el problema de la seguridad. La policía se encuentra extremadamente desprestigiada y se requiere de importantes reformas. En cualquier caso, aun superando este importante obstáculo, la existencia de cuerpos de policías profesionales y apegados a la ley, aunque es imprescindible, no es suficiente para hacer frente a determinada criminalidad organizada, como la existente en México.

En otras palabras, incluso logrando los mejores resultados posibles en los intentos de reformas realizadas<sup>117</sup>, estas fuerzas, muy posiblemente, hubieran acabado superadas por dichas amenazas. Si a ello le sumamos que estas reformas han tenido un efecto limitado y que la falta de profesionalidad es lo más característico de buena parte de los cuerpos policiales de la región, definitivamente se hace difícil pensar que, por todas estas razones, estas fuerzas de seguridad podrían enfrentarse al crimen organizado.

La preocupación regional por lograr cuerpos de policía democráticos y próximos a la población, como la policía comunitaria, frente a la existencia de cuerpos policiales en los que era frecuente el abuso de los derechos humanos, lleva implícito una serie de principios y una determinada configuración organizativa que limita la versatilidad de estos cuerpos de seguridad. En una policía así entendida la mediación es un instrumento trascendental para lograr que los conflictos se resuelvan sin violencia. En coherencia, su entrenamiento está configurado para que el uso de la fuerza sea el último recurso, de hecho en la medida que se concibe a sí misma como un cuerpo protector del ciudadano, para evitar el más mínimo riesgo su armamento es ligero.

Estas características hacen de la policía comunitaria, o de proximidad, la mejor de las posibles para favorecer la convivencia comunitaria y el control de la criminalidad común, sin embargo no parece muy operativa para defender a los ciudadanos de un cartel de narcotraficantes. Su formación en pequeñas patrullas y sus armas ligeras les posiciona en

---

<sup>117</sup>Lucía Dammert y Bailey, John. “Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”, pp. 138-141 y Arias, Patricia, Rosada-Granados, Héctor y Sain, Marcelo. *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friederich Ebert, 2012. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>.

una situación de indefensión<sup>118</sup>. Esta policía además, nuevamente determinada por sus misiones, carece de cuerpos especializados en investigación e inteligencia imprescindibles para el control de estas redes criminales.

En cualquier caso, hasta el momento los frustrados resultados de la policía en la lucha contra el crimen organizado han significado fundamentalmente una progresiva militarización de la misma. Lo que no deja de ser un paso atrás respecto de las metas fijadas desde las transiciones democráticas.

### *Fuerzas intermedias para amenazas intermedias*

Teniendo presente esta caracterización, que podría, por sus rasgos, considerarse como una amenaza intermedia, entre el mundo bélico y el mundo criminal, no parece que ni las FAS ni la policía puedan considerarse las mejores fuerzas posibles para combatirlos, por sí mismas. En realidad se requiere la combinación de capacidades militares y policiales en una sola fuerza, con el fin de que se constituya en fuerza intermedia, acorde con las mismas características de la amenaza<sup>119</sup>. Los carteles de la droga, aunque tienen equipos militares, no son ejércitos o insurgentes armados a los que se enfrentarían las FAS. Pero al mismo tiempo su poder y equipamiento sobrepasa con mucho la capacidad de la policía para poder enfrentarse a ellos. No son en definitiva combatientes contra quienes luchan los militares, ni delincuentes comunes a quienes persiguen los grupos delictivos cuyo poderío y complejidad de organización exige una fuerza de seguridad adecuada, como las fuerzas intermedias.

La versatilidad de las fuerzas intermedias, características de estos cuerpos de gendarmería, tanto operacional como doctrinalmente, hace de ellas la fuerza existente más

---

<sup>118</sup> David Pion-Berlin, "Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democracy", *Democracy and Security*, 6, 2010, pp. 117-18. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419161003715710>.

<sup>119</sup> Willy Bruggeman, "Gendarmeries and the Security Challenges in the 21<sup>st</sup> Century", In Hovens, J.L. and Van Elk, G.A.G. (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011, pp. 51-68.

proporcionada al tipo de amenaza híbrida que, sin embargo, las FAS, por exceso, y la policía civil común, por defecto, no pueden enfrentar de manera adecuada<sup>120</sup>.

Sin embargo, no se trata de ser solo una fuerza robusta, limitada a mantener el orden público y a ceñir su actuación a la mera represión de estas amenazas, aun estando entrenadas y equipadas adecuadamente para ello. De ser así los efectos serían solo paliativos. Si el objetivo es desarticularlas, y no solo reprimirlas, entonces es trascendental el desarrollo, en el seno de estas mismas fuerzas, de un potente aparato de inteligencia e investigación criminal, máxime si la labor de estos cuerpos se orienta especialmente a la lucha contra el crimen organizado. Ciertamente no todas las policías con estatuto militar han desarrollado esta faceta, pero como demuestra la Guardia Civil o los carabineros chilenos, tienen sobrada capacidad para poder hacerlo. Si a ello le sumamos una proyección como fuerza robusta se reunirían las mejores condiciones posibles para enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada que precisamente existe en México<sup>121</sup>.

#### *La creación de la Gendarmería*

Poco después del anuncio de la creación de este nuevo cuerpo policial, el gobierno mexicano dejó de proporcionar información, favoreciendo la confusión y las críticas acerca de la falta de transparencia, ya que las únicas noticias disponibles eran declaraciones dispersas de diferentes funcionarios. De acuerdo con estas y a los pocos datos proporcionados por el propio gobierno, los datos iniciales no eran muy esperanzadores, pues revelaban precipitación, poca planificación y se podían apreciar ciertos rasgos de militarización. La idea era presentar esta nueva fuerza en septiembre de 2013, compuesta por 5.000 miembros, aunque inicialmente se habló de 40.000 y después de 10.000 y cubrir

---

<sup>120</sup> Hans Hovens and Van Elk, Gemma, (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011; Riesendorf, Cornelius. *International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles*, DCAF, 2012, pp. 12-16. <http://www.dcaf.ch/Publications/International-Intervention-and-the-Use-of-Force-Military-and-Police-Roles>

<sup>121</sup> Relativo a propuesta de fuerzas intermedias, Sonia Alda, “Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana”, en Adrian Bonilla (dir.), *Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina*, Secretaria General de FLACSO-Costa Rica, San José, 2013, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%20E9gicos%20CELAC.pdf> y Sonia Alda. “La participación militar en el combate de la violencia criminal”.

estas nuevas plazas con integrantes del ejército. Esta información inicial no hacía más que dudar del proyecto y su éxito por varios motivos. Primero porque la designación nominal no crea por sí misma un nuevo cuerpo policial. Este es un proceso que puede llevar una década y exige una generación entera de oficiales para asegurar la interiorización de doctrinas y valores. De modo que las previsiones temporales del gobierno permitían más que dudar de la solidez y de la profesionalidad de la nueva gendarmería como cuerpo policial. En otras palabras, quedaría vacía de contenido y se encontraría bastante lejos de ser una fuerza policial de naturaleza militar, además de profesional y eficiente.

Las últimas decisiones antes de su creación terminaron por modificar el proyecto, ya que la Gendarmería no sería un cuerpo sino una unidad de la Policía Federal, integrada por personal civil y sin estatuto militar. No obstante el comisionado nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, Manuel Mondragón y Kalb afirmó que los futuros gendarmes recibirán formación castrense y disciplina militar. Por último, la presentación de la gendarmería fue retrasada hasta julio de 2014.

#### *Limitaciones de la Gendarmería mexicana*

Configurada así la Gendarmería en realidad no cumplía ninguna de las características de una fuerza gendármica. No se constituye como un cuerpo autónomo de policía, carece de estatuto militar, y además de ser una fuerza robusta, no se caracteriza particularmente por un potente aparato de investigación criminal. Ciertamente esta capacidad no la tienen todos los cuerpos gendármicos, pero si se constituye como un cuerpo especializado en combatir el crimen organizado, parece particularmente oportuno. Este es el caso de la Guardia Civil española.<sup>122</sup>

Los motivos que explican este considerable giro son varios y proceden probablemente de la influencia y presión ejercidas por diferentes actores, que en mayor o menor medida han pretendido la “desmilitarización” de esta nueva fuerza. En este sentido las peticiones de asociaciones y expertos, la presión de la Policía Federal y los propios intereses del gobierno se han sumado para diseñar esta última versión.

---

<sup>122</sup> Ignacio Cosido, *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, pp. 210 y ss., <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>.

La presión de determinadas asociaciones y opiniones de analistas sin duda ha influido en este nuevo proyecto, muy particularmente en la renuncia al estatus militar de la gendarmería. Hay un importante sector de la opinión pública para quien este estatuto significa militarización de la seguridad interior y violación de los derechos humanos. Sin embargo la experiencia evidencia de manera rotunda que esta asociación es falsa.

De hecho, la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y la militarización del ámbito interno. Para ello, las Gendarmerías se constituyen como un cuerpo de policía independiente de las FAS y sujeta a la autoridad civil. En el proceso de “desmilitarización” que, en mayor o menor grado, han ido experimentando estas policías, el ejemplo de la Guardia Civil, de los Carabineros chilenos o de la Gendarmería argentina son buenos ejemplos. En estos casos la dependencia de los ministerios de Defensa y la dirección militar es residual.

Obviamente puede haber una militarización de la policía pero no por el mero hecho de ser policías con naturaleza militar, prueba de ello es que en América Latina han existido policías civiles con un alto grado de militarización. Sin duda también puede haber policías de gendarmería militarizadas, pero dependerá de la organización, estructura interna y la naturaleza de las dependencias institucionales de este nuevo cuerpo. Que la policía adopte una estructura interna militar o civil no es determinante para que sea o no una policía represiva y no respetuosa con los derechos humanos. Lo determinante es que una y otra se someta a las exigencias y parámetros de una policía democrática<sup>123</sup>. La experiencia demuestra que, tanto en Europa como en América Latina, las gendarmerías pueden actuar también bajo el estricto marco democrático y su existencia no lleva consigo necesariamente dicha militarización.

Por lo que respecta a la renuncia de crear un cuerpo de policía independiente puede deberse también a los temores de competencia que suscitaba a la Policía Federal. En este caso no se puede recurrir al argumento de evitar la militarización puesto que las fuerzas de Gendarmería dependen funcionalmente de un Ministerio civil directamente, como uno de los mecanismos fundamentales para evitar este problema<sup>124</sup>. Sin embargo, al incorporarse a

---

<sup>123</sup> Anita Hazenberg, “Target Areas of Police Reform”, In Kadar, Andrés (Ed). *Police in transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, New York: Central European University Press, p. 179.

<sup>124</sup> Derek Lutterbeck, “Between Police and Military: The New Security Agenda and The Rise of Gendarmeries”. *Cooperation and Conflict*, (March) 39, 2004, pp. 39-51 y Bingol, Mehmet. “The Need for

la Policía, ya como unidad, no solo resta competencias, independencia y capacidad de acción a la Gendarmería, sino que suma poder e influencia a la Policía Federal, que no debe rivalizar así con ninguna otra corporación. También, como algunas voces críticas planteaban, esta solución evita duplicidades pero en realidad la distribución de competencias y particularmente la fuerte especialización que podría haber tenido la Gendarmería en la lucha contra el crimen organizado evitaba en buena parte este problema. Lo más recomendable hubiera sido crear una Gendarmería con entidad propia y bajo mando civil, cuya justificación estuviera en su carácter especializado, combate al crimen organizado, para lo cual su doble naturaleza civil/militar le proporciona importantes ventajas.

Restaría por considerar la contradicción en negar el estatuto militar, pero sin renunciar a la formación y disciplina militar. Ante la sensibilidad social existente en la sociedad mexicana, de rechazo a la participación de los militares en seguridad interior, y el prejuicio existente respecto de una policía con estatuto militar, el gobierno al prescindir de esta no podrá ser acusado, por determinados sectores, de haber institucionalizado una “policía militarizada”. Sin embargo esto no necesariamente va a evitar que esta nueva unidad de policía no acabe siéndolo, si consideramos la formación militar que van a recibir, por miembros de las FAS. De manera que finalmente cabe la posibilidad de que se reproduzca el problema que todos los actores han pretendido evitar, además de no poder disponer de una eficiente fuerza policía de gendarmería.

La disciplina, contemplada en el estatuto militar, de este tipo de policía es otro aspecto de crítica, al considerarlo un factor de rigidez que obstaculiza la operatividad policial. Sin embargo, todos aquellos que defienden el mantenimiento de la naturaleza militar del cuerpo consideran que la disciplina es un mecanismo de control interno de gran utilidad y que no afecta el servicio prestado al ciudadano, antes bien redundan positivamente en el cumplimiento de las misiones encomendadas y en la cohesión corporativa. En este sentido, la disciplina y valores como la entrega y la dedicación incondicional forman parte de una cultura corporativa que opera a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad del cuerpo. Cabría incluso señalar que, de acuerdo al prestigio y al apoyo

---

Gendarmeries in the Years Ahead”, In *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, In Hovens J.L and Van Elk, G.A.G. (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011, pp. 186-87.

ciudadano generalmente demostrado hacia estos cuerpos policiales, como en España, Chile o Argentina, pareciera que, en efecto, dicha disciplina militar influye positivamente en la labor desempeñada por estas policías para proteger los derechos ciudadanos.

El estatuto y el régimen disciplinario militar no deben entenderse como una contradicción a la labor policial, sino como un complemento.<sup>125</sup> Sin embargo para que realmente sean un valor añadido es preciso que regulen a todo el cuerpo y en todas sus facetas policiales, como así ocurre en los casos de policías integrales, al aplicar los mismos principios de disciplina, espíritu de servicio y jerarquía organizativa a todas las facetas de la labor policial: obtención de inteligencia, investigación criminal, policía preventiva o de seguridad ciudadana, y por supuesto orden público. Esta posibilidad es inaplicable al modelo diseñado por el gobierno mexicano, al reducir la gendarmería como una unidad, dentro de un cuerpo policial civil. Hay una disfuncionalidad llamativa al pretender establecer disciplina castrense, tal y como ha contemplado el gobierno mexicano, en una unidad de un cuerpo policial que por su naturaleza civil, como es obvio, no está regulado ni por estatuto ni disciplina militar alguna.

El gobierno mexicano debería haber tenido claro el diseño de la Gendarmería y además transmitirlo con claridad y transparencia a la sociedad. De haber contemplado la confección de una policía con estructura, jerarquía y estatuto propio e independiente de las FAS y de la policía. Con un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia propia, así como con una dependencia funcional vinculada a la autoridad civil, mediante la dependencia directa de un ministerio de Interior o Justicia, hubiera asegurado una policía profesional, eficaz, desmilitarizada y adecuada a la proporción y características de las nuevas amenazas. El cambio radical experimentado en el proyecto lo deja reducido a una unidad de policía, es factible suponer que robusta y además no sólo dedicada al orden público, sino como también, como ha anunciado el gobierno, a la inteligencia e investigación criminal. Sin embargo no puede olvidarse su carácter pseudomilitar y su dependencia de una policía civil penetrada por la corrupción y expuesta a la posible influencia de grupos políticos o del mismo crimen organizado.

---

<sup>125</sup> Carlos De Miguel, “Los cuerpos policiales de naturaleza militar”, *Atenea*, nº 36, 2013.

La institucionalización de la Gendarmería de hecho resuelve el debate que política y académicamente ha dominado en los últimos años, en México, basado en la disyuntiva de recurrir a los militares o a la policía para combatir la creciente violencia en el país.

### *Conclusiones*

El gobierno logró un gran impacto mediático anunciando la creación de la gendarmería, pero desde entonces no dió transparencia al proceso, lo que favoreció especulaciones y recelos infundados. Los hechos finalmente han demostrado que, con el anuncio de la Gendarmería, se pretendió lanzar un proyecto estrella para obtener resultados a corto plazo, bajo una visión electoralista.

Ciertamente no todas las policías con estatuto militar cumplen con los requisitos idóneos para alcanzar la mejor operatividad y la desmilitarización de la seguridad interior. Sin embargo para evitar estos problemas no se ha optado por la mejor solución posible. Esta no se puede radicar en hacer dependiente a una Gendarmería de la Policía Civil, en lugar de hacerla de las FAS. Esta fórmula no evita necesariamente los problemas que se querían evitar y además proporciona la posibilidad de que la Policía Federal aumente su poder e influencia sin los controles y la fiscalización precisa. Un aspecto que no parece particularmente conveniente en ninguna institución y menos, como es el caso, en una desprestigiada por los niveles de corrupción internos. Todas estas posibles implicaciones son evitables diseñando una fuerza independiente de Gendarmería, tanto de la policía como de las FAS y además con un estatuto militar regulado, que como la experiencia en países europeos y latinoamericanos demuestra que han logrado ser cuerpos de policía democráticos, profesionales y eficaces.

La Gendarmería mexicana no puede ser calificada como fuerza gendármica. En ningún caso cumple con las características genéricas, que comparten estas fuerzas, ni con aquellas concretas que aseguran que sean fuerzas democráticas, desmilitarizadas, profesionales y eficaces. Para ello es recomendable que tengan un estatuto militar regulado; contar con un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia también propia donde se gradúen sus oficiales. Sin olvidar la dependencia funcional, que también ha de mantenerse al margen de las FAS. Dicha dependencia debe vincular a estas fuerzas con la esfera civil,

un Ministerio de Interior o Justicia. Todos estos elementos harían posible configurar una fuerza profesional, especializada, que contribuiría a la desarticulación de las redes de crimen organizado, sin ser necesaria la militarización de la seguridad interior, que, como se ha planteado, tampoco ha proporcionado resultados positivos en la persecución de este tipo de amenazas.

Desde el punto de vista operativo no puede olvidarse la importancia de desarrollar en el seno de estas policías un potente aparato de investigación criminal. Para enfrentarse al crimen organizado no solo son precisas fuerzas robustas, como es el caso de este tipo de policía, sino que además estén formadas y dotadas de los medios suficientes para llevar a cabo complejas investigaciones, gracias a un potente aparato de investigación criminal.

Todo este grupo de características daría lugar a que se reunirían las mejores condiciones posibles para diseñar una fuerza capaz de enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada que, precisamente, existe en la región y muy particularmente en determinados países.

Hoy, la Gendarmería ha quedado como una unidad más de la policía, incapacitada institucional y numéricamente para poder asumir, como cuerpo especializado, el combate al crimen organizado en México.

Sin embargo aun diseñando la mejor Gendarmería posible no puede por sí misma resolver los problemas de seguridad en México, ni tampoco el nuevo proyecto al que ha quedado reducida, como unidad de la Policía Federal. Las gendarmerías para ser eficientes deben estar insertadas en un sistema de seguridad y justicia sólida y eficaz, de lo contrario, toda iniciativa respecto de la creación de este tipo de policía, o de cualquier otra, se sumaría como un fracaso más. Este objetivo exige una reforma integral del sistema de seguridad y justicia, aplicar políticas de prevención, donde la cooperación interinstitucional sea básica para asegurar la coordinación de las fuerzas de seguridad con el sistema de justicia, que a su vez ha de tener la suficiente independencia, capacidad y medios para poder llevar a cabo su labor.

En otras palabras, la seguridad se resuelve creando instituciones sólidas. De hecho la deficiencia institucional y la debilidad estatal es la que explica la particular incidencia del crimen organizado, en México, en particular, y en la región, en general, pese a las diferencias entre países.

## Bibliografía

- Alda, Sonia, “La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina”, en M. Requena (coord.): Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa, *Cuaderno de Estrategia*, n 171, IEEE-IUGM, 2014, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno\\_Estrategia\\_171.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf)
- Alda, Sonia, “Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana”, en Adrian Bonilla (dir.), *Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina*, Secretaria General de FLACSO-Costa Rica, San José, 2013, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>
- Alda, Sonia. “La participación militar en el combate de la violencia criminal”, en Enrique Iglesias (coord.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 158, 2012, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf)
- Bruggeman, Willy. “Gendarmeries and the Security Challenges in the 21<sup>st</sup> Century”, In HOVENS, J.L and Van Elk, G.A.G. (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011.
- Cosido, Ignacio, *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>.
- Dammert, Lucia y Bailey, John. “Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”, Arias, Patricia, Rosada-Granados, Héctor y Saín, Marcelo. *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friederich Ebert, 2012. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>.
- De Miguel, Carlos “Los cuerpos policiales de naturaleza militar”, *Atenea*, nº 36, 2013.

- Hazenberg, Anita. "Target Areas of Police Reform", In Kadar, András (Ed). *Police in transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, New York: Central European University Press.
- Hovens, Hans and Van Elk, Gemma, (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011; Riesendorf, Cornelius. *International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles*, DCAF, 2012, pp. 12-16. <http://www.dcaf.ch/Publications/International-Intervention-and-the-Use-of-Force-Military-and-Police-Roles>
- Lutterbeck, Derek. "Between Police and Military: The New Security Agenda and The Rise of Gendarmeries". *Cooperation and Conflict*, (March) 39, 2004, Bingol, Mehmet. "The need for gendarmeries in the years ahead", In *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, In Hovens J.L and Van Elk, G.A.G. (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011.
- OEA, "Informe sobre seguridad ciudadana y los derechos humanos". *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA, Punto 101, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20OESP.pdf>.
- Pion-Berlin, David, "Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democracy", *Democracy and Security*. 6, 2010. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419161003715710>.

## Operaciones militares en ambiente interagencial: seguridad en el mundial de fútbol de Brasil 2014

*TCrl (BRA) Marcus Cesar Oliveira de Assis*

### *Introducción*

El hombre es un ser que naturalmente busca vivir en sociedad. La necesidad de preservar y mantener sus lazos culturales motiva a la convivencia entre los intereses individuales y las aspiraciones colectivas. Este paradigma impone al hombre ciertas normas de convivencia que impulsan la formación de sociedades organizadas que son capaces de satisfacer sus propias necesidades básicas en entornos cada vez más complejos y heterogéneos, con escasez de recursos de todo tipo.

A finales del siglo XVIII, el término Estado-Nación comenzó a ser utilizado por la Ilustración para definir un sistema de organización política, social y económica donde la sociedad asume la identidad legal con un espacio geográfico definido, lazos culturales e históricos, y actividades económicas asociadas. Por tanto, el Estado se institucionaliza y se hace responsable de esta sociedad organizada y, como su representante, es el protagonista en las relaciones entre los demás Estados en el sistema internacional. Para garantizar la seguridad y protección de la población, la defensa de los intereses y la soberanía de estos mismos Estados, existen los ejércitos, organizados desde mucho antes de que surgiera el concepto de Estado-Nación. Desde la antigüedad, los griegos, los romanos y los cartagineses organizaron ejércitos para la guerra con el fin de asegurar sus intereses.

