



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

www.politicayestrategia.cl

Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos

Revista Política y Estrategia

Nº 140 – JULIO – DICIEMBRE 2022

Artículos

ELECTORAL ARENA: ELEMENTS FOR A STRATEGIC MODEL OF
PARTISAN BEHAVIOR AND ELECTORAL PERFORMANCE

André Rehbein Sathler Guimarães
Valdemir Pires

ANÁLISIS DE MODELOS MATEMÁTICOS APLICADOS A LA LUCHA
CONTRA EL TERRORISMO Y LOS EXTREMISMOS VIOLENTOS

José Lorenzo-Penalva Lucas

RELACIONES CIVILES-MILITARES EN AMÉRICA LATINA:
PECULIARIDADES, LECCIONES APRENDIDAS, APRENDIZAJES EN
CURSO, PROPUESTAS

José Manuel Ugarte

DEVELANDO RETOS PARA LA DEFENSA ESTATAL: CASO
SURAMERICANO 2010-2030

Fulvio Queirolo Pellerano

EL PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO Y LA “QUESTÃO
AMAZÔNICA”. (I). LA ESCUELA GEOPOLÍTICA CLÁSICA. DE LA
“AMAZONIA LEGAL” AL TRATADO DE COOPERACIÓN
AMAZÓNICA (TCA/OTCA). ESTADO SOBERANO VS.
COMUNIDAD INTERNACIONAL

Patricio Carvajal Aravena

HUMAN RIGHTS AND THE PROTECTION OF CIVILIANS IN UN
PEACE OPERATIONS

Gabriel Guerrero
Sybil Rhodes

Estudios

LA MÁS GRANDE AMENAZA DE SEGURIDAD
INTERNA PARA ESTADOS UNIDOS

Patrick Paterson

Dossier

ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD DE
LOS ESTADOS UNIDOS (NSS)

INFORME PRESENTADO ANTE EL XX
CONGRESO NACIONAL DEL PARTIDO
COMUNISTA DE CHINA

Reseñas

THANK YOU FOR BEING LATE
Bernardita Alarcón Carvajal





REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

www.politicayestrategia.cl

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- ☆ Artículos ☆
- ☆ Estudios ☆
- ☆ Reseñas ☆
- ☆ Dossier ☆

N°140

**JULIO – DICIEMBRE
2022**

Esta La Revista Política y Estrategia es una publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Fundada en 1976 posee un carácter bianual. Su línea editorial está centrada en todos aquellos tópicos pertinentes y relevantes relativos a la Seguridad y Defensa con efectos a nivel nacional, regional y mundial, entre los que se encuentran asuntos políticos relacionados, amenazas a la paz y seguridad, pensamiento estratégico, transformaciones del escenario internacional, relaciones internacionales y derecho internacional.

La revista tiene su versión digital en el portal www.revistapoliticayestrategia.cl, está adscrita al Directorio DOAJ (Directorio de Revistas de Acceso Abierto) y al Directorio de Acceso Abierto para Recursos Académicos ROAD, cuenta con el sistema DOI de identificación de objeto digital para todos sus contenidos, a través del sistema Crossref, además ellos se publican bajo una licencia Creative Commons 4.0 Reconocimiento Internacional (CC BY 4.0).

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx> y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331>. Además es parte del Directorio REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico) (<https://www.redib.org/>) que es una plataforma de agregación de contenidos científicos y académicos en formato electrónico producidos en el ámbito iberoamericano.



DOAJ
DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS



DOCODE

Editor Ejecutivo Responsable: Dr. Juan Fuentes Vera

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa, e ISSN 0719-7415 en su versión en línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760,
Providencia, Santiago, Chile.
Sitio web www.anepe.cl, <https://rpye.anepe.cl>
Teléfonos (56-2) 2598 1000, fax (56-2) 2598 1043
Correo electrónico rpye@anepe.cl

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

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

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Dr. Ariel Álvarez Rubio

Dr. Juan Fuentes Vera

Editor Ejecutivo Responsable

Consejeros 2020-2022

Dr. Luis V. Pérez Gil

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

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

Doctor en Policy Studies, University of
Maryland at College Park. Estados Unidos
Profesor Universidad de Santiago de Chile.
Chile

Dra. Anita Perricone

Doctora en Ciencia Política por la Pontificia
Universidad Católica de Chile
Profesora Pontificia Universidad Católica de
Chile. Chile

Dra. Érica Sarmiento

Doutora em História Universidade de Santiago
de Compostela. España Professora Universidade
do Estado do Rio de Janeiro. Brasil

Dr. Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la
Universidad de Santiago de Chile
Profesor del Instituto de Estudios Avanzados
(IDEA). Chile

Dr. Daniel Arancibia Clavel

Doctor en Ciencias de la Educación por la
Pontificia Universidad Católica de Chile
Profesor de la ANEPE. Chile

Mag. Paz Milet García

Magíster en Estudios Internacionales
por la Universidad de Chile
Profesora Universidad de Chile. Chile

SUMARIO

☆	Editorial	9
☆	Artículos	
☆	Electoral arena: elements for a strategic model of partisan behavior and electoral performance <i>André Rehbein Sathler Guimarães</i> <i>Valdemir Pires</i>	15
☆	Análisis de modelos matemáticos aplicados a la lucha contra el terrorismo y los extremismos violentos <i>José Lorenzo-Penalva Lucas</i>	35
☆	Relaciones civiles-militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas <i>José Manuel Ugarte</i>	63
☆	Develando retos para la defensa estatal: caso suramericano 2010-2030 <i>Fulvio Queirolo Pellerano</i>	99
☆	El pensamiento geopolítico brasileiro y la "questão amazônica". (i). La Escuela Geopolítica Clásica. De la "amazonia legal" al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA / OTCA). Estado soberano vs. Comunidad internacional <i>Patricio Carvajal Aravena</i>	123
☆	Human rights and the protection of civilians in UN Peace Operations <i>Gabriel Guerrero</i> <i>Sybil Rhodes</i>	147
☆	Estudios	
☆	La más grande amenaza de Seguridad Interna para Estados Unidos <i>Patrick Paterson</i>	171
☆	Dossier	
☆	• Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos (NSS)	185
☆	• Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China	199
☆	Reseñas	
☆	Thank you for being late <i>Bernardita Alarcón Carvajal</i>	225

EDITORIAL

Al concluir el año 2022, la suma de acontecimientos negativos derivados de la Pandemia del COVID-19 con sus variantes y de la Guerra de Ucrania, nos ha dejado un saldo de inseguridad generalizada marcado por la crisis económica, la competencia entre las potencias con el consiguiente reacomodo geopolítico, la falta de soluciones urgentes ante el cambio climático y la pobreza y falta de oportunidades especialmente para la juventud más vulnerable por mencionar los factores más destacados. En consecuencia, es evidente que nos espera un escenario poco halagüeño al menos para este 2023, con la correspondiente carga de riesgos y amenazas que probablemente sufrirán las diversas moradas que integran nuestra Aldea Global. Haciéndonos cargo de esta compleja realidad y de lo heterogéneo de sus posibles efectos, el presente número de la revista ha incorporado seis artículos que tratan temáticas distintas pero atinentes a las circunstancias que tal vez nos tocará enfrentar.

En primer lugar presentamos un artículo titulado: "Electoral arena: elements for a strategic model of partisan behavior and electoral performance", el que nos remite a la perspectiva teórica del campo de la elección pública que vuelve así a cobrar actualidad considerando la volatilidad que ha comenzado a observarse en el electorado de diversos países democráticos y que da cuenta de un fenómeno de desafección bastante generalizado a causa de la pérdida de sintonía entre las elites políticas y la ciudadanía propia de una crisis de la representación.

Seguidamente, a pesar de que el terrorismo y el extremismo violento han perdido la fuerza que tuvieron en el período precedente, aún se manifiestan hechos de esta naturaleza de manera recurrente recordándonos que constituye un peligro latente que en cualquier momento podría alcanzar una mayor magnitud. Considerando entonces esta posibilidad, el artículo: "Análisis de modelos matemáticos aplicados a la lucha contra el terrorismo y los extremismos violentos", analiza la validez de las técnicas de dinámica de sistemas para modelizar y predecir este fenómeno.

Dentro de nuestro ámbito geográfico, el escenario de seguridad sub-regional latinoamericano siempre ha sido una preocupación natural pero que hoy en día es interpelada por la situación mundial, de manera que incorporamos dos trabajos sobre la temática. Primero, el artículo: "Relaciones civiles-militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas", nos habla de la importancia que sigue teniendo la cuestión relativa a las relaciones civiles-militares en Latinoamérica en el actual contexto de fuerte polarización política dentro de los países y de estos entre sí, sumada a la creciente tensión entre la gran potencia hemisférica y otras dos potencias extra regionales, China y Rusia, que repercute en los países de la región del mismo modo que la decadencia de la integración regional. Por otra parte, el artículo: "Develando retos para la defensa estatal: caso suramericano 2010 –2030", entra de lleno en las variables que se han estado configurando en el escenario subregional americano a partir del 2010 y que según el autor repercutirían en las concepciones de Seguridad y Defensa al 2030. En consecuencia, el trabajo pretende responder preguntas clave que guían la investigación como: ¿Qué factores han estado influyendo en el diseño de los instrumentos de la defensa? ¿La Defensa alcanzará la sintonía con los nuevos entornos tendenciales, desafíos y amenazas a la seguridad al 2030?

Otra temática de gran interés actual la constituye la contradicción entre el ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales que posee un estado versus la urgente necesidad de preservación sobre espacios geográficos clave que el cambio climático exige. En este sentido, el artículo: “El pensamiento geopolítico brasilero y la “questão amazônica”. (i). la escuela geopolítica clásica. De la “amazonia legal” al Tratado de cooperación amazónica (tca / otca). Estado soberano vs. Comunidad internacional”, analiza el complejo problema de la controversia entre el Estado brasilero con aquellos estados y organizaciones que buscan la internacionalización de la Amazonía.

El sexto y último artículo que presentamos se titula: “Human rights and the protection of civilians in un peace operations”. En este trabajo considerando un escenario mundial caracterizado por diversas fuentes de conflictividad que indudablemente dañan gravemente a la población civil, resulta de utilidad incorporar una mirada a la experiencia y lecciones aprendidas en las operaciones de paz llevadas a cabo por Naciones Unidas incluyendo una perspectiva crítica destacando ejemplos de cómo los mandatos se interpretaron operativamente y se decodificaron con fines tácticos, con especial atención a los casos en los que las misiones no tuvieron el resultado completo esperado de acuerdo con la Doctrina de Protección de Civiles.

A continuación de los artículos, hemos incorporado en la sección “Estudios”, un trabajo que da cuenta de la apreciación del autor acerca de una amenaza que afectaría a los Estados Unidos, que si bien se trata de una cuestión interna, no deja de llamar la atención por lo poco conocida que puede resultar para algunos lectores, pero sobre todo tratándose de un problema que al afectar a la primera potencia mundial podría tener repercusiones en todo el Orbe, considerando la estrecha relación que generalmente existe entre la política interna y la internacional. El estudio titulado: “La más grande amenaza de seguridad interna para Estados Unidos”, advierte que Estados Unidos enfrenta una amenaza a la seguridad interna más peligrosa que los terroristas islámicos, los cárteles mexicanos y el cambio climático. Los grupos extremistas violentos y armados amenazan la seguridad del país más que cualquier otro grupo nacional. La preocupación llevó a la Administración Biden a publicar la “Estrategia Nacional para Contrarrestar el Terrorismo Doméstico en marzo del 2021”, la primera estrategia para abordar el problema en la historia de la República.

Además, en el presente número de la revista, se ha incorporado un “Dossier”, cuyo objetivo es publicar documentación de relevancia para la seguridad y defensa mundial. En esta oportunidad, se incluyen un extracto de la National Security Strategy (NSS), de los Estados Unidos y otro con aspectos selectos del Discurso de XI Jinping ante el XX Congreso del Partido Comunista de China. En ambos casos, el objetivo es difundir y motivar el estudio, reflexión y discusión académica de documentos señeros que en este caso permiten apreciar el pensamiento de los líderes de las mayores potencias del mundo en perspectiva comparada.

Finalmente, se incorpora también una reseña de un interesantísimo libro titulado: “*Gracias por llegar tarde*”, el que pasa revista a la manera en que se interrelacionan el desarrollo de la tecnología de comunicaciones, el mercado como parte integral de la globalización y el cambio climático que estamos comenzando a vivir con sus efectos sobre la naturaleza que nos rodea. Así, estos tres vectores de cambio que habitualmente suelen estudiarse por separado, son tratados aquí de manera conjunta permitiendo

aventurar de una forma más amplia y completa sus múltiples y tal vez insospechados efectos para modelar inevitablemente las características centrales de la sociedad futura y de sus riesgos.

Dr. Juan Fuentes Vera
Editor Ejecutivo Responsable



ARTÍCULOS

ELECTORAL ARENA: ELEMENTS FOR A STRATEGIC MODEL OF PARTY BEHAVIOR AND ELECTORAL PERFORMANCE ∞

ANDRÉ REHBEIN SATHLER GUIMARÃES *
VALDEMIR PIRES**

ABSTRACT

This paper outlines a theoretical perspective informed by the field of public choice, using empirical elements as examples. The field of public choice has been shaped by many thinkers and strives to understand and explain political behavior from economic motivations such as voters, candidates, parties, and bureaucrats. This approach is aligned with methodological individualism and was created as a reaction to the notion that governments act for the benefit of the common good. In this paper, we propose elements to build a model to analyze partisan competition by transposing elements from Porter's Five Forces Model. This model has been applied for decades to competitive analysis among firms in the fields of economics and management. Economics, through Public Choice theory, postulates an "electoral market"; in this arena, parties and candidates compete for ballots ("preferences revealed," like prices). In management, there is discussion about strategies and strategic management in the competition among firms.

Key words: *Public choice; political science; democracy; partisan competition.*

ARENA ELECTORAL: ELEMENTOS PARA UN MODELO ESTRATÉGICO DE COMPORTAMIENTO PARTIDARIO Y DESEMPEÑO ELECTORAL

RESUMEN

El artículo se desarrolla desde la perspectiva teórica del campo de la elección pública, y se vale de elementos empíricos como ejemplos. El

* Economist, Doctor in Philosophy. Member of the Executive Commission of National Institute of Science and Technology in Digital Democracy (Brazil). Civil servant at the Chamber of Deputies and faculty of the MA in Legislative Affairs offered by the Chamber of Deputies. andre.sathler@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1856-9839>

** Economist, Doctor in Education, faculty of the State University of São Paulo (UNESP), teaching Public Finances and Public Budget Management. pires.valdemir@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0459-9570>

∞ Fecha de recepción: 150622 - Fecha de aceptación: 151222.

campo de la elección pública está delineado por muchos pensadores e intenta comprender y explicar el comportamiento político de actores como votantes, candidatos, partidos y burócratas por motivos económicos. Este enfoque está en línea con el individualismo metodológico y fue creado como una reacción a la noción de que los gobiernos actúan por el bien común. En el artículo, proponemos elementos para construir un modelo de análisis de competencia partidista mediante la transposición de elementos del modelo de cinco fuerzas de Porter. Este modelo se ha aplicado durante décadas para el análisis competitivo de empresas en los campos de economía y administración. La economía, a través de la elección pública, postula un mercado electoral, en cuya arena los partidos y los candidatos compiten por los votos (“preferencias reveladas” como precios). En Gestión, hay una discusión sobre estrategia y gestión estratégica en la competencia entre empresas.

Palabras clave: Elección pública; ciencias políticas; democracia; competición partidista.

ARENA ELEITORAL: ELEMENTOS PARA UM MODELO ESTRATÉGICO DE COMPORTAMENTO PARTIDÁRIO E PERFORMANCE ELEITORAL

RESUMO

O artigo delinea uma perspectiva teórica do campo da escolha pública, utilizando elementos empíricos como exemplos. O campo da escolha pública tem sido moldado por muitos pensadores e tenta entender e explicar o comportamento político a partir de motivações econômicas, como eleitores, candidatos, partidos e burocratas. Esta abordagem é alinhada com o individualismo metodológico e foi criada como uma reação à noção de que os governos agem para o benefício comum. Nesse artigo, nós propomos elementos para construir um modelo de análise da competição partidária por transposição de elementos do modelo das cinco forças de Michael Porter. Esse modelo tem sido aplicado há décadas à análise competitiva entre empresas, nos campos da economia e da Gestão. A economia, através da teoria da escolha pública, postula um mercado eleitoral, arena na qual partidos e candidatos competem por votos (preferências reveladas, como os preços). Na gestão há discussão sobre estratégias e gestão estratégica na competição entre empresas.

Palavras-chave: Escolha pública; ciência política; democracia; competição partidária.

INTRODUCCIÓN

Economics, even before its inception, has influenced politics, seeking to submit the former to the rational-maximizing logic of the market. William Petty¹, a member of the Physiocrats (a group of French thinkers who were considered to be proto-economists), dealt with subjects related to politics and the State. Adam Smith², regarded by some as the first economist, wrote “On the Principles of Political Economy and Taxation.” Marx³ and Friedman⁴ are others who have offered explanations of politics through an economic perception of society. Liberalism, for example, can be understood as political thought based on an economic vision.

Joseph Schumpeter⁵ explicitly devised an approach to politics from economics in his seminal work “Capitalism, Socialism and Democracy.” His approach established connections between politics and economics that led to the concepts of liberal democracy and electoral democracy. Some might say that Schumpeter laid the groundwork for Downs⁶ “Economic Theory of Democracy.”

Downs, and other economists including Przeworski⁷, demonstrated that it was possible to study politics with economic techniques. Since then, the methodological mix has influenced political science, most notably in quantitative research. Downs assumed that political parties are groups of people who seek government office only to enjoy the income, prestige, and power embedded in participating in the government apparatus. He identified parties as rational agents - organizations that seek to achieve their goals using minimum resources and performing only those actions whose marginal return exceeds the marginal cost.

Downs⁸ concluded that political parties in a democracy formulate policies primarily as a means of winning votes. Consequently, the formulation and implementation of public policies while the party is in power is only a side effect of the private motivations of their leadership.

Continuing his analysis, Downs⁹ evaluates two scenarios, one with perfect information and another with imperfect information. The parties in the former do not always know what the people want; citizens do not know what the government or the opposition has

1 PETTY, William. 1996. Obras Econômicas. Os Economistas. Nova Cultural.

2 SMITH, Adam. 1996. A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas. V.1. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural.

3 MARX, Karl. 1996. O capital: crítica da economia política. Volume I. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural.

4 FRIEDMAN, Milton. 1962. Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press.

5 SCHUMPETER, Joseph A. 2008. Capitalism, Socialism and Democracy. New York, EUA: First Harper Perennial Modern Thought.

6 DOWNS, Anthony. (Apr. 1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. The Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 2. pp. 135-150.

7 PRZEWORSKI, Adam. 2003. Minimalist conception of democracy: a defense. In: Dahl, Robert A.; Shapiro, Ian; Cheibub, José Antonio (Orgs). The democracy sourcebook. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

8 DOWNS, Anthony. Loc. Cit.

9 Ibid.

done, is doing, or should be doing to meet their interests. The information needed to overcome these “ignorances” is very costly - scarce resources must be used to find and assimilate it. By implication, Downs assumes that persuasion can be effective, and since some men are better persuaders, they will be politically more important than others. The government, being rational, cannot ignore this fact, which leads to the deduction that universal suffrage no longer guarantees the equal influence of all citizens over the government – a failure of the electoral system that is greater than the imperfections in current conventional microeconomic theory critiqued by some economists.

The field of public choice has been shaped by many thinkers (Downs¹⁰; Black¹¹; Buchanan and Tullock¹²; Olson¹³; Buchanan¹⁴; Niskanen¹⁵; Krueger¹⁶; Nordhaus¹⁷; Hibbs¹⁸; Migué¹⁹; Moe²⁰; Seldon²¹) and strives to understand and explain political behavior from economic motivations such as voters, candidates, parties, and bureaucrats. This approach is aligned with methodological individualism and was created as a reaction to the notion that governments act for the benefit of the common good. One can ask: what miracle happens when an individual, selfish by nature, transitions from private employment to a government position that turns him/her into an altruistic person? As we know, there are no miracles, and people in government offices continue to be self-interested and develop strategies to maximize their position by taking advantage of the public resources that they command.

However, more relevant to the present paper is that Downs²² model explicitly assumes that party = firm, reaffirming Schumpeter's²³ original perception that government is an entrepreneur selling policies for votes rather than products for money. By derivation and using the language of Economics, parties are firms competing in the voting market. In this

10 Ibid.

11 BLACK, Duncan. Feb. 1948. On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 56, n. 1, pp. 23-34.

12 BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

13 OLSON, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

14 BUCHANAN, James. M. 1973. *La hacienda pública en un proceso democrático*. Madrid: Aguilar.

15 NISKANEN, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Nova York: Aldine-Athlerton.

16 KRUEGER, Anne. Jun. 1974. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, Cambridge, n. 65, n. 3, pp. 191-303.

17 NORDHAUS, William. Apr. 1975. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, Oxford, n. 42, pp. 169-190.

18 HIBBS, Douglas A. Dec. 1977. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, Cambridge, n. 71, n. 4, pp. 1467-1487.

19 MIGUÉ, J-L. Mar. 1997. *Public Choice* in a Federal System. *Public Choice*, Amsterdam, v. 90, n. 1-4, pp. 235-254.

20 MOE, Terry. M. 1997. The positive theory of public bureaucracy. In: MUELLER, D. (Ed.). *Perspectives in Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 455-480.

21 SELDON, Arthur. 1998. *The dilemma of democracy: the political economics of over-government*. London: Institute of Economic Affairs.

22 DOWNS, Anthony. Loc. Cit.

23 SCHUMPETER, Joseph A. Loc. Cit.

paper, we propose elements to build a model to analyze partisan competition by transposing elements from Porter's²⁴ Five Forces Model. This model has been applied for decades to competitive analysis among firms in the fields of economics and management²⁵. Given the specific nature of political parties, the model needs to be adapted for application to politics. This paper outlines a theoretical perspective informed by the field of public choice, uses empirical elements as examples, and confirms analytical possibilities. Therefore, this paper contributes to existing research because it transcends the very restricted focus on the issue of party fragmentation typically found in many works about the subject (Rae²⁶; Laakso and Taagepera²⁷; Loosemore and Hanby²⁸; Pedersen²⁹).

1. Electoral arena as a market for baskets of public goods

In Public Choice Theory, electoral system and process appear to be close substitutes for market (exchange system), which propitiates political bargaining. Voters (demanders) use their scarce resources (votes) to choose among alternatives of public goods and public policies offered by the parties in regular and periodic elections. All agents seek to maximize their positions with the least possible effort: candidates and parties maximize votes, voters maximize the well-being associated with the consumption of public goods, and bureaucrats maximize the bureau.

An electoral arena is configured as a determining mechanism of the relations between these economic agents by the definition of the decisions and actions of the government. In this arena, strategies for survival and prominence are adopted, just as firms do in the economic market. However, there are few studies about the formation of strategies in this competitive environment.

Porter^{30 31 32}, is a primary author of the school of thought that understands strategy as a matter of positioning, in which theoretical proposal provides a more comprehensive understanding of competition as a phenomenon because it aligns the environment per-

24 PORTER, Michael E. 1999. *Competição: Estratégias Competitivas Essenciais*. Rio de Janeiro: Campus.

25 Economics, through *Public Choice* theory, postulates an "electoral market"; in this arena, parties and candidates compete for ballots ("preferences revealed," like prices). In management, there is discussion about strategies and strategic management in the competition among firms. Developing a model of strategic behavior applied to political parties requires adopting a multidisciplinary perspective. This is an open scientific task that should involve points of view in addition to political science. A multidisciplinary approach can provide new explanations, such as the one proposed in this paper.

26 RAE, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press.

27 LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. 1979. The "Effective" Number of Parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1. pp. 3-27.

28 LOOSEMORE, John; HANBY, Victor J. 1971. The Theoretical Limits of Maximum Distortion: some analytic expressions for electoral systems. *British Journal of Political Science*, v. 1, n. 4. pp. 467-477.

29 PEDERSEN, Mogens N. 1979. The Dynamics of European Party Systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, v. 7, n. 1. pp. 1-26.

30 PORTER, Michael E. 1986. *Estratégia Competitiva*, Rio de Janeiro: Campus.

31 PORTER, Michael E. 1989. *Vantagem Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus.

32 PORTER, Michael E. 1999. Loc. Cit.

spective (arena) with the individual perspective (firm³³). The strategic goal in this conception is the best adjustment between the party and the environment. Porter³⁴ asserts that five basic forces shape the structure of an arena: industry rivalry, threat of new entrants, bargaining power of customers, bargaining power of suppliers, and threat of substitutes. The interaction of these forces determines the attractiveness and profitability of a sector and the costs and investment required of the parties involved or interested in participating. These factors determine the return obtained by parties in the arena and are important elements for the formulation of strategy.

Entrants in an arena add new capabilities, a desire to gain participation, and substantial resources. The entry threat is directly related to the existence of barriers to entry such as economies of scale, legal registers, brand identity, change costs, capital requirements, and access to distribution, absolute cost advantages, political environment, and expected retaliation.

Political parties have institutionalized barriers to entry. In Brazil, for example, Article 17 of the Constitution explains that parties must have national character, a barrier to entry similar to those of economies of scale. The electoral law (Law n. 9.096/1995) defines that the national character must be proven by a level of support of voters, not affiliated with other parties, corresponding to 0.5% of the votes given in the last general election for the Chamber of Deputies, not counting blank and null votes, distributed by a third or more of the States, with a minimum of 0.1% of the electorate that has voted in each one.

An additional barrier is the formal requirement that the signatures must be conferred by registry offices. In Brazil, there was the notorious case of the Rede party which was in the process of being created in 2013 to launch the candidacy of Marina Silva for the presidency of the Republic. The party, though they reached 440,000 supporters, was unable to get the minimum number of signatures validated for registration because of the slowness of the registry offices, which proves the effectiveness of the barrier.

Expected retaliation is another effective barrier to participation. The creation of the Partido Social Democrático (PSD) in 2011 gave rise to a legal battle over its access to party funds and free electoral propaganda on radio and television. Based on the Law of Political Parties, 5% of the party funds are distributed equally among all registered parties, while the remaining 95% are distributed according to the proportion of votes obtained in the last general election to the Chamber of Deputies. In Brazil, party funds are the main source of party revenue; therefore, this impediment is a major barrier. The barrier was strengthened by other retaliations, including the attempt to prevent PSD access to positions commissioned in the Chamber of Deputies, which are usually distributed according to the number of representatives that the party won in the last election.

In Brazil the party fund, as well as access to free partisan propaganda on radio and TV, is a formidable resource, in itself sufficient to stimulate the creation of a political party. Parties without members in the Chamber of Deputies, like Partido da Causa Operária (PCO), were entitled to an annual amount of around R\$ 610,000 in 2014 (US 230,000, exchange

33 From now on, references to the original literature in economics or management will use the term “party” rather than “companies” or “firms” because of the logical proposition of the paper.

34 PORTER, Michael E. 1989. Loc. Cit.

rate of December 2014 – El PAIS, 2017). It is not by chance that Brazil has one of the most fragmented party systems in the world (Mainwaring, 1993).

The magnitude of citizen power depends on the credibility of the party and its leverage capacity. Citizens' bargaining power ('choice') increases when there are more parties, when there is the ability to mobilize large numbers of people, when more information is available on parties and the political system, and when there is greater civic engagement. Citizens' power of choice decreases when there are costs involved in changing party allegiance. Parties that build strong brand identities have competitive advantages.

Downs³⁵ formulates the notion of informational costs in mathematical terms:

the amount of information it is rational for a decision-maker to acquire is determined by the following economic axiom: it is always rational to perform any act if its marginal return is larger than its marginal cost. The marginal cost of a 'bit' of information is the return foregone by devoting scarce resources – particularly time – to getting and using it. The marginal return from a 'bit' is the increase in utility income received because the information enabled the decision-maker to improve his decision³⁶.

Considering the agents' rationality assumption, associated with the cost of information, Downs came to the conclusion that the voter is intelligent and acts rationally by not expending too many resources on his choice (as the cognitive cost of information is very high and the value of the individual vote is negligible). However, if information is abundantly available and easy to process, the voter increases his/her power against the parties. This perception is corroborated by North: "the voter has little incentive to inform himself because the probability that his vote will be important is infinitesimal; in addition, the complexity of the issues produces genuine uncertainty"³⁷.

Regarding brand identity, works such as Marenco³⁸ and Needel³⁹ reveal the importance of the party's name ('label'). Marenco demonstrated that "despite the dispersion tendencies caused by voters' choices, and the breakdown of legislative decision-making behavior, party organizations have preserved stable boundaries"⁴⁰. Needel, in an analysis of imperial Brazil, claimed that "differences among parties were essential in certain points and the use of the names of the parties in the text discussed stems from the use and co-

35 DOWNS, Anthony. Loc. Cit.

36 *Ibíd.* p. 146.

37 NORTH, Douglass C. Set./dez. 2010. Desempenho econômico através do tempo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 255. p. 18.

38 MARENCO, André dos Santos. Fev. 2001. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, nº 45.

39 NEEDELL, Jeffrey D. Nov. 2009. Formação dos partidos brasileiros: questões de ideologia, rótulos partidários, lideranças e prática política, 1831-1888. *Almanack Braziliense*, [S.l.], n. 10, pp. 54-63. ISSN 1808-8139. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/alb/article/view/11722/13496>>. Acesso em: 15 Aug. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i10p54-63>.

40 MARENCO, André dos Santos. Op. Cit. p. 82.

eval meanings"⁴¹. Another element that reveals the importance of party labels is the dispute over their use, as in the case of the Brazilian Labor Party (PTB), which was officially extinguished by force in 1965 and restructured in 1980 after political amnesty. In the PTB, there was a fierce dispute over the name and the acronym, which was settled in the Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral). The losers founded another party, the Partido Democrático Trabalhista (PDT). Currently, Brazil is experiencing a wave of party name changes exclusively associated with political marketing: "Podemos" (formerly PTN), "Avante" (formerly PTdoB), and "Democratas" (formerly PFL).

In the partisan case, influence on citizens is also associated with changes in socio-demographic and cultural profiles. Arce⁴² states that "today, we are in the presence of citizens-consumers. There are citizens that demand an immediate response from the state, trying to exercise their citizenship as if they were consumers." According to this researcher,

"The parties have two functions in the system, which are to recruit bureaucracy to govern and to group demands and interests of citizenship. Apparently, the parties were only in the function of recruiting bureaucracy, but forgot the function of aggregating interests and social demands. The main challenge of today's representative democracy is to incorporate these new forms of active citizenship, through institutional innovation, seeking a more direct approach with this new citizen who seeks a rapid response to his/her concerns"⁴³.

Citizenship's orphanhood feeling (the so-called crisis of representative democracy (Urbiniati⁴⁴; Hirst⁴⁵; Fung⁴⁶) has led to the emergence of new parties with antisystemic characteristics, such as the "Movement Five Stars" (Italy), the "Podemos" (Spain), and the Pirate Party (Sweden). The existence of antisystem parties affects the structure of the arena. In Brazil, for example, the "Novo" (New) party will not use party funds because they oppose this main element of the current Brazilian party system.

Suppliers' power depends on the differentiation of inputs, the costs of changing suppliers and parties in the arena, on the impact of these inputs on cost or party differentiation, the presence of substitute inputs, and the concentration of suppliers. Party behavior towards suppliers should be viewed as a strategic decision. By finding suppliers who have the least power to negatively affect them, the parties improve their strategic position.

Who are the suppliers of the parties? Since monetary resources are the main resource in a political party, the financiers of electoral campaigns are the most prominent

41 NEEDELL, Jeffrey D. Op. Cit. p. 1.

42 ARCE, Javiera. 3 Abr 2017. De onde vem a crise de representatividade dos partidos. Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2017/04/03/De-onde-vem-a-crise-de-representatividade-dos-partidos-segundo-esta-pesquisadora-chilena> Acesso em: 15 ago. 2017.

43 *Ibíd.*

44 URBINATI, Nadia. Jun. 2013. Crises e Metamorfoses da Democracia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 28, N. 82. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>.

45 HIRST, Paul. 1992. A Democracia Representativa e seus Limites. Editora Zahar, Rio de Janeiro, Brazil.

46 FUNG, Arcon. 2006. Democratizing the policy process. In MORAN, M; REIN, M. et al (ed). The Oxford handbook of public policy. Oxford: Oxford Univ. Press. pp. 667-683.

suppliers. They can have a major or minor role, depending on the existing normative configurations. A recent change in Brazilian electoral legislation that vetoed the possibility of financing campaigns with donations from companies had a major impact on the party system. The dependence of one or a few financiers reduces party power. It can also increase the degree of rivalry among participants when there is a dispute for financiers.

There may also be unique situations, such as the one that existed in Brazil before the aforementioned legal change, in which companies donate to practically every party, as if donations were a kind of insurance, to get along with all parties. This situation indicates a large level of power for the parties (Speck⁴⁷; McMenamín⁴⁸, which is influenced by the existence of “relationship capitalism Zingales⁴⁹; Reich⁵⁰)” in Brazil. In relationship capitalism, access to the State and its resources is a preponderant factor of success; therefore this determines the behavior of these suppliers (electoral financiers).

The existence of acceptable and available products that perform the same functions or offer the same benefits (substitute products) limits the power of parties. Porter⁵¹ argues that the substitutes that require more attention from a strategic point of view are those that are subject to trends that improve their exclusionary option in terms of performance in relation to the sector’s products.

In the case of the party system, a substitute product is the possibility of candidates without party affiliation. Some systems, like the US, allow it; others, like Brazil, do not allow this possibility. Yet in the US, independent candidatures have not been a threat to the two major parties. That is, independent candidates did not prove to be a better option than party-related candidates. Another substitute product is the designation of corporate representatives (as in the case of Brazil during Getúlio Vargas’ dictatorship), who enter politics through mechanisms external to the party system. Null and blank ballots can also serve as substitute products.

The dictatorship itself, with their forbiddance of parties is a substitute product for the parties. This substitute product gains strength with the crisis of representative democracy and the drastic fall of people’s trust in the political system, and also society’s adherence to democracy as a form of government.

The rivalry among competitors usually takes the form of maneuvering for position. This type of dispute is related to several factors, such as the growth of the arena, the relation between fixed costs and value added, chronic excess capacity, brand identity, costs of change, concentration and equilibrium, informational complexity, the diversity of competitors, party interests, and the existence of exit barriers.

47 SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 104, p. 39.

48 McMENAMIN, Iain. 2013. *If Money talks, what does it say? Corruption and business financing of political parties*. Oxford, UK: Oxford University Press.

49 ZINGALES, Luigi. 2012. *A capitalism for the people*. New York: Basic Books.

50 REICH, Robert. *Saving capitalism: for the many, not the few*. New York: Vintage, 2016.

51 PORTER, Michael E. 1989. *Loc. Cit.*

One measure of rivalry among competitors is the number of participants in the arena. This topic has been widely explored by political science based on the bias of electoral and party fragmentation/concentration indexes which became a central dimension of representative political systems. The issue pervades the theme of electoral systems available for the formation of the legislative branch and their differentiation in terms of how they transform citizens' ballots into parliamentary seats (which measures party size even better than the number of party members).

Examples of these indexes are the index of vote fragmentation and seats of Rae⁵², the effective number of parties and parliamentary parties of Laakso and Taagepera⁵³, the electoral and parliamentary volatility of Pedersen⁵⁴, the disproportionality indexes of Loosemore and Hanby (1971), and the least squares of Gallagher⁵⁵. These authors in one way or another dialogue with Duverger's⁵⁶ seminal work in which he formulated what came to be known as the 'Duverger Law': the electoral system influences the configuration of party systems, causing bigger or lower fragmentation. For Duverger⁵⁷, one-shift major electoral systems encourage the configuration of bipartisan systems, while two-shift major systems and proportional systems provide incentives for the configuration of multiparty systems. Duverger's⁵⁸ analysis is based on electoral behavior dynamics (elector choice = consumer power).