Las relaciones sociales, tanto fuera como dentro de los Estados han experimentado un gran desarrollo a fines del siglo XVIII. Los ideales liberales después de la Revolución Francesa en 1792 encontraron una notoria oposición en la corriente ideológica conservacionista. Junto a ellos se produjo el fortalecimiento del socialismo y del comunismo, sobre todo después de la Revolución Industrial, cuando se intensificó el antagonismo político en Europa. Ante este controvertido escenario político y social y el

desacuerdo acerca del papel del Estado en la sociedad, ocurrió el fortalecimiento de la defensa del principio de subsidiaridad.

El Estado democrático representativo se consolidó en el mundo occidental a finales del siglo XX y el comienzo del nuevo período de la humanidad como un régimen político más armónico. El modelo romano se adoptó en la mayoría de los países donde el Estado está al servicio de los ciudadanos mediante la promoción del bien común. La discusión de fondo de este modelo de Estado es la distinción del bien común y el bien público. La primera pertenece al individuo y su familia, lo que debe ser alentado por el Estado cada vez que la sociedad lo requiera y sin herir el principio de la libertad. El segundo es una obligación del Estado y sirve a la comunidad como un todo; se diferencia del bien común del punto de vista cualitativo.<sup>126</sup>

En Sudamérica predomina el modelo democrático romano. Por ejemplo, Brasil es un Estado democrático de derecho que sigue el modelo de la sociedad romana. El principio de subsidiaridad puede ser encontrado en la Constitución de la República de 1988, donde se hace el análisis de las atribuciones del Estado para con los individuos y la sociedad.

Para lograr sus deberes constitucionales, el Estado se organiza administrativamente. Entre las instituciones del Estado brasileño, las Fuerzas Armadas están destinadas para la defensa del país, la garantía de los poderes constitucionales y la garantía de la ley y el orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. Por tanto, las Fuerzas Armadas son instituciones nacionales regulares y permanentes, integradas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea.<sup>127</sup>

Puede parecer contradictorio que una institución donde la principal finalidad es la guerra colabore para el bien común. La guerra o conflicto armado es un fenómeno que está presente en la sociedad humana a lo largo de su historia. Ante esta realidad, los individuos y sus familias no pueden protegerse a sí mismos contra una crisis de esta magnitud, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de evitarlo, asegurar las fuentes de recursos para el desarrollo nacional y garantizar la seguridad de la población. Así, tanto en el pasado como en el presente, las FF.AA. están contribuyendo con la seguridad y defensa del territorio, de

---

<sup>126</sup>Ciudadanía y Bien Común en la República, *Revista Chilena de Derecho*, 2013.

<sup>127</sup>Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

los intereses y de la integridad de los ciudadanos, como una herramienta del Estado brasileño.

Hoy los conflictos tienden a ser limitados, no declarados, no convencionales y de duración imprevisible. Su intensidad es variable y no necesariamente conducen a la guerra. Las nuevas amenazas son fluidas, difusas y también imprevisibles, exigiendo nuevos conceptos de seguridad y defensa. Las fuerzas armadas, en particular los ejércitos de tierra, vienen asumiendo responsabilidades cada vez más amplias en la defensa de sus países y en la seguridad de la sociedad. Este amplio espectro de posibilidades e intensidad del conflicto moderno genera la necesidad de desarrollar nuevas capacidades y competencias. La actuación militar en ambientes urbanos con gran concentración de civiles, el impacto de los grupos de intereses en el proceso de toma de decisiones y el surgimiento de nuevos actores no estatales en la solución de conflictos son algunos ejemplos de este escenario contemporáneo.

Lo que pasa en Brasil no es distinto en los demás países de Sudamérica. Las nuevas amenazas y la ampliación del concepto de seguridad conducen a la utilización de las fuerzas armadas en actividades complementarias al sector defensa, contribuyendo a las acciones subsidiarias del Estado. La participación en el control de fronteras en países como Colombia, Argentina y Ecuador; la construcción de obras de infraestructura, colaborando con la integración y desarrollo nacional en Chile, Perú y Paraguay; el combate contra los narcotraficantes en Colombia como parte del conflicto contra las FARC; la participación en apoyo a la defensa civil en los desastres naturales en prácticamente todos los países del subcontinente, son todos desafíos que requieren una actualización de los conceptos doctrinarios de empleo de las fuerzas armadas para tornar su actuación más eficiente sin perder sus capacidades operacionales tradicionales y fundamentales para el cumplimiento de su misión principal, que es la defensa de la patria.

En Brasil, las FF.AA. desarrollan una doctrina de operaciones interagenciales experimentada en acciones distintas de la guerra con gran presencia de la población civil y de organismos no militares, gubernamentales y no gubernamentales. Los distintos grupos de intereses involucrados, cuando no son identificados y armónicamente coordinados, pueden interferir decisivamente en la búsqueda por la integración de esfuerzos y comprometer la sinergia necesaria para el éxito de las acciones de seguridad y defensa.

### *Marco legal y doctrinario*

La Constitución Federal de 1988 establece que la República Federativa de Brasil está formada por la unión indisoluble de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, y conforma un Estado democrático de derecho. La relación entre el gobierno central, los estados (provincias) y municipios es federal respecto de la autonomía política y administrativa de sus entidades. Para garantizar la soberanía y el bienestar de la sociedad los poderes legislativo, ejecutivo y judicial actúan armoniosamente y de manera independiente. Por tanto, en el Estado brasileño no hay una jerarquía entre los Poderes o entre la Unión, los estados y municipios, por lo que la relación entre estas esferas es de cooperación y consenso. Sin embargo, el ejecutivo federal debe tomar la iniciativa de las acciones destinadas a mantener la estabilidad política y administrativa nacional.

Las Fuerzas Armadas participan en operaciones para garantizar la ley y el orden (GLO) en el territorio nacional solo por iniciativa de uno de los tres Poderes. En Brasil, la seguridad pública es una responsabilidad compartida entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados de la federación. La Policía Federal (PF), la Policía Federal de Carreteras (PRF), la Policía Federal de Ferrocarril, la Fuerza Nacional de Seguridad Pública y las policías militares y civiles de los estados de la federación son las instituciones que llevan a cabo las políticas de seguridad pública. Las FF.AA. pueden ser utilizadas, por la determinación del Presidente, en caso de agotamiento de estos instrumentos, de forma ocasional, en un área previamente establecida y por un tiempo limitado.

El surgimiento de nuevos actores y el reconocimiento de las nuevas amenazas por la OEA durante la Conferencia Especial sobre Seguridad en México del 2003; asociado a las actualizaciones de la política y de la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil en 2012; y la publicación de su *Libro Blanco de la Defensa* en 2013, demuestran que el concepto de seguridad en Brasil ha tenido una ampliación. La defensa, que es una actividad que afecta a las Fuerzas Armadas, pasó a ser considerada como uno de los componentes de esta seguridad ampliada.

Dentro del espectro de defensa, la protección integrada abarca todas las medidas necesarias para proteger a la sociedad. Por tanto, la garantía de los poderes constitucionales, la GLO, las acciones en la región fronteriza, la protección de las infraestructuras

estratégicas y la participación en acciones subsidiarias, son acciones de protección integradas y esencialmente interagenciales.

Las operaciones en ambiente interagencial o las operaciones interagenciales se caracterizan por la interacción de las FF.AA. con otros organismos a fin de conciliar los intereses y coordinar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes a un menor costo.<sup>128</sup>

El concepto de operaciones interagenciales se aplica en operaciones militares específicas, conjuntas o combinadas. También se puede emplear en operaciones de guerra o distintas de la guerra. En Brasil se desarrolla principalmente en las operaciones de pacificación y en apoyo a los órganos gubernamentales.

Las Operaciones de Pacificación comprenden el empleo del Poder Militar del Estado en defensa de los intereses nacionales, con restricciones en cuanto a espacio, por medio de una combinación de acciones directas limitadas con la finalidad de recuperar o mantener el orden público o paz social amenazadas por grave e inminente inestabilidad institucional; calamidad de grandes proporciones como en desastres naturales o accidentes; también acciones positivas para el apoyo a la estabilización, reconstrucción, restauración y/o consolidación de la paz en territorio nacional o en el extranjero.

Las Operaciones de Apoyo a los Órganos Gubernamentales comprenden el apoyo brindado por la Fuerza Terrestre firmado por un mandato legal a través de la integración con otras agencias, con la finalidad de conciliar intereses y coordinar esfuerzos para lograr eficiencia, eficacia y efectividad para el bien común, evitando la duplicidad de acciones, desperdicio de recursos y divergencia de soluciones. Puede tener lugar en territorio nacional o en el extranjero.<sup>129</sup>

Al momento de planificar y conducir operaciones militares, los Estados Mayores en todos los niveles ejecutan procesos y métodos propios para la solución de los problemas militares, con levantamiento de cursos de acción objetivos para la toma de decisión del comandante o autoridad militar. Lo que después es transmitido a través de órdenes claras y oportunas para su ejecución y control. El ambiente interagencial sigue otra cultura organizacional. Mientras el ambiente militar exige la jerarquía para el estricto cumplimiento de las órdenes, en el ambiente interagencial no hay obligatoriamente una estructura

---

<sup>128</sup>Operações Interagências - MD33-M12, Reglamento del Ministerio de Defensa de Brasil, 2012.

<sup>129</sup>Operações - EB20-MF-10.103, Reglamento del Ejército Brasileño, 2014.

organizacional jerarquizada, debido a la presencia de instituciones y órganos independientes, que actúan bajo distintas doctrinas de empleo o con alguna no definida.

El Colegio Interamericano de Defensa (IADC) indica cuatro niveles para la conducción de operaciones interagenciales:

- El nivel de *minimización de conflictos* es la más básica de las relaciones de colaboración. Las agencias planifican sus acciones en relativo aislamiento y solamente se reúnen para solucionar los conflictos producidos por la planificación independiente. Este nivel de colaboración no tiene éxito en promover la adecuada integración entre operaciones militares y civiles.

- La *coordinación* es un nivel moderado y más común en las operaciones interagenciales. Las agencias aún planifican sus acciones en relativo aislamiento, sin embargo, promueven reuniones de coordinación para compartir informaciones y suprimir debilidades propias. Si bien la coordinación es un progreso en la búsqueda de la unión de esfuerzos, todavía es insuficiente para una efectiva respuesta a la crisis.

- La *integración* ya es un nivel de cooperación más importante. Las actividades civiles y militares son planificadas con apoyo mutuo. Hay una directiva común del más alto nivel para lograr los mismos objetivos. Los planificadores de las agencias comparten informaciones, utilizan los mismos procesos o al menos sincronizan las acciones. La integración aporta el nivel mínimo de unidad de esfuerzos en una operación interagencial, tornándose una buena opción de respuesta a la crisis.

- La *coherencia* es el grado más elevado de los niveles de colaboración interagencial. Ella representa la auténtica asociación de intereses y acciones en el logro de los objetivos comunes; presupone una estrategia común elaborada en el más alto nivel de la conducción y bajo el mismo proceso de planificación. Civiles y militares planifican juntos y simultáneamente. La planificación es basada en los efectos para que todas las acciones conduzcan al mismo resultado.

Así como el IADC, la doctrina de operaciones interagenciales de Brasil admite la necesidad de una responsabilidad de coordinación y reconoce que no hay relación de subordinación entre las agencias participantes. Este principio no excluye la jerarquía que debe existir siempre al interior de las instituciones militares que participan de las

operaciones interagenciales. Tampoco debe olvidarse de la actuación conjunta de las FF.AA. cuando estuvieren involucradas en este ambiente operacional.

Particularmente, el ambiente interagencial es más intenso en las operaciones distintas de la guerra. En este tipo de operaciones hay empleo del Poder Militar, todavía sin combate convencional, a excepción de circunstancias muy especiales y de forma limitada.

La libertad de acción de los órganos e instituciones involucradas en estas operaciones, así como los procesos de toma de decisiones, están de alguna forma establecidos por el marco legal del Estado. Un ejemplo es el Plan Estratégico de Fronteras, creado por el Decreto N° 7.496, de 8 de julio de 2011, donde se establece la integración entre las acciones de seguridad pública, del control de las aduanas y de las FF.AA. con las acciones promovidas por los estados de la federación y los municipios. El intercambio de informaciones entre órganos de seguridad pública federales y provinciales, Secretaria de la Receita Federal y Fuerzas Armadas también está previsto en la operaciones en la franja de frontera.

Otra característica es el *proceso interagencial*<sup>130</sup> continuo y permanente, durante el cual las instituciones y agencias cumplen sus atribuciones legales coordinadamente e integradas. Notoriamente las lecciones aprendidas apuntan a la necesidad de designación de un órgano coordinador de las operaciones para la conducción de los trabajos.

La tendencia es crear un comité o grupo de trabajo por cada nivel de la conducción política, o sea: federal, provincial y municipal. Brasil es un Estado federado con independencia y autonomía entre sus entidades. En el caso de la presencia de instituciones federales como las FF.AA., ellas pueden y deben participar de los comités con sus representantes locales, siempre y cuando sean invitadas o cuando las leyes así lo determinen.

La participación de representantes militares tiene por finalidad el establecimiento de relaciones funcionales y de coordinación para el intercambio de informaciones que pueden evolucionar ante una situación de despliegue de medios.

---

<sup>130</sup> Método para la planificación en ambiente interagencial que permite la colaboración mutua, economía y unión de esfuerzos para lograr los objetivos de más alto nivel. El método integra múltiples organizaciones y agencias civiles, militares, no gubernamentales y el sector privado para una respuesta eficiente ante las nuevas amenazas. Colegio Interamericano de Defensa, Proceso Interagencial (IAP), 2012.

En el caso específico de la participación de la Fuerza Terrestre en operaciones distintas de la guerra, hay previsiones del establecimiento de comités ejecutivos con participación de representantes del Ejército bajo la coordinación del gobierno de la provincia, como en los casos del apoyo a desastres naturales, hasta situaciones que requieren el accionamiento del Gabinete de Crisis del Ejército,<sup>131</sup> perteneciente al Comando de Operaciones Terrestres (COTER), que coordinará las acciones y agencias involucradas. En nivel táctico, los Comandos Militares de Área normalmente coordinan las acciones y las agencias a través de sus Centros de Coordinación de Operaciones (CCOp) que ya operan bajo la doctrina de operaciones de Garantía de la Ley y el Orden con los órganos de seguridad pública, donde no hay relación de subordinación. Estos centros pueden ser tripulados por células de personal, inteligencia, operaciones, integración, asuntos jurídicos, asuntos civiles, entre otros.<sup>132</sup> La continuidad entre las relaciones genera la confianza necesaria para las operaciones en ambiente interagencial.

#### *Operación militar en ambiente interagencial*

En los últimos años, la participación en operaciones interagenciales y de GLO está aumentando en intensidad. En 2010 las Fuerzas Armadas han participado en el proceso de pacificación de las comunidades pobres en la ciudad de Rio de Janeiro; durante la Conferencia de la ONU acerca del Desarrollo Sostenible en Rio de Janeiro (Rio +20) en 2012; en la Copa de las Confederaciones FIFA y en la visita del Papa Francisco, durante la Jornada Mundial de la Juventud en 2013 y en el Mundial de Fútbol de la FIFA 2014.

El Mundial de Fútbol de la FIFA Brasil 2014 fue una de las más grandes operaciones de seguridad internacional. Entre el 12 de junio y el 13 de julio, llegó a Brasil aproximadamente un millón de extranjeros, entre turistas, delegaciones deportivas de 34 países, organizadores, proveedores y las autoridades. Los eventos ocurrieron en doce ciudades sedes: Belo Horizonte –MG; Brasilia –DF; Cuiabá–MT; Curitiba –PR; Fortaleza –CE; Manaus –AM; Natal –RN; Porto Alegre –RS; Recife –PE; Rio de Janeiro –RJ; São Paulo –SP; y Salvador –BA. La seguridad fue diseñada de forma integral, proporcionando

---

<sup>131</sup>Portaria nº013-EME, de 11 de março de 2002.

<sup>132</sup>Operações de Garantia da Lei e da Ordem - C85-1, Exército Brasileiro, 2010.

servicios públicos de respuesta rápida ante cualquier amenaza para los ciudadanos nacionales y extranjeros. Para tal evento, la planificación estratégica de seguridad se llevó a cabo de forma integrada por el Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y la Casa Civil de la Presidencia de la República. La Secretaría Especial de Seguridad para Grandes Eventos (SESGE) fue creada en 2011 para coordinar las acciones interagenciales y construir la unidad de esfuerzos.

La SESGE coordinó las acciones en los niveles federal, provincial y municipal. De igual forma promovió la integración entre PF, PRF, la Fuerza Nacional de Seguridad Pública y la aduana, así como el enlace con el Ministerio de Defensa y la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) y estableció asociaciones con los departamentos de seguridad pública de los estados. En el sector privado, ha trabajado en estrecha colaboración con la Administración General de Seguridad del Comité Organizador del Mundial de Fútbol de la FIFA Brasil 2014.

La planificación estratégica permitió el levantamiento de las principales amenazas a la seguridad para el gran evento, como la actuación del crimen organizado; disturbios civiles y violentos hinchas nacionales y extranjeros; crímenes sexuales; aumento de la delincuencia en la frontera; ocurrencia de desastres naturales; acciones terroristas y la presencia de organizaciones extremistas; aun de los delitos comunes. Para prevenir o neutralizar las amenazas, se establecieron tres áreas principales de actuación: amenazas externas; protección de los puertos, aeropuertos y fronteras; y amenazas internas.<sup>133</sup>

Para coordinar y controlar todas las acciones de defensa y seguridad se creó un sistema integrado de mando y control (SICC), lo que permitió integrar a todos los organismos que participaron en el centro integrado de mando y control nacional (CICCN) en Brasilia y más doce centros integrados de mando y control regionales (CICCR); uno en cada ciudad sede, así como los CICC móviles, sensores, vehículos y sistemas de comunicaciones.

Las Fuerzas Armadas fueron empleadas respetando sus atribuciones constitucionales. El Ministerio de Defensa por medio del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) coordinó la actuación de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea. Basado en la planificación estratégica, estableció diez sectores de actuación de defensa: la defensa

---

<sup>133</sup> Plano Estratégico para la Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, Ministério da Justiça, SESGE, 2012.

aeroespacial y el control del espacio aéreo; la protección de las infraestructuras estratégicas; la defensa marítima y de los ríos; la cooperación en el control de fronteras; el control de los productos explosivos en territorio nacional; el uso de helicópteros; la seguridad y defensa cibernética; la defensa química, biológica, radiológica y nuclear; la prevención y lucha contra el terrorismo; y el mantenimiento de una fuerza de contingencia. Aproximadamente 59 mil hombres y mujeres de las FF.AA. participaron en las acciones de seguridad.<sup>134</sup>

Para estructurar sus operaciones a nivel local, el EMCFA estableció un Centro de Coordinación de Defensa de Área (CCDA) en cada una de las 12 ciudades sede del Mundial. Doce oficiales generales de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea fueron asignados comandantes de cada uno de los CCDA y establecieron los vínculos necesarios con el CICCRR correspondiente para coordinar el empleo de FF.AA. en los sectores de actuación previos. Además del personal de las Fuerzas Armadas, se incorporaron a los CCDA, representantes de los órganos policiales, de la inteligencia, de la defensa civil y de la seguridad privada. Las FF.AA. también actuaron con el Comando de Defensa Aeroespacial Brasileño (COMDABRA) en el control del espacio aéreo.

El Ejército Brasileño participó con aproximadamente 38 mil soldados. En las doce ciudades sede del Mundial, el Ejército tomó el control de nueve CCDA. El Comando de Operaciones Terrestres renovó el Centro de Mando y Control de la Fuerza Terrestre (CC<sup>2</sup>FT) y aumentó sus capacidades, lo que permitió más interoperatividad y conciencia situacional para una mejor toma de decisiones. La Primera Brigada de Artillería Antiaérea, bajo el control operacional del COMDABRA, llevó a cabo la defensa antiaérea de los estadios durante los partidos. El Comando de Aviación del Ejército utilizó sus helicópteros para el transporte de tropas, reconocimientos, monitoreo y vigilancia. El Centro de Defensa Cibernética (CDCiber) del Ejército desplegó sus destacamentos móviles para cada uno de los CCDA. El Comando de Operaciones Especiales planificó acciones contra el terrorismo, coordinó y ejecutó el trabajo previo de barrido de instalaciones junto con la Armada de Brasil y la Policía Federal. El Batallón de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear llevó a cabo inspecciones y exploraciones en todos los locales del evento en coordinación con otros órganos de defensa civil. Veinte mil hombres participaron de fuerzas de contingencia que quedaron a la disposición del CCDA en todas las ciudades sede

---

<sup>134</sup>Segurança Tecnologia E Defesa, Revista, Ano 31, N°14, septiembre 2014.

en condiciones de despliegue rápido, y los puntos sensibles fueron ocupados por las tropas.<sup>135</sup>

Simultáneamente a las acciones interagenciales de seguridad del Mundial FIFA Brasil 2014, las FF.AA. de Brasil participaron de una operación de GLO en la ciudad de Rio de Janeiro. La Operación “São Francisco”, fue una operación de pacificación en la comunidad conocida por “Complexo da Maré”(Complejo de la Marea). Un área de 7 kms<sup>2</sup>, donde viven 140 mil personas y donde están las principales vías de acceso a la ciudad y al aeropuerto internacional. Por solicitud del Gobernador del Estado de Rio de Janeiro y de acuerdo con el marco legal brasileño, tropas del Ejército y de Infantes de Marina ocuparon el área de operaciones por 14 meses, entre abril de 2014 y junio de 2015 mediante un sistema de rotación de unidades. La Fuerza de Pacificación, bajo el comando de un Oficial General del Ejército, tenía cerca de 3 mil hombres que actuaron dentro de la doctrina de operaciones de GLO y en coordinación con los órganos de seguridad pública del Estado de Rio de Janeiro, secretarías de la provincia y del municipio, aún de ONG. En definitiva, operación militar distinta de la guerra en ambiente interagencial.<sup>136</sup>

### *Consideraciones finales*

La nueva realidad internacional ha debilitado las barreras protectoras de los Estados. La globalización en todos los ámbitos de las relaciones individuales y colectivas presenta una nueva concepción de las amenazas. Para una nueva percepción del riesgo es necesario una nueva concepción de la seguridad y defensa, pero sin renunciar a las capacidades tradicionales.