The issue can also be approached from an economic perspective. Economically, oligopoly tendencies (a situation with few participating firms-parties in the market) occur when there are economies of scale, especially those that encourage large-scale production. Regardless of the country, electoral markets are large enough to justify large-scale production.

In the economy, an oligopoly is characterized by the interdependence between firms, which also happens in the party system. No party can act independently of other parties, since it needs to take into account the reactions of its competitors in making decisions. The choice of an extremist candidate by one of the participating parties should affect the choice of candidates from all other parties. It is precisely this interdependence that makes strategy a vital element. Since parties cannot act independently, they need to anticipate the response of other parties.

Critical decisions in oligopolistic systems involve judging whether it is worthwhile to practice an open competition or pursue coalitions with rivals; maintain or not adhere to strong ideological principles (extremist parties); get ahead with some innovation (choosing a candidate with a differentiated profile, for example), or wait for the competitors to do so and be a follower.

52 RAE, Douglas W. Loc. Cit.

53 LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. Loc. Cit.

54 PEDERSEN, Mogens N. Loc. Cit.

55 GALLAGHER, Michael. 1991. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, v. 10, n. 1. 1991. pp. 33-51.

56 DUVERGER, Maurice. 1980. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

Other economic characteristics of oligopolistic systems are: existence of barriers to entry (as argued, this is the case of the party system); ownership or control of a scarce resource (parties control access to voters' ballots and the transformation of those ballots into government participation); high costs of entry (as in the case of Brazil, where parties must to demonstrate a national presence) and sunk costs, as is the case of parties that have developed a long-standing reputation throughout history. Therefore, characteristics leading to an oligopolistic system are related to the weight of fixed costs, optimal scale, market size, and number of long-term sustainable competitors.

The reasons for the formation of a duopoly instead of an oligopoly still remain unexplained by economic theory. Although, in Bertrand's oligopolistic model, when products (candidates or policies) are close substitutes (in the party-system case we may consider then perfect substitutes), duopoly will be the equilibrium position.

What happens in the case of proportional systems? The vote counts more than once – one for the product (candidate) and one for the party (company). In economic terms, this effect is similar to that of a subsidy; financial support that causes the purchase price (by citizens) to fall below the selling price (party offer). In economics, it is often said that a subsidy is a negative tax; the net result received by the seller (party) exceeds the price paid by the buyer (ballots given by the voter).

Subsidies are usually adopted when there are market failures, which occur when a deregulated competitive market is inefficient because prices do not provide adequate signals to consumers and buyers. There are two situations classically considered as market failures: 1) the presence of externalities – when the action of a consumer (voter) or producer (parties) influences other consumers or producers, but is not taken into account in determining the market price; 2) information asymmetry – when consumers do not have information about the quality or nature of a particular product. In the absence of externalities or informational asymmetry, a free market reaches the level of economically efficient production.

In the case of the political market, there is a theoretical perception both of the presence of externalities (possibility of the exacerbated growth of one party, leading to the dreaded effect of the tyranny of the majority) and of informational asymmetry (lack of information of voters about the quality of the representation). The proportional system would be a solution to these problems. Its effect, in economic terms, is that of a subsidy. In the field of economics, there is a long discussion about the practical effects of subsidies, with liberal economists attacking their use, because the market should adjust itself to the maximum level of efficiency. In the political market, the introduction of the subsidy gives rise to the existence of competitors who would otherwise be inefficient competitors. From the point of view of the political theory that sustains the virtues of the representative system, however, they would have the power to create a better representation of the society in legislative houses.

It is not by chance, that exponents of the liberal economy are quite contrary to the proportional system, even if they do not express it in the terms we propose here. Fried-

man⁵⁹ states that the number of groups that may actually be represented is narrowly limited. The final result of the legislative process must be a law with universal validity, rather than a law for a specific group or party, which implies, according to Friedman's⁶⁰ view, that proportional representation rather than providing unanimity without conformity generates ineffectiveness and fragmentation. Schumpeter⁶¹ argues that the proportional representation system offers opportunities for all forms of idiosyncrasies to manifest, and prevents democracies from producing efficient governments, which is a danger in times of stress. Also for Schumpeter⁶², if the acceptance of leadership (legitimacy by consent) is the true function of voting, the defense of proportional representation collapses because its premises are no longer true.

2. Electoral arena – the path to evolution

The structures of the electoral arena, as well as those of market competition, are in constant transformation in response to changes in elements that affect the competitive equilibrium such as the profile of needs, desires, aspirations, demands of citizens/voters/taxpayers, innovations in the electoral competitive process, cost fluctuations, that is, The structural forces that shape the arena change over time, thereby defining that arenas evolve based on the movement of forces that pressurize for change. Parties that want to stay and be successful need to think and develop strategies that effectively generate sustainable competitive advantages.

Every arena has an initial structure, resulting from its basic economic and technical characteristics, the abilities and resources of the pioneering parties, and the initial restrictions they face. Changes in the elements of the arena structure can occur by several factors. Some are related to the individual strategy of one of the participating parties and others depend on the collective actions of the competing parties. There are also factors caused by external agents that transact with the arena, in addition to changes in the environment, which, although independent of the parties, end up affecting them. In the Brazilian case, for example, decisions of the Federal Supreme Court (external agent) regarding party loyalty, barrier clauses, etc., have a major impact in the arena.

Bacic⁶³ argues that the factors that drive the evolution of the arena have diverse origins. Some changes occur in the long run, such as growth of the participating parties, relationship with voters, emergence or eruption of barriers to entry, changes in operating conditions, appearance of threats of substitute products, changes in government policies, change of participants (entry and exit), and adoption of new products and processes (due to innovations). Growth is affected by changes in demographic trends, social needs, the position of substitutes and complementary products, etc. The relationship with voters is altered when the arena addresses new groups (younger voters, for example) and they become better acquainted with the products ('candidates', 'policies') and require the

59 FRIEDMAN, Milton. Loc. Cit.

60 *Ibíd.*

61 SCHUMPETER, Joseph A. Loc. Cit.

62 *Ibíd.*

63 BACIC, J. M. 1998. "Administración de Costos: Proceso Competitivo y Estrategia Empresarial". Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina: Tese de Doutorado.

presence of specific features, becoming less sensitive to differentiation policies. Barriers to entry are reduced by the diffusion of knowledge and by the reduction of the uncertainty about products and processes and increase with the accumulation of experience gained by established parties.

To meet the demands of an increasingly complex and dynamic environment, parties need new perspectives, since a strategy that has worked well in the past may not continue to work in the future. According to Day e Reibstein⁶⁴, “strategies that have worked well in the past are the most likely targets of attack by competitors who define the market differently.” An environment of rapid change is dangerous and at the same time challenging, because in it innovations can arise that will erode certain competitive advantages as well as opportunities for companies to establish advantages in a given arena.

Day e Reibstein⁶⁵ have argued that two prominent perspectives of competitive advantage are those that result from the party’s position in the arena or from its resources and capabilities. Thus, changes in the party’s position automatically generate changes in its competitive advantages. The strategy, in an evolutionary environment, has two dimensions: to put barriers in the path of competitors, protecting the current advantages; or invest in new assets and capabilities. Therefore, the creation of the advantages and their sustenance are dynamic and interactive processes that occur in the long term, requiring, besides a preemptive posture, continuous investments.

The five structural forces that shape the economic sectors are the determinants of the attractiveness of the arena in the long run and therefore dictate both its evolution and that of its participants. From a strategic point of view, parties must engage in an attempt to control or shape the evolution of these structural forces. Changes in the structure of the arena can affect the basis on which the strategies are built and thus change the balance between them, since it is possible to change the basis of sustainability of a given strategy and the resulting competitive advantage.

The party that designs and seeks to implement the strategy, in the electoral arena, is not necessarily the one that presents itself under an acronym or name, with electoral registration, but rather the articulated group that has an objective or more, and goes in its search. It may happen, for example, that by formal requirements, the party has thousands of affiliates, but the active party (people that really work) is in fact a small group, for which affiliates are only the individuals who help to fulfill the formal requirement. Thus, the assumption that the party is an organization sufficiently structured and with internal cohesion to define and pursue a competitive strategy is not a condition for the application of the model outlined here. This is, of course, a complicating factor, since, for example, party strategy in Brazil is handled according to “cyclical winds,” by leaders who are unconcerned with matters beyond the immediate horizon.

It should be noted that, more often than not, the party strategy focuses on the search for the median voter whose profile the electoral marketing work pursues, with consequences on the sincerity of the parties’ and candidates’ intentions, leading to the platforms over

64 DAY, George S.; REIBESTEIN, David J. 1999. *A Dinâmica da Estratégia Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus. p. 21.

65 *Ibíd.*

time losing credibility, with consequences on the quality of democracy. As party strategies can contribute to the preservation and deepening of democracy in the arena, it is an open question.

Conclusion

For the school that understands strategy as a positioning, competitive strategy comprises the answer to two central questions: what basic competitive advantage should be pursued (minimum cost or product differentiation, or basket of public goods, in the Public Choice Theory) and what field of activity (“market segment,” or electorate profile) should be attended to? The competitive advantage desired by the party depends on a well-structured strategy, from conception to implementation.

the notion behind the concept of generic strategies is that competitive advantage is at the heart of any strategy, and to get it a company needs to make a choice - if a company wants to gain a competitive advantage, it must make a choice about the kind of advantage it seeks to achieve, and the scope within which it will attain it⁶⁶.

Thus, each generic strategy can be qualified as a fundamentally different method for creating and sustaining a competitive advantage. In formulating this type of strategy, one must articulate the format of advantage that a party aims at with the scope of its strategic target, through strategic, coherent, and synergistic prescriptive movements. Therefore, generic strategies are broad formulas that define how a party will compete, what its goals should be, and the policies needed to carry them out. Generic strategies indicate the direction of the party’s movement in relation to products (baskets of public goods announced on the electoral platform) and markets (electoral profiles), based on its current position. They correspond to the action that the party will adopt in relation to the environment, in view of its mission, purposes, and the result of its strategic diagnosis.

The process of strategy formulation should consider the party with its resources, strengths, weaknesses, neutralities, mission, purposes, strategic posture, objectives, challenges and policies; the environment, in constant change, with the emergence of new opportunities and threats; and finally, the integration between the party and its environment, aiming at the best possible adjustment. At the environmental level, we analyze the arena, the competition, and the economic, social and political conjunctures.

Porter⁶⁷ identified three generic strategies: cost leadership, differentiation, and niche. Bacic⁶⁸, also without using the terminology, signals for two basic competitive advantages, cost leadership and differentiation. Roughly, we can relate these two positions to the

66 PORTER, Michael E. 1989. Op. Cit. p. 25.

67 PORTER, Michael E. 1999. Loc. Cit.

68 BACIC, Juan Manoel. Loc. Ci.

classic positions of Duverger⁶⁹ of the mass parties (cost leadership) and of the parties of cadres (differentiation⁷⁰).

Duverger⁷¹ has pointed to a tendency for all parties to become mass parties. Kirchheimer⁷², on the other hand, addressed the issue in a somewhat differentiated way, indicating the emergence of the catch-all party, as one that accepts people of different orientations, independently of adherence to any ideology whatsoever (clearly an option of cost leadership, not differentiation). Interestingly, in the economic markets, what has happened in the last decades was a great homogeneity in terms of cost leadership (all companies started to seek the minimum cost as a survival factor) and a consensus that there is a need for differentiation (as a success factor). Porter himself reformulated his conception and proceeded to work with the notion of competitive advantage, something that cannot be easily copied by competitors and that is sustainable over time. Other authors, such as Hamel and Prahalad⁷³, have explored the notion of core competencies as distinctive elements of firms in the markets.

Likewise, in the political market, the time has come when parties need to seek differentiation. It happens that this differentiation no longer occurs at the level of ideology (abandoned, according to Kirchheimer⁷⁴, but rather in terms of satisfaction with other spheres of citizens-consumer needs, as argued by Arce⁷⁵. The question to ask the citizen-consumer is: for what service do you want to hire politicians? At the time of the election campaigns, voters indicate the priority problems in their vision (in terms of those problems that are treatable through the provision of public policies, such as health, safety, education, unemployment, etc.). Candidates who succeed in demonstrating different and effective proposals for solving these problems win. This is a clear non-ideological differentiation. It is up to the parties to develop their competitive strategies in accordance with this new environmental scenario, taking into account the structure of the arena in which they compete. It is noteworthy that the competitive change in the electoral arena goes in the direction of further specification of the product, since it is not enough for the party or candidate to be right or left when they are pressed much more to be better suppliers of more efficient public goods and providers of public policies.

Finally, it is worth commenting on the limitations and inadequacies of comparisons between market (economic) competition and that of the electoral arena (political, but based on strategic economic objectives). They exist, some of which can be circumvented (with more or less difficulty), others not. However, the criticisms that may be directed at these

69 DUVERGER, Maurice. Loc. Cit.

70 As other elements related to the theoretical transposition that is proposed by the paper, this claim should be regarded with care, once that, in its original formulation, the concepts of mass parties or cadres parties are due to forms of organizing parties, and not due to dispute voters.

71 DUVERGER, Maurice. Loc. Cit.

72 KIRCHHEIMER, Otto. 2012. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 7. Brasília, janeiro-abril. pp. 349-385.

73 HAMEL, Gary. e PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao. 1995. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus.

74 KIRCHHEIMER, Otto. Loc. Cit.

75 ARCE, Javiera. Loc. Cit.

comparisons must first turn against the Public Choice Theory itself, within which they are inserted, as well as against the potential model for evaluating party competition proposed here.

Perhaps proposing that the political actor's strategy is based on the same logic of the economic agent's strategy (or, in other words, approaching the political decision from the methodological individualism of conventional microeconomic theory that explains the decision of the consumer and the producer in the market) is to propose that the dog sings like a bird, or to suggest that the "animals" government and parties can behave in a similar way to the "animals" market and firm. Whether this is reasonable is an open question: it is known that a dog will never sing like a bird, but a dog does not evolve, nor does a bird; market and government, firm and party, do evolve, thanks to the creative capacity of those who use them to organize their material and social life, in the struggle between selfishness and altruism.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- ARCE, Javiera. 3 Abr 2017. De onde vem a crise de representatividade dos partidos. Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2017/04/03/De-onde-vem-a-crise-de-representatividade-dos-partidos-segundo-esta-pesquisadora-chilena> Acesso em: 15 ago. 2017.
- BACIC, Juan Manoel. 1998. "Administración de Costos: Proceso Competitivo y Estrategia Empresarial". Universidade Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina: Tese de Doutorado.
- BLACK, Duncan. Feb. 1948. On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 56, n. 1.
- BLACKSTONE, Erwin A.; DARBY, Larry F.; FUHR Jr.; Joseph P. The case of duopoly: industry structure is not a sufficient basis for imposing regulation. *Regulation*, winter 2011-2012.
- BUCHANAN, James M. 1973. *La hacienda pública en un proceso democrático*. Madrid: Aguilar.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- DAHL, Robert A.; Shapiro, Ian; Cheibub, José Antonio (Orgs). 2003. *The democracy sourcebook*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- DAY, George; REIBESTEIN, David. 1999. *A Dinâmica da Estratégia Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus.
- DOWNS, Anthony. Apr. 1957. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2.
- DUVERGER, Maurice. 1980. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília.
- EL PAÍS. Crie um partido político no Brasil e ganhe ao menos 600.000 reais por ano. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/28/politica/1422483880_291598.html Acesso em: 15 ago. 2017.
- FRIEDMAN, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- FUNG, Arcon. 2006. Democratizing the policy process. In MORAN, M; REIN, M. et al (ed). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- GALLAGHER, Michael. 1991. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, v. 10, n. 1.
- HAMEL, Gary. e PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao. 1995. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus.

- HIBBS, Douglas. A. Dec. 1977. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, Cambridge, n. 71, n. 4.
- HIRST, Paul. 1992. *A Democracia Representativa e seus Limites*. Editora Zahar, Rio de Janeiro, Brazil.
- KIRCHHEIMER, Otto. 2012. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 7. Brasília, janeiro-abril.
- KRUEGER, Anne. Jun. 1974. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, Cambridge, n. 65, n. 3.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. 1979. The “Effective” Number of Parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1.
- LOOSEMORE, John; HANBY, Victor J. 1971. The Theoretical Limits of Maximum Distortion: some analytic expressions for electoral systems. *British Journal of Political Science*, v. 1, n. 4.
- MAINWARING, Scott. Apr. 1993. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>
- MANSBRIDGE, Jane. 2003. “Rethinking Representation”. *American Political Science Review*, vol. 97, no 4.
- MARENCO, André dos Santos. Fev. 2001. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, nº 45.
- MARX, Karl. 1996. *O capital: crítica da economia política*. Volume I. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural.
- McMENAMIN, Iain. 2013. *If Money talks, what does it say? Corruption and business financing of political parties*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- MIGUÉ, J-L. Mar. 1997. Public Choice in a Federal System. *Public Choice*, Amsterdam, v. 90, n. 1-4.
- MOE, Terry M. 1997. The positive theory of public bureaucracy. In: MUELLER, D. (Ed.). *Perspectives in Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NEEDELL, Jeffrey D. Nov. 2009. Formação dos partidos brasileiros: questões de ideologia, rótulos partidários, lideranças e prática política, 1831-1888. *Almanack Braziliense*, [S.l.], n. 10. ISSN 1808-8139. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/alb/article/view/11722/13496>>. Acesso em: 15 Aug. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i10p54-63>
- NISKANEN, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Nova York: Aldine-Athlerton.

- NORDHAUS, William. Apr. 1975. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, Oxford, n. 42.
- NORTH, Douglass C. Set./dez. 2010. Desempenho econômico através do tempo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 255.
- OLSON, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- PEDERSEN, Mogens N. 1979. The Dynamics of European Party Systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, v. 7, n. 1.
- PETTY, William. 1996. *Obras Econômicas. Os Economistas*. Nova Cultural.
- PORTER, Michael E. 1986. *Estratégia Competitiva*, Rio de Janeiro: Campus.
- PORTER, Michael E. 1989. *Vantagem Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus.
- PORTER, Michael E. 1999. *Competição: Estratégias Competitivas Essenciais*. Rio de Janeiro: Campus.
- PRZEWORSKI, Adam. 2003. Minimalist conception of democracy: a defense. In: Dahl, Robert A.; Shapiro, Ian; Cheibub, José Antonio (Orgs). *The democracy sourcebook*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- RAE, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press.
- REICH, Robert. 2016. *Saving capitalism: for the many, not the few*. New York: Vintage.
- SCHUMPETER, Joseph A. 2008. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, EUA: First Harper Perennial Modern Thought.
- SELDON, Arthur. 1998. *The dilemma of democracy: the political economics of over-government*. London: Institute of Economic Affairs.
- SMITH, Adam. 1996. *A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas*. V.1. *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural.
- SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 104.
- URBINATI, Nadia. Jun. 2013. Crises e Metamorfoses da Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 28, N. 82, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>
- ZINGALES, Luigi. 2012. *A capitalism for the people*. New York: Basic Books.

ANÁLISIS DE MODELOS MATEMÁTICOS APLICADOS A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y LOS EXTREMISMOS VIOLENTOS ∞

JOSÉ LORENZO-PENALVA LUCAS*

RESUMEN

Este ensayo analiza la validez de las técnicas de dinámica de sistemas para modelizar y predecir el terrorismo y el extremismo violento. En concreto, se expone el modelo de Chamberlain como ejemplo de acierto en sus previsiones post ataques del 11 de Septiembre de 2001 y, además, se validan la adecuación a la realidad de los modelos teóricos que Faria dejó abiertos. El fracaso de la guerra de Afganistán de 2001 a 2021 pone de manifiesto la necesidad de cambiar la aproximación al problema del terrorismo y extremismo violento. La dinámica de sistemas es una herramienta que podría ser de mucha utilidad para la evaluación de las estrategias que afrontan el problema. No obstante, por muy buena que sea la herramienta, debe ser empleada adecuadamente por quienes la aplican.

Palabras clave: Terrorismo; extremismo; seguridad; dinámica de sistemas; toma de decisiones.

ANALYSIS OF MATHEMATICAL MODELS APPLIED TO THE FIGHT AGAINST TERRORISM AND VIOLENT EXTREMISM

ABSTRACT

This paper explores the validity of system dynamics techniques for modelling and predicting terrorism and violent extremism. Specifically, Chamberlain's model is presented as an example of success in forecasts after the attacks of September 11, 2001. In addition, the adequacy to reality of the theoretical models that Faria left open will be confronted.

* Máster en Gestión de la Seguridad e Investigación, Universidad de Vic. – Universidad Central de Cataluña; Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; Máster Universitario en Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED y Doctorando en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. jlrluc@alu.upo.es

∞ Fecha de recepción: 130622 - Fecha de aceptación: 151222.

The failure of the Afghanistan war (2001-2021) highlights the need to change the approach to the problem of terrorism and violent extremism. System dynamics is a tool that could be very useful in evaluating strategies to deal with the problem. However, no matter how good the tool is, it must be properly employed by those who apply it.

Key words: *Terrorism; violent extremism; security; system dynamics; decision making.*

ANÁLISE DE MODELOS MATEMÁTICOS APLICADOS À LUTA CONTRA O TERRORISMO E O EXTREMISMO VIOLENTO

RESUMO

Este ensaio examina a validade das técnicas de dinâmica de sistemas para modelagem e previsão de terrorismo e extremismo violento. Especificamente, o modelo de Chamberlain é exposto como exemplo de sucesso em suas previsões após os atentados de 11 de setembro de 2001 e, além disso, valida-se a adaptação à realidade dos modelos teóricos que Faria deixou em aberto. O fracasso da guerra no Afeganistão de 2001 a 2021 destaca a necessidade de mudar a abordagem do problema do terrorismo e do extremismo violento. A dinâmica de sistemas é uma ferramenta que pode ser muito útil para a avaliação das estratégias que enfrentam o problema. No entanto, por melhor que seja a ferramenta, ela deve ser utilizada adequadamente por quem a aplica.

Palavras-chave: *Terrorismo; extremismo; segurança; dinâmica de sistemas; tomando uma decisão.*

Introducción

La mayor parte de los decisores en el nivel político, estratégico o los niveles más altos de la Administración del Estado querrían poder predecir las consecuencias de las políticas o decisiones que aplican. El coste político de aplicar recursos y esfuerzos y que el resultado sea estéril o incluso contraproducente es alto.

El ejercicio de la prospectiva y de la creación de escenarios de futuro depende, en numerosas ocasiones, de conocer las relaciones causales y, por tanto, las consecuencias de las acciones¹. En el caso del terrorismo, nos encontramos con un problema complejo cuyas raíces atienden a múltiples causas que, además, suelen estar interrelacionadas lo que precisa de un enfoque sistémico para la resolución.

1 Véase a GATICA Bórquez, J. «La planificación estratégica y su contribución a las relaciones vecinales entre Chile y Perú», *Política y Estrategia* núm. 134, diciembre de 2019, Consultado el 10 de marzo de 2022 y disponible en: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/33>

El terrorismo, el extremismo violento y las insurgencias son problemas diferentes pero presentan algunos aspectos en común. Una de estas semejanzas es que se pueden encuadrar dentro de los tipificados como problemas interactivamente complejos no lineales², ya que los orígenes de estos problemas son multicausales, sus partes componentes están interrelacionadas, y sometidos a los mismos estímulos de manera reiterativa pueden dar respuestas muy desiguales.

Los modelos teóricos que tradicionalmente se han empleado en Ciencias Sociales no se construyen para reproducir la realidad de manera fidedigna, sino representan su configuración esencial para facilitar la comprensión y determinar su comportamiento³.

La dinámica de sistemas emplea la modelización de manera diferente a la tradicional en Ciencias Sociales, de forma que esta técnica es, normalmente, una de las empleadas por esta disciplina para poder esclarecer las relaciones causales que podrán ser convertidas en ecuaciones matemáticas y que, complementadas con inteligencias artificiales y el aprendizaje automático⁴, se pueden emplear para cuantificar y predecir los efectos de las acciones realizadas.

La dinámica de sistemas es una metodología y una técnica de modelización matemática que empezó a desarrollarse en los años cincuenta del siglo pasado para discutir aspectos y problemas complejos. Esta disciplina emplea técnicas que incluyen sistemas diferenciales lineales y no lineales; juegos diferenciales; ecuaciones diferenciales con retardo; programación dinámica y optimización dinámica discreta.

Faria⁵ enfatiza el hecho de que muchas de las dinámicas de las relaciones entre las organizaciones violentas extremistas y los que las combaten, podrían modelizarse con técnicas de dinámica de sistemas para terminar presentando dos modelos explicativos y predictivos acerca de las organizaciones terroristas y las políticas del Estado en materia anti-terrorista.

-
- 2 Para profundizar en los tipos de problemas y en los problemas interactivamente complejos no lineales véase, por ejemplo, FORRESTER, Jay W. *Industrial Dynamics. A major breakthrough for decision makers. Harvard Business Review*, 1958, vol. 36, no 4, pp. 37-66; FORRESTER, Jay W. *System Dynamics and the Lessons of 35 Years*. Capítulo en: De Greene K.B. (eds). *A Systems-Based Approach to Policymaking*. Springer, Boston, MA, 1993. Consultado y disponible el 10 de febrero de 2022 en: https://doi.org/10.1007/978-1-4615-3226-2_7; BENNETT, Alex, BENNETT, David Hughes, BURSTEIN, Frada, y HOLSAPPLE, Clyde W. *The decision-making process for complex situations in a complex environment*. Handbook on Decision Support Systems, Springer-Verlag, New York, 2008. Consultado y disponible el 20 de febrero de 2022 en: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-48713-5_1 o VAN RIPER, P. *An Introduction to System Theory and Decision-Making*. E(C) 2510 ANX A. U.S. Marine Corps University, 2009. Un ecosistema o el mismo cuerpo humano son ejemplos de sistemas interactivamente complejos no lineales, el cuerpo humano puede reaccionar de manera diferente a un fármaco en función del estado de sus órganos o sistemas constituyentes.
 - 3 Véase CALDUCH, Rafael. *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*. Madrid, Universidad Complutense, 1991. Consultado y disponible el 19 de diciembre de 2021 en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Metodos%20y%20Técnicas%20de%20Investigacion%20Internacional%20v2.pdf>
 - 4 Del término *machine learning*, rama de la inteligencia artificial que emplea algoritmos informáticos que mejoran las predicciones con el uso de los datos y la experiencia.
 - 5 FARIA, João Ricardo. An integro-differential approach to terrorism dynamics. *Defence and Peace Economics*, 2011, vol. 22, no 6, pp. 595-605. Consultado y disponible el 5 de diciembre de 2021 en: <https://doi.org/10.1080/10242694.2011.627768>

El empleo de herramientas predictivas funcionales en las políticas de la lucha contra-terrorista sería un avance significativo en esta materia. Surgen, por tanto, dos preguntas: ¿es posible emplear dinámica de sistemas para modelizar y predecir problemas complejos como el terrorismo? En caso afirmativo, ¿se adecúan las ecuaciones teóricas propuestas por Faria a la realidad?

Para responder a ambas cuestiones el presente ensayo se ha estructurado en tres partes. Primero, se revisará el estado del arte para comprobar, entre aquellas investigaciones que mantengan estándares científicos, si es posible emplear dinámica de sistemas para predecir problemas complejos. Segundo, se realizará un estudio empírico para verificar si los modelos predictivos construidos con ecuaciones integro-diferenciales de Faria se adecúan a la realidad. Finalmente, se extraerán unas conclusiones.

CHAMBERLAIN, UN MODELO PREDICTIVO ACERTADO

Tras los ataques del 11 de Septiembre de 2001 Smith⁶ apuntó la necesidad de utilizar una nueva metodología que emplease dinámica de sistemas para modelizar la lucha contra el terrorismo. Este autor proponía un sistema que fuese capaz de soportar las relaciones de las partes constituyentes de una organización terrorista como, por ejemplo, el elemento de mando, las células operativas, las políticas, las comunicaciones, aspectos culturales y otros.

Los orígenes de los modelos de Smith se remontan a los modelos basados en un agente, usados con éxito en el campo de la modelización de estructuras sociales por Chatterjee y Seneta, Cohen “*et al*”, Latane y Nowak y Galam y Wonczak⁷. Krause⁸ incorpora a los modelos atributos no lineales, lo que representa un salto cualitativo, pues algunos de los factores que influyen en las dinámicas del terrorismo no son lineales.

-
- 6 SMITH, Roger. Modeling and Simulation Adds Insight on Terrorism. Signal Magazine. December 2001. Armed forces Communications and Electronics Association (AFCEA). Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.afcea.org/content/modeling-and-simulation-adds-insight-terrorism> y SMITH, Roger. Counter Terrorism Simulation: A New Breed of Federation. Simulation Interoperability Workshop. Orlando, Florida, Spring 2002. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <http://ndl.iitkgp.ac.in/document/MDI5cHdNUUInd0lnZHNoQXlvOG5ISE1UL2Mydko5RmxKSIR0UkRacDVLaz0>
 - 7 CHATTERJEE, Samprit; SENETA, Eugene. Towards consensus: Some convergence theorems on repeated averaging. *Journal of Applied Probability*, 1977, vol. 14, no 1, pp. 89-97. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.2307/3213262>; COHEN, Joel E.; HAJNAL, John; NEWMAN, Charles M. Approaching consensus can be delicate when positions harden. *Stochastic Processes and their Applications*, 1986, vol. 22, no 2, pp. 315-322. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: [https://doi.org/10.1016/0304-4149\(86\)90008-6](https://doi.org/10.1016/0304-4149(86)90008-6); LATANÉ, Bibb; NOWAK, Andrzej. Self-organizing social systems: Necessary and sufficient conditions for the emergence of clustering, consolidation, and continuing diversity. *Progress in communication sciences*, 1997, pp. 43-74, y GALAM, Serge y WONCZAK, S. Dictatorship from majority rule voting. *The European Physical Journal B-Condensed Matter and Complex Systems*, 2000, vol. 18, no 1, pp. 183-186. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s100510070090>
 - 8 KRAUSE, U. A Discrete Nonlinear and Non-Autonomous Model of Consensus Formation. Capítulo. En: ELAYDI, Saber N.; POPENDA, Jerry; RAKOWSKI, Jerry (ed.). *Communications in Difference Equations: Proceedings of the Fourth International Conference on Difference Equations*. CRC Press, 2000. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.3388&rep=rep1&type=pdf>

La dinámica de sistemas no solo se ha empleado en el campo de la Sociología, sino que también se ha empleado con éxito para modelizar y predecir problemas y sistemas complejos en Medicina, Biología y otras disciplinas científicas⁹.

En materia específica de terrorismo, además de Smith, otros de los primeros en emplear dinámica de sistemas fueron Deffuant “*et al*”¹⁰. Por otro lado, Raczynski¹¹, además de la no linealidad, incluye entre las variables de sus modelos la posibilidad del empleo de acciones cinéticas como, por ejemplo, la destrucción de una parte del sistema de la organización terrorista. El modelo de Raczynski, sin embargo, se construye en el marco teórico sin someterse a validación con datos empíricos.

Dombroski¹², Carley¹³ y Anderson¹⁴ presentaron modelos basados en un agente o emplearon técnicas de dinámica de sistemas para modelizar aspectos particulares del terrorismo.

Kaminsky y Ayyub¹⁵ desarrollaron modelos sencillos para el cálculo del coste-eficiencia de las políticas terroristas, basándose en el coste por célula terrorista desactivada en función del tiempo. Si se combina con un determinado nivel de riesgo aceptable en relación con las acciones terroristas, el parámetro puede utilizarse para tomar una decisión oportuna sobre la necesidad de revisar las políticas empleadas.

-
- 9 Véase, entre otros, a ASHBY, W. Ross. Design for a brain, London. *Science Paper*, 1952; HOLLING, Crawford S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*, 1973, pp. 1-23. Consultado y disponible el 27 de enero de 2022 en: <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>; LEVIN, Simon A. *Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems*. *Ecosystems*, 1998, vol. 1, no 5, pp. 431-436. Consultado el 27 de enero de 2022, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3658676> y GRIMM, Volker y RAILSBACK, Steven .F. *Individual Based Modeling and Ecology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
 - 10 DEFFUANT, Guillaume; AMBLARD, Frederic; WEISBUCH Gérard y FAURE Thierry. *How Can Extremism Prevail? A Study Based on the Relative Agreement Interaction Model*. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 2002, vol. 5, no. 4. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.iasss.org/5/4/1.html>
 - 11 RACZYNSKI, Stanislaw. Simulation of the dynamic interactions between terror and anti-terror organizational structures. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 2004, vol. 7, no 2. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.iasss.org/7/2/8.html#krause2000>
 - 12 DOMBROSKI, Matthew J.; CARLEY, Kathleen M. NETEST: Estimating a terrorist network’s structure—Graduate student best paper award, CASOS 2002 Conference. *Computational & Mathematical Organization Theory*, 2002, vol. 8, no 3, pp. 235-241. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1020723730930>
 - 13 CARLEY, Kathleen M. *Estimating vulnerabilities in large covert networks*. Carnegie-Mellon, University of Pittsburgh Pa, Institute for Software Research International, 2004. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA466095.pdf>
 - 14 ANDERSON, Edward G. A preliminary system dynamics model of insurgency management: The Anglo-Irish War of 1916-21 as a case study. En: *Proceedings of the 2006 International System Dynamics Conference*. 2006. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.408.952&rep=rep1&type=pdf>
 - 15 KAMINSKIY, Mark P. y AYYUB, Bilal M. Terrorist population dynamics model. *Risk analysis*, 2006, vol. 26, no 3, pp. 747-752. Consultado el 27 de enero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2006.00780.x>

Leweling y Sieber¹⁶ exploraron la dinámica de sistemas para hacer frente a los actores violentos no estatales. En concreto, los autores presentaron un modelo construido con diagramas de *stock* y flujos de tal manera que, los futuros investigadores podrían aprovechar los sistemas de información automatizados para fundamentar y perfeccionar empíricamente el modelo, sirviéndose de estudios de casos particulares y fenómenos de interés.

El punto álgido se alcanzó con Chamberlain, también en 2007, quien presentó un conjunto de seis modelos teóricos que luego empleó para obtener las ecuaciones matemáticas que permitieron realizar predicciones acerca de la relación competitiva entre al-Qaeda y Estados Unidos.

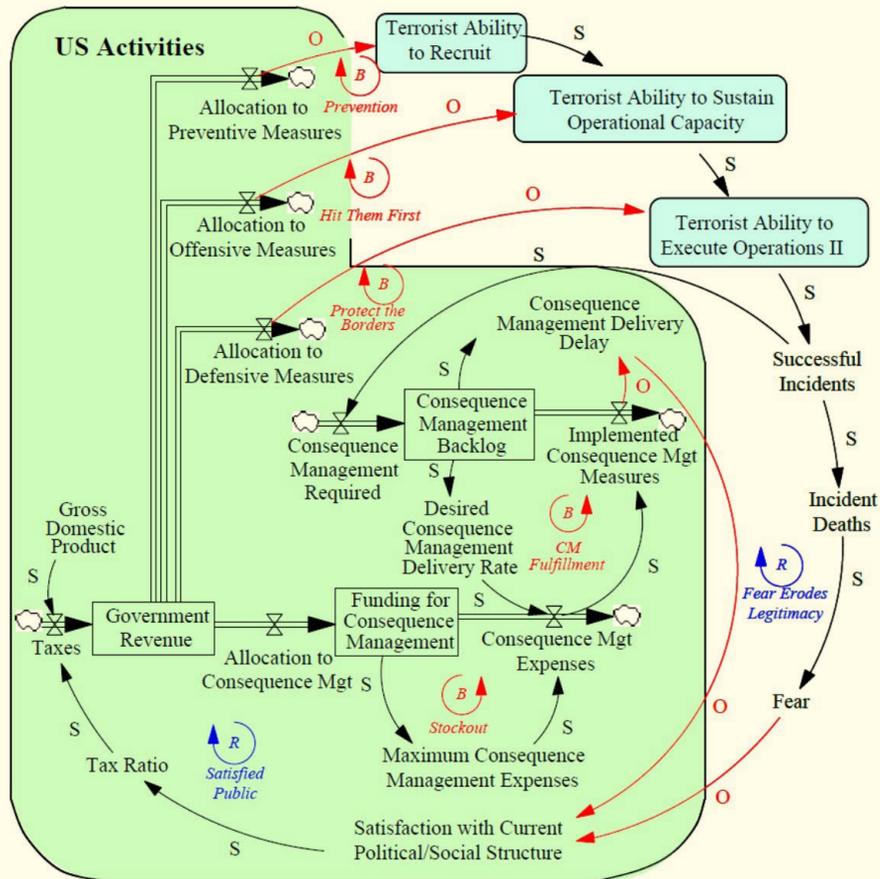
La parametrización realizada por Chamberlain fue bastante acertada. Las ecuaciones de sus modelos resultaron ser fidedignas a las series de datos empíricos disponibles hasta la fecha. Pero, además, los modelos arrojaron predicciones concretas y que con el tiempo demostraron ser suficientemente acertadas, indicando éxitos parciales de la estrategia de los Estados Unidos y anunciando tres ataques en suelo americano y un coste de unas bajas estimadas mínimas de 2.000 muertes a fecha de 2010.