La Constitución Brasileña establece claramente los deberes de sus FF.AA. y su rol en la defensa exterior y en la cooperación con la seguridad interior. Existe un marco legal que apoya y asigna las responsabilidades y límites a su participación tanto en operaciones en ambiente interagencial como en eventos de la magnitud del Mundial de Fútbol en 2014, que requiere la aplicación de los conceptos de seguridad ampliada y de unidad de esfuerzos.

---

<sup>135</sup>Revista Verde Oliva, Exército Brasileiro, Ano XLI, N°222, dezembro de 2013.

<sup>136</sup>Ministério da Defesa, Assessoria de Comunicação, março de 2015.

Esta situación permite tranquilidad jurídica para operar y parámetros bien definidos para desarrollar fuerzas y capacidades.

Por tanto, la participación de las FF.AA. en la seguridad de grandes eventos, así como otros desarrollados en Brasil, es una operación militar distinta de la guerra, en ambiente interagencial que no desconoce sus atribuciones legales. Fue posible constatar que no hubo relación de subordinación entre las instituciones y órganos involucrados, sin embargo el Ministerio de Justicia asumió la responsabilidad de la coordinación con la creación de la Secretaría Especial de Seguridad para Grandes Eventos. La Planificación Estratégica de Seguridad para el Mundial FIFA Brasil 2014 fue el producto final de un proceso interagencial del más alto nivel que definió los objetivos generales y directivas para todos los participantes, logrando la coherencia colaborativa en este nivel. En las demás instancias de planificación y control interagencial se identificaron distintos niveles de colaboración. El grado de integración fue percibido en los centros integrados de mando y control y el grado de coordinación en los centros de coordinación de defensa de área. De esta forma, se infiere que el grado de colaboración entre las instituciones y agencias puede variar de acuerdo con el nivel de la conducción sin comprometer la búsqueda de la unidad de esfuerzos. Cuanto más elevado el nivel, mayor debe ser el grado de colaboración.

Para el éxito de este tipo de misión, la planificación estratégica fue esencial. Las operaciones interagenciales diseñadas desde el nivel más alto permitieron que todas las organizaciones participantes realizasen su planificación y asignasen sus fuerzas de una manera integrada, complementando las capacidades requeridas. La experiencia en otros grandes eventos y operaciones interagenciales, sumada a la preparación permanente de las FF.AA, contribuyeron a crear un ambiente de cooperación centrado en la planificación por efectos.

Las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército brasileño, obtuvieron como legado de este gran evento la mejora de sus capacidades para hacer frente a las nuevas amenazas. El perfeccionamiento de la doctrina de operaciones interagenciales fortalece la confianza mutua de las instituciones del Estado y aumenta la credibilidad interna e internacional en la capacidad de proteger que el país desarrolla de forma conjunta e integrada.

## Bibliografia

- “Ciudadanía y Bien Común en la República”, *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, 2013.
- Congresso Nacional, Constituição Federal da República, Brasília, 1988.
- Exército Brasileiro, Operações em Ambiente Interagências - EB20-MC-10.201, Brasília, 2013.
- Força de Pacificação inicia desocupação do Complexo da Maré, Assessoria de Comunicação (marzo 2015), (en linea) [Fecha de consulta 01.10.2015]  
<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/15370-forca-de-pacificacao-inicia-desocupacao-do-complexo-da-mare>
- Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2012.
- Ministério da Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Brasília, 2012.
- Ministério da Justiça, Plano Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, Brasília, 2012.
- Operações de Garantia da Lei e da Ordem - C85-1, Brasília, 2010.
- Operações Interagências - MD33-M12, Brasília, 2012.
- Política de Defesa Nacional, 2012.
- Revista Verde Oliva, Ano XLI, N°222, dezembro 2013.
- Segurança tecnologia e defesa, Revista, Ano 31, N°14, septiembre 2014.

El modelo de seguridad colombiano: oportunidades y limitaciones de una revolución estratégica

*Román D. Ortiz*

El calificativo de “caso de éxito” en política de seguridad suele ser peligroso. Se convierte en un argumento para eludir un análisis riguroso de la estrategia implementada y un pretexto para abandonar cualquier preocupación por el futuro. La historia militar está llena de ejemplos de cómo la complacencia por lo logrado se convierte en antesala del desastre. Basta con recordar cómo los repetidos éxitos bélicos israelíes contra los Estados árabes animaron a Jerusalén a lanzarse a una intervención en Líbano en 1982 que no cumplió sus objetivos estratégicos y se convirtió en una dilatada guerra de desgaste hasta la completa retirada del Ejército hebreo de su vecino del norte. Algo parecido se puede afirmar de la campaña estadounidense contra la insurgencia islamista en Iraq. Entre 2007 y 2008, la exitosa ofensiva que recibió la denominación de “Surge” generó un exceso de confianza que sirvió para alimentar la idea de una rápida retirada de las tropas norteamericanas. El resultado fue una salida prematura de EE.UU. en 2011 que creó un vacío estratégico cuya inevitable consecuencia fue el estallido de una guerra civil, la práctica desmembración del Estado iraquí y el ascenso del grupo terrorista “Estado Islámico”.

Hoy, el modelo de seguridad colombiano también se enfrenta a los riesgos del éxito. Cuando el escenario presente se compara con la situación del país desde hace quince años caben pocas dudas de que la estrategia implementada por el Estado colombiano para enfrentar violencia y narcotráfico fue un éxito. En el 2000 los miembros de los grupos armados –guerrillas, paramilitares, etc. – sumaban 33.500 integrantes, la superficie de cultivos ilícitos llegaba a 163.000 hectáreas y la tasa de homicidios se situaba en 70 por cada 100.000 habitantes. En 2014 el número de ilegales se había reducido a unos 11.500, la superficie de coca se situaba en 65.699 hectáreas y la tasa de homicidios había disminuido hasta 24,5. Sin embargo, los cimientos de la recuperación de la seguridad comienzan a presentar grietas. La decisión de la administración Santos de suspender las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos ya ha conducido a un incremento del volumen de cultivos ilícitos

que, con seguridad, conducirá a un aumento del narcotráfico.<sup>137</sup> Paralelamente, los presupuestos de defensa presentan una preocupante tendencia a la expansión de los gastos de personal –salarios y pensiones – mientras se reduce la inversión lo que pondrá en riesgo la modernización de las Fuerzas Militares. Finalmente, las actuales negociaciones con las FARC parecen dirigirse hacia la firma de un cese el fuego que otorgará a la guerrilla una serie de zonas de concentración por tiempo indefinido – el gobierno ha ofrecido cerca de veinticinco - lo que podría derivar en la ruptura del control territorial del Estado y la emergencia de una serie de focos de narcotráfico.<sup>138</sup>

### *Colombia: ¿modelo exitoso o fórmula fallida?*

La mencionada combinación de factores todavía no ha desembocado en una crisis de orden público; pero anuncia serios nubarrones que podrían terminar desencadenando una tormenta sobre Colombia. El ascenso del narcotráfico, el debilitamiento del aparato de defensa y las concesiones realizadas por el gobierno a la guerrilla son síntomas de que la campaña de seguridad del Estado colombiano ha alcanzado a su “punto culminante” en el sentido clausewitziano del término: el momento a partir del cual el esfuerzo comienza a decaer y se abre una oportunidad para que el oponente recupere la iniciativa. Sin duda, una parte de las razones para la aparición de estas grietas en la estrategia de orden público descansa precisamente en el éxito de lo realizado hasta el momento. Una fracción de la opinión pública colombiana comenzó a dar por resuelto el tema y una parte de la clase política interpretó ese cambio como una oportunidad para apostar por otro tipo de políticas para enfrentar los retos de seguridad interna. De hecho, en agosto de 2005 –tres años después de la llegada al gobierno del presidente Álvaro Uribe –el 43% de los ciudadanos consideraban que el primer problema del país era el orden público, mientras que en julio de 2010 –justo antes del inicio de la presidencia de Juan Manuel Santos – este porcentaje se

---

<sup>137</sup> “Consejo Nacional de Estupefacientes suspende fumigaciones con glifosato contra cultivos ilícitos”, *El Espectador*, Bogotá, Mayo 14, 2015.

<sup>138</sup> “Concentración de FARC, punto clave para cese bilateral de Año Nuevo”, *El Tiempo*, Bogotá, Octubre 29, 2015.

había reducido a 17%.<sup>139</sup> Sería un mes después, durante el discurso de inauguración de su administración, cuando el nuevo jefe del Estado anunciaría que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave”, como una clara señal de su intención de abrir un proceso de negociación con la guerrilla.<sup>140</sup>

El cambio en las prioridades estratégicas del Estado colombiano no tuvo lugar de forma brusca sino mediante una transformación paulatina, pero irreversible. Así, durante el primer periodo de la administración Santos convivió una política de seguridad robusta con la apertura de conversaciones con la guerrilla y cuestionamientos crecientes de la estrategia antidroga.<sup>141</sup> Esta aparente contradicción quedaría resuelta a medida que se hizo evidente como el logro de un acuerdo de paz con las FARC se convertía en el objetivo central del segundo periodo del mandatario hasta el punto de empezar a condicionar la estrategia de seguridad con decisiones como la suspensión de ataques aéreos contra las FARC o debates respecto de la posibilidad de integrar una parte de los militantes de la guerrilla en una nueva fuerza de seguridad rural como parte de un eventual acuerdo de paz.<sup>142</sup> En cualquier caso, semejante cambio de rumbo solo podía ser justificado si se ponía en cuestión la efectividad de la estrategia de seguridad aplicada hasta entonces y generalmente considerada como exitosa. En este sentido, se plantearon tres argumentos claves. Primero, el esfuerzo para recuperar el orden público era extraordinariamente costoso, drenaba enormes recursos del Estado y no resultaba insostenible desde un punto de vista económico. Segundo, los resultados de la campaña eran decrecientes y la guerra prometía prolongarse de forma

---

<sup>139</sup> Colombia #107, Gallup Poll, Junio 2015, en <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Resultados%20de%20Gallup.pdf> como recuperado el 15 de Septiembre de 2015.

<sup>140</sup> "Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón", Sistema Informativo del Gobierno, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, Agosto 7, 2010, en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) como recuperado el 14 de Septiembre de 2015.

<sup>141</sup> El cuestionamiento de la efectividad de la política antidroga por el gobierno de Santos se puede ver en “Canciller Holguín insta a hablar de lucha antidrogas en Cumbre de las Américas”, *El Espectador*, Bogotá, Febrero 13, 2012 y también en “Santos pide cambiar enfoque en la lucha contra las drogas”, *El Tiempo*, Bogotá, Junio 2, 2015.

<sup>142</sup> El cese de bombardeos contra las FARC en “Presidente Santos ordena suspender bombardeos a las FARC”, *El Colombiano*, Medellín, Julio 25, 2015. Por otra parte, la discusión pública sobre la posibilidad de integrar a la guerrilla en una gendarmería en “Se abre debate sobre posibilidad de que ex-FARC integren policía rural”, *El Tiempo*, Bogotá, Enero 27, 2015.

indefinida. Tercero, como consecuencia de lo anterior, la derrota de los grupos armados ilegales resultaba imposible por medios militares.<sup>143</sup>

De este modo, la reducción del énfasis en el uso de la fuerza por parte del Estado y la búsqueda de otros caminos para reducir los niveles de violencia del país – la negociación con la guerrilla a partir de 2011 y la promoción de la legalización de los narcóticos – se ha basado en un fuerte cuestionamiento del modelo de seguridad. La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSO) del presidente Uribe (2002-2010) y su continuación en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) impulsada durante la primera administración Santos (2010-2014) se han presentado como intentos parcialmente fallidos, cuando no completamente errados, de alcanzar una victoria imposible.<sup>144</sup> Semejante planteamiento encierra una enorme significación no solo para Colombia sino también para la lucha global contra el terrorismo y el crimen organizado. Desde una perspectiva colombiana, si la derrota de la guerrilla por medios militares resulta una empresa imposible o de costos prohibitivos, conquistar su buena voluntad mediante concesiones es la única alternativa para terminar con la violencia. Pero además, si el caso colombiano no encarna la hoja de ruta con la que una democracia puede derrotar al terrorismo y el crimen organizado, entonces hay que dar por fracasada una de las fórmulas que se presentó como exitosa a la hora de confrontar un tipo de amenazas que resultan cada vez más comunes y peligrosas. En consecuencia, resulta clave analizar el modelo de seguridad colombiano para entender si fueron sus propias deficiencias las que lastraron su efectividad y obligaron a buscar opciones alternativas para reducir la violencia o, por el contrario, la ruptura con la política de seguridad ha sido fruto de una decisión basada en puras preferencias ideológicas.

### *Los fundamentos del modelo*

---

<sup>143</sup> “Si no hacemos la paz, vendrán otros 20 años más de guerra”: Santos”, *El Tiempo*, Bogotá, Julio 10, 2015.

<sup>144</sup> Los lineamientos claves de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en Presidencia de la República- Ministerio de la Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003, particularmente relevante los objetivos estratégicos en pp. 32 y 33. Por lo que se refiere a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, sus fundamentos se encuentran en Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, Mayo 2011, la descripción de las metas de la política en p. 30 y ss. Aunque el documento sobre la PISDP es considerablemente general, su intención de subrayar las continuidades con la PDSO es evidente en el análisis de la situación de seguridad desde la que se parte en p. 13 y ss.

En términos generales, el escenario estratégico colombiano de finales de los años 90 podía definirse como un conflicto típicamente híbrido.<sup>145</sup> El Estado se enfrentaba a tres tipos de amenazas principales. Por un lado, los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN que contaban con una notable presencia territorial y unas sustanciales capacidades armadas. Por otra parte, el movimiento paramilitar que reunía a un gran número de formaciones independientes confederadas bajo el paraguas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Finalmente, una serie de bandas dedicadas al narcotráfico como los “Machos” y los “Rastrojos” que mantenían distintos grados de colaboración con las redes paramilitares. Todas estas estructuras se apoyaban en una enorme economía ilícita que incluía actividades como el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el contrabando, etc. En este contexto, el carácter híbrido del conflicto resultaba evidente en la medida en que buena parte de los actores combinaba, en proporciones distintas según los casos, violencia política y actividades criminales. De igual forma, la confrontación con el Estado utilizaba herramientas cinéticas – terrorismo, guerra de guerrillas, etc. – con medios no cinéticos – corrupción, movilizaciones de masas, etc. – generando un entorno operacional de gran complejidad.

Bajo estas circunstancias, la estrategia puesta en práctica por la administración Uribe a partir de 2002 se basó en ciertas consideraciones políticas sin las cuales hubiese resultado inconcebible e insostenible. Para empezar, el gobierno colombiano asumió como indiscutible la naturaleza democrática del Estado y, por tanto, su indiscutible legitimidad. Sin duda, la conceptualización teórica de este planteamiento no fue afortunada. La negación de la existencia de un conflicto armado en Colombia suscitó una enorme polémica en la medida en que muchos analistas veían esta afirmación como falta de sustento real debido a los niveles de violencia que experimentaban algunas zonas del país. De igual forma, la definición de guerrillas como grupos “narcoterroristas” y la negación de su naturaleza política también suscitó un vendaval en la medida en que se trataba de organizaciones que desde su origen habían presentado el recurso a la violencia como el camino que habían escogido para imponer un proyecto ideológico alineado con el marxismo-leninismo.

---

<sup>145</sup> Una caracterización de los conflictos híbridos en Frank Hoffman, “The Hybrid Character of Modern Conflict”, en Paul Brister, William H Natter III y Robert R. Tomes (Ed.), *Hybrid Warfare and Transnational Threats. Perspectives for an Era of Persistent Conflict*, New York: CENSA, 2011, p. 36 y ss.

Sin duda, estos errores a la hora de establecer los argumentos a favor de la legitimidad del Estado y en contra de los violentos tuvieron consecuencias importantes. A nivel político se convirtieron en una fuente de polémica que dificultó la construcción de un consenso sólido a favor de la campaña de seguridad entre sectores como la prensa o la academia. Desde una perspectiva estratégica, estos planteamientos también dificultaron entender el tipo de enemigo que se enfrentaba y cómo podía evolucionar su comportamiento. De hecho, esta apreciación de las FARC o el ELN como organizaciones puramente delincuenciales movidas exclusivamente por el afán de lucro alimentaron visiones que señalaban al narcotráfico y otros negocios legales como su centro de gravedad cuya destrucción podía conducir al desmoronamiento de la guerrilla. Una perspectiva que a la postre se mostró muy poco realista.

Sin embargo, más allá de estas dificultades, la afirmación de la legitimidad del Estado y la negación de cualquier excusa política para el ejercicio de la violencia también generó ventajas importantes a la hora de sostener el esfuerzo de seguridad. Por un lado, dio un poderoso argumento para el uso de la fuerza en defensa de las instituciones. Por otro, privó de cualquier justificación a los ilegales, lo que hizo más sencillo denunciar sus actividades y cerrarles espacio político. Paralelamente, la definición de una clara brecha de legitimidad entre el Estado y los grupos armados creó unos límites claros acerca del alcance de cualquier proceso de paz. Si las instituciones disfrutaban de una sólida legitimidad y el recurso de la violencia resultaba injustificable, se podía concebir la firma de perdones y amnistías para facilitar su desmovilización; pero resultaba muy difícil argumentar a favor de negociar contenidos políticos como la estructura de gobierno o el modelo socioeconómico.

Basado en eso, la lógica de la campaña de seguridad trató de romper la asimetría estratégica entre campo y ciudad que parcialmente explica la prolongación del conflicto colombiano. Desde el estallido de La Violencia en 1948, la inseguridad en el país se caracterizó por ser un fenómeno rural en el que decidían elites cuyos intereses estaban principalmente asentados en las ciudades. Así las cosas, los sucesivos gobiernos subestimaron la relevancia estratégica de lo que sucedía en el campo mientras que fueron determinantes a la hora de enfrentar cualquier amenaza que afectase directamente a las zonas urbanas. Esto explica por qué el Estado colombiano dedicó la mayor atención a

enfrentar un grupo guerrillero relativamente menor como el M-19A; pero que realizó espectaculares acciones armadas en las principales ciudades del país como la toma de la embajada de la República Dominicana (1978), el asalto al Palacio de Justicia (1985) o la ofensiva contra Cali (1986).<sup>146</sup> Lo mismo se puede decir de la atención prestada a la lucha contra el Cartel de Medellín que desarrolló una demoledora campaña de terrorismo urbano entre 1984 y 1993.<sup>147</sup> Por contra, aquellas organizaciones guerrilleras o paramilitares que circunscribieron sus acciones a las áreas rurales recibieron una atención menor. Tal fue el caso de las FARC y el ELN y también de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Frente a estos antecedentes, la PDSD del presidente Uribe buscó proyectar seguridad precisamente en las zonas rurales donde tenían sus bases y desarrollaban sus operaciones los principales grupos armados del país. Ciertamente, la campaña militar que sería conocida como “Plan Patriota” se inició recuperando el control en la totalidad del espacio urbano de Medellín con la operación Orión y rompiendo el anillo de estructuras guerrilleras en torno a Bogotá con la operación Libertad 1. Sin embargo, estas acciones para asegurar las ciudades fueron únicamente un paso previo antes del despliegue de unas cuantas iniciativas cuyo objetivo común era afirmar el control de áreas rurales donde el Estado había estado tradicionalmente ausente. Tal fue el caso con el esfuerzo principal de la campaña que tomó el nombre de operación JM y se desplegó en los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare, la zona de retaguardia estratégica de las FARC. Lo mismo se puede decir de la decisión de desplegar fuerzas de seguridad local en las regiones amenazadas por la guerrilla. Una medida que se tradujo en el establecimiento de contingentes de policía en los cascos urbanos de todos los municipios –en 2002 había cerca de dos centenares sin presencia de Fuerza Pública– y la creación de destacamentos de los denominados “soldados campesinos” –conscriptos que hacían el servicio militar en sus localidades de residencia– para fortalecer la seguridad de las comunidades más expuestas.

### *El énfasis sobre la protección de la población*

---

<sup>146</sup> Detalles sobre evolución de la estrategia armada del M-19A en Dario Villamizar, *Aquel 19 será*, Bogotá: Planeta, 1995, en especial p. 163 y ss.

<sup>147</sup> La campaña terrorista del Cartel de Medellín en Alfonso Salazar, *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*, Bogotá: Planeta, 2001, especialmente p. 203 y ss.

Sobre esta base, la Política de Defensa y Seguridad Democrática y su continuación en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad pusieron en práctica variados conceptos que combinaron la doctrina de contrainsurgencia clásica con la experiencia acumulada en Colombia en la lucha contra el crimen organizado. Dentro de este marco, se dio una completa prioridad a la protección de la población.<sup>148</sup> De hecho, aunque uno de los objetivos declarados del esfuerzo de seguridad de la administración Uribe fue el control territorial, este planteamiento debería ser matizado en el sentido de que el espacio físico solo resultaba relevante en tanto que servía de soporte de la población o infraestructura económica –minas, campos petrolíferos, etc. – que resultaba clave para su prosperidad. En otras palabras, el control territorial no era un fin en si mismo sino un medio para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Esta apuesta por ganar el apoyo de la población condicionó el desarrollo de la campaña a distintos niveles. En primer lugar, se dio prioridad al fortalecimiento de los instrumentos para garantizar la protección de la población. Este esfuerzo se materializó de varias formas. Se incrementaron sustancialmente los efectivos de la Policía Nacional, una institución que por su propia naturaleza tenía como misión primaria la seguridad de los ciudadanos. Además, como se mencionó anteriormente, se crearon formaciones de “soldados campesinos” con el objetivo de fortalecer la seguridad de la población rural. Finalmente, se puso el máximo énfasis en reducir las formas de criminalidad que afectaban directamente a los civiles (terrorismo, secuestro, etc.). Por otra parte, se apostó por una aplicación restringida de la fuerza como un modo de reducir los daños colaterales y limitar al mínimo los costos humanos y materiales de la confrontación. Esta concepción permeó toda la campaña, desde los protocolos para realizar los ataques aéreos hasta el diseño de las reglas de enfrentamiento para delimitar aquellos blancos que podían ser considerados militares y enfrentados en combate. Finalmente, se puso el mayor énfasis en mantener el respeto a los derechos humanos en la ejecución de las operaciones de seguridad. Ello implicó una variedad de medidas que fueron desde la realización de cursos para las tropas hasta la incorporación de asesores jurídicos a las unidades para garantizar que las

---

<sup>148</sup> La centralidad de la población en una campaña para combatir un grupo guerrillero y en general restaurar el orden interno es un principio central de la contrainsurgencia como se puede ver en el trabajo clásico de Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency. Experiences from Malaya and Vietnam*, Londres: Chatto & Windus, 1970, p. 51.

operaciones se ajustaran al derecho, pasando por la elaboración de manuales para definir el comportamiento legal en las operaciones.