Como se puede ver en la Imagen 1, Chamberlain combinó los bucles causales y los diagramas de *stock* y flujo e identificó las retroalimentaciones y los retrasos en el sistema. Asimismo, cuantificó los diversos aspectos del sistema mediante un *software* de modelado de dinámica de sistemas llamado Vensim¹⁷, lo que permitió el desarrollo de modelos de simulación que mostraban el patrón de comportamiento del juego competitivo entre al-Qaeda y los Estados Unidos. Estos modelos fueron validados con el apoyo de datos empíricos de al-Qaeda recopilados entre el periodo de 1990 y 2002.

16 LEWELING, Tara y SIEBER, Otto. Using systems dynamics to explore effects of counterterrorism policy. En: *2007 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'07)*. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), 2007. pp. 198-198. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2007.597>

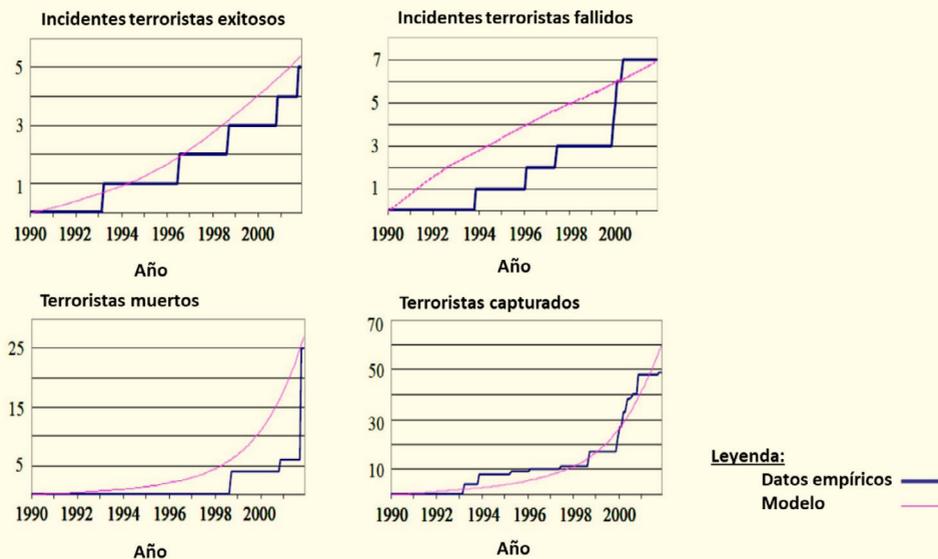
17 Vensim es un software de simulación desarrollado por Ventana Systems. El *software* está orientado principalmente a la simulación continua de dinámica de sistemas, con algunas capacidades de modelado de eventos discretos y basados en agentes. La primera versión pública se lanzó en 1990. Actualmente, Vensim es un programa consolidado que se encuentra en su versión 9.2, disponible en: <https://vensim.com/>

Imagen 1. Uno de los seis modelos teóricos de Chamberlain¹⁸.



18 CHAMBERLAIN, Todd. Systems dynamics model of al-Qa'ida and United States" Competition". *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 2007, vol. 4, no 3, p. 5. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1225>

Imagen 2. Representación gráfica de las series temporales de datos empíricos reales (azul) con la representación gráfica de los modelos de Chamberlain (fucsia).



Fuente: Elaboración propia con datos de Chamberlain¹⁹.

El trabajo de Chamberlain demostró que es posible modelizar y realizar predicciones con un grado de probabilidad aceptable en materia de terrorismo. Las ecuaciones matemáticas darán predicciones más acertadas cuanto mejor parametrizados se hayan construido los modelos, pues las ecuaciones parten del modelo. El enfoque sistémico es fundamental debido a la complejidad del problema.

ESTRATEGIA ANALÍTICA PARA VALIDACIÓN DE LAS ECUACIONES DE LOS MODELOS DE FARIA

Faria propuso en 2011 dos modelos de acuerdo a la teoría de sistemas. El primero representa en el tiempo la manera en que se verá afectado el sector turístico en función del número de terroristas y de la acción del Estado en materia antiterrorista. El segundo relaciona en el tiempo la innovación terrorista con el número de ataques exitosos, la prevención y los esfuerzos de inteligencia para detectar posibles atentados antes de que ocurran.

La estrategia analítica para la validación será idéntica para ambos modelos y consistirá en los siguientes pasos:

- a. Exposición de las premisas (relaciones) en las que se basa Faria para la generación del modelo.
- b. Exposición de la fórmula final a la que Faria llega después de simplificar las ecuaciones.

19 Ibíd.

- c. Explicación y expresión gráfica de la fórmula matemática del modelo que servirá como algoritmo para realizar las predicciones.
- d. Validación del modelo con datos empíricos recientes.
- e. Análisis del resultado de la validación del modelo.

Validación de las ecuaciones integro-diferenciales de Faria para modelar la relación turismo-terrorismo-acción del Estado

Enders y Sandler²⁰ fueron capaces de correlacionar el terrorismo con el turismo. Faria²¹ propone el empleo de ecuaciones integro-diferenciales para obtener modelos que permitan realizar predicciones de cómo afectará el número de terroristas presentes en una zona en el número de turistas que visitan un país, en función de las acciones del Estado en materia antiterrorista y en inversión.

Las premisas que toma Faria para construir las ecuaciones son:

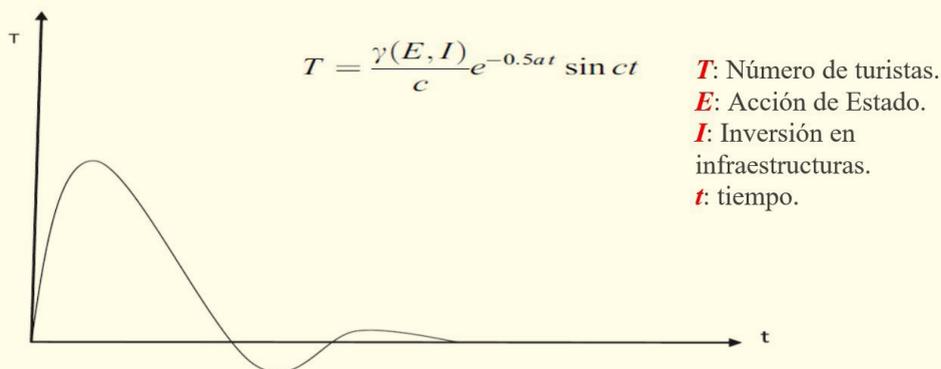
- Los turistas y los terroristas son seres racionales.
- Los turistas eligen entre destinos alternativos de acuerdo a recursos limitados, es decir, siguen la relación coste-beneficio.
- Los terroristas atacan el sector turístico de un país cuando este es importante para el país.
- Los turistas tratarán de evitar una zona en la que se perpetren atentados terroristas.
- Los terroristas tratan de afectar la economía de un país perpetrando atentados para que vengan cada vez menos turistas.
- La inversión en infraestructuras y en seguridad anima a los turistas a visitar un país.

En la siguiente imagen se puede ver el resumen de los cálculos y transformadas realizadas por Faria para alcanzar la fórmula final que describe y trata de predecir el comportamiento del número de turistas en función del número de terroristas, de las acciones del Estado en materia antiterrorista para evitar inseguridad y del atractivo de un país medido en la inversión en infraestructuras turísticas.

20 ENDERS, Walter; SANDLER, Todd. Causality between transnational terrorism and tourism: The case of Spain. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1991, vol. 14, no 1, pp. 49-58. Consultado el 10 de diciembre de 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1080/10576109108435856>

21 FARIA, João Ricardo. Op. Cit. p. 598.

Imagen 3.



Fuente: Elaboración propia con datos de Faria²²

De acuerdo a los postulados de Faria²³, suponiendo que el país es atractivo para los turistas, el número de turistas inicial vendría dado por el valor inicial del atractivo turístico del país y aumentaría en función de la inversión en infraestructuras y oferta de ocio.

A medida que aumenta el número de terroristas y se producen los atentados, decrecería el número de turistas, puesto que éstos elegirían un lugar más seguro de acuerdo a sus recursos limitados y la relación coste-beneficio. Sin embargo, la acción exitosa del Estado en materia antiterrorista haría que la situación de seguridad mejorase y que algunos turistas volviesen a visitar el país, pero en menor medida.

El ciclo se repetiría, a menor escala, hasta que con el tiempo el número de turistas se estabilizase en un valor constante o próximo a cero.

Para comprobar si el modelo de Faria se ajusta o no a la realidad, se confrontará con los datos reales de turistas que han visitado Cataluña y el número de terroristas yihadistas que se tiene constancia que han estado presentes en esta comunidad autónoma. El estudio se realiza desde 2001 hasta 2019, año en el que aparece la pandemia de coronavirus y se hace imposible desligar esta variable del resto de las de este caso de estudio.

El origen de los datos del número de terroristas yihadistas es triple: primero, del Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), que ha proporcionado datos del 2014 al 2019²⁴; segundo, del Departamento de Seguridad Nacional, concretamente de los Informes Anuales de Seguridad Nacional de 2013 a 2020²⁵; y tercero, de las comunicaciones del Ministerio del Interior del período 2001 a 2013²⁶.

22 FARIA, João Ricardo. Loc. Cit.

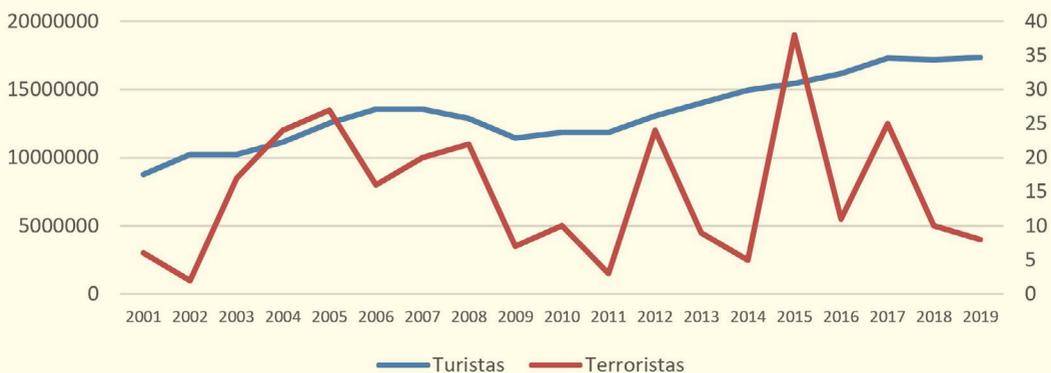
23 Ibid. p. 600.

24 Requerimiento con expediente número 001-064836, del 26 de enero de 2022.

25 Consultados el 19 de febrero de 2022 y disponibles en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional>

26 Véase Anexo: Comunicaciones del Ministerio del Interior de España.

Imagen 4. En azul puede verse la evolución del número de turistas, en términos de millones. En rojo puede apreciarse la evolución del número de terroristas, en términos de decenas.



Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadística para el número de turistas; y con datos de fuentes abiertas y del CITCO para determinar el número de terroristas detenidos residentes en Cataluña.

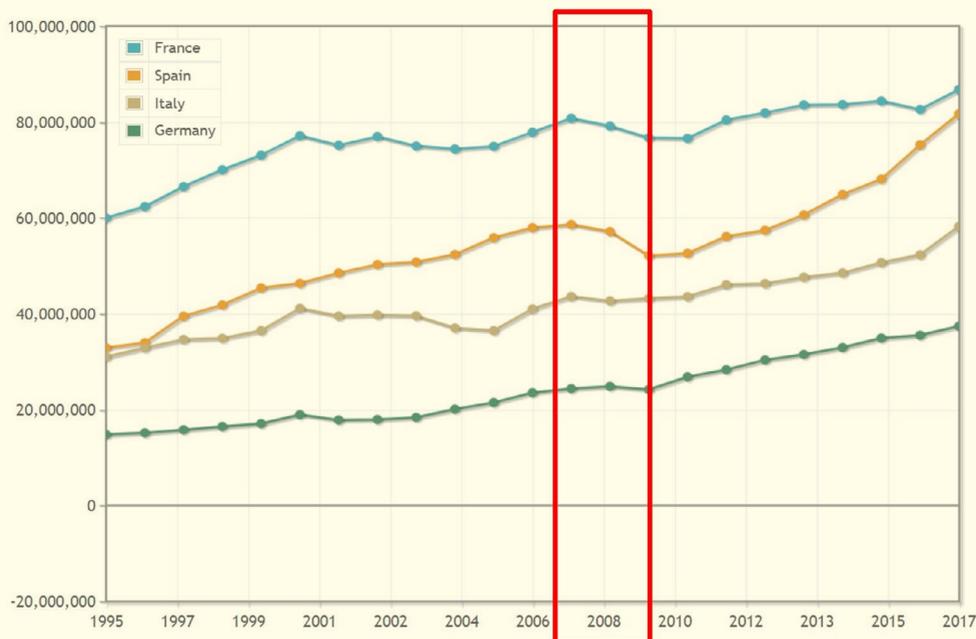
La realidad se aparta del modelo propuesto al menos en este caso. Por un lado, el número de turistas mantiene un ritmo de crecimiento casi constante del 2001 al 2007; desciende durante dos años en 2008 y 2009 y luego vuelve a crecer de manera casi lineal hasta 2018, donde por un año se estabiliza y, de nuevo, vuelve a crecer. Por otro lado, el número de terroristas oscila de manera, podría decirse, casi cíclica en periodos de año o dos años entre picos y valles, aunque no ligado al número de turistas.

No es posible establecer una correlación entre ambas series, el coeficiente de correlación de las dos series es 0,206. Tampoco es posible establecer relaciones no lineales, covarianza o causalidad de Granger entre ambas curvas.

Podría pensarse que el decremento de turistas del 2008 y 2009 se debe al incremento de terroristas de 2007 y 2008, pero esa suposición no es correcta y la fluctuación es debida a la crisis financiera que estalló en 2007, como se puede verificar en el resto de países de la Unión Europea.

En la Imagen 5 puede verse un ejemplo de las tendencias del número de turistas que han visitado cuatro países de la Unión Europea. En la imagen puede apreciarse el descenso generalizado del número de turistas que visitaron Francia, España, Italia y Alemania cuando surgió la crisis de 2007 y como, con el tiempo, una vez superado el peor momento de la crisis, comenzó a mejorar otra vez en todos los países el incremento del número de turistas.

Imagen 5. Tendencias del número de turistas que visitaron los países de la Unión Europea.



Fuente: Index Mundi, con datos del Banco Mundial, en: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/ST.INT.ARVL/compare#country=fr:de:it:es>

El primer modelo de Faria queda refutado. No obstante lo anterior, que el modelo de Faria no se adecúe a la realidad no debe confundirse con que la dinámica de sistemas sea una herramienta inadecuada para la parametrización de las dinámicas terroristas y antiterroristas. La dinámica de sistemas es probablemente la mejor herramienta hoy en día para modelizar estas dinámicas. Pero incluso la mejor herramienta da resultados erróneos, si las premisas iniciales son erróneas o incompletas.

Con esta visión, la fortaleza más importante del modelo de Faria es, en sí misma, el modelo. Por un lado, Faria acierta cuando identifica que las organizaciones violentas extremistas se rigen por dinámica de sistemas no lineales. Por otro lado, las variables elegidas por Faria no son las más adecuadas y se quedan escasas, en comparación con otros modelos más completos y fiables, como el de Chamberlain.

Veamos en detalle algunas de las razones por las que este primer modelo no se ajusta bien a la realidad. Primero, por ejemplo, la variable “número de terroristas” no ejerce una buena influencia en el modelo, porque a mayor número de terroristas no implica necesariamente más terror o coerción causado en la población.

Uno de los aspectos cruciales de los problemas complejos es que, normalmente, desafían a las soluciones intuitivas²⁷, lo cual se evidencia en que ni siquiera el “número de víctimas causadas por atentado terrorista” sería una variable adecuada para el modelo, pues los años con más muertes de terrorismo en España fueron el 2004 y el 2017, pero no se observó descenso de turistas en España o en Cataluña.

Así pues, el quid de la cuestión está en la elección de las variables del modelo. Por un lado, como se discutirá más adelante, está la cuestión de obtener ecuaciones matemáticas simplemente empleando modelos autorregresivos de series temporales, en vez de tratar de identificar variables independientes y relaciones causales.

Por otro lado, está la cuestión de la no linealidad del problema que podría resumirse en que, lo que es aparentemente lógico, no tiene por qué producirse con seres humanos, donde las decisiones no son siempre racionales²⁸.

Desde comienzos de los años noventa hasta la fecha, la aproximación de las potencias occidentales a la lucha contra las organizaciones violentas extremistas, cuando ésta se ha llevado a cabo fuera de Occidente, se ha basado, principalmente, en el empleo de técnicas de planeamiento, decisión y valoración que estaban fundamentadas en sistemas lineales, cuando la esencia del problema obedece a dinámicas no lineales²⁹.

Por ejemplo, el planeamiento, la toma de decisiones y la evaluación de las medidas de eficiencia de las acciones de las estrategias en Afganistán e Irak se llevaron a cabo siguiendo el método de planeamiento y toma de decisiones empleado por la OTAN, la coalición de países que luchó junto a la OTAN y los Estados Unidos.

El esquema general del método de planeamiento y toma de decisiones de la OTAN y los Estados Unidos es el que se puede observar en las imágenes siguientes. Este proceso de planeamiento y toma de decisiones funciona excepcionalmente bien cuando se aplica a conflictos convencionales, que siguen mecánicas lineales, pero falla cuando se enfrenta,

27 En el marco de la OTAN y de la lucha contra el terrorismo y radicalización violenta se trata de contrarrestar este aspecto reeducando a la intuición en lo que en el argot se denomina “sentido común desarrollado”. FORRESTER, Jay W. Loc. Cit.

28 En Augier y March se puede profundizar sobre el carácter no-racional de las decisiones humanas, AUGIER, Mie y MARCH, James G. (ed.). *Models of a man: Essays in memory of Herbert A. Simon*. MIT Press, 2004. Consultado el 18/01/22, disponible en: <https://doi.org/10.7551/mitpress/4709.001.0001> y en Lorenzo esta problemática se focaliza en el análisis de inteligencia y la lucha contra las organizaciones violentas extremistas (VEO), LORENZO-PENALVA, José. Técnicas cuantitativas o cualitativas de utilidad en el análisis de inteligencia. *Ponencia Congreso de inteligencia y prospectiva Universidad de Granada*. Universidad de Granada, España, 2019. Consultado el 12 de diciembre de 2021, disponible en: <http://www.ugr.es/~gesi/congreso/comunicacion29-3.pdf>

29 Para profundizar en los procesos de decisión y los tipos de problemas ver VAN RIPER, P. Loc. Cit. y AUGIER, Mie y MARCH, James G. (ed.). *Ibíd.* tratan el asunto de los problemas mal definidos; en LORENZO-PENALVA, José. Etnocentrismo, pensamiento sesgado y el análisis de inteligencia frente al yihadismo. *Análisis Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI), Universidad de Granada, España, 2019, (6), 1*. Consultado el 12 de diciembre de 2021, disponible en: <http://www.ugr.es/~gesi/congreso/comunicacion29-4.pdf> se exponen las deficiencias de muchas de las estrategias empleadas en la lucha contra las VEO.

porque no está diseñado para eso, contra problemas no lineales, como, por ejemplo, el terrorismo³⁰.

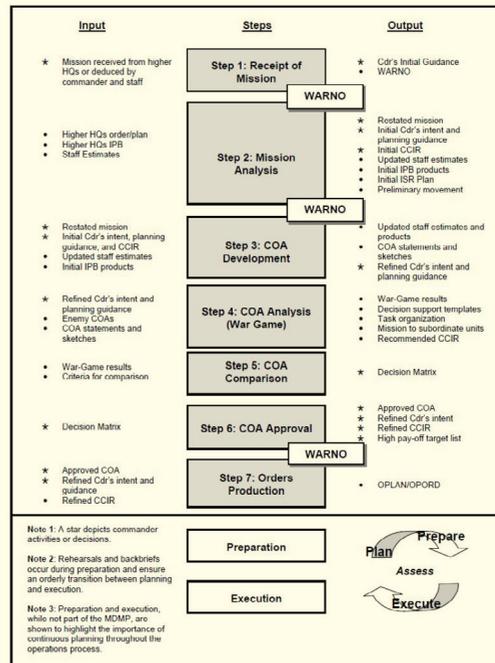
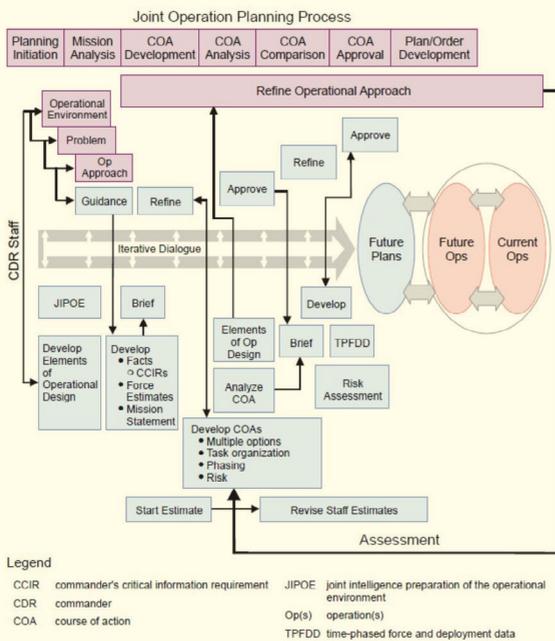
En la imagen de la izquierda puede verse el proceso de planeamiento adoptado por los cuatro servicios de los Estados Unidos (Ejército de Tierra, Marina, Ejército de Aire e Infantería de Marina de los Estados Unidos).

En la imagen de la derecha se muestra el proceso de toma de decisiones del Ejército de los Estados Unidos, que no se diferencia del resto de los servicios de Estados Unidos.

En ambos procesos se evidencia la naturaleza sistemática y lineal de su diseño. Ni el proceso de planeamiento conjunto, ni el táctico difieren, en esencia, de los que España ha adoptado.

Imágenes 6 y 7. Proceso de planeamiento conjunto de los Estados Unidos (izquierda); proceso de toma de decisiones del Ejército de los Estados Unidos (derecha).

Joint Operation Planning



Fuente: Izquierda, publicación doctrinal conjunta de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, JP 5-0, versión (2011: IV-3). Derecha, publicación doctrinal del Ejército de los Estados Unidos, FM-5.0 Planes y órdenes, (2005: 3-3).

30 Véanse, por ejemplo, las discrepancias mostradas por Torres Soriano entre el Ejército de los Estados Unidos y la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) en la lucha multidominio (ciber y terrestre) contra las organizaciones terroristas y extremistas violentas en campaña de Irak. TORRES-SORIANO, Manuel R. The Role of Honeypots and Sabotage in State-Based Operations Against Online Jihadism, 2001-2020. *Terrorism and Political Violence*, 2022, pp. 1-11. Consultado el 16 de mayo de 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2022.2050221>

La realidad es que, a pesar de que en 2009 Estados Unidos, la OTAN y España introdujesen el enfoque sistémico y la aproximación integral en el método de planeamiento del nivel operacional³¹, el proceso de toma de decisiones, el planeamiento y la valoración de la eficiencia de las operaciones actuales sigue empleando mayormente herramientas de resolución de problemas lineales, lo cual es un inconveniente grave, pues estas herramientas no están diseñadas para resolver los problemas interactivamente complejos no lineales como el terrorismo o extremismo violento.

Sin entrar en el arma atómica³², el ejemplo más claro de la ineficiencia y disfunciones que se producen, cuando se trata de hacer frente a un problema estructuralmente complejo no lineal con herramientas lineales, son las insurgencias en las que el conflicto, en la práctica totalidad, ha sido ganado por las fuerzas irregulares sin importar la diferencia de capacidad militar entre contendientes.

El porqué de que la OTAN y muchos países occidentales empleen la misma herramienta para tratar de afrontar problemas que se resuelven de manera diferente radica en varios aspectos, pero se pueden destacar dos: el primero es que las dinámicas de los conflictos han cambiado y las Fuerzas Armadas reaccionan tarde debido a las inercias organizacionales³³.

Durante décadas, el planeamiento, la toma de decisiones y la generación de fuerzas y capacidades basadas en criterios lineales ha funcionado muy bien. Hoy en día, acertar quien vencerá y el tiempo que durará una batalla, entre tropas regulares, es relativamente sencillo. Se han desarrollado modelos predictivos, a partir de inteligencias artificiales, de los que se obtienen, con un alto grado de probabilidad, la duración y el vencedor de una batalla. La sistematización y la burocracia han sido la clave del éxito, pero cuando estas dos características no van acompañadas de capacidad de adaptación se corre el peligro de caer en la obsolescencia. Las Fuerzas Armadas son organizaciones con inercias muy grandes, lo que es uno de los puntos fuertes y débiles de las mismas.

El segundo, es que algunos conflictos actuales siguen obedeciendo a dinámicas lineales (por ejemplo, Azerbaiyán-Armenia, la guerra civil Libia, o la actual guerra civil etíope), otros son ambivalentes en función del momento en el que se encuentran (por ejemplo, el

31 SIMON, Geza, y DUZENLI, Muzaffer. The comprehensive operations planning directive. *NATO NRDC-ITA Magazine*, 2009, vol.14, pp.16-19. Consultado el 22 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.nato.int/nrdc-it/magazine/2009/0914/0914g.pdf>

32 Beaufre explicará las opciones que le quedan al decisor para desarrollar la estrategia de la campaña en función de los medios y capacidad ofensiva (criterios lineales), en combinación con el arma atómica (teoría de juegos). Cuando la capacidad y medios no son suficientes Beaufre puntualiza que la única vía posible es la de la guerra irregular (dinámicas no lineales). BEAUFRE, Andre. *Introducción a la Estrategia*. Caracas, Ed. Rioplantense, 2002.

33 Véase, por ejemplo, los tres primeros capítulos de la obra de Jenkins en lo relativo al cambio de las dinámicas del terrorismo, apreciación de la situación y el conocimiento del adversario. JENKINS, Henry. (2006). *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Editorial Paidós; también, véase a Metz en lo concerniente a la necesidad de abandonar la doctrina contrainsurgencia por una más eficiente doctrina de lucha contra el terrorismo. METZ, Steven. Abandoning counterinsurgency: Toward a more efficient antiterrorism strategy. *Journal of Strategic Security*, 2017, vol. 10, no 4, pp. 64-77. Consultado el 17 de febrero de 2022, disponible en: <http://doi.org/10.5038/1944-0472.10.4.1648>

conflicto del Donbás, ahora guerra de Ucrania). Lo anterior crea confusión y dificulta que se terminen interiorizando los cambios de las dinámicas de los conflictos³⁴.

La brecha en el enfrentamiento entre fuerzas regulares e irregulares es más profunda hoy en día, pero no en favor precisamente del fuerte como antaño. Las nuevas tecnologías llevan los efectos de los combates y las batallas a los hogares de los ciudadanos³⁵. A lo anterior hay que sumarle la nueva sensibilidad hacia la violencia y la regulación del monopolio y uso de la misma por parte de la Sociedad de Naciones, lo cual pone en desventaja a aquellos ejércitos regulares que respetan el Derecho de los Conflictos Armados, cuando se enfrentan a tropas irregulares que no se sujetan al mismo.

Así pues, los cambios del entorno operativo junto con el uso de herramientas no adecuadas para hacer frente al tipo de problema, han sido dos causas mayores, de entre todas las que han provocado los fracasos de las campañas de Afganistán e Irak.

La grandeza de Chamberlain, Faria y sus predecesores es haber descubierto la necesidad de emplear la herramienta (dinámica de sistemas no lineales) que se adapta adecuadamente al tipo de problema al que se enfrenta. Herramienta que además puede proporcionar ecuaciones matemáticas que permitan hacer predicciones que faciliten la toma de decisiones para abordar problemas como el terrorismo, el extremismo violento o las insurgencias. Lo que se tiene que depurar es la elección de las variables de los modelos para que éstos den buenas predicciones.

Validación de las ecuaciones integro-diferenciales para modelar la relación: número de ataques terroristas-innovación

En 1993, Enders y Sandler fueron capaces de encontrar ecuaciones matemáticas que describían fielmente los efectos de segundo orden en algunas acciones del Estado en materia de contraterrorismo. Enders y Sandler emplearon modelos autorregresivos integrados de promedio móvil³⁶, con los datos disponibles en aquel momento de terrorismo y turismo, lo cual, como se verá en el análisis de los resultados de la validación de este modelo, presenta un problema, no cuando se describe un periodo, pero sí cuando se realizan predicciones.

Siguiendo el camino de Enders y Sandler, Faria relacionó en 2006 la innovación con la disuasión, la prevención y la inteligencia. Posteriormente, Faria³⁷ usó las premisas de su modelo de 2006 para, empleando ecuaciones integro-diferenciales, construir un modelo teórico, con arreglo a dinámica de sistemas, que permitiría realizar predicciones acerca del número de ataques terroristas y la innovación de las organizaciones terroristas.

34 Como puede comprobarse, entre otros, con lo acaecido en el fiasco de la campaña de Afganistán o los actuales esfuerzos de la OTAN por actualizar su Concepto Estratégico.

35 Gowing describe las nuevas dinámicas de comunicación y cómo estas afectan, entre otros, al secreto y a la lucha contra el terrorismo e insurgencia. GOWING, Nik. *'Skyful of Lies' and Black Swans*. Reuters Institute for the Study of Journalism, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2009. Consultado el 17 de febrero de 2022, disponible en: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-12/Skyful%20of%20Lies%20%26%20Black%20Swans.%20The%20new%20tyranny%20of%20shifting%20information%20power%20in%20crises.pdf>

36 También conocidos como modelo ARIMA, del acrónimo inglés Autoregressive Integrated Moving Average.

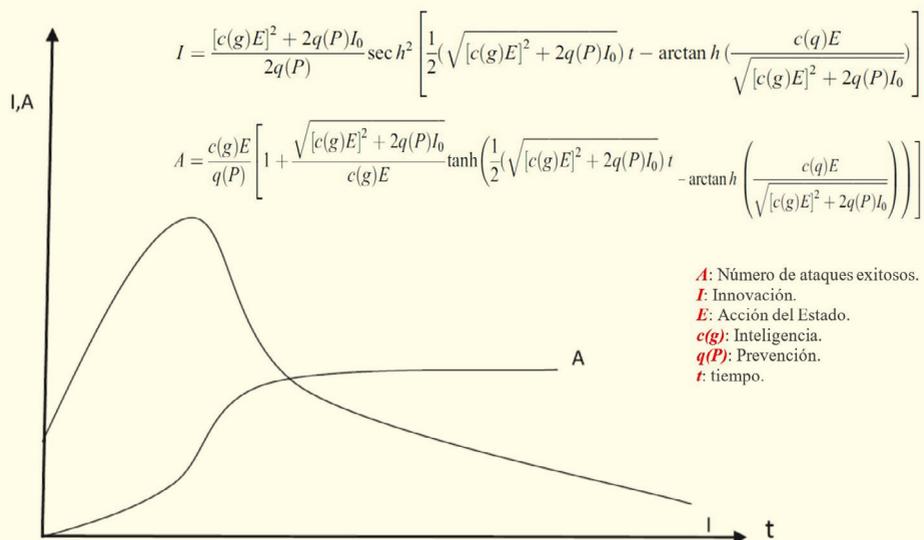
37 FARIA, João Ricardo. Op. Cit. p. 600.

Las premisas que toma Faria son:

- El crecimiento de las innovaciones de las organizaciones terroristas se detiene si los ataques de los terroristas tienen éxito.
- La innovación de las organizaciones terroristas aumenta con las medidas políticas de disuasión contraterrorista.
- Las operaciones para obtener inteligencia sobre las organizaciones terroristas desbaratan las innovaciones (tiene un efecto negativo en el crecimiento) de las mismas.
- Las políticas de prevención espolean el crecimiento de la innovación en las organizaciones terroristas.
- El nivel de atentados terroristas con éxito depende del uso efectivo de las innovaciones a lo largo del tiempo.

En la siguiente imagen se puede ver la fórmula final del modelo predictivo de Faria y la representación gráfica del mismo. En la fórmula final simplificada de las ecuaciones integro-diferenciales se relacionan el número de ataques exitosos (A) con el uso eficiente de la innovación de las organizaciones violentas extremistas (I) en función del tiempo.

Imagen 8. Ecuaciones integro-diferenciales del segundo modelo de Faria y su representación gráfica.



Fuente: Elaboración propia con datos de Faria³⁸.

38 FARIA, João Ricardo. Loc. Cit.

De acuerdo a los postulados de Faria³⁹, en la vida de las organizaciones violentas extremistas las innovaciones crecen mucho inicialmente hasta alcanzar un máximo; después, el ritmo en innovación va cayendo suavemente hasta que tiende a cero.

Por otro lado, la tendencia de los ataques sigue una curva en forma de sigmoide; en los momentos iniciales, la organización es capaz de planear y ejecutar ataques a un ritmo creciente que se incrementa con la innovación, pero cuando la innovación en la organización alcanza su máximo, el ritmo de crecimiento de los ataques exitosos disminuye, y cuando la innovación decrece tendiendo a cero, el ritmo de los ataques exitosos permanece constante.

La validación del modelo se realizará confrontándolo con datos empíricos obtenidos de Afganistán e Irak en el periodo de 2001 a 2019.

Cuantificar los esfuerzos de innovación de las organizaciones violentas extremistas de manera detallada es una labor compleja, cuando no imposible por las siguientes razones:

- Muchas organizaciones violentas extremistas optan por la vía de la clandestinidad para dificultar la acción del Estado o de las organizaciones que las combaten, por lo cual es muy difícil medir de forma tangible y precisa los esfuerzos. Por ejemplo, el 36% de los ataques terroristas registrados en la Base de Datos Global de Terrorismo de la Universidad de Maryland⁴⁰, entre 2001 y 2018, Afganistán, no han sido reivindicados, o lo que es más problemático, el 89,6% de los ataques terroristas registrados en la citada base de datos, entre 2001 y 2013, en Irak, tampoco han sido reivindicados.
- Las organizaciones militares y policiales que combaten el terrorismo son reacias a publicar lo que conocen de las organizaciones violentas extremistas con el fin de que éstas no tomen medidas preventivas y corrijan sus vulnerabilidades.

Para salvar el problema de la cuantificación del modelo, en vez de confrontarlo con la innovación, se confrontará con el número de ataques exitosos que sí es un parámetro factible para ser cuantificado y verificado.

La verificación y cuantificación de los ataques exitosos presenta también algún desafío. El término “ataque exitoso” empleado por Faria en sus premisas es poco preciso, porque el éxito cae dentro de la subjetividad de la persona u organización. En este estudio de caso “ataque exitoso” se entenderá como aquel ataque que haya producido bajas humanas en los actores de la coalición que combaten a los terroristas en los escenarios de estudio.