El énfasis en la protección de la población obedecía a razones estratégicas y políticas. Para empezar, era un reflejo de la certeza de que cualquier grupo irregular – insurgente o criminal – no podía sobrevivir en un entorno social hostil. En consecuencia, el público debía ser protegido para liberarle del chantaje de los violentos y crear las condiciones para que colaborare con las autoridades sin riesgos. Pero además, el fortalecimiento de la seguridad de los ciudadanos era una necesidad política. Si la población no veía ninguna mejora en su vida cotidiana, difícilmente mantendría su respaldo a la campaña militar y el gobierno que la lideraba. Desde ambas perspectivas, la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue un completo éxito. La población se sintió más protegida y reaccionó cooperando con la Fuerza Pública de forma creciente y respaldando el mantenimiento del esfuerzo militar. Sin embargo, estos éxitos no estuvieron libres de fallos y costos. De hecho, el respeto a los derechos humanos y el apego a la ley de la Fuerza Pública atravesaron por crisis de extrema gravedad como los “denominados” falsos positivos, una serie de casos en que civiles fueron asesinados por uniformados para luego ser presentados como bajas realizadas a la guerrilla o las Bandas Criminales. Sin duda, este tipo de eventos asestaron un duro golpe a la credibilidad de las Fuerzas Militares, tanto entre el público en general como entre aquellos sectores de la clase política y los creadores de opinión que mayores dudas habían manifestado tradicionalmente acerca de la posibilidad de enfrentar el crimen y el terrorismo dentro del marco del estado de derecho.

#### *El desmantelamiento de las estructuras organizativas rivales*

Al lado del esfuerzo por la protección de la población, la campaña de seguridad que inició el presidente Uribe y continuó Santos puso su énfasis en desmantelar la capacidad de reproducción de las estructuras de guerrillas, grupos paramilitares y Bandas Criminales. Esta visión resultó clave a la hora de diseñar la campaña militar. De hecho, a partir de 2004, la mencionada operación JM se convirtió en el esfuerzo principal de campaña como una forma de destruir la infraestructura estratégica – campamentos, centros logísticos, áreas de

entrenamiento, etc. – acumular recursos y desarrollar una estrategia de alcance nacional.<sup>149</sup> La operación, que se prolongaría ininterrumpidamente hasta el presente, degradó sustancialmente los recursos de la guerrilla y puso a la defensiva a su principal formación regional, el Bloque Oriental, que sumaba aproximadamente la mitad de sus efectivos totales. A medida que el esfuerzo de seguridad avanzó, este énfasis en el área de Meta-Caquetá- Guaviare sería complementado por varias ofensivas regionales contra otras tantas áreas base en distintas regiones de Colombia donde la guerrilla buscó refugio a medida que era expulsada de las zonas más pobladas y desarrolladas por la Fuerza Pública. De esta forma se fueron estableciendo una serie de Fuerzas de Tarea encargadas de golpear a la guerrilla en sus baluartes históricos en regiones como el sur de Tolima, el Nudo de Paramillo (departamentos de Antioquia y Córdoba), Catatumbo (Norte de Santander), norte de Cauca, etc. Este concepto cristalizó en la Plan Espada de Honor puesto en marcha por la administración Santos a partir de 2012.<sup>150</sup>

Paralelamente, la campaña de seguridad del Estado colombiano se enfocó sobre la base de recursos que alimentaba la violencia. Desde esta perspectiva, se lanzó un asalto a la industria de la droga. Para ello se impulsó una amplia campaña de erradicación de cultivos ilícitos que combinó aspersión aérea y erradicación manual. Al mismo tiempo, intensificó la destrucción de laboratorios y la interdicción de envíos de cocaína. En conjunto, el esfuerzo se reveló como un completo éxito. Entre 2002 y 2014, según datos de las Naciones Unidas, la producción de cocaína se redujo de 580 a 442 toneladas.<sup>151</sup> Dentro de esta ofensiva contra la economía ilícita, se impulsó una campaña contra el secuestro que

---

<sup>149</sup> Detalles de la operación JM en Jineth Bedoya Lima, *En las trincheras del Plan Patriota*, Bogotá: Intermedio, 2008, p 13 y ss.

<sup>150</sup> Una breve descripción del Plan Espada de Honor en Román D. Ortiz y Janneth Vargas, “Sixty Years of Counterinsurgency in Colombia: From ‘La Violencia’ to ‘Sword of Honor Plan’” en James J. F. Forest (Ed.), *Essentials of Counterterrorism*, Santa Barbara: Praeger, 2015, pp. 291 a 293.

<sup>151</sup> Las cifras correspondiente al año 2002 en Office on Drugs and Crime- United Nations- República de Colombia, *Colombia. Censo de coca en Diciembre de 2002 & Estimado inter-censal en Julio de 2003*, Drugs and Crime- United Nations- Office on Drugs and Crime- United Nations- República de Colombia, Septiembre 2003, Bogotá, p.35. La estimación para 2014 en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Gobierno de Colombia, Colombia. *Monitoreo de los cultivos de coca 2014*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Gobierno de Colombia, Bogotá, Julio 2015, p. 137. En realidad, la producción de cocaína alcanzó su punto más bajo en 2013 cuando quedó reducida a 331 toneladas. Sin embargo, un acuerdo del gobierno para suspender la erradicación aérea en Catatumbo, Putumayo y Nariño condujo a un incremento de la superficie cultivada al año siguiente y el consecuente incremento de la producción de clorhidrato de cocaína como se puede ver en “Coca se dispara en Colombia, dice informe de la Casa Blanca”, *El Tiempo*, Bogotá, Mayo 4, 2015 “El Catatumbo desbordado en cultivos ilícitos”, *El Colombiano*, Medellín, Agosto 10, 2015.

combinó una mejora del control territorial con la multiplicación de unidades especializadas en la lucha contra este delito conocidas como GAULA (Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal) que combinaban capacidades de inteligencia, investigación criminal y operaciones especiales junto con un canal de comunicación directo con la Fiscalía General de la República. También aquí las cifras reflejaron una efectividad abrumadora. En el periodo entre 2002 y 2014, la cifra de raptos extorsivos cayó desde 1.709 hasta 167. Finalmente, a medida que la guerrilla y las Bandas Criminales giraron hacia la explotación de yacimientos mineros ilegales – particularmente de oro – se desplegó una amplia campaña contra esta actividad que puso presión tanto en las áreas de extracción bajo el control de estos grupos como en sus canales de comercialización de los metales.

La ofensiva contra la base económica de los ilegales se complementó con un esfuerzo para demoler las arquitecturas organizativas de guerrillas, paramilitares y Bandas Criminales. Con este objetivo, la Fuerza Pública realizó operaciones de forma sistemática cuyos resultados en términos de bajas capturas y desmovilizaciones voluntarias condujeron a un paulatino desgaste de los recursos humanos de los grupos armados de distinto signo. En cualquier caso, este esfuerzo no se aplicó de forma homogénea sobre todas las estructuras guerrilleras, paramilitares y delincuenciales sino que se enfocó sobre aquellas de mayor valor estratégico por su tamaño, capacidad operativa o simbolismo. Esta focalización del esfuerzo militar se sistematizaría a partir de la puesta en práctica del mencionado Plan Espada de Honor que definiría una serie de formaciones que debían ser desarticuladas de forma prioritaria. Al mismo tiempo, se otorgó particular importancia a dar de baja, capturar o desmovilizar ciertas figuras claves dentro de los frentes guerrilleros o las bandas delincuenciales. En este sentido, se colocó presión sobre los mandos medios en la medida en que jugaban un papel clave en el mantenimiento de la cohesión interna y la capacidad operativa de sus organizaciones. De igual forma, se prestó especial atención a ciertas categorías de individuos que cumplían funciones de relevancia por su impacto táctico o sus costos humanos tales como los especialistas en explosivos, los responsables de finanzas o los encargados del reclutamiento.

El resultado de todos estos esfuerzos condujo al desgaste progresivo de los grupos ilegales y su progresivo arrinconamiento en zonas periféricas del país. De hecho, para 2014, las FARC habían quedado reducidas a poco más de 6.600 integrantes, muy lejos de

los más de 20.000 que podían desplegar quince años atrás. En las mismas fechas, el ELN como segunda guerrilla del país, apenas sumaba 1.500 combatientes.<sup>152</sup> Por su parte, las formaciones paramilitares optaron por un proceso de desmovilización colectiva entre el periodo 2003 y 2006 que contribuyó de forma sustancial a la reducción de la violencia en el país.<sup>153</sup> Por su parte, las Bandas Criminales –cuyo número creció como consecuencia del surgimiento de nuevas estructuras integradas por antiguos paramilitares– fueron confrontadas con creciente efectividad. De hecho, para 2014, solamente una organización –los denominados “Urabeños” o “Clan Usaga” – podía considerarse como una amenaza con relevancia nacional. Al mismo tiempo, las zonas estables y seguras del territorio colombiano se expandieron de forma radical. A mediados de 2013, el Ministerio de Defensa colombiano afirmaba que el 91% de los municipios del país no habían sufrido ninguna acción terrorista en lo recurrido del año y el 86% estaban libres de Bandas Criminales.<sup>154</sup> Para entonces, la violencia se había convertido en un fenómeno marginal en Colombia.

#### *Un modelo de Fuerza Pública de amplio espectro: fortalezas y debilidades*

Para alcanzar estos resultados, el punto clave del éxito fue la construcción de una Fuerza Pública de amplio espectro, es decir, un aparato de seguridad que podía enfrentar un rango de misiones extremadamente amplio con unos niveles de efectividad y eficiencia suficientes. En este sentido, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollaron capacidades que incluían desde operaciones típicas de contrainsurgencia como el control de área hasta acciones antinarcóticos, programas de acción cívica – asistencia médica a la población, obras de infraestructuras, etc – o misiones de control de disturbios civiles. Dos factores fueron claves para alcanzar este nivel de flexibilidad. Por un lado, se desarrolló un esfuerzo sistemático para mejorar la coordinación entre las distintas ramas de las fuerzas armadas y la policía. En este sentido, resultó clave la dependencia de ambas instituciones

---

<sup>152</sup> ¿El ocaso de las Farc y el Eln?, *El Espectador*, Bogotá, Abril 10, 2014.

<sup>153</sup> Detalles sobre la desmovilización de las AUC en Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, *Proceso de paz con las autodefensas. Informe ejecutivo*, Presidencia de la República, diciembre de 2006, especialmente pp. 5 a 8.

<sup>154</sup> Ministerio de Defensa, *Cifras y hechos de la estrategia general de seguridad. 2 años de gestión*, Ministerio de Defensa, Bogotá, Septiembre 2013, p. 9.

del Ministerio de Defensa en la medida en que se redujeron los riesgos de competencia, se facilitó la cooperación y se consiguieron ahorros presupuestales importantes. Por otra parte, se optó por construir una fuerza tecnológicamente heterogénea que incluía una enorme masa de infantería ligera con medios de movilidad y apoyo limitados al lado de capacidades muy sofisticadas en ámbitos como las fuerzas especiales, la inteligencia electrónica o el bombardeo de precisión. Esta opción de una fuerza integrada por componentes con muy diversos niveles tecnológicos resultó una solución adecuada para disponer del rango de medios necesarios para enfrentar un escenario de seguridad complejo de forma económicamente sostenible.

El punto clave del modelo de seguridad colombiano fue un agudo realismo a la hora de definir qué era lo necesario y lo posible cuando se trataba de cumplir una misión. Este principio fue determinante a la hora de definir soluciones posibles para un país con el grado de desarrollo técnico y el volumen de recursos económicos de Colombia. Esto condujo a soluciones que pudieron ser heterodoxas; pero que demostraron ser efectivas. En este sentido, por ejemplo, la solución de mantener bajo el departamento de Defensa a Policía y Fuerzas Militares ha recibido y todavía recibe críticas en la medida en que se ha juzgado como una forma de militarizar el orden público. Sin embargo, en el caso colombiano, lo cierto es que facilitó sustancialmente la lucha contra un abanico de amenazas híbridas, integrando de forma efectiva las capacidades policiales y militares. Una combinación que tuvo su mejor muestra en el Plan Espada de Honor cuando se crearon los denominados Grupos Operativos de Investigación Criminal (GROIC) formados por destacamentos policiales de investigación criminal que operaban al interior de las Fuerzas de Tarea de las Fuerzas Militares que combatían a los grupos guerrilleros. Desde luego, la coordinación entre ambas instituciones no fue perfecta. Las rivalidades inter-servicios permanecieron como un problema que demandaba permanente gestión. De igual forma, fue imposible evitar un cierto nivel de solapamiento que se puso de manifiesto con la Policía manteniendo los denominados Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR) que frecuentemente operaban como unidades de infantería ligera y el Ejército empleando sus unidades de policía militar en el cumplimiento de tareas de seguridad ciudadana. Sin embargo, en comparación con otros escenarios, la coordinación Policía- Fuerzas Militares fue un activo del modelo colombiano.

De igual forma, la construcción de un aparato de seguridad que combinaba una masa de infantería ligera con nichos de excelencia técnica ofreció oportunidades; pero no estuvo exento de problemas. El crecimiento de la Fuerza Pública impulsada por la administración Uribe a su llegada al gobierno en 2002 fue uno de los factores claves que permitió girar el balance estratégico a favor del Estado en un periodo extraordinariamente corto y a un costo económico limitado. Sin embargo, la expansión del personal de las Fuerzas Militares y la Policía con tanta rapidez tuvo repercusiones negativas en la calidad operativa de ambas instituciones en la medida en que saturó los procesos de reclutamiento y entrenamiento tanto de subalternos como de cuadros de mando. Unos problemas que solo pudieron ser resueltos de forma paulatina. Además, el aumento en el tamaño de las instituciones de seguridad creó una barrera sustancial para su modernización en la medida en que cualquier cambio demandaba un volumen de gasto masivo. Esta dificultad forzó a concentrar la inversión en unidades claves – fuerzas especiales, aviación militar, etc. – mientras las formaciones regulares – las brigadas territoriales del Ejército, las estaciones de policía rural, etc. – recibían comparativamente menos atención. La creación en la práctica de un aparato de seguridad con dos niveles de calidad distintos se convirtió en un problema estratégico cuando la guerrilla a partir de 2008 acentuó el carácter irregular de sus operaciones, enfatizando el empleo del terrorismo y el sabotaje económico. En este escenario, las unidades regulares se enfrentaron a un incremento de su relevancia operacional como instrumentos para proteger población e infraestructura justo cuando padecían deficiencias en su equipamiento y una notable escasez de cuadros de mando. Estas circunstancias hicieron más sencillo para las FARC encontrar oportunidades para realizar ataques exitosos.

En cualquier caso, uno de los desafíos claves para conducir al éxito la campaña de seguridad colombiana estuvo en la rigidez burocrática de la Fuerza Pública. De hecho, las barreras administrativas y normativas dificultaron tomar medidas para actualizar el funcionamiento de las instituciones de seguridad y responder a los problemas que surgían a medida que la campaña se prolongaba en el tiempo. Este fue el caso, por ejemplo, con el rechazo a crear un cuerpo de oficiales ejecutivos de formación más corta que los mandos regulares para que se hicieran cargo de tareas especializadas – aviación, logística – y aliviasen la creciente falta de cuadros, particularmente en el Ejército. Algo parecido se

puede decir de la oposición a flexibilizar los límites jurisdiccionales entre las unidades militares terrestres, particularmente en el caso de las divisiones, lo que se convirtió en una dificultad para perseguir y dismantelar a unas estructuras ilegales que resultaban crecientemente móviles. De igual forma, la aspiración de la Policía Nacional a convertirse en una fuerza exclusivamente profesional y el rechazo a incorporar personal en calidad de concriptos le impidió crear una figura semejante a los “soldados campesinos”, pero con funciones policiales que hubiesen fortalecido la presencia de la institución en la seguridad rural.

La rigidez burocrática fue particularmente negativa en el caso de la producción de doctrina. La campaña de seguridad que se inició a partir del año 2002 colocó a las Fuerzas Militares ante un doble desafío. Por un lado, la doctrina tradicional se convirtió rápidamente en obsoleta a medida que se desarrollaron nuevas capacidades – bombardeo de precisión, operaciones especiales, etc. – y el enemigo incorporaba nuevas tácticas – uso de explosivos, francotiradores, etc.– que debían ser confrontadas. Por otra parte, las Fuerzas Militares y la Policía acrecentaron su ritmo operacional tanto que comenzaron a multiplicarse las lecciones aprendidas que debían ser incorporadas para mejorar el desempeño de las unidades. El problema es que la maquinaria que debía procesar toda esta información estaba sometida a unos controles burocráticos que hacían imposible producir recomendaciones, cartillas y manuales al ritmo que demandaban las operaciones. Estas dificultades resultaron extremas cuando se trató de desarrollar doctrina en la que participaban más de una institución como aquella relativa a operaciones conjuntas entre distintas ramas de las fuerzas armadas o coordinadas entre militares y policías. Como alternativa se optó por el desarrollo de una doctrina “informal” que surgía de la experiencia y quedaba atesorada en las unidades operativas y los oficiales de las mismas en documentos no oficiales. Sin duda, esta opción resolvió la necesidad de transmitir la información que las unidades militares y policiales requerían para mejorar su desempeño táctico y operacional. Pero al mismo tiempo, la opción de “informalizar” el conocimiento dejó sembrado una importante dificultad para hacer transferibles las lecciones del modelo colombiano en la medida en que estas no quedaron recogidas de forma sistemática. A largo plazo, dicha carencia promete ser una barrera importante para transmitir lo aprendido a los futuros

integrantes de la Fuerza Pública colombiana y a las instituciones de seguridad de otros países.

### *Los problemas al nivel político-militar*

Más allá de lo dicho, las principales dificultades que enfrentó la campaña contra los grupos armados ilegales y el crimen organizado se situaron justo en el vértice donde se encuentran estrategia y política. En ese punto, una serie de problemas afectaron la conducción del esfuerzo de seguridad. Para empezar, se deben subrayar los efectos de lo que se podría denominar como el síndrome del “miedo a fallar”. Este sesgo en el proceso de toma de decisiones fue en gran medida fruto de las presiones políticas bajo las que operaban las Fuerzas Militares y la Policía que frecuentemente se traducían en la destitución inmediata de los mandos que sufrían reveses en sus áreas de responsabilidad. Semejante contexto generó una fuerte aversión al riesgo entre algunos oficiales que prefirieron asumir una actitud más defensiva que permitía evitar posibles incidentes; pero también negaba la posibilidad de asestar golpes significativos. Esta tendencia tuvo un doble efecto. Por un lado, en algunas ocasiones, se eludieron decisiones claves como aquellas asociadas a asumir riesgos en ciertas regiones para transferir los recursos de seguridad disponibles a otras donde existía la posibilidad de alcanzar un éxito decisivo. Por otra parte, se generó una inclinación a mantener el status quo estratégico lo que reducía la posibilidad de cometer errores y enfrentar fracasos; pero también negaba la posibilidad de imponer un giro del escenario que permitiese romper la resistencia de los ilegales y consolidar las ganancias de seguridad de modo irreversible.

La otra gran dificultad para alcanzar un éxito definitivo acerca de guerrilla y crimen organizado fue la elevada politización de la estrategia de seguridad. Como ya se mencionó, hasta un punto, esta tendencia fue el resultado inevitable de la necesidad de garantizar la sostenibilidad política de la campaña militar. Los principios de la Seguridad Democrática representaban una sustancial ruptura con la forma en que la clase política tradicional colombiana había enfrentado la violencia. De hecho, negar el carácter político de la guerrilla era una visión diametralmente opuesta a aquella que había llevado a los pasados gobiernos a una cadena de negociaciones, algunas de las cuales condujeron en

desmovilizaciones como la del M-19A (1990) o el EPL (1991) mientras otras terminaban en fracasos como las conversaciones con las FARC de los presidentes Belisario Betancur y Virgilio Barco (1983-1987), Cesar Gaviria (1991-1992) y Andrés Pastrana (1998-2002).<sup>155</sup> De igual forma, girar el esfuerzo de seguridad del campo a la ciudad representaba un cambio sustantivo para un país que desde comienzos de los años 80 había centrado su atención en mantener el orden público en las ciudades donde habitaba la inmensa mayoría de la población. Como consecuencia, la nueva estrategia estaba condenada a encontrar una sustancial oposición que solo podría ser superada si la propia campaña militar generaba suficiente respaldo social para sostenerse frente a sus contradictores. De este modo, tomar en consideración la dimensión política del esfuerzo de seguridad era ineludible.