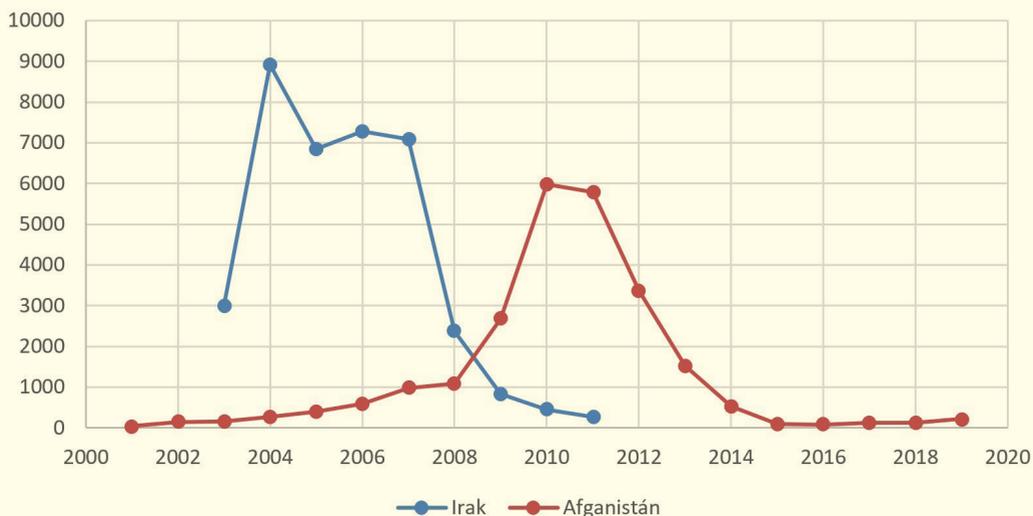
De esta manera, para comprobar cómo se ajusta el modelo de Faria a la realidad, se confrontará con el número de bajas⁴¹ de la coalición en Afganistán en el periodo de 2001 a 2019 y con el número de bajas sufridas por la coalición en Irak entre 2003 y 2011.

39 Ibid. p. 603.

40 La base de datos está gestionada por el National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, institución de la Universidad de Maryland que tiene por objeto el estudio del terrorismo en Estados Unidos y en el mundo.

41 Indicador que pondera el éxito de los ataques. Entendiendo “baja” como el número de heridos y muertos.

Imagen 9. Evolución de las bajas de la coalición en Irak y Afganistán desde el 2001 hasta el 2019.



Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de www.icasualties.org

De acuerdo con el modelo de Faria, la gráfica de la evolución de los ataques exitosos en el tiempo, aquí considerados como el número de bajas, debería seguir una forma de sigmoide; en los momentos iniciales debería crecer lentamente, luego crecer rápidamente y, al final, cuando la organización no es capaz de innovar, estabilizarse.

Ninguno de los dos escenarios se comporta según las previsiones del modelo de Faria. Por el contrario, ambos escenarios mantienen una correlación alta con el número de tropas presentes en el teatro. En concreto, el escenario de Afganistán presenta un coeficiente de correlación de Pearson entre el número de fuerzas y el número de muertos de la coalición de 0.938, indicando que existe una correlación muy alta, casi perfecta, entre ambos factores. Es decir, que a mayor número de fuerzas de la coalición más bajas en la coalición se producen. Esto es consistente con una de las paradojas de la lucha contrainsurgencia: «A veces, cuanto más fuerza se aplica, menos efectos se consiguen»⁴².

Aunque las premisas establecidas por Faria, sean lógicas y coherentes y, con carácter general verdaderas, el modelo no predice bien la realidad por dos razones principales. La primera es que los modelos autorregresivos integrados de media móvil son modelos dinámicos generados con variaciones y regresiones de datos estadísticos que buscan encontrar patrones para una predicción para el futuro; es decir, las estimaciones futuras vienen explicadas por los datos del pasado y no por variables independientes.

Los modelos autorregresivos integrados de media móvil funcionan bien mientras no se produzca el menor cambio en el sistema. Faria tomó las premisas para parametrizar sus

42 NATO (2016: Anexo A). AJP-3.4.4 Ed A v.1 *Allied Joint Doctrine for Counter-Insurgency (COIN)*.

ecuaciones de los postulados de Enders y Sandler cuyos modelos no provenían de la parametrización de variables independientes sino de un artificio matemático que generaba las ecuaciones en función de datos del pasado. Nos encontramos ante el típico caso de correlación sin causalidad.

Además, los datos que emplearon Enders y Sandler para obtener los modelos matemáticos son del terrorismo de los ochenta a los noventa, cuyas dinámicas difieren significativamente del actual terrorismo.

La segunda razón por la que el modelo de Faria no podría predecir bien la realidad es que, aunque las ecuaciones matemáticas proviniesen de relaciones causales, el modelo se ha construido de manera simple. Problemas complejos, rara vez tienen soluciones simples, el modelo de Faria necesita ser completado con flujos y *stocks*, bucles causales y con otras variables, particularizadas, espacial y temporalmente, para cada uno de los actores implicados.

Las variables deben ser escogidas con cautela y precisión, ya que, en problemas interactivamente complejos no lineales, como es el caso, la falta de precisión no funciona porque, precisamente lo característico de los sistemas no lineales es que, pequeños cambios son susceptibles de dar lugar a grandes errores.

Algunos ejemplos de factores que deberían haber sido valorados para incluirse en el modelo, en función de los actores y el momento, son:

- El número y tipo de competencias en materia antiterrorista que los que combaten a las organizaciones violentas extremistas van adquiriendo en el teatro de operaciones, lo cual determinará el número y tipo de operaciones que se van desarrollando.
- El marco del tipo de operaciones que se llevan a cabo en las diferentes áreas geográficas del teatro de operaciones (no en todas las zonas se ejecutan el mismo tipo de operaciones: combate, estabilización, preparación, gobernanza, otras).
- El momento en el que se ejecutan las operaciones, por ejemplo, ¿hay elecciones o negociaciones próximamente? o ¿hay sucesiones de mando en las organizaciones?
- Capacidad de influencia en el dominio cognitivo. ¿Son capaces de explotar las organizaciones violentas extremistas o terroristas los efectos de sus acciones para causar terror en la población? Si los terroristas son capaces de explotar las redes sociales y los medios de comunicación para influir sobre la población, no hace falta que perpetren muchos atentados o que haya muchos terroristas, la capacidad de influencia es un modificador positivo en el modelo (cataliza). ¿Son capaces de contrarrestar estas acciones las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad? La capacidad de contrarrestar la influencia de los terroristas o extremistas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es un modificador negativo en el modelo (frena).
- Intromisión de actores regionales o grandes potencias en el conflicto. Pudiendo actuar de manera positiva o negativa sobre el modelo.

El quid de la cuestión de los sistemas no lineales es que el problema no puede resolverse sin tener en cuenta todos los subsistemas que lo componen. Esto se debe a que todas sus partes constituyentes están interrelacionadas y pequeñas alteraciones pueden provocar grandes cambios (no hay linealidad). Además, y aunque parezca una redundancia, el valor/comportamiento de las variables no siempre es el mismo, debe ser establecido ponderando la importancia de las variables, para cada actor, en cada momento⁴³. Cuando un sistema complejo no lineal está pobremente parametrizado, aumenta el riesgo de que las predicciones de las ecuaciones que lo conforman sean más imperfectas.

CONCLUSIONES

La lucha contra el terrorismo, el extremismo violento y la insurgencia requieren de una valoración constante de la situación para adaptar la respuesta a las acciones del adversario y para medir la eficiencia de las acciones previas.

La dinámica de sistemas lineales junto con otras técnicas estadísticas asociadas permite, ya sea a través de relaciones causales y variables independientes o a través de series temporales y variaciones y regresiones de datos estadísticos, obtener ecuaciones matemáticas que posibilitan realizar predicciones de las políticas en materia antiterrorista, de los efectos de las acciones propias o de los efectos de las acciones de los terroristas.

Este ensayo se centra en un aspecto crucial en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, que es la búsqueda y validación de una herramienta que sea fiable, en términos probabilísticos, para realizar predicciones de las acciones futuras y efectos de las estrategias de lucha contra el terrorismo. Lo cual podría ser aplicable también, en términos generales, para algunas insurgencias.

El caso de estudio ha permitido verificar que la dinámica de sistemas no lineales y las ecuaciones integro-diferenciales son herramientas que, bien utilizadas, pueden emplearse para realizar predicciones con un alto grado de probabilidad como en el caso de Chamberlain. Por otro lado, el caso de estudio también pone de manifiesto el riesgo que tiene la modelización y las predicciones de un sistema complejo no lineal cuando estas se realizan de manera errónea o incompleta, como el análisis del modelo de Faria.

Las insurgencias, las organizaciones terroristas y las organizaciones violentas extremistas se comportan de manera única espacial y temporalmente. Los indicadores y variables de los modelos que busquen realizar predicciones certeras deben ser elegidos con precisión para cada objeto de estudio. En definitiva, para este tipo de problema es especialmente sensible elegir las variables y modificadores necesarios y suficientes.

Se deben mantener bases de datos lo más completas posibles, sobre las acciones perpetradas por las organizaciones terroristas, insurgencias y organizaciones violentas extremistas, con el fin último de facilitar el análisis para detectar patrones o relaciones causa-

43 Por ejemplo, que un ataque sea exitoso puede ser un criterio más o menos importante para la organización violenta extremista, en función de la realidad social del momento (subjetividad del valor en función de momento o del sujeto). En determinadas situaciones, el objetivo de la VEO podría ser únicamente hacer “mucho ruido”; esta es una estrategia común antes del comienzo de unas negociaciones o elecciones. De la misma manera, en determinadas ocasiones, las VEO tratan de “blanquearse” o pasar desapercibidas, en función de sus objetivos (la violencia como instrumento para alcanzar un fin).

les que permitan discernir bucles causales, flujos y *stock* así como otros factores responsables o modificadores de las dinámicas de estas organizaciones.

El conocimiento de las variables que conforman las dinámicas permite, con las técnicas matemáticas observadas, crear modelos predictivos acordes a la complejidad y tipo de problema, de forma que se posibilite experimentar en el plano teórico sobre las mejores vías de resolución del problema, maximizando la eficiencia y minimizando, de esta forma, los daños colaterales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Edward G. A preliminary system dynamics model of insurgency management: The Anglo-Irish War of 1916-21 as a case study. En: *Proceedings of the 2006 International System Dynamics Conference*. 2006. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.408.952&rep=rep1&type=pdf>
- ASHBY, W. Ross. Design for a brain, London. *Science Paper*, 1952.
- AUGIER, Mie y MARCH, James G. (ed.). *Models of a man: Essays in memory of Herbert A. Simon*. MIT Press, 2004. Consultado el 18/01/22, disponible en: <https://doi.org/10.7551/mitpress/4709.001.0001>
- BEAUFRE, Andre. *Introducción a la Estrategia*. Caracas, Ed. Rioplantense, 2002.
- BENNETT, Alex, BENNETT, David Hughes, BURSTEIN, Frada, y HOLSAPPLE, Clyde W. *The decision-making process for complex situations in a complex environment*. Handbook on Decision Support Systems, Springer-Verlag, New York, 2008. Consultado y disponible el 20 de febrero de 2022 en: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-48713-5_1
- CALDUCH, Rafael. *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*. Madrid, Universidad Complutense, 1991. Consultado y disponible el 19 de diciembre de 2021 en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Metodos%20y%20Técnicas%20de%20Investigacion%20Internacional%20v2.pdf>
- CARLEY, Kathleen M. *Estimating vulnerabilities in large covert networks*. Carnegie-Mellon, University of Pittsburgh Pa, Institute for Software Research International, 2004. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA466095.pdf>
- CHATTERJEE, Samprit; SENETA, Eugene. Towards consensus: Some convergence theorems on repeated averaging. *Journal of Applied Probability*, 1977, vol. 14, no 1, pp. 89-97. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.2307/3213262>
- CHAMBERLAIN, Todd. Systems dynamics model of al-Qa>ida and United States» Competition». *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 2007, vol. 4, no 3. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1225>
- COHEN, Joel E.; HAJNAL, John; NEWMAN, Charles M. Approaching consensus can be delicate when positions harden. *Stochastic Processes and their Applications*, 1986, vol. 22, no 2, pp. 315-322. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: [https://doi.org/10.1016/0304-4149\(86\)90008-6](https://doi.org/10.1016/0304-4149(86)90008-6)
- DEFFUANT, Guillaume; AMBLARD, Frederic; WEISBUCH Gérard y FAURE Thierry. *How Can Extremism Prevail? A Study Based on the Relative Agreement Interaction Model*. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 2002, vol. 5, no. 4. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.jasss.org/5/4/1.html>
- DOMBROSKI, Matthew J.; CARLEY, Kathleen M. NETEST: Estimating a terrorist network's structure—Graduate student best paper award, CASOS 2002 Conference. *Computa-*

- tional & Mathematical Organization Theory*, 2002, vol. 8, no 3, pp. 235-241. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1020723730930>
- ELAYDI, Saber N.; POPENDA, Jerry; RAKOWSKI, Jerry (ed.). *Communications in Difference Equations: Proceedings of the Fourth International Conference on Difference Equations*. CRC Press, 2000. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.3388&rep=rep1&type=pdf>
- ENDERS, Walter; SANDLER, Todd. Causality between transnational terrorism and tourism: The case of Spain. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1991, vol. 14, no 1, pp. 49-58. Consultado el 10 de diciembre de 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1080/10576109108435856>
- ENDERS, Walter y SANDLER, Todd. The Effectiveness of Antiterrorism Policies: A Vector-Autoregression-Intervention Analysis. *American Political Science Review*, 1993, vol. 87, no 4, pp. 829-844. Consultado el 10 de diciembre de 2021, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2938817>
- FARIA, João Ricardo. An integro-differential approach to terrorism dynamics. *Defence and Peace Economics*, 2011, vol. 22, no 6, pp. 595-605. Consultado y disponible el 5 de diciembre de 2021 en: <https://doi.org/10.1080/10242694.2011.627768>
- FORRESTER, Jay W. Industrial Dynamics. A major breakthrough for decision makers. *Harvard Business Review*, 1958, vol. 36, no 4, pp. 37-66.
- FORRESTER, Jay W. System Dynamics and the Lessons of 35 Years. Capítulo. En: De Greene, K. B. (eds). *A Systems-Based Approach to Policymaking*. Springer, Boston, MA, 1993. Consultado y disponible el 10 de febrero de 2022 en: https://doi.org/10.1007/978-1-4615-3226-2_7
- GRIMM, Volker y RAILSBACK, Steven F. *Individual Based Modeling and Ecology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- GALAM, Serge y WONCZAK, S. Dictatorship from majority rule voting. *The European Physical Journal B-Condensed Matter and Complex Systems*, 2000, vol. 18, no 1, pp. 183-186. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s100510070090>
- Gatica-Bórquez, J. «La planificación estratégica y su contribución a las relaciones vecinales entre Chile y Perú», *Política y Estrategia* núm. 134, diciembre de 2019, Consultado el 10 de marzo de 2022 y disponible en: <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/33>
- GOWING, Nik. 'Skyful of Lies' and Black Swans. Reuters Institute for the Study of Journalism, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2009. Consultado el 17 de febrero de 2022, disponible en: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-12/Skyful%20of%20Lies%20%26%20Black%20Swans.%20The%20new%20tyranny%20of%20shifting%20information%20power%20in%20crises.pdf>

- HOLLING, Crawford S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*, 1973, pp. 1-23. Consultado y disponible el 27 de enero de 2022 en: <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
- JENKINS, Henry. (2006). *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Editorial Paidós.
- KAMINSKIY, Mark P. y AYYUB, Bilal M. Terrorist population dynamics model. *Risk analysis*, 2006, vol. 26, no 3, pp. 747-752. Consultado el 27 de enero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2006.00780.x>
- KRAUSE, U. A Discrete Nonlinear and Non-Autonomous Model of Consensus Formation. Capítulo en: ELAYDI, Saber N.; POPENDA, Jerry; RAKOWSKI, Jerry (ed.). *Communications in Difference Equations: Proceedings of the Fourth International Conference on Difference Equations*. CRC Press, 2000. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.3388&rep=rep1&type=pdf>
- LATANÉ, Bibb; NOWAK, Andrzej. Self-organizing social systems: Necessary and sufficient conditions for the emergence of clustering, consolidation, and continuing diversity. *Progress in communication sciences*, 1997, pp. 43-74.
- LEVIN, Simon A. Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems*, 1998, vol. 1, no 5, pp. 431-436. Consultado el 27 de enero de 2022, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3658676>
- LEWELING, Tara A. y NISSEN, Mark E. Defining and exploring the terrorism field: Toward an intertheoretic, agent-based approach. *Technological Forecasting and Social Change*, 2007, vol. 74, no 2, pp. 165-192. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2006.07.011>
- LEWELING, Tara y SIEBER, Otto. Using systems dynamics to explore effects of counterterrorism policy. En *2007 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'07)*. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), 2007. pp. 198-198. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2007.597>
- LORENZO-PENALVA, José. Técnicas cuantitativas o cualitativas de utilidad en el análisis de inteligencia. *Ponencia Congreso de inteligencia y prospectiva Universidad de Granada*. Universidad de Granada, España, 2019. Consultado el 12 de diciembre de 2021, disponible en: <http://www.ugr.es/~gesi/congreso/comunicacion29-3.pdf>
- LORENZO-PENALVA, José. Etnocentrismo, pensamiento sesgado y el análisis de inteligencia frente al yihadismo. *Análisis Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI), Universidad de Granada, España, 2019, (6), 1*. Consultado el 12 de diciembre de 2021, disponible en: <http://www.ugr.es/~gesi/congreso/comunicacion29-4.pdf>
- METZ, Steven. Abandoning counterinsurgency: Toward a more efficient antiterrorism strategy. *Journal of Strategic Security*, 2017, vol. 10, no 4, pp. 64-77. Consultado el 17 de febrero de 2022, disponible en: <http://doi.org/10.5038/1944-0472.10.4.1648>

- RACZYNSKI, Stanislaw. Simulation of the dynamic interactions between terror and anti-terror organizational structures. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 2004, vol. 7, no 2. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.jasss.org/7/2/8.html#krause2000>
- TORRES-SORIANO, Manuel R. The Role of Honeypots and Sabotage in State-Based Operations Against Online Jihadism, 2001-2020. *Terrorism and Political Violence*, 2022, pp. 1-11. Consultado el 16 de mayo de 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2022.2050221>
- SIMON, Geza, y DUZENLI, Muzaffer. The comprehensive operations planning directive. *NATO NRDC-ITA Magazine*, 2009, vol.14, pp.16-19. Consultado el 22 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.nato.int/nrdc-it/magazine/2009/0914/0914g.pdf>
- SMITH, Roger. Modeling and Simulation Adds Insight on Terrorism. *Signal Magazine*. December 2001. Armed forces Communications and Electronics Association (AFCEA). Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.afcea.org/content/modeling-and-simulation-adds-insight-terrorism>
- SMITH, Roger. Counter Terrorism Simulation: A New Breed of Federation. *Simulation Interoperability Workshop*. Orlando, Florida, Spring 2002. Consultado el 12 de febrero de 2022, disponible en: <http://ndl.iitkgp.ac.in/document/MDI5cHdNUUInd0lnZHNo-QXlvOG5ISE1UL2Mydko5RmxKSIR0UkRacDVlaz0>
- VAN RIPER, P. *An Introduction to System Theory and Decision-Making*. E(C) 2510 ANX A. U.S. Marine Corps University, 2009.