El problema es que la politización condicionó componentes claves de la estrategia y generó efectos no deseados acerca de la campaña militar. Como ya se ha mencionado, la presión para reducir de manera drástica y continuada las cifras de criminalidad condujo a la destitución de oficiales por incidentes que resultaban prácticamente inevitables en un escenario de guerra irregular como el colombiano. Al mismo tiempo, la necesidad de mostrar avances de forma inmediata hizo que se tomaran decisiones sin calcular sus efectos en el medio plazo y tomar las medidas apropiadas para amortiguarlos. Así, el énfasis en la creación acelerada de nuevas unidades agravó el déficit de cuadros de mando desbordó la infraestructura de seguridad existente y generó importantes problemas financieros. De igual forma, la limitada atención prestada a la modernización de las unidades regulares tuvo bastante que ver con la poca rentabilidad política que se veía en ellas en comparación con las formaciones de operaciones especiales que ejecutaban las acciones más apreciadas por el público como la neutralización del liderazgo de las guerrillas y las Bandas Criminales. Por encima de todo, la revisión de los planes y programas se reveló como una tarea cargada de connotaciones políticas en la medida en que resultaba difícil aceptar que algunas de las iniciativas tomadas no habían funcionado como se esperaba y debían ser ajustadas. Como consecuencia, la necesidad política de mantener la imagen de que la estrategia se estaba desarrollando de acuerdo a lo previsto se convirtió en un obstáculo para realizar los

---

<sup>155</sup> La historia de las negociaciones exitosas con distintos grupos guerrilleros en Dario Villamizar, *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*, Bogotá: Planeta, 1997, especialmente p. 131 y ss. Por lo que respecta a la reseña de los intentos fallidos con las FARC en Eduardo Pizarro Leongómez, *Las FARC (1940-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2011, p. 235 y ss.

cambios necesarios para mantener la efectividad en un escenario estratégico siempre cambiante.

### *Un modelo para enfrentar amenazas híbridas*

Así las cosas, el modelo de orden público implementado por Colombia a partir de 2002 presentó problemas relevantes y la campaña de seguridad desarrollada por su Fuerza Pública sufrió los altibajos inevitables en una empresa de estas características. Como en otros escenarios, terroristas y criminales demostraron ser un adversario adaptable y difícil de derrotar. El único, pero decisivo factor que hace diferente la estrategia colombiana es que funcionó. Durante los doce años en que se llevó a la práctica, el país enfrentó de manera efectiva las amenazas que habían desangrado su población y lastrado su progreso económico. Si bien algunos miembros de la Fuerza Pública cometieron graves abusos de los derechos humanos, las instituciones de seguridad colombiana en su conjunto alcanzaron este éxito estratégico con pleno respeto a las reglas del Estado de derecho. Además, este esfuerzo se hizo de una forma económica sostenible. De hecho, el gasto en defensa y seguridad del periodo se mantuvo en torno al 3,5% del PIB y nunca superó el 4%. Una verdadera muestra de austeridad si se tiene en cuenta que incluía la inversión en la Policía Nacional y las asignaciones para las pensiones del sector.

Frente a semejantes logros, la pregunta inevitable es cómo se explica que el gobierno colombiano optase por apartarse de esta estrategia de seguridad para apostar por una hoja de ruta que a la postre pone en riesgo parte de lo ganado por el país. En este sentido, el cambio de rumbo resulta más fácil de entender si se juzga el periodo de la PDS y su continuación en la PISDP como el producto de unas condiciones excepcionales en la historia reciente de Colombia generadas por la escalada de violencia que enfrentó el país a finales de los 90. Bajo estas circunstancias, un nuevo sector político llegó al gobierno con el mandato popular de restaurar el orden público. Este esfuerzo se vio facilitado por la disponibilidad de recursos económicos provenientes de los ingresos petroleros de la nación y la existencia de un clima internacional favorable a la lucha antiterrorista tras los atentados del 11 de septiembre. Bajo estas circunstancias, se puso en marcha una campaña de

seguridad acompañada de un proceso de modernización de la Fuerza Pública que condujeron a la emergencia de lo que hoy se considera el modelo de seguridad colombiano.

Sin embargo, la normalización de la situación de orden público, precisamente como consecuencia del éxito de la estrategia aplicada durante los pasados años, creó las condiciones para un giro en el escenario político que parece traer aparejado el abandono de los pilares sobre los que el país recuperó su estabilidad. De hecho, el retorno al gobierno de la clase política tradicional colombiana a partir de 2010 parece haber traído consigo el regreso de ideas tales como la visión del diálogo como la única opción frente a la guerrilla o el cuestionamiento de la ilegalidad de los narcóticos. Aunque frecuentemente se sostenga lo contrario, lo cierto es estas propuestas no son nuevas sino más bien una reedición de conceptos que dominaron la política del país hace dos décadas. De este modo, el cambio en la forma de enfrentar los retos de la seguridad interna sería un reflejo de las preferencias ideológicas del grupo al frente del gobierno y no la consecuencia de una supuesta falta de efectividad de la estrategia ensayada hasta el presente. Semejante conclusión resulta significativa porque confirma el valor de la experiencia de Colombia en la lucha contra guerrillas, paramilitares y Bandas Criminales como una hoja de ruta para enfrentar amenazas de naturaleza híbrida en un contexto democrático. Se trata de un modelo que continuará aportando lecciones estratégicas claves con independencia de que el gobierno colombiano decida apartarse de él.

## Bibliografía

Bedoya Lima, Jineth, *En las trincheras del Plan Patriota*, Bogotá: Intermedio, 2008.

El Colombiano, “El Catatumbo desbordado en cultivos ilícitos”, *El Colombiano*, Medellín, Agosto 10, 2015.

El Colombiano, “Presidente Santos ordena suspender bombardeos a las FARC”, *El Colombiano*, Medellín, Julio 25, 2015.

El Espectador, ¿El ocaso de las Farc y el Eln?, *El Espectador*, Bogotá, Abril 10, 2014.

El Espectador, “Canciller Holguín insta a hablar de lucha antidrogas en Cumbre de las Américas”, *El Espectador*, Bogotá, Febrero 13, 2012.

- El Espectador, “Consejo Nacional de Estupefacientes suspende fumigaciones con glifosato contra cultivos ilícitos”, *El Espectador*, Bogotá, Mayo 14, 2015.
- El Tiempo, “Si no hacemos la paz, vendrán otros 20 años más de guerra!: Santos”, *El Tiempo*, Bogotá, Julio 10, 2015.
- El Tiempo, “Coca se dispara en Colombia, dice informe de la Casa Blanca”, *El Tiempo*, Bogotá, Mayo 4, 2015.
- El Tiempo, “Concentración de FARC, punto clave para cese bilateral de Año Nuevo”, *El Tiempo*, Bogotá, Octubre 29, 2015.
- El Tiempo, “Santos pide cambiar enfoque en la lucha contra las drogas”, *El Tiempo*, Bogotá, Junio 2, 2015.
- El Tiempo, “Se abre debate sobre posibilidad de que ex-FARC integren policía rural”, *El Tiempo*, Bogotá, Enero 27, 2015.
- Gallup Poll, Colombia #107, Gallup Poll, Junio 2015, en <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Resultados%20de%20Gallup.pdf> como recuperado el 15 de Septiembre de 2015.
- Hoffman, Frank, “The Hybrid Character of Modern Conflict”, en Paul Brister, William H Natter III y Robert R. Tomes (Ed.), *Hybrid Warfare and Transnational Threats. Perspectives for an Era of Persistent Conflict*, New York: CENSA, 2011.
- Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, Mayo 2011.
- Ministerio de Defensa, *Cifras y hechos de la estrategia general de seguridad. 2 años de gestión*, Ministerio de Defensa, Bogotá, Septiembre 2013.
- Ministerio de la Defensa Nacional, Los lineamientos claves de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en Presidencia de la República- Ministerio de la Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.
- Office on Drugs and Crime- United Nations- República de Colombia, *Colombia. Censo de coca en Diciembre de 2002 & Estimado inter-censal en Julio de 2003*, Drugs and Crime- United Nations- Office on Drugs and Crime- United Nations- República de Colombia, Septiembre 2003, Bogotá.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Gobierno de Colombia, Colombia. *Monitoreo de los cultivos de coca 2014*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Gobierno de Colombia, Bogotá, Julio 2015.
- Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, *Proceso de paz con las autodefensas. Informe ejecutivo*, Presidencia de la República, diciembre de 2006.
- Ortiz, Román D. y Janneth Vargas, “Sixty Years of Counterinsurgency in Colombia: From ‘La Violencia’ to ‘Sword of Honor Plan’”, en James J. F. Forest (Ed.), *Essentials of Counterterrorism*, Santa Barbara: Praeger, 2015.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, *Las FARC (1040-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2011.
- Salazar, Alfonso, *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*, Bogotá: Planeta, 2001.
- Santos, Juan Manuel, “Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón”, Sistema Informativo del Gobierno, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, Agosto 7, 2010, en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) recuperado el 14 de Septiembre de 2015.
- Thompson, Robert, *Defeating Communist Insurgency. Experiences from Malaya and Vietnam*, Londres: Chatto & Windus, 1970.
- Villamizar, Dario, *Aquel 19 será*, Bogotá: Planeta, 1995.
- Villamizar, Dario, *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*, Bogotá: Planeta, 1997.

## El rol de las FF.AA. Latinoamericanas en el siglo XXI: el caso de Chile

*Fernando Thaubby G.*

### *Introducción*

El rol de las FF.AA. de Chile en el siglo XXI será, como lo ha sido siempre, una consecuencia de las políticas de sus gobiernos y de su visión de Estado, por lo que, debido al tiempo y recursos que se requieren para su organización y equipamiento es necesario identificar aquellas políticas que trascendiendo a los gobiernos constituyen sus “políticas de Estado” -que interpretan su cultura, sus valores y preferencias profundas y más menos constantes aun cuando no hayan sido formalmente designadas así-, ya que ello permitirá diseñar y construir, en el tiempo, FF.AA. aptas para cumplir a cabalidad las tareas que en la materialización de ellas les correspondan.

Afortunadamente en Chile los elementos básicos de las relaciones exteriores y de su seguridad han mostrado bastante estabilidad siguiendo una visión más o menos consensuada desde la consolidación institucional entre 1830 y 1833 y es posible reconocer varias políticas de estado lo que simplifica nuestro trabajo y proporciona un marco predecible respecto al tipo de aportes que las FF.AA. deberán hacer en el futuro en apoyo a las acciones de los sucesivos gobiernos y al tipo de tareas, escenarios y objetivos en que deberán actuar.

Las FF.AA. de Chile desde los inicios de la República y antes, fueron organizadas para la construcción del Estado y tanto para el establecimiento de sus fronteras territoriales como para la definición de la autoimagen de la nación.

Fueron parte de un ejemplo de organización y gestión superlativa del Estado al llevar a cabo la Guerra del Pacífico integradas dentro de la gestión de gobierno en forma muy “moderna” para la época. Así, sus roles fueron definidos una y otra vez por las políticas de gobierno y los soldados y marinos hicieron su parte en una empresa nacional.

La interpretación ideológica que hoy campea por nuestros ámbitos académicos omite realidades como la participación de Chile –mediante decisiones de todos sus gobiernos- en

la Guerra Fría y cómo ello afectó, y por momentos desorientó, el desarrollo y el empleo de las FF.AA. No dudamos que esos gobiernos actuaron creyendo que esos compromisos importaron beneficios, o disminución de riesgos para el país y que compensaban los costos de esas decisiones.

Desde el gobierno de Jorge Alessandri, pasando por el de Eduardo Frei Montalva y el de Salvador Allende, las FF.AA. fueron comprometidas –por esos gobiernos- en el esquema de seguridad continental, así es como fueron enviadas a entrenamiento militar y adoctrinamiento ideológico a escuelas militares de los EE.UU., -conspicuamente, la Escuela de las Américas a cuya “escuela sucesora” siguen concurriendo- y equipadas para actuar dentro del enfrentamiento Este - Oeste. Así fue que, cuando en los años 1975 y 1976 con Perú, y luego 1977 y 1978 con Argentina, nuestras instituciones militares fueron requeridas para cumplir un rol no considerado prioritario por esos gobiernos, no estaban en condiciones de proveer efectivamente la defensa nacional territorial frente a vecinos amenazantes. Paralelamente, las consecuencias ideológicas de estas decisiones políticas fueron achacadas a decisiones de las FF.AA., lo que posteriormente permitió a sus críticos atribuir al Gobierno Militar toda clase de culpas.

Una de las lecciones que, a mi juicio, nos dejó ese período de transacción y debilitamiento de nuestra libertad y autonomía, enfatiza que la aceptación de socios exigentes, amigos impositivos y asociaciones ideologizadas como UNASUR están fuera de nuestra idiosincrasia y que es más seguro para Chile decidir por nosotros mismos a dónde, cómo y con quién hacer algo o ir a alguna parte.

Para esclarecer el rol que están determinando las actuales “políticas de Estado” a las FF.AA. de Chile seguiremos un proceso que comienza con un breve análisis de uno de los supuestos ideológicos más socorridos y al que los gobiernos de la región acuden regularmente: *La identidad latinoamericana*; y luego revisaremos la realidad creada por *la práctica de las relaciones internacionales* de Chile en el último medio siglo, considerando dos opciones: *La integración regional y el regionalismo abierto*, de las cuales parece evidente que Chile optó por la segunda de ellas.

Seguiremos con la revisión del *Multilateralismo* como una importante política de Estado seguida durante los últimos veinte años.

Para entrar a fondo en el tema, analizaremos los conceptos de *Seguridad y Desarrollo* aplicado al Chile actual y nos aproximaremos al tema militar revisando las características de las FF.AA. modernas en cuanto a sus capacidades genéricas, e identificaremos que las FF.AA. de Chile no tienen roles en la seguridad interna, sino que están insertas en el juego del Poder Nacional en el ámbito exterior según se identificó en la alternativa *realismo* – interés definido como función del poder – y *poder como capacidad de influencia* en los procesos de toma de decisiones, donde retendremos a esta última para el caso nacional y terminaremos revisando el Escenario de Seguridad Regional y del Pacífico.

Basado en lo anterior, concluimos con la identificación de las líneas centrales del rol de las FF.AA. de Chile en el presente y futuro próximo.

### *La identidad latinoamericana*

Desde la independencia, en Latinoamérica ha existido como trasfondo una idea de integración latinoamericana que proclama como inspiradores primero a los libertadores como Simón Bolívar y luego al cubano José Martí, cuando el marxismo, consolidado desde la revolución castrista de 1959, demandó un personaje más “revolucionario”.

Bolívar, desde el comienzo pensó en la necesidad de organizar la región para contener las amenazas que se planteaban al proceso independentista latinoamericano: primero España y la posibilidad de una reconquista; luego los Estados Unidos, que por su unidad lingüística, valores sociales y éticos funcionales al progreso y la industria y su capacidad para imaginar un conjunto de valores e instituciones en torno a los cuales organizar la sociedad, le estaba permitiendo progresar mucho más rápido que las nacientes repúblicas sudamericanas. Y finalmente, de vuelta a precaverse de Europa, cuando las habilidades tecnológicas y comerciales de los Imperios británico y francés les permitieron establecer el colonialismo económico en muchas partes del mundo.

El esfuerzo final, que dio la medida del fracaso de sus desvelos, fue el Congreso de Panamá en 1826 respecto del que Bolívar concluyó: “El Congreso de Panamá, institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos meros consejos (...) Veo al congreso del istmo como una representación teatral”.

Bolívar, pese a todo su idealismo, tenía claro que Latinoamérica era un escenario heterogéneo en grado superlativo, así decía: “nosotros somos un pequeño género humano; poseemos un mundo aparte”. “Con diferentes caracterizaciones económicas, sociales, políticas, demográficas, geográficas y culturales”.

Martí, por su parte, es el portador de su mensaje respecto de lo que a su juicio “sería necesario hacer y lo que sería bueno que fuera” alejado de la realidad. A mi juicio, Martí es un autor prototípico del discurso político latinoamericano de todos los tiempos, bonito pero inviable.

Su retórica nos resulta familiar: "Conocer es resolver. Conocer el país y gobernarlo conforme al conocimiento, es el único modo de librarlo de tiranías" y “existen leyes tan precisas como esta otra: los pueblos de América son más libres y prósperos a medida que más se apartan de los Estados Unidos", curiosamente, el país en el cual vivió durante 15 años.

Su ensayo “Nuestra América” publicado en *La Revista Ilustrada* de Nueva York, el 10 de enero de 1891, constituye una obra típica de su distanciamiento con la realidad latinoamericana que no conoció más allá de los Estados caribeños.

Parece evidente que en Latinoamérica hay una amplia variedad de almas, ricas y con pasados raciales y culturales completamente distintos. Las diferencias que dividen al continente existen, son profundas y se remontan antes de la llegada de los conquistadores españoles.

Nunca hubo “una” América, sino que la región estuvo habitada por una amplia variedad de culturas en extremo heterogéneas. No existe un pasado común más allá del dominio hispano sobre culturas locales completamente divergentes entre sí.

Hubo imperialismos crueles y abusivos como el de los incas y los mexicas, y la rapidez y radicalidad de su caída dio la medida de la desafección de los pueblos que les estaban sometidos.

Se unieron a los españoles para destruirlos y lo que sufrieron después a manos de los españoles fue menos duro que cuando los opresores eran los “americanos”. Los mapuches nunca construyeron grandes obras y no las hicieron simplemente porque nadie los pudo obligar a ello.

La inmigración posterior acentuó esta diferenciación: la introducción masiva de esclavos africanos, con su cultura sólida y diferente, la llegada de europeos, también masiva en algunos países y menor en otros, las diferencias geográficas y de producción y la mayor o menor dificultad para controlar sus territorios, contribuyeron a que las instituciones en cada país nacieran y crecieran en forma diferenciada, así como con sus propios valores políticos y estructura social e institucional.

Esta diversidad se manifiesta en la existencia y constante aparición de ideologías incompatibles intra y entre países; en que los intereses nacionales permanentes más que a los Estados, representan las preferencias de minorías sociales, económicas o regionales temporalmente dominantes; en la presencia de intereses en aguda competencia o a veces antagónicos dentro de un mismo Estado; en la diferencia, a veces radical, de proyectos políticos y sociales entre países; en la adopción de políticas económicas incompatibles con las de los demás Estados; en los cambios bruscos, radicales y frecuentes de regímenes, proyectos y políticas en uno o más países; en la toma de decisiones arbitrarias y con pretensiones supremacistas de un país o grupo de países respecto de los demás, que nos deben llevar a reconocer que nuestro sistema internacional regional es muy diverso, heterogéneo, inestable y volátil para tratarlo como un solo conjunto, y en realidad es una combinación cambiante de escenarios, agrupaciones, afinidades, cooperaciones y antagonismos.

Las tendencias “americanistas” en Chile surgen principalmente de visiones románticas de izquierda dinamizadas por ideologías anti imperialistas, que a fin de cuentas terminan siendo antinorteamericanas.

UNASUR, la más reciente de las numerosas estructuras regionales es un buen ejemplo, no ayuda efectivamente a resolver problemas como los conflictos recurrentes entre Colombia y Venezuela y se comporta más bien como marco de la alianza chavista pro Venezuela y cómplice de los comportamientos antidemocráticos de Maduro y Morales.

El colapso del castrismo y del chavismo ha suspendido por un tiempo estos devaneos recurrentes en la región y el fracaso político y económico del “petismo” en Brasil ha reducido al Foro de Sao Paulo a una camarilla marxista separada de la realidad que trata de producir coordinación entre los derrotados.

Pretender construir una estructura política, económica o de seguridad sobre la presunción de una igualdad que no existe, está mas próximo a una pesadilla que a un sueño. Parece más razonable asumir la diferenciación conservando la voluntad de construir una comunidad paulatinamente a lo largo de un lapso prolongado.

Chile no es mejor ni peor que otros países latinoamericanos, es diferente, como todos, y su gente está consciente de ello y le gusta que sea así, como lo confirman diversos estudios y que en su momento Arturo Valenzuela llegó a denominar la percepción del “excepcionalismo chileno”.

### *Las relaciones internacionales*

Hans Morgethau, el autor de la obra clásica del realismo en la política internacional<sup>156</sup> opina que “la directiva principal que ayuda al realismo político en su ruta por el horizonte de la política internacional es el concepto de *interés, definido en función del poder*”, descalificando *los motivos* y las *preferencias ideológicas*. También señala que “la identidad de intereses es la liga más segura entre Estados y entre individuos” y concluye en que “el poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre”.

Descartados los motivos políticos y la ideología, el interés nacional queda como única base para la cooperación en el conflicto y establece la lucha por el poder como forma básica de relación.

Esta teoría parece eficaz para dar cuenta de las relaciones entre Estados bien estructurados con gobiernos representativos de los intereses nacionales, como los Estados europeos y norteamericanos durante parte de los siglos XIX y XX y para Estados más nuevos con voluntad y recursos suficientes para intentar la imposición de su dominio pagando los costos necesarios. No es el caso de Chile. Muchos autores<sup>157</sup> apoyan estas ideas con matices importantes que las adecuan más a las condiciones en que funciona el

---

<sup>156</sup> Hans J. Morgenthau; *La Lucha por el Poder y la Paz*, Buenos Aires: Sudamericana, 1960, Capítulo I, Una teoría Realista de la Política Internacional.

<sup>157</sup> Robert Dahl, *The Concept of Power*; Rev. Behavioral Science, Vol. II, 1957; David Easton, *Política Moderna*; México: Letras, 1968. p. 149; Carl Friedrich, *El hombre y el Gobierno*; 1968, p. 182; Raymond Aron, *Democracia y totalitarismo*; Barcelona: Seix Barral, 1968; Harold Laswell y Abraham Kaplan; *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950, p. 75.

sistema internacional en la actualidad y a la voluntad de la mayoría de los Estados, sin embargo, es posible retener la idea de que en las relaciones entre países, los intereses son más potentes que las ideologías.

Una aproximación con mayor capacidad para dar cuenta de la realidad de *interdependencia compleja* actual es, a mi juicio, la propuesta de Harold Lasswell y Abraham Kaplan en que “*Poder es la participación en la toma de decisiones*”, en donde el poder político o económico relativo es un factor relevante pero no exclusivo y no siempre definitorio en todos los asuntos.

Así, Lasswell y Kaplan señalan que *la cantidad de poder* de un actor internacional es función de su *peso* (grado de participación en la toma de decisiones); *ámbito* (valores que puede influenciar) y *dominio* (la calidad de los influenciados), dejando abierta la posibilidad de combinaciones que producen formas de poder diferenciadas entre países respecto de diversos pesos, ámbitos y dominios.

En Latinoamérica actualmente no hay Estados de talla mundial, y los tres posibles aspirantes -México, Colombia y Brasil- tienen falencias profundas cuya solución tomará tiempo y una gran inversión de recursos de todo tipo, y aun así difícilmente alguno de ellos logrará alcanzar una diferencia de poder que los demás Estados no puedan contrarrestar por sí mismos o mediante alianzas entre sí o con Estados extraregionales.

Esto lleva a pensar que adoptar la aproximación de Lasswell y Kaplan como una estrategia política más que como una taxonomía, es más útil y realista para un Estado como Chile.

Tratar de conseguir, organizar y usar una capacidad de influencia amplia y potente en nichos definidos, parece ser una buena opción para proteger los intereses nacionales y apoyar la construcción de una región más estable e integrada, y es también una lógica que interpreta muy bien los gustos y cultura nacional. Aspiramos a influir en ciertos ámbitos y no está en nuestra cultura intentar imponer ni que se nos impongan liderazgos totalizantes ni impositivos. De la misma manera, ese tipo de políticas históricamente ha recibido el potente y terco rechazo de nuestra opinión pública. No se ve que hayan tendencias a cambios en este sentido.

*Chile: integración regional y regionalismo abierto*<sup>158</sup>

“El hecho de que la mayoría de las potencias emergentes son también los mayores poderes regionales, por ejemplo América del Sur (Brasil), el sur de África (África del Sur), el espacio postsoviético (Rusia) y el sur de Asia (India), ha llevado a algunos estudiosos a afirmar que el advenimiento de un mundo multipolar solo puede aumentar el nivel de organización - política y económica - de las regiones, fortaleciendo así una tendencia general hacia una "interacción más regionalizada del orden nacional. En consecuencia, han tendido a destacar el papel de los poderes regionales y diferentes formas de liderazgo regional como los principales impulsores de la transformación regional”.

“Otra visión señala que la aparición de la multipolaridad en realidad puede generar poderosas fuerzas centrífugas dentro de las regiones, lo que tendría efectos adversos sobre las formas conocidas de regionalismo que las agrupaciones regionales han implementado hasta el momento. Esto se aplica particular y especialmente a los países del Sur, donde las interdependencias económicas intrarregionales tienden a ser débiles”.

Estas dos alternativas se han materializado en sendas estrategias de regionalización, a saber, *la integración regional y el regionalismo abierto*. El foco aquí está en cómo los diferentes escenarios de la multipolaridad pueden afectar la estructura de incentivos que apuntalan estos dos tipos de regionalismo.

Regionalismo es un término amplio para designar una idea para *organizar un espacio regional en particular a lo largo de las “líneas políticas y económicas” definidas*.

La expresión “*regionalismo abierto*”, califica las acciones que apuntan a incrementar la interdependencia entre los países de una zona determinada, *en el marco de una tendencia hacia el libre flujo global de comercio, capital, trabajo y conocimiento* mientras que la “*integración regional*”/“*regionalización*” apunta a la independencia y autonomía regional mediante la creación de mercados regionales más o menos cerrados, protegidos, con dirección estatal y apoyada en políticas que fortalezcan la identidad regional: medios de

---

<sup>158</sup> Publicación electrónica. *La multipolaridad y el futuro del regionalismo: América Latina y más allá*. Jorge F. Garzón. Documentos de Trabajo GIGA 264/2015. Editado por la GIGA, Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área. Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.

comunicaciones dirigidos, bancos centrales coordinados, políticas de desarrollo transnacionales y políticas exteriores con componentes ideológicos determinantes.

Pese a las aparentes similitudes entre los países de Latinoamérica, los países asiáticos, históricamente mucho más diferenciados entre sí, han tenido relaciones económicas mucho más intensas que las existentes entre las naciones latinoamericanas. La causa es clara, la mayor diferenciación idiomática y cultural (determinista) queda subsumida por las similitudes políticas y económicas (elegidas) y eso se da con mayor facilidad cuando cada Estado, organizado en una estructura de regionalismo abierto, conserva su libertad para negociar con socios externos a la región si con ello obtiene ganancias y si todos los socios actúan igual, la relación intrarregional naturalmente se orientará hacia aquellas áreas en que efectivamente tratar con los socios de la región constituye una ventaja. Así, *la relación se construye y fortalece en torno a obtener ventajas y no en compartir sacrificios*, como sucede en la integración regional en que una decisión política obliga a los países a negociar preferentemente con sus socios, aunque sea perjudicial para los intereses de algunos de ellos. En esta forma se van acumulando tensiones y conflictos que terminan destruyendo la asociación.

La peculiar ubicación de Chile respecto del mundo y a la región, su conformación geográfica y topográfica y la historia del nacimiento y desarrollo de su identidad nacional han contribuido a forjar en el carácter de la sociedad un componente de excepcionalismo que valoriza y potencia el celo por su soberanía, que es bien interpretada por el regionalismo abierto y que se siente incómoda con los compromisos de la integración regional que la limitan.

Al momento de analizar la praxis de la *integración regional* otro elemento significativo es Brasil. En efecto, su resistencia a entregar soberanía y a conformar sistemas de solución de controversias de todo tipo evidencia su intención de hacer prevalecer sus intereses y conveniencias en la relación intrarregional y el traspaso de los efectos negativos de sus políticas internas hacia sus socios comerciales regionales, lo que es sostenible solo en el corto plazo.

La política de Estado brasileña, de asumir el liderazgo regional apoyado en su peso demográfico y territorial, sin atender ni resolver efectivamente sus numerosas falencias sociales, no es consistente con los rasgos que determinan el poder internacional en el siglo

en que entramos y su insistencia en proyectos con fundamentos cuestionables es un factor de riesgo regional en sí mismo y de carácter permanente.

La política exterior de Chile durante las tres últimas décadas<sup>159</sup> ha sido el *regionalismo abierto* en que nuestra inserción internacional actúa mediante una estrategia que prioriza las relaciones con los principales socios comerciales del país dondequiera que ellos se encuentren, sin una preferencia especial por ninguna región del mundo.

Para ello, la estrategia de apertura unilateral iniciada por el Gobierno Militar fue continuada mediante un activo proceso de negociaciones bilaterales, que culminó con la firma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Tratados de Libre Comercio (TLC) con: Australia 2009; Canadá 1997; Centroamérica 2002; China 2006; Colombia 2009; Corea del Sur, 2004; Cuba 2008; Ecuador 2010; EFTA 2004; EEUU 2004; Hong Kong 2014; India 2007; Japón 2007; Malasia 2014; México 2009; Panamá 2008; Perú 2009; Unión Europea 2003; Venezuela 1993 y Viet Nam 2014.

El ámbito multilateral fue reforzado y Chile participó activamente en el proceso que culminó con la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), y en la creación de la OMC (Organización Mundial de Comercio).

Parece no haber dudas de que el regionalismo abierto es una política de Estado en Chile y que permanecerá en vigor en el futuro previsible. Esta política cuenta con apoyo transversal, político y ciudadano y ha logrado establecerse con bastante solidez.

### *Chile en el Pacífico y en el Mercosur*

En el 2011 Chile se integró a la *Alianza del Pacífico*, bloque comercial de ámbito subregional conformado por cuatro países: Chile, Colombia, México y Perú, con el objetivo de “profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia Pacífico, sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte”.

---

<sup>159</sup> Abraham Quezada, Inserción internacional de Chile en la post-guerra fría, *Revista Enfoques*, Vol. VIII, N° 13, 2010.

Según la Declaración de Lima, acta de nacimiento de la organización, la intención de la alianza es “alentar la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad” de las economías de sus países, a la vez que se comprometieron a “avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”, lo que la sitúa inequívocamente en la línea del “regionalismo abierto”.<sup>160</sup>

La participación de Chile como observador en MERCOSUR (Mercado Común del Sur); de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) o en los mecanismos de concertación promovidos por UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), no alcanzan para demostrar que Chile, en algún momento, haya preferido el camino de la integración regional con los países de América Latina o América del Sur, pero muestran el pragmatismo del gobierno de Chile para no aislarse de los países de la región.

Todos los gobiernos de Chile han elegido continuar y profundizar en todos los planos la internacionalización de su economía, enfatizando la promoción de las exportaciones y la inversión.

En 1989 se creó APEC, que desde su comienzo sostuvo como orientación preferente al regionalismo abierto, descartando la opción de crear un bloque económico regional para apoyar las negociaciones multilaterales de liberalización comercial, promover la cooperación y respetar la diversidad de la región, prefiriendo como esquema de integración, un consenso no vinculante que resguardara los intereses de cada país miembro.

En la novena reunión de APEC realizada en San Francisco, Estados Unidos, en 1992, el concepto adquirió un carácter oficial, que se reflejó en la declaración titulada “*El regionalismo abierto: un modelo del Pacífico para la cooperación económica global*”, cuyo texto apunta a la creación de una región abierta, integrada por los países asiáticos y de la cuenca del Pacífico que compartan las mismas ideas, incluidos los miembros de los distintos acuerdos de integración subregionales. Con el ingreso al APEC culminó un activo acercamiento de Chile al Asia - Pacífico, iniciado en los años ochenta por el Gobierno

---

<sup>160</sup> Ver antecedentes y detalles en sitio web <http://www.the4ni.org>, Abraham Quezada, Inserción internacional de Chile en la post-guerra fría, *Revista Enfoques*, Vol. VIII, N° 13, 2010.

Militar que constituye un legado que marca el inicio de la ubicación de Chile en la modernidad del siglo XXI.

La solidez de la presencia chilena en Asia Pacífico muestra que esta región es el eje más importante de la política exterior de Chile. Así, aunque las diferencias culturales con el Oriente son profundas, las consideraciones económicas fortalecen los vínculos tanto bilaterales como multilaterales.

Por su parte, la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) definió a la política exterior como una herramienta para el desarrollo nacional, por lo que se estimó necesario alcanzar una “inserción múltiple y equilibrada” en la economía global, suscribiendo tratados de libre comercio con los principales socios comerciales del país, “que sirvieran como instrumentos jurídicos que otorgaran seguridad a nuestras exportaciones en un mundo cada vez más transnacionalizado, interdependiente y global”.<sup>161</sup>

Esta decisión llevó a rechazar dos veces la invitación a unirse a MERCOSUR, conservando la política de apertura económica y aranceles bajos y parejos, decisiones que la crisis que están viviendo Brasil y Argentina en este 2015 muestran que fueron acertadas.

En octubre de 1999, al dar a conocer su programa de gobierno, el entonces candidato Ricardo Lagos Escobar señaló: “Profundizaremos la inserción de Chile en la economía global. Seguiremos abriendo la economía y concentraremos nuestra atención en MERCOSUR e impulsaremos el libre comercio de las Américas bajo el principio del *regionalismo abierto*”.

Regionalismo abierto, libre comercio e integración preferente hacia los países del océano Pacífico parecen políticas coherentes ya establecidas y aprobadas, que forman parte de la cultura nacional de esta época.

### *Multilateralismo*

Partiendo de la racionalidad expresada por Lagos, en el sentido de que para enfrentar los riesgos de la globalización era necesario el establecimiento “de acuerdos multilaterales basados en el principio de que nadie es tan pequeño como para ser irrelevante, ni nadie es tan poderoso como para prescindir del resto”, *la política exterior buscó aumentar la*

---

<sup>161</sup> Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1999.

*capacidad de influencia de nuestro país en el proceso de toma de decisiones a nivel global.* Un hecho que vino a reforzar todavía más la llamada “opción por el multilateralismo” estuvo en el impacto mundial que provocaron los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos. La estrategia chilena en este sentido se materializó en una aproximación que involucró, al mismo tiempo, el trabajo en cuatro niveles diferenciados: global, hemisférico, regional y subregional. La participación en la Organización de Naciones Unidas y la candidatura y elección de Chile como Miembro No Permanente de su Consejo de Seguridad para el bienio 2003-2004, permitió alcanzar esa meta a nivel global. Paralelamente, la participación en los organismos del sistema interamericano (Cumbres de las Américas y OEA), fueron prueba efectiva del compromiso hemisférico y, por último, el permanente trabajo de la diplomacia nacional en instancias regionales y subregionales como el Grupo de Río, cumbres sudamericanas y el MERCOSUR, dieron cuenta de las prioridades del gobierno en dicho plano.

En el discurso al Congreso Pleno del 21 de mayo de 2005,<sup>162</sup> el mandatario señaló: “Lo multilateral cada vez es más parte de una política local, las cosas importantes que ocurren producen efectos sustanciales en nuestra patria. Aquello que tradicionalmente llamamos lo internacional, lo externo, cada vez más es parte de nuestra propia decisión interna y afecta nuestras decisiones internas. Así es el mundo de hoy, así va a ser el de mañana”.

El mismo año, pero en Nueva York, en el marco del 60° período de sesiones de la Asamblea General amplió la idea anterior, manifestando<sup>163</sup>: “Para Chile, señor presidente, el multilateralismo no es una mera categoría conceptual o un eslogan, es una realidad política, es parte de la política local cuando hay un país abierto, como es Chile, al mundo. *El interés nacional de un Estado relativamente pequeño como Chile aparece mejor protegido por un sistema multilateral eficaz, un sistema de derechos y deberes, donde vayamos en conjunto asumiendo las tareas de un orden internacional más justo y más equilibrado*”.

Podemos concluir que regionalismo abierto, multilateralismo y la concepción del poder en el ámbito internacional como *la participación en la toma de decisiones*, en un

---

<sup>162</sup> Discurso del Presidente Ricardo Lagos al Congreso Pleno de 21 de mayo de 2005, en “Una mirada larga”.

<sup>163</sup> Naciones Unidas, Nueva York, 15 de septiembre de 2005.

contexto de *interdependencia compleja* es, a mi juicio, un conjunto de políticas coherentes, bien ensambladas y practicadas con regularidad por nuestro país.

Esto pone de relieve que en este contexto de búsqueda de poder como capacidad de influencia en la toma de las decisiones internacionales, en que el poder político o económico relativo es un factor relevante pero no exclusivo y no siempre definitorio en todos los asuntos, el conjunto de políticas descritas se adaptan e interpretan bien a nuestra realidad, idiosincrasia y cultura actual.

### *Seguridad y desarrollo*

Ambas condiciones son imprescindibles y complementarias para todos los Estados. No es posible conseguir un desarrollo sólido y estable sin contar con cierto grado de seguridad de la población, el Estado y el territorio. Esta seguridad es bastante compleja de delimitar y va cambiando según se avanza en el desarrollo. La seguridad es siempre imperfecta y relativa. Por otro lado, no es posible que un Estado esté en una condición de seguridad adecuada si tiene un desarrollo insuficiente para su propia población y en comparación con sus competidores. El desarrollo, por su parte, va creando las nuevas necesidades de seguridad que conllevan la competencia internacional y la apertura de nuevas oportunidades, conflictos, riesgos y amenazas. De esta manera, según el modelo de desarrollo que cada país adopte, provendrán fuentes y actores diferenciados para cada uno de ellos.

Creo que, actualmente, si un Estado cuenta con un grado de seguridad mínimo/suficiente, puede asumir un cierto nivel de riesgos y su correspondiente inseguridad. No así a la inversa, si su desarrollo es insuficiente, la inseguridad se hará presente y limitativa a poco andar. Esa evaluación es uno de los problemas políticos más críticos de resolver.

Uno de los recursos claves para intentar la armonización de ambos elementos – seguridad y desarrollo- es la existencia de un eficaz sistema de obtención y uso de inteligencia política, estratégica, militar e industrial que permitan acotar los gastos de seguridad en beneficio de los que empujan el desarrollo. La identificación constante, profunda y certera de las intenciones, capacidades y acciones de los aliados, oponentes y

competidores es fundamental para resolver esta disyuntiva oportuna, adecuada y eficazmente.

Obviamente y debido a que las amenazas son de diferente naturaleza, prioridad, intensidad y origen en cada país, cada cual tendrá interés en las materias y en los Estados y organizaciones que afecten a sus planes y políticas. Así, cada país es un caso diferente con sus propias prioridades y esto es también válido para Chile.

La seguridad *interna* es diferente a la seguridad *internacional*. La primera es una tarea efectuada dentro de la institucionalidad que cada Estado se dé a sí mismo y dentro de límites internacionales más o menos acordados y respetados; la segunda está encuadrada en un marco elástico dado por la institucionalidad internacional que se aplica con distinto rigor según quienes sean los afectados y que en ocasiones es dejada de lado cuando uno o ambos contendores deciden resolver el desacuerdo aplicando su poder nacional que puede o no incluir la fuerza.

Chile actual tiene una combinación de desarrollo-seguridad interna suficiente para seguir su progreso sin riesgos demasiado altos; en efecto, el Estado tiene control, presencia y capacidad para proveer a sus ciudadanos, en todo el país, de todos los bienes y servicios a que lo obliga la Constitución y para mantener una situación de seguridad humana y física suficiente. No existe ninguna fuerza, grupo o banda que desafíe sistemáticamente su autoridad, más allá de cometer actos delictuales. Aun siendo un país con alta frecuencia de catástrofes naturales, el Estado ha demostrado reiteradamente que es capaz de contener los sufrimientos de las personas y de enfrentar y reconstruir los daños a los bienes y servicios a las personas. Las fuerzas policiales son capaces de enfrentar cualquier desafío armado al Estado, vencer a los transgresores y de imponer la autoridad estatal en cualquier lugar y momento que el gobierno disponga.

En concreto, las FF.AA. de Chile no tienen ningún rol protagónico en la conservación de la seguridad interna, más allá de un apoyo circunstancial y limitado a los organismos civiles. Tampoco tienen rol permanente ni protagónico alguno en las políticas de desarrollo nacional, sino tareas específicas y acotadas por la Constitución y las leyes. Ello, sin perjuicio de conservar tareas que tradicionalmente han cumplido con eficiencia como la administración del Territorio Marítimo por medio de la Dirección General del Territorio

Marítimo por parte de la Armada y tareas de construcción de caminos en áreas remotas como lo hace el Cuerpo Militar del Trabajo, del Ejército.

Su ámbito de acción queda entonces establecido por su contribución al Poder Nacional para su aplicación en la defensa externa del país y su apoyo a las relaciones exteriores de los gobiernos.

Un punto final y muy importante, en el futuro previsible Chile no entregará la responsabilidad por la defensa del país a ningún otro Estado ni conjunto de Estados. Por ahora es una actividad exclusiva y excluyente de los chilenos.

### *Características de las FF.AA.*

Las FF.AA. de los Estados modernos son conjuntos de recursos humanos, materiales y organizacionales creados para operar con autonomía en el nivel operativo, recibiendo un flujo de apoyo logístico integral desde el nivel estratégico. Cuentan con tropas con la capacidad orgánica, logística y de mando y control para efectuar cualquier tipo de tareas en que el esfuerzo humano y material organizado y coordinado sea capaz de producir los efectos requeridos, que pueden ir en un rango tan amplio como destruir a otra fuerza militar hasta rescatar personas atrapadas bajo las ruinas de sus casas. Desde distribuir alimentos en forma equitativa y ordenada, hasta destruir elementos armados fuera del control del Estado. Desde construir una pista de aterrizaje hasta destruir una ciudad hasta sus cimientos. Desde acoger y tratar niños desnutridos hasta recoger y tratar a los soldados propios y enemigos heridos de gravedad.

Como se señaló, las FF.AA., en general, pueden actuar tanto en la seguridad interna como en la seguridad internacional de los Estados.

Volviendo al caso chileno, sus FF.AA. tiene roles secundarios en la seguridad interna y en el desarrollo nacional, por lo que su rol principal se presenta en la seguridad externa, claramente asociado a la defensa del Estado, la nación y el territorio de agresiones externas y principalmente aportar una cuota importante al poder nacional dentro del marco de la política y la economía en el ámbito internacional que ya vimos que se expresa mediante una estrategia de “*regionalismo abierto*”, “*multilateralismo*” y en “*la participación en la toma*

*de decisiones*” de carácter simultáneamente regional y mundial y con una intensidad especial hacia los países de la cuenca del océano Pacífico.

En este sentido, las FF.AA. de Chile, en la actualidad y en el futuro próximo, encuentran su rol principal en el proceso de creación y uso del poder nacional en la versión de Lasswell y Kaplan, muy bien aterrizada en las expresiones del ex presidente Lagos: “*la política exterior de Chile busca aumentar la capacidad de influencia de nuestro país en el proceso de toma de decisiones a nivel global, desde la región y teniendo al océano Pacífico como escenario preferencial*”

#### *El escenario de seguridad regional y del Pacífico*<sup>164</sup>

El ordenamiento político y estratégico de la región ha evolucionado muy rápidamente en los últimos 10 años. En este breve plazo entró en decadencia terminal el esquema geopolítico organizado en el *Foro de São Paulo*, “un foro de partidos y grupos de izquierda latinoamericanos, fundado por el Partido de los Trabajadores de Brasil en Sao Paulo en 1990. De acuerdo con sus fundadores, el Foro fue constituido para reunir y coordinar la acción de las fuerzas de los partidos y movimientos de izquierda; para debatir sobre el escenario internacional después de la caída del Muro de Berlín y las consecuencias del neoliberalismo en los países de Latinoamérica y el Caribe”<sup>165</sup> que alcanzó a tener gran presencia y activismo regional. Su expresión política se organizó alrededor de UNASUR y CELAC, y su brazo económico en ALBA y posteriormente capturando MERCOSUR.

El colapso del grupo comenzó a producirse por las crecientes dificultades económicas entre sus miembros, debido a que sus gastos ineficientes, excesivos y plagados de corrupción comenzaron a afectar al comercio intrapacto y acentuados por el fin del ciclo alto de los precios de las materias primas. La asociación comercial Brasil-Argentina se ha resentido y se encuentra paralizada.

---

<sup>164</sup> Idem., 3.

<sup>165</sup> Breve histórico do foro de São Paulo; I Encontro - São Paulo (Brasil), 1990, I Declaração de São Paulo.

Por su parte, la *Alianza del Pacífico*, creada en torno al libre comercio, los equilibrios macroeconómicos y la democracia tradicional, comenzó a pasos pequeños pero constantes. El conflicto limítrofe entre Perú y Chile la restó dinamismo, pero continúa avanzando.

En estos días vemos a Brasil revisando su posicionamiento político y comercial en el mundo y al resto de sus socios aun tratando de mantener a flote –con poco éxito– el modelo económico *de unión aduanera* vigente en MERCOSUR.

En el contexto extrarregional, desde la caída del Muro de Berlín, China y EE.UU. comenzaron a tomar posiciones y armar sus estructuras estratégicas y militares para la competencia por la supremacía mundial organizada en torno al océano Pacífico.