ANEXO

COMUNICACIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

2001

- <https://www.libertaddigital.com/espana/2001-08-24/seis-etarras-detenidos-en-cataluna-a-punto-de-cometer-un-atentado-41034/>

2002

- https://www.abc.es/internacional/abci-policia-detiene-barcelona-presuntos-miembros-terrorista-laden-200201190300-72987_noticia.html

2003, 2004

- <https://www.lasnoticiasmexico.com/31108.html>

2005

- <https://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/15/espana/1118821092.html>

2007

- <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/28/espana/1180334708.html>
- <https://www.lavanguardia.com/politica/20080522/53466010161/condenana-a-tres-y-cinco-anos-a-los-marroquies-de-la-celula-de-cataluna-detenidos-en-2007.html>
- https://elpais.com/diario/2007/06/27/espana/1182895206_850215.html
- https://elpais.com/elpais/2007/09/20/actualidad/1190276231_850215.html
- http://www.peonesnegros.info/fondodocumental/4%20Registros%20de%20medios%20de%20comunicacion/Periodicos.%20Impreso%20y%20su%20Web/Elmundo.es%20%20%20Web/2007%20Completo/El_Mundo_2/www.elmundo.es/papel/2007/10/12/espana/2230271.html

2008

- <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/boln/documents/2008/boln20080120.pdf>
- <https://www.rtve.es/noticias/20110111/supremo-rebaja-penas-11-condenados-intentar-atentar-contrametro-barcelona/394220.shtml>
- <https://www.lasprovincias.es/valencia/20080610/mas-actualidad/espana/detenidas-personas-relacionadas-terrorismo-200806100841.html>
- <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/16/espana/1224134506.html>

2009

- <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/20/espana/1232450360.html>
- https://elpais.com/economia/2009/03/05/actualidad/1236241985_850215.html

2010

- <https://www.20minutos.es/noticia/890103/0/terrorismo/islamistas/cataluna/>

2011

- https://elpais.com/politica/2011/09/20/actualidad/1316526566_228478.html
- https://elpais.com/diario/2011/10/05/catalunya/1317776838_850215.html
- https://elpais.com/diario/2011/01/29/catalunya/1296266850_850215.html

2012

- https://www.lainformacion.com/asuntos-sociales/detenidas-24-personas-desde-enero-en-cataluna-vinculadas-terrorismo-yihadista_J67QCJxi7DzQnsxG0HBc27/
- <https://www.20minutos.es/noticia/1616075/0/detenido/apologia-terrorismo-eta/redes-sociales/>

2013

- https://elpais.com/ccaa/2013/04/11/catalunya/1365680941_634064.html
- <https://www.abc.es/local-cataluna/20130612/abci-detenido-presunto-terrorista-islamista-201306120800.html>
- https://cadenaser.com/ser/2015/11/27/tribunales/1448646449_937729.html

RELACIONES CIVILES-MILITARES EN AMÉRICA LATINA: PECULIARIDADES, LECCIONES APRENDIDAS, APRENDIZAJES EN CURSO, PROPUESTAS[∞]

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

La cuestión relativa a las relaciones civiles-militares sigue teniendo importancia en Latinoamérica. En una región conformada por países con democracias en transición, en distinto grado, y cuya consolidación ha alcanzado un éxito dispar, los últimos años han presenciado una fuerte polarización política dentro de los países y entre estos entre sí, así como una creciente tensión entre la gran potencia hemisférica y otras dos potencias extrarregionales, China y Rusia, que repercute en los países de la región, así como la decadencia de la integración regional. En ese ámbito polarizado, los países latinoamericanos procuran la consolidación del sistema democrático y la formulación y aplicación de políticas de defensa, enfrentando desafíos derivados de la situación económica que dejara la pandemia del coronavirus y del impacto económico mundial de la guerra entre Rusia y Ucrania, y, en algunos casos, de dificultades derivadas de la relación entre Fuerzas Armadas y sociedad. Se hace evidente la necesidad de aplicar en este último terreno tanto las lecciones dejadas por la experiencia propia, como las que surgen de otros países de la región y del mundo.

Palabras clave: Relaciones civiles-militares; democracia; transición; lecciones aprendidas; defensa.

CIVIL-MILITARY RELATIONS IN LATIN AMERICA: PECULIARITIES, LESSONS LEARNED, LEARNING IN PROGRESS, PROPOSALS

ABSTRACT

The issue of civil-military relations remains important in Latin America. In a region made up of countries with democracies in transition,

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que es profesor en grado y postgrado. Es además profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Santiago del Estero y en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana. manugart@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3300-4529>

[∞] Fecha de recepción: 150622 - Fecha de aceptación: 151222.

to varying degrees, and whose consolidation has achieved uneven success, recent years have witnessed a strong political polarization within the countries and between them, as well as a growing tension between the great hemispheric power and two other extra-regional powers, China and Russia, which has aftermath on the countries of the region, as well as the decline of regional integration. In this polarized environment, Latin American countries are seeking to consolidate the democratic system and formulate and apply defense policies, facing challenges arising from the economic situation left by the coronavirus pandemic and the global economic impact of the war between Russia and Ukraine, and, in some cases, of difficulties arising from the relationship between the Armed Forces and society. The need to apply in this last field both the lessons left by our own experience and those that arise from other countries in the region and the world is evident.

Key words: *Civil-military relations; democracy; transition; lessons learned; defense.*

RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA AMÉRICA LATINA: PECULIARIDADES, LIÇÕES APRENDIDAS, APRENDIZADO EM ANDAMENTO, PROPOSTAS

RESUMO

A questão das relações civis-militares ainda é importante na América Latina. Em uma região composta por países com democracias em transição, em graus variados, e cuja consolidação obteve sucesso desigual, os últimos anos testemunharam uma forte polarização política dentro dos países e entre eles, bem como uma tensão crescente entre a grande potência hemisférica e duas outras potências extrarregionais, China e Rússia, o que repercutiu nos países da região, além do declínio da integração regional. Nesse ambiente polarizado, os países latino-americanos buscam consolidar o sistema democrático e formular e aplicar políticas de defesa, enfrentando desafios decorrentes da situação econômica deixada pela pandemia do coronavírus e o impacto econômico global da guerra entre Rússia e Ucrânia e, em alguns casos, de dificuldades decorrentes da relação entre as Forças Armadas e a sociedade. É evidente a necessidade de aplicar neste último campo tanto as lições deixadas pela própria experiência, bem como pela experiência de outros países da região e do mundo.

Palavras-chave: *Relações civis-militares; democracia; transição; lições aprendidas; defesa.*

1. Introducción. Algunas características salientes de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

En materia de relaciones civiles-militares, América Latina ha tenido y continúa teniendo una situación bastante compleja.

Por décadas, la región pareció condenada a la inestabilidad política en función de los frecuentes golpes de Estado promovidos por sus Fuerzas Armadas, generalmente apoyados y a veces promovidos por sectores políticos civiles.

Apenas iniciada la década de los 60, en plena vigencia de la Guerra Fría, época de verdadero apogeo del avance militar sobre las instituciones políticas en Latinoamérica, Edwin Liewen¹ destacaba que en la casi totalidad de los países de la región las actividades de las Fuerzas Armadas *...han penetrado la vida nacional, dominando la política ya sea directamente o asumiendo un papel olímpico como árbitros entre contendientes civiles...*². También señalaba Liewen en la referida época -afirmación hoy tan válida, como lo era en los 60- que *...La asunción por los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma...*

Coincidiendo con esta opinión, señalamos la importancia de la herencia española y portuguesa sobre el punto.

Tal herencia, representada por las fuerzas armadas de España y Portugal a la época de la colonización y del logro de la independencia de sus antiguas colonias latinoamericanas- fue la del empleo de las fuerzas armadas en muy diversos aspectos, además de la tradicional misión militar relativa a la defensa.

En el caso de España, se trató del ejército español del absolutismo. Éste, como lo señala un muy bien documentado estudio de Fernando López Ramón³ se caracterizó por la *obediencia ciega y utilización plurifuncional*⁴: la subordinación completa del Ejército a la persona del Rey, rigiendo el principio de obediencia ciega a las órdenes del superior.

Características similares en cuanto al carácter polifuncional del Ejército, a la amplitud de las facultades de sus jefes, y al ejercicio por parte de éstos de funciones administrativas y políticas, tuvo, en ese aspecto, la colonización portuguesa de Brasil, bien que en otros aspectos fuera diferente⁵.

1 LIEUWEN, Edwin. *Armas y Política en América Latina*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1960.

2 *Ibidem.* p. 25.

3 LÓPEZ Ramón, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

4 *Ibidem.* pp. 33-35.

5 V. el estudio de HAYES, Robert A. *The Armed Nation*, traducido al portugués como *Nacao Armada: A Mistica Militar Brasileira* (Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 1991, pp. 10-32) donde se destaca que en la época de la colonización, se otorgaban concesiones a quienes invirtieran su fortuna personal en las expediciones, otorgándoseles los títulos de *Gobernador y Capitán Mayor*, aunando facultades políticas y militares. Idénticas facultades tuvieron posteriormente los representantes de la Corona portuguesa, con títulos de *Gobernador y Capitán General*. La organización administrativa de la colonia tenía características esencialmente militares.

También destacó Liewen el rol desempeñado por el caudillismo político-militar tras la obtención de la independencia, llenando el vacío dejado por la autoridad real⁶, con excepción de los casos de Chile, donde la dirigencia civil disciplinó al ejército y logró establecer su autoridad sobre él, consolidándose la estabilidad política con la Constitución de 1833 y el dirigente conservador Diego Portales, y Brasil, donde la guerra por la independencia fue breve y no cruenta, estableciéndose inicialmente una autoridad imperial integrante de la dinastía vigente en la metrópoli, no dándose en ambos casos lugar al referido caudillismo.

Liewen destacó también los importantes cambios sociales producidos en Latinoamérica a partir de comienzos del siglo XX y sus consecuencias en la estabilidad política de los países de la región, especialmente con motivo de la depresión económica que surgiera alrededor de 1930, prolongándose la inestabilidad durante las décadas de los 40 y 50⁷.

Cabe también recordar el nuevo ciclo de golpes de Estado y de asunción de funciones políticas por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas que tuvo lugar a partir de la segunda mitad de la década del 60—ya publicada la obra aludida— en el marco representado por la Guerra Fría, con la aparición en la región de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas y de contrainsurgencia, y la asignación a las fuerzas armadas latinoamericanas, en el Sistema Interamericano de Defensa, de la misión de naturaleza política representada por la lucha contra el movimiento comunista internacional, así como de la misión de mantener la seguridad interna en sus respectivos territorios.

Sobre estos aspectos alcanzó a señalar Liewen⁸ que *...Puesto que de hecho tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos están convencidos de que los últimos no tienen ningún verdadero papel que representar en el enfrentamiento de la amenaza comunista externa, la única justificación militar práctica para proporcionarles entrenamiento y ayuda militar es capacitarlos para combatir la amenaza comunista interna.*

Verdaderamente, la 'amenaza interna' comunista no sería un problema militar... Además, en la mayoría de los países del área la tarea de preservar el orden interno contra la subversión comunista es bien manejada por las fuerzas policiales...

Tales observaciones no coincidieron con las políticas aplicadas por el gobierno estadounidense, respecto de América Latina.

Por el contrario, ante la percepción de amenaza experimentada por Estados Unidos ante el triunfo de las guerrillas comunistas en China encabezadas por Mao tsé-Tung (1949) y, sucesivamente, la derrota experimentada por Francia en sus colonias de Indochina (1954) y Argelia (1962) ante movimientos independentistas apoyados por el bloque soviético, dicho país optó por encomendar, en el marco del Sistema Interamericano de Defensa, a las

6 LIEUWEN, Edwin. Op. Cit. pp. 34-42. V. asimismo sobre Venezuela, GUARDIA Rolando, Inés, *El caudillismo: Un actor político relevante en Venezuela a finales del siglo XIX*. En: IRWING G., Domingo y otros, *Militares y Sociedad en Venezuela*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003. Sobre Perú, BASADRE, Jorge. *La Iniciación de la república: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú*, capítulo II *Los caudillos militares*, UNMSM, Fondo Editorial Lima, 2002, consultado el 22 de enero del 2010, disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/libros/Historia/Iniciacion_Republica/tomo1/Lib2_Cap2.htm

7 LIEUWEN, Edwin. Op. Cit. Cap. III.

8 *Ibidem*. pp. 259-260.

Fuerzas Armadas latinoamericanas el control del orden interno y la lucha contra el Movimiento Comunista Internacional dentro de sus territorios.

Asimismo, y especialmente a partir del triunfo de la Revolución Cubana, y la adhesión de Cuba al bloque comunista, el Presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy impulsó el adoctrinamiento y adiestramiento en contrainsurgencia de las Fuerzas Armadas latinoamericanas⁹.

John Samuel Fitch destacó sobre dicho aspecto que, tras la Revolución Cubana, el alineamiento de Cuba con el bloque soviético y los intentos por parte del gobierno cubano de fomentar revoluciones marxistas por todas partes, derivó en la percepción de que la amenaza más inmediata para la seguridad en Latinoamérica era interna, y que si bien el enemigo final era externo –el Movimiento Comunista Internacional liderado por la Unión Soviética– los agentes de ese enemigo eran vistos como operando internamente en movimientos guerrilleros que procuraban derrocar al Estado. Señaló que “...*el enemigo interno era difícil de separar de la población civil...*”¹⁰.

Consecuencia de ello fue la asignación a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, en el contexto del Conflicto Este-Oeste, de funciones de seguridad interna.

Robert S. McNamara, Secretario de Defensa de la Administración Kennedy, por su parte en una publicación sintetizó el pensamiento de su gobierno a la época que:

*...Reconocemos, ahora, formalmente, el carácter débil de la posibilidad de algún ataque convencional de fuera del hemisferio contra cualquier Estado americano. Como resultado de eso, no vemos necesidad de que los países de América Latina sustenten grandes fuerzas militares convencionales, especialmente las que exigen equipamiento dispendioso y complejo... La ausencia de una gran amenaza externa a éste hemisferio nos ayudó también a focalizar las energías de las naciones firmantes del Tratado de Río para el problema compartido por todos y referente a los levantamientos armados inspirados por fuerzas externas... hemos procurado ayudarlos dándoles entrenamiento, consejeros y ayuda en equipamiento y técnicas de contrainsurgencia...*¹¹.

Este pensamiento –la promoción de la asignación a las Fuerzas Armadas latinoamericanas de funciones de seguridad interna– continúa vigente, en lo esencial, al día de hoy.

Por otra parte, como consecuencia de la visita de altos oficiales brasileños al *War National College* estadounidense y la posterior creación de la Escuela Superior de Guerra en Brasil, fue elaborada la *Doctrina de Seguridad Nacional*, caracterizada por extender las

9 Ver sobre el rol de la administración estadounidense encabezada por el presidente Kennedy en la implementación de las doctrinas de contrainsurgencia, de MAECHLING Jr., Charles *Contrainsurgencia: La primera prueba de fuego*. En: KLARE, Michael T. y KORNBLUH, Peter (coordinadores). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, Grijalbo, México D.F., 1990, pp. 33/64.

10 FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998, p. 12.

11 McNAMARA, Robert S. *A essência da segurança*, IBRASA, São Paulo, 1963, pp. 41-42.

nociones de seguridad y defensa, que pasaron a abarcar virtualmente la totalidad del quehacer nacional del país en que se aplicaba, borrándose las fronteras entre defensa nacional y seguridad interior, y justificando por consiguiente la intervención militar en la totalidad de las políticas del Estado, con el proclamado propósito de derrotar al comunismo. Dicha doctrina se extendió en dicha época a la totalidad de los Estados latinoamericanos.

John Samuel Fitch¹² efectuó también una descripción de los efectos de las aludidas doctrinas en las Fuerzas Armadas latinoamericanas señalando que *...La llegada de la guerra fría en América Latina marcó el comienzo de otra variación...* destacando que los cambios en la doctrina militar y el contexto político se combinaron para dar forma a un nuevo concepto de profesionalismo militar¹³.

Señaló dicho autor que en la Guerra Fría, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar no constituyó simplemente en derrotar militarmente al enemigo, sino en proteger la capacidad del Estado de alcanzar sus objetivos nacionales, no limitados solamente a la integridad territorial. Destacó que, en consecuencia, la misión militar era definida en términos de *seguridad nacional* más que en la tradicional *defensa nacional*, dependiendo la primera del *poder nacional*, que comprendía los factores económico, psicosocial, internacional y militar, incluyendo la experticia militar no solo habilidades militares, sino también el adiestramiento en otras áreas de política nacional, expandiéndose de ese modo el área de involucramiento militar a cuestiones políticas.

Sostuvo también Fitch que el efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar muchos de los límites entre las esferas de competencia militares y civiles