### *Rol de las FF.AA. de Chile en el presente y el futuro próximo*

El presente y el futuro próximo presenta grandes desafíos a las FF.AA. de Chile proveyendo a los gobiernos de capacidades para potenciar su *peso* (grado de participación en la toma de decisiones); *ámbito* (valores que puede influenciar) y *dominio* (la calidad de los influenciados), potenciar su capacidad de influencia en las áreas y ámbitos que decida, que *sean susceptibles a la cooperación amistosa y participación militar de combate*. Los desafíos son grandes porque el nuevo esquema de poder mundial está construyéndose en el océano Pacífico y nos afecta en forma directamente en todos los órdenes:

- En el país: apoyar a las fuerzas de seguridad nacionales en las tareas que el gobierno aprecie necesario, como el control de delitos transnacionales o frente a organizaciones criminales con capacidades cuasimilitares, apoyar a otras instituciones del Estado en crisis y emergencias, apoyar a la conservación del medio ambiente; apoyar la Política Nacional Antártica; proveer al gobierno de una capacidad potente, versátil y multipropósito para los fines y tareas que aprecie necesario y conveniente de acuerdo con la Constitución y las leyes.

- En la región: ayudar a mantener lo más bajo posible el nivel de conflictividad violenta intra y entre Estados, esto implica ayudar y apoyar a los países amigos a mejorar su capacidades policiales y militares; promover la cooperación e interoperatividad militar

intrarregional, y participar, en el marco de la ONU, en programas de restablecimiento de la paz y control de emergencias regionales.

- En el Pacífico: participar activamente en la creación y organización del sistema de seguridad y cooperación militar; contribuir a la paz y estabilidad en la cuenca del Pacífico en el marco multilateral que se establezca; participar a las operaciones de seguridad terrestre, marítima y aérea que se acuerden colectivamente. Apoyar a las FF.AA. de los países latinoamericanos del Pacífico Oriental a incorporarse a los sistemas de seguridad y cooperación militar en el Pacífico.

- En la Organización de Naciones Unidas: ser un miembro activo del sistema, participando en sus organismos, objetivos, programas y operaciones. Participar en las operaciones de paz y estabilización de la ONU. Potenciar la presencia nacional en las actividades multilaterales aportando la dimensión de seguridad.

Podemos concluir que el rol de las FF.AA. de Chile está definido por políticas aplicadas por varios años y por sucesivos gobiernos, lo que permite pensar que se ofrece una base sólida y de mediana o larga duración.

Esta persistencia les ha permitido desarrollar sus capacidades teniendo estas funciones a la vista, y crear e incorporar doctrinas y procedimientos que les permiten interoperar con FF.AA. de países más desarrollados y también con otros con mayores déficits doctrinarios y materiales que nosotros.

Nuestra identidad, idioma y cultura regional nos ha facilitado dar apoyo a los países latinoamericanos que están ingresando al sistema de seguridad del Pacífico, en construcción.

Ni las FF.AA., ni la sociedad chilena ni los gobiernos de Chile tienen problemas existenciales respecto de su rol actual y futuro, más allá de las ocasionales iniciativas de funcionarios que actúan llevados más por sus gustos personales que por los intereses nacionales y la realidad geopolítica.

## Bibliografía

- Aron, Raymond, *Democracia y totalitarismo*, Barcelona: Seix Barral, 1968.
- Breve histórico do foro de São Paulo; I Encontro - São Paulo (Brasil), 1990, I Declaração de São Paulo.
- Dahl, Robert, *The Concept of Power*; Rev. Behavioral Science, Vol. II, 1957.
- Easton, David, *Política Moderna*, México: Letras, 1968.
- Friedrich, Carl *El hombre y el Gobierno*, Madrid: Tecnos, 1968.
- Garzón, Jorge F., *La multipolaridad y el futuro del regionalismo: América Latina y más allá*. Jorge F. Garzón. Documentos de Trabajo GIGA 264/2015. Editado por la GIGA, Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área. Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.
- Lagos, Ricardo, Mensaje al Congreso Pleno de 21 de mayo de 2005.
- Laswell, Harold y Kaplan, Abraham, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.
- Morgenthau, Hans J., *“La Lucha por el Poder y la Paz”*, Buenos Aires: Sudamericana, 1960.
- Naciones Unidas, Nueva York, 15 de septiembre de 2005.
- Quezada, Abraham, Inserción internacional de Chile en la post-guerra fría, *Revista Enfoques*, Vol. VIII, N° 13, 2010.

Débil institucionalización y problemas en el diseño de políticas públicas: la inteligencia y su impacto en la seguridad en Guatemala

*Pedro Trujillo Álvarez*

### *Introducción*

El 29 de diciembre de 1996 se firmaron en Guatemala lo que coloquialmente se han denominado Acuerdos de Paz. Con ellos se ponía fin a un conflicto interno y cruento que por más de tres décadas estuvo activo. Se cerraba “una dolorosa etapa de nuestra historia”<sup>166</sup> y se diseñaba un nuevo espacio de convivencia donde el diálogo, la democracia y otros valores universales deberían estar presentes en las relaciones sociales y políticas de esta nueva sociedad de postconflicto.

Uno de los Acuerdos<sup>167</sup>, el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), aglutinaba las aspiraciones y pactos en relación con la Policía, el Ejército<sup>168</sup> y los Organismos de Inteligencia. Era necesario refundar la primera, modernizar el segundo y generar un nuevo espacio para la tercera. Hace años, los tres habían estado tan unidos que muchas de las investigaciones que se realizaban para esclarecer ciertas actuaciones de gobierno se perdían en alguna de esas tres direcciones o convergían en lo que se vino a denominar el “aparato del Estado”, concepto difuso que no terminaba por señalar a nadie en concreto, pero que apuntaba hacia la Presidencia de la República como ente político supremo y que la mayor parte del tiempo estuvo ocupada por un militar que llegó al poder, normalmente, por medio de un golpe de Estado.

Había que cambiar ciertas organizaciones señaladas de haber realizado, en los años del conflicto, actividades poco acordes con su verdadera función o abusado de ella. Algunas, estaban llamadas a desaparecer definitivamente y otras destinadas a experimentar cambios o modificaciones en mayor o menor medida. El resultado de esa lucha de intereses

---

<sup>166</sup> De los “considerandos” del Acuerdo de paz firme y duradera (29 de diciembre de 1996).

<sup>167</sup> Otros acuerdos y antecedentes pueden consultarse en: <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm>

<sup>168</sup> Se emplea la palabra Ejército y no Fuerzas Armadas, porque la primera es la denominación oficial en Guatemala, país al que se circunscribe el trabajo.

provocó una ruptura de la institucionalidad, planificada o no, y no se llegó a contemplar ni evaluar el trascendental alcance de las externalidades negativas posteriores que generó<sup>169</sup>: incremento de la delincuencia y del crimen organizado, como más relevante. Es lo que se ha venido en denominar, racionalidad limitada.

Es decir, las consecuencias de los actos son ignoradas o mal interpretadas, ya sea por la falta de información o porque esta es incorrecta, o porque la capacidad de previsión (poder de pensamiento) es insuficiente para dimensionar las consecuencias; el manejo en el cambio de los fines es inadecuado o inexistente; y, finalmente, las acciones potencialmente efectivas pueden ser desconocidas (insospechadas) o ignoradas. Podemos etiquetar estas desviaciones de la racionalidad, postulada en la vida económica y en la teoría de elección pública, como si habláramos de humanos con "ignorancia racional" (Simon, 1995:47).

En este trabajo se reflexiona acerca de ese proceso y se evidencia cómo la extrema situación delincencial que actualmente vive Guatemala se relaciona, resultado de los cambios indicados y entre otras causas, con la falta de institucionalidad de los organismos de inteligencia y de organizaciones afines de seguridad.

### *Estado e Inteligencia*

El Estado nacional moderno se configura con una misión fundamental: edificar un espacio de seguridad y justicia para sus ciudadanos. Por ello, el único encargado del uso legal de la fuerza no es otro que el propio Estado, algo que también ocurre con la justicia y la defensa. En otras áreas, el Estado cede a la iniciativa privada (concesión o privatización) los recursos y las actividades que esta gestiona mucho más eficientemente y que no genera otros problemas que los contractuales entre las partes que son resueltos a través de la aplicación de marcos normativos internos, compromisos internacionales adquiridos y un adecuado sistema de arbitraje y de justicia.

Sin embargo, la evolución política y social en muchos países de nuestro entorno, introdujo cambios significativos en estos compromisos o "pacto social", especialmente en la segunda mitad del pasado siglo XX. Los gobernantes de turno amparados en el ejercicio

---

<sup>169</sup> De interés para el tema que nos ocupa la lectura de: Antonia Martínez Rodríguez, *La transición política*, En: [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transicion\\_politica.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transicion_politica.htm)

violento e ilegal de la fuerza mediante brutales dictaduras, dejaron claro que la seguridad se imponía a instancias del Estado y para proteger a este (razón de Estado), mientras, la ciudadanía podría continuar desarrollando otras labores que no incidieran, de cualquier forma, en aquella.

Mientras tanto, altas tasas de criminalidad y actuaciones gubernamentales con un descaro imposible de sospechar hace una década, hacen de algunos territorios espacios donde reina la impunidad y se impone el crimen organizado o la delincuencia más cruel y activa, algo que podría haber disminuido o desaparecido si se hubiese prestado atención a ciertos consejos ya antiguos: "... los hombres no ponen su afecto, por lo general, más que allá donde hay fuerza" (Tocqueville, 2005:111).

Podemos entender "...el Estado como un concepto central de la ciencia política que designa la forma de organización política por antonomasia, nacida en Europa en el siglo XVI y que ha sido adoptada posteriormente de manera universal" (Molina y Delgado, 1998:48). Teorizado por Maquiavelo, surge de la mano del concepto de soberanía y se establece como el constructo político-institucional, como la herramienta y el canal por los que se expresa la misma.

Max Weber propone una definición del Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia). De esta manera, el autor (Weber, 1968) explicita lo siguiente:

El Estado moderno es una asociación obligatoria, la cual organiza la dominación. Ha sido exitoso en buscar monopolizar el uso legítimo de la fuerza física como una herramienta de dominación en el territorio. A su fin, el Estado ha combinado los medios materiales de organización en las manos de sus líderes, y se ha expropiado toda la autonomía de los funcionarios de Estado, quienes formalmente controlaban esos medios en sus propios derechos. El Estado ha tomado sus posiciones y ahora se mantiene en el sitio más alto.

Bajo todas estas relaciones, el poder del Estado puede subdividirse en *fuerza pública* y *autoridad pública* (Thomas Fleiner-Gerster, 1988). La primera nos lleva a utilizar los

medios de coerción física: el Estado tiene el monopolio de la fuerza. La segunda reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos.

El uso de la fuerza por parte del Estado históricamente ha estado en entredicho. Ciertos gobiernos la han empleado de manera equivocada, concepto que entiende el propósito del uso de la fuerza para violentar los derechos de los ciudadanos del país o ponerlo al servicio exclusivo y preeminente de grupos de interés o de presión. Es por ello que muchos autores se han acercado al estudio del problema rechazando de plano esta forma de intervencionismo, alejada opuestamente del concepto que pretendemos expresar como visión ética y que se corresponde más con la afirmación de Robert Higg (2004:101):

Cuando yo era joven y más ignorante de lo que soy ahora, creía que el gobierno (entendido convencionalmente como el monopolio del legítimo uso de la fuerza coercitiva en un determinado territorio) realiza una función esencial, la de proteger a los individuos de las agresiones de otros, ya sean estos compatriotas o extranjeros y que esta función no puede ser ejercida por ninguna otra institución de manera exitosa.

Más adelante, el mismo autor aporta datos precisos de la crítica a ese modelo de corte intervencionista: “Según las estadísticas recopiladas por R. J. Rummel, los gobiernos probablemente fueron causantes de la muerte de cerca de 170 millones *de sus ciudadanos* entre 1900 y 1987<sup>170</sup>, y el número de muertes continuó aumentando durante los últimos quince años”.

Estos contrapuntos han hecho que actualmente hablar del poder coercitivo del Estado sea un tema poco actual e incluso tratable. En todo caso, alcanzar ese nivel necesario y suficiente de “tranquilidad” es un desafío y un reto que deben asumir las distintas administraciones. Por medio de la activación de los mecanismos necesarios las instituciones pertinentes deben de conformar la necesaria cobertura que permita realizar otro tipo de actividades productivas. Los ministerios de relaciones exteriores, defensa e interior o gobernación, junto con los servicios de inteligencia del Estado, constituyen los pilares en los que se debe de conformar la estructura que permita generar la percepción que se describe. Los tratados internacionales, los de seguridad y defensa, las medidas de confianza

---

<sup>170</sup> Nota incluida en el texto de referencia: R.J. Rummel, *Death by Government*, New Brunswick, N. J.: Transaction, 1994, p. 4.

interinstitucionales, los tratados de extradición y otros marcos similares, conforman ese abanico de posibilidades con las que cuenta un gobierno para generar el clima deseado.

Cualquier Estado debe meditar acerca de la necesidad de establecer la superioridad de información como un multiplicador de la fuerza de que dispone o de la potencialidad de generarla. El viejo adagio de que “quien tiene la información tiene el poder”, sigue vigente, aunque haya admitido matizaciones y agregados. Es por ello que el Estado, para cumplir su principal misión, requiere de una organización que proporcione inteligencia a los decisores públicos. “Cuando el Estado renuncia como Estado a su capacidad para reprimir las amenazas, entonces pierde su razón de ser de un Estado” (Schirmer, 2001:1).

### *Institución e institucionalidad*

Diferentes maneras hay de abordar el tema de la institucionalidad. De forma amplia, hay quien habla del institucionalismo normativo, de la elección racional, institucionalismo histórico, empírico, internacional y social (Guy, 2003:37-39).

No se trata de entrar a debatir cuál de ellas, u otras que se puedan presentar, debe erigirse como conductora de la reflexión que se hace, sino más bien detectar espacios comunes que lleven a la definición o al entendimiento del concepto institución<sup>171</sup>. Sea cual sea la teoría o escuela en relación con la institucionalidad, aparecerán unas u otras características diferenciadoras:

1. Es un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno.
2. Reúne un conjunto de normas, reglamentos, supuestos, valores y rutinas.
3. Puede o no contar con una estructura formal.
4. Trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos.
5. Tiene cierta estabilidad a través del tiempo (durabilidad).
6. Afecta al comportamiento individual.
7. Entre los miembros de la institución, debe haber cierto sentido de valores compartidos.

---

<sup>171</sup> Una interesante visión en Cristina Zurbriggen, [En línea], “El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26, número 1, 2006. En: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004)

Otro interrogante que surge es la diferencia entre organización e institución. Aunque no existe una clara respuesta en este terreno a pesar de esfuerzos como los de Habermas, sí parece oportuno, a los efectos de contar con un referente, establecer una diferencia. Es por ello que entenderemos como organización el conjunto de normas, leyes, procedimientos e incluso espacio físico que contiene un determinado “espíritu”, el de la institución<sup>172</sup>. Parece oportuno separar el espacio metafísico del puramente estructural, en orden a poder realizar diferencias que nos permitan comprender mucho mejor la temática que se plantea. North lo resume de la siguiente forma:

Las instituciones son concepciones humanamente limitadas que estructuran la interacción política, económica y social. Están conformadas de limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), y de reglas formales (constituciones, leyes y derechos de propiedad). A lo largo de la historia, las instituciones han sido concebidas por los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre que produce el cambio (North, 1991:97).

Si las instituciones son artificios humanos que limitan la estructura política, económica y la propia interacción social, está claro que las instituciones han sido creadas para reducir la incertidumbre de la acción humana, para facilitar la toma de decisiones. Hecha esta salvedad, estamos en condiciones de poder hablar separadamente de organización, como el conjunto de actuaciones que establecen las bases para poder generar la institución. Es por ello que, esta última, tiene una estabilidad y trascendencia en el tiempo y afecta el comportamiento individual, en tanto en cuanto genera una forma de actuar y valores que se convierten en práctica habitual entre los que conforman la organización y promueven institucionalidad.

De las características antes indicadas, algunas parecieran ser más representativas. Así, para March y Olsen las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones. También los mismos autores (1989: 161) señalan que los comportamientos serán “intencionales pero no voluntarios” cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones. Esta relevancia en los valores, producto de las normas y prácticas de la organización generan una institucionalidad propia que refleja notablemente

---

<sup>172</sup> Aunque como ya se ha indicado puede haber instituciones no formales.

la institución. Es posible que se aprecien estos aspectos de forma más pronunciada tanto en las fuerzas armadas como en otras de seguridad del Estado, si bien no es característica privativa de ninguna de ellas.

Sin ánimo de ser deterministas ni darles un valor absoluto, es necesario comprender y establecer el marco de referencia social del país que se quiera evaluar, de forma que: “Algunas normas comunes -reciprocidad, honestidad, cooperación- que son importantes para los actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización” (Guy, 2003:55).

Por consiguiente, sociedades con valores determinados, muchas de ellas producto de procesos de cambio, transformación o transición de regímenes autoritarios a democracias o de procesos de postconflicto, impregnarán sus organizaciones de normas y valores producto de esa pseudocultura instalada en las personas durante los años precedentes. Muchos de estos valores (antivalores), por supuesto que serían antagónicos a aquellos que pudieran generar una mejor institucionalidad. En todo caso, la cultura es una variable importante, pero no absoluta.

### *El caso guatemalteco*

En países en proceso de consolidación o de transición de dictadura o conflictos internos hacia la democracia, la inteligencia desempeña un papel primordial. Guatemala, como otros países del entorno, contaba en épocas pasadas con instituciones de inteligencia al servicio del poder absoluto de un Estado centralizado dirigido por militares golpistas o más tarde, con el advenimiento de la democracia, en organizaciones que nunca se tuvo la certeza de que sirvieran a los intereses generales y sí a ciertos sectores de poder difuso<sup>173</sup>. Lo que está fuera de cuestionamiento es el alto grado de institucionalidad de ciertas estructuras: inteligencia y fuerzas de seguridad, entre ellas, observándose claramente aspectos ya citados que conforman una institución: normas y reglamentos, valores, estructura formal, trascendencia a las personas, estabilidad, etc. La firma de los Acuerdos de Paz persiguió reconvertir al ejército, refundar la policía y modificar sustancialmente los

---

<sup>173</sup> Más información en IEPADES (2000). Inteligencia Policial. Compilación de textos. Guatemala. Conferencia número 1: Estructura de Inteligencia en Guatemala. Los trabajos siguientes reportan la situación de la inteligencia en el resto de países centroamericanos.

servicios de inteligencia: “La finalización del enfrentamiento armado ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones...”<sup>174</sup>

El AFPC recoge los cambios que deben hacerse. Dedicó un apartado específico a la información e inteligencia y, dentro del mismo, limita la actuación de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (art. 47), promueve la creación de un Departamento de inteligencia civil y análisis de información dependiente del Ministerio de Gobernación (art. 48), crea la Secretaría de análisis estratégico directamente dependiente del Presidente de la República, como órgano de información y asesoramiento (art. 49)<sup>175</sup>, separa funciones entre los órganos anteriormente citados (art. 50), compromete al gobierno para que impida la existencia de redes o grupos que realicen cualquiera de las funciones citadas en el articulado en relación con la información y la inteligencia (art. 51) e insta al Congreso a que promulgue una ley de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado (art. 52, a) y otra que regule el acceso a información respecto de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional (art. 52, b).

En una segunda parte titulada “archivos” y en dos artículos más (53 y 54), ordena la transferencia de información disponible en dependencias del Estado, cualquiera que sea el formato, al Ministerio de Gobernación o al de Defensa si es información relacionada con la defensa de la soberanía o de la integridad del territorio. Finalmente, incita a la tipificación del delito de tenencia de registros y archivos ilegales de información pública sobre habitantes de Guatemala. En una dirección más específica, reduce el Ejército en un 33% de sus efectivos y progresivamente le marca una disminución del presupuesto hasta llegar a un máximo del 0,66% del producto interno bruto (PIB). A todo lo anterior hay que añadir ciertas reformas constitucionales, entre las que es importante citar la del artículo que modifica la misión de la institución militar, con la finalidad de reducir su campo de actuación. El reto en ese momento estuvo en promover el cambio de un modelo en funcionamiento, organizado e institucionalizado a otro nuevo o diferente.<sup>176</sup> Pareciera que muchos pensaban que la sola activación de una nueva o distinta organización, como podría ser la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) o la sustitución del Estado Mayor

---

<sup>174</sup> Acuerdos de paz firme y duradera, 29 de diciembre de 1996.

<sup>175</sup> Una descripción más detallada en Cuadernos de IEPADES n. 1, p. 66.

<sup>176</sup> En relación con este cambio y cuál era la situación en esos años se recomienda la lectura de Jennifer Shirmer, *Inteligencia militar. En Intimidaciones del proyecto político de los militares*, Guatemala: Serviprensa C.A., 2001, Capítulo 7.

Presidencial (EMP), órgano que generaba inteligencia y servía, en teoría, para proteger al Presidente y su familia, por la actual Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia (SAAS), era sencillamente cuestión de cambiar una por otra. Existía presión de organizaciones de la sociedad civil, con un alto grado de afinidad con partidos políticos de una izquierda tradicional, que insistentemente reclamaban el cumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz.

A finales de 1996 se comienza a reestructurar la orgánica de la inteligencia en Guatemala. La nueva organización, de concepción civil, es presionada por colectivos sociales para que no permita el ingreso de militares y la legislación le prohíbe realizar operaciones encubiertas, quedándose, teóricamente, en el ejercicio de una labor de mera recopilación de información pública y la generación de resúmenes de prensa e informes de inteligencia de alcance limitado. La Secretaría de Análisis Estratégico se creó con la finalidad de proporcionar información al Presidente de la República y, con el tiempo, asumir determinadas labores realizadas, en aquel entonces, tanto por la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (DIEMD/DIEMDN) como por el Estado Mayor Presidencial (EMP).

En este punto es necesario prestar especial atención a la constitución guatemalteca. En su artículo 244.- Integración, organización y fines del Ejército, indica: “El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior”. Esta especificidad de su misión es única en América continental y requiere de una reflexión meditada por la trascendencia que tiene.

Hay quienes opinan que las Fuerzas Armadas deben reservarse para cumplir misiones tradicionales. Otros estiman que estos cambios no han sido generados por todo el hemisferio latinoamericano, sino que sencillamente se han impuesto y en ello radica parte del fracaso en la discusión e implementación<sup>177</sup>. La no inclusión de la policía en el texto

---

<sup>177</sup> Daniel Fisk, subsecretario de Estado de EU para Asuntos del Hemisferio Occidental, recomendó, mientras que en Honduras se llevaba a cabo la V Ronda de Negociaciones del CAFTA, que los países de la región emprendieran una profunda reforma de sus Ejércitos para enfrentar al terrorismo y el crimen internacional. Informe Regional: América Latina (2004). Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. FLACSO (p. 56).

constitucional<sup>178</sup> pareciera no ser un olvido del legislador, como se ha pretendido argumentar. Sencillamente, las atribuciones en relación con la seguridad interna y externa les fueron adjudicadas al Ejército y, por extensión, la inteligencia necesaria para poder enfrentar los retos y desafíos que ello representa. Esta particularidad no ha sido modificada en la constitución política, a pesar de ser una voluntad expresamente indicada en los Acuerdos de Paz (concretamente en el AFPC) y de haberse celebrado un referéndum para modificar ciertos artículos cuyo resultado fue un “no” al cambio<sup>179</sup>.

Consecuencia de todo ello, lo que existe de forma permanente en el discurso y en el ambiente político-social, es una pugna entre la necesidad de evolucionar hacia una estructura que se estima más eficiente y necesaria y la realidad de una constitución política que no lo permite o, al menos, ralentiza o dificulta el proceso, aunque en ocasiones supone un valladar contra el que se estrellan gran parte de las propuestas. Hasta que el cambio constitucional no ocurra, es muy probable que no se pueda avanzar en la dirección indicada, es decir, separar las funciones de la Policía y de la Fuerzas Armadas y, a partir de ese momento generar un modelo de inteligencia de Estado en el que converjan otras entidades que recaben información o generen inteligencia, siempre dentro de un marco legal adecuado.

#### *Las consecuencias: incremento de la criminalidad y de la seguridad privada*

Las externalidades negativas más visibles de ese cambio de organización y desaparición de la institucionalidad en relación con la inteligencia son, sin duda, el incremento de la criminalidad y el de las compañías privadas de seguridad.

La primera, por la ausencia de capacidad técnica de investigación, falta de inteligencia criminal y ausencia de una policía eficiente. La segunda, como respuesta a que el Estado dejó espacios vacíos en la seguridad preventiva y, necesariamente, el mercado corrigió ese desequilibrio. Ambos son un botón de muestra de cómo a mediano plazo pueden verse afectadas sociedades en proceso de transformación si no se presta una

---

<sup>178</sup> La Constitución únicamente hace referencia a la Policía en el artículo 259 y es para referirse a las Policías locales o del municipio.

<sup>179</sup> Información en detalle en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Guate/ref99.html>

especial atención a la importancia de generar el cambio dentro de ciertos límites donde la institucionalidad se conserve.

### *Incremento de la criminalidad*

Los órganos de inteligencia no se han desarrollado y, como consecuencia, han surgido o se han potenciado debilidades y vulnerabilidades, muchas de ellas por medio de actuaciones muy concretas como la que ha reducido los presupuestos. Esta ha sido una de las razones por la que las instituciones encargadas de la seguridad pública no han sido lo eficaces que se hubiese deseado. Además, es necesario añadir la reducción de los efectivos del Ejército en 33%, -posteriormente ampliada en 2004 en 50% sobre el resultado de la primera- y la creación de una Policía Nacional Civil con algunas condicionantes que, tras ser formada y entrenada, incluso por aquellos funcionarios de Naciones Unidas que trabajaron en los lineamientos generales, no ha dado el resultado esperado.

Parece oportuno indicar y enfatizar que el Estado podría contar con los elementos necesarios para poder cumplir su misión principal, sin embargo, las preocupaciones inmediatas de los gobernantes, de las fuerzas políticas y de la propia sociedad civil, han sido otras. No estamos por consiguiente ante un Estado fallido, en el sentido de que no es capaz de hacerse con los controles propios del ejercicio de la política, sino que es un Estado que ha hecho caso omiso de parte de sus obligaciones y optado por dedicarse a otras cuestiones que han dado como resultado las estadísticas antes indicadas. Aunque el resultado final sea idéntico, es decir, no existe un control del territorio ni una aplicación del poder coercitivo, la razón del porqué ocurre es lo que se pretende destacar. Esta idea es puesta de manifiesto en algunos informes:

“Existe una salvedad sustancial: las violaciones no obedecen en su inmensa mayoría a la acción deliberada y planificada del Estado, sino a la incapacidad (o, a veces, la falta de voluntad política) para asegurar la plena vigencia del Estado de derecho y el monopolio de la fuerza del Estado” (Inseguridad pública: El negocio de la violencia, p.1).<sup>180</sup>

Un último aspecto a abordar es el incremento significativo no solo del crimen organizado y la narcoactividad, como añadido a la criminalidad común, sino el de las

---

<sup>180</sup> Tomado de: Informe sobre la Democracia en América Latina 2004. PNUD, p. 112.

pandillas delincuenciales o maras. El documento “Crimen y violencia en Centroamérica” (2011-ii), recoge lo siguiente:

Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70.000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15 por ciento de los homicidios se relacionan con las maras).

### *Seguridad privada*

Ante la falta sentida de seguridad pública, la seguridad privada se ha incrementado y ocupado puestos y asumido funciones que no son habituales en otros países. Como se ha indicado, después de la firma de la paz la mayor parte del presupuesto y la confianza institucional se derivó hacia otros sectores alejados de la inteligencia, la seguridad, la defensa y la justicia. A la vez que se modifican/disuelven algunas instituciones y se proponen nuevas formas de organización y distribución de funciones para el ejército y la policía, se compromete la disolución de algunos cuerpos militares y la desmovilización de las fuerzas combatientes, además de la sustitución de los órganos de inteligencia. En ese ambiente de cambio o amplia reestructuración, las empresas de seguridad encontraron un importante nicho de mercado que el Estado dejó vacío, centrado en la falta de protección y aseguramiento de las garantías y libertades de los ciudadanos (seguridad preventiva).

Muchos de los militares en retiro o desmovilizados pasaron a ocupar puestos como gestores de empresas de seguridad o se integraron en las mismas como policías (vigilantes). La situación actual hace que el número de personas dedicadas a la seguridad presente un contraste interesante: treinta y cuatro mil (34.000) policías nacionales civiles, más de veinte mil militares y un número no determinado de guardias de seguridad privada cifrado entre 60 y 100 mil efectivos<sup>181</sup>. Ese desbalance y descoordinación entre la seguridad pública y privada es un reflejo de la dejadez que se viene indicando. La seguridad privada ha llegado a estar presente en prácticamente cualquier espacio de la dinámica público-social.

---

<sup>181</sup> El informe Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica. FLACSO. Secretaría General, indica que son alrededor de 60.000 (p. 326). Ver: <http://noticias.com.gt/nacionales/20100405-agentes-seguridad-privada-superan-numero-agentes-pnc.html>

Entre 1966 y 1995, el número de compañías de seguridad privada era de 29. Sin embargo, tras la firma de los Acuerdos de Paz (1996) se produce un importante incremento que las eleva, según datos disponibles, a 162 (a mediados de 2015) entre autorizadas con licencia o por medio de acuerdo gubernativo o ministerial, sin tener en cuenta muchas consultoras de seguridad que no se incluyen en esa cifra al actuar como empresas no contempladas en el marco legal existente.<sup>182</sup>

Por lo demás, muchos de los propietarios de empresas de seguridad han estado estrechamente relacionados, de una u otra forma, con los gobiernos de turno. Los jefes de seguridad de los candidatos ganadores durante dos campañas electorales terminaron ocupando la jefatura o siendo altos asesores de los servicios de protección presidencial, además de incluir en la plantilla oficial como agentes a personal de su confianza. En otros casos se contrata a la compañía de seguridad como “devolución” del favor prestado en procesos previos a llegar al poder.<sup>183</sup>

La administración Oscar Berger (2004-2008) contó en los primeros años de gobierno con un importante asesor incluido en los niveles más elevados de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad. El gobierno de la UNE (2008-2012) tuvo como director del mismo departamento a un empresario de seguridad hasta principios de septiembre de 2008 en que fue destituido y acusado de espionaje al Presidente; como jefe de los servicios de inteligencia (SAE) a otro (destituido el mismo día por el mismo escándalo) y como importante cargo de gobernación encargado de resolver casos de secuestro y otros similares, a un tercero.

Por si no fuera suficiente, esa red mercantilista que cubre la Administración Pública soporta otra que en muchas ocasiones se confunde con ella misma: la venta y tráfico de armas y municiones. Muchas de las empresas de seguridad que operan en el país tienen, entre sus negocios corporativos, otros de venta de armas y municiones.<sup>184</sup> “En general estas

---

<sup>182</sup> Según datos del Ministerio de Gobernación en: [http://www.digessp.gob.gt/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=652&Itemid=316](http://www.digessp.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=652&Itemid=316)

<sup>183</sup> A modo de ejemplo ver: <http://www.republicagt.com/seguridad-y-justicia/gobernacion-q184-7-millones-de-sobrevaloracion-en-videovigilancia/>; en: [http://mingob.gob.gt/digessp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=707:cuatro-denuncias-por-servicio-ilegal-de-seguridad-privada&Itemid=123](http://mingob.gob.gt/digessp/index.php?option=com_k2&view=item&id=707:cuatro-denuncias-por-servicio-ilegal-de-seguridad-privada&Itemid=123); en: [http://www.digessp.gob.gt/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=815:operativo-contra-servicios-ilegales-de-seguridad-privada&Itemid=123](http://www.digessp.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=815:operativo-contra-servicios-ilegales-de-seguridad-privada&Itemid=123)

<sup>184</sup> “En relación al mercado legal, existen más de 100 empresas de compraventa de armas y municiones ....”. Según el Departamento de Control de Armas y Municiones, se encuentran registradas 55 empresas de

empresas son identificadas como uno de los principales nodos de desviación y rotación de armas al ámbito de la ilegalidad” (armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 332).

Además, los costos agregados de inseguridad<sup>185</sup> que deben soportar las empresas son tan elevados que muchas optan por dejar de operar o instalarse en otro lugar fuera del país<sup>186</sup>. En el caso Centroamericano, los gastos cuantificados, producto de los pagos que llevan a cabo las empresas son, según algunos informes,<sup>187</sup> superiores a los 530,000 millones de dólares para 2013 (PPP) Es decir, entre el 3% y el 19% del producto interno bruto -según el país- y, consecuentemente, esas cantidades incrementan el precio de los precios de los bienes comercializados e inciden en la competitividad. Es por ello que las cargas más pesadas recaen sobre las clases menos favorecidas que optan o por no contar con el grado de seguridad deseable para poder emprender otras actividades o por desviar parte de sus ingresos hacia ese rubro. Dicho de otra forma, la seguridad se convierte en un bien que puede ser disfrutado únicamente por quien dispone de recursos para ello, aunque se hayan pagado impuestos que debieran haberse dedicado a satisfacer esa necesidad.<sup>188</sup>

### *Buscando un modelo*

La ausencia de la necesaria institucionalidad pareciera ser el punto de debate a partir de 2003, y más contundentemente del 2005, cuando algunos actores políticos y grupos organizados de la sociedad civil tomaron conciencia del importante vacío existente en inteligencia y las consecuencias ya descritas en materia de seguridad<sup>189</sup>. La inoperatividad del modelo de inteligencia y, como consecuencia, el incremento de la delincuencia interna,

---

compraventa de armas y municiones en la ciudad capital y 87 en los departamentos, asimismo, está registradas 10 armerías (negocios de reparación de armamento) en la ciudad capital y 4 en los departamentos”. (*Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, p. 271).

<sup>185</sup> Véase *Crimen y violencia en Centroamérica (2011)*

<sup>186</sup> El informe: Conde, E. Balselles (2006), *El costo económico de la violencia en Guatemala*, Guatemala City: United Nations Development Programme Office in Guatemala, estima el costo de la violencia en el país como el 7.3 del PIB, ó 2.4 billones de dólares de EUA.

También *Business costs of crime and violence* en: En: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

<sup>187</sup> Global Peace Index 2014

<sup>188</sup> Al respecto: Tesis de graduación de la Universidad Landívar (Guatemala, 2010): *La Seguridad Privada en Guatemala: Ventajas y riesgos para la seguridad pública*, Morelia García Arriaza.

<sup>189</sup> Bernardo Arévalo de León, (editor) (2002). *Hacia una política de seguridad democrática*, especialmente a partir de la p. 223. El proceso legislativo que se describe en el trabajo, tiene sus antecedentes en este estudio.

del crimen organizado y de las compañías privadas de seguridad, propició un clima de debate que junto con las propuestas de sectores organizados de la sociedad civil, promovieron un nuevo marco legal para generar la necesaria institucionalidad en los organismos de inteligencia del Estado.

A ese orden de cosas responde la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil<sup>190</sup>, y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad<sup>191</sup>, entre las más importantes. La ley de inteligencia civil crea la dirección del mismo nombre (DIGICI) y abre una nueva etapa en el Ministerio de Gobernación (Interior) quien cuenta, desde ese momento, con un órgano específico capaz de generar inteligencia para prevenir y, en su caso, combatir el crimen organizado y la delincuencia común. Aunque nacida casi sin presupuesto (1,3 millones USD), comienza su andadura real a finales de 2007. La ejecución presupuestaria para 2008, fue de aproximadamente 2,7 millones USD<sup>192</sup>, con una plantilla de alrededor de cien civiles y treinta policías. Actualmente (2015) cuenta con 12,9 millones USD, aunque es todavía una estructura en ciernes y proceso primario de organización.

Cada periodo de cuatro años de gobierno ocupan el cargo varios secretarios (lo que denota poca institucionalidad) y es de destacar la ausencia de un modelo definido y regulado de carrera de sus integrantes, que son contratados/despuestos con absoluta discrecionalidad. A pesar de todo, pareciera que hay una positiva evolución que apunta con esperanza al futuro.

El secretario de los servicios de inteligencia del Estado es nombrado por el Presidente y no por el Congreso, lo que puede llegar, como de hecho ha ocurrido, a no “ser plenamente aceptado” por la comunidad política que está ausente del nombramiento y no se siente corresponsable con el compromiso que se contrae ni con la importante misión a cumplir. Aunque se habla de la carrera profesional de los integrantes de la organización -catalogados como dentro del “Servicio Exento”- es decir, los procesos de reclutamiento, selección y contratación, quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE), antes SAE, el sistema de contratación se sigue haciendo por medio de contratos prorrogados anualmente, lo que no genera garantía de permanencia y deja vulnerables a los sujetos de la organización. Algo similar ocurre con el resto de derechos y obligaciones y

---

<sup>190</sup> Guatemala. Decreto número 71-2005 de 12 de octubre de 2005.

<sup>191</sup> Guatemala. Decreto número 18/2008, de 11 de marzo de 2008.

<sup>192</sup> Al tipo de cambio (Q7,6 por dólar) actual.

terminará por no generar ese conjunto de valores que configuran, entre otras cosas, una institución.

Hay que recordar la frecuencia en las rotaciones del personal directivo y ejecutivo con cada gobierno y su impacto en la institucionalidad. Desde 1996, la SIE ha tenido una veintena de directores (secretarios), media superior a uno por año.

Otro marco legal: La Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad, desarrolla el modelo y pretende armonizar la “competencia” por la inteligencia. Con este espíritu crea la SIE y consolida la dirección de inteligencia civil y la militar. Además, aporta algunos avances interesantes, tales como la creación del consejo nacional de seguridad (art. 8); la “carrera profesional del sistema nacional de seguridad (art. 14), la “carrera en el sistema de inteligencia del Estado” (art. 30); la del instituto nacional de estudios estratégicos en seguridad (mismo articulado); la comisión legislativa específica de asuntos de seguridad nacional y de inteligencia (art.33) y otras cuestiones de importancia. No obstante, genera un entramado orgánico y de coordinación interinstitucional difícil de poner en marcha, cuando dos de ellas dependen de ministerios diferentes y la tercera es un órgano autónomo con nivel ministerial. No es hasta junio del 2011 que se publica el reglamento de la ley citada (Acuerdo Gubernativo 166-2011) que especifica y detalla las funciones de los distintos órganos, e incluso agrega algunas precisiones que pueden crear confusión en la preeminencia en el sistema que la propia ley confería a la SIE.

El “Libro Blanco de la Seguridad” se presentó en julio 2015 y contiene aspectos muchos más precisos que se van construyendo con el tiempo e incluye la referencia a la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas (septiembre, 2014) y a la Política Nacional de Defensa (2013).

En definitiva, el marco normativo propone un modelo (aún por desarrollar e implementar) y genera sustanciales avances, aunque no está claro si alcanzará los resultados esperados o, sencillamente, será una primera fase de un proceso más largo y con otras etapas posteriores. Es importante que se haya tomado conciencia de la necesidad, y del error sistemáticamente cometido, pero las cuotas de poder existentes y los intereses sectoriales, impiden el avance a mayor velocidad. El mero marco legal no genera institucionalidad, es necesario impregnarlo de valores y formas de actuar y esperar que con

el tiempo desaparezcan estructuras disfuncionales y sea posible causar otras externalidades distintas a las que ahora se presentan.

### *Conclusiones*

La institucionalidad, es decir, la consolidación de cualquier organización de forma que proyecte valores y sus componentes se vean imbuidos de ellos, es un factor clave en cualquier sociedad. Mucho más importante en la medida que la organización responda al interés general o colectivo y sobre todo que afecten a las necesidades más básicas del ser humano, entre las que se encuentran la seguridad y la defensa.

Es por ello que la institucionalidad de los organismos de inteligencia del Estado es de tan importante trascendencia que la falta de la misma genera consecuencias negativas de dimensiones imprevisibles, seguramente influidas por la historia reciente del país, su conflictividad, índice de violencia, papel de otras entidades de gobierno y una serie de circunstancias conexas.

Del análisis anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En sociedades en transición, es necesario prestar una especial atención a mantener, a toda costa, la institucionalidad, al menos las de organizaciones claves para el buen funcionamiento del Estado. Entre estas hay que señalar la inteligencia e instituciones de seguridad y defensa.

- Es necesario estudiar el ritmo al que se debe emprender el cambio de organización de forma que siempre será mejor evitar vacíos importantes y dilatar el proceso en beneficio del mantenimiento de la institucionalidad.

- Las externalidades que se pueden producir -de llevar a cabo cambios que no contemplen lo anterior- no solo son imprevisibles, sino que pueden generar dramáticas consecuencias por periodos prolongados de tiempo, además de costos políticos, económicos y sociales de grandes dimensiones.

- Es preciso, antes de emprender reformas, revisar los marcos legales constitucionales para comenzar, justamente, por los cambios vitales que sean necesarios. De no hacerlo, el resto de modificaciones puede quedar en intentos sin impacto real.

▪ La implicación del individuo, del ciudadano del país, en generar institucionalidad, exigirla y promoverla es un factor clave que puede acortar los plazos del proceso de cambio. No se puede esperar a que sea algo que “desde arriba se promueva”, sino que tiene que generarse en la propia dinámica política, social e individual.

▪ Finalmente, el objetivo a buscar es promover la institución como conjunto de normas, valores y principios que promueven un determinado comportamiento, algo que va más allá de la propia organización y que realmente sustenta el buen funcionamiento de la misma.

## Bibliografía

Arevalo de León, Bernardo (Editor), *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Documentos finales. Guatemala: Magna Terra editores, 2002.

Arriagada, Irma (2001), *Seguridad y violencia en América Latina*. En: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegarriagada.pdf>

Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Shifter, Michael, *La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. En: [http://psiquired.com/VIOLENCIA\\_DE\\_GENERO/VIOLENCIAAMERICLATINA YCARIBE.pdf](http://psiquired.com/VIOLENCIA_DE_GENERO/VIOLENCIAAMERICLATINA YCARIBE.pdf)

Crimen y violencia en Centroamérica. En: [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf)

El negocio de la violencia. Centro de Estudios de Guatemala. En: <http://www.fundadesc.org/documentos/InseguridadPublicaCEG.pdf>

Fleiner-Gerster, Thomas, *Théorie générale de l'Etat*, Paris: PUF, 1986.

Hernández Millán, Jairo y Jimenez, Luis Emilio (compiladores), *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*, FLACSO. En: [www.hemisferio.org](http://www.hemisferio.org)

Higgs, Robert, *Against Leviathan. Government power and free society*, USA: The Independent Institute, 2004.

- IEPADES. Varios autores, *Inteligencia policial. Compilación de textos*, Guatemala: Amalia editorial, 2000.
- March, J.G. y Olsen, J.P., *Rediscovering Institutions*, Nueva York: Free Press, 1998.
- McCleary, Rachel M., *Imponiendo la Democracia: Las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*, Guatemala: Artemis Edinter, 2003.
- Molina, Ignacio y Delgado Santiago, *Conceptos fundamentales de ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- North, Douglas, "Institutions", en *Journal of Economic Perspective*, volume 5, number 1., 1991.
- Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, España: Gedisa S.A., 2003.
- PNUD, Crimen y Desarrollo en Centroamerica (*Crime and Development in Central America*). Atrapados en una Encrucijada (mayo 2007), PNUD.
- Shirmer, Jennifer, *Intimidaciones del proyecto político de los militares*, Guatemala: FLACSO, 2001.
- Simon, Herbert. Bounded Rationality and organizational learning, en *Organizations Science*, vol. 2, number 1, Special Issue: organizational Learning: paper in honor of (and by) James G. March.
- Weber, Max, *Economy and Society*, Volume 3, New York: Bedminster Press, 1968.

## CONTRATAPA

“

es evidente que la democracia, la transparencia, la influencia política, la justicia y el poder –solo por mencionar algunos- son conceptos que están siendo redefinidos y analizados en el marco de un proceso de globalización (también entendido como mundialización) que a su vez está profundamente relacionado con las demandas sociales cada vez más exigentes y un entorno político internacional de consecuencias locales, todo lo cual sin duda afecta tanto a la seguridad, como a la defensa.

En este contexto cambiante, cabe preguntarse ¿cómo afecta o influye esta transformación del escenario internacional en el rol que cumplen los ejércitos latinoamericanos? ¿Qué transformaciones, adaptabilidad y/o misiones tradicionales han debido sufrir mutaciones o –por el contrario- se han reforzado permaneciendo intactas en su

”

fin último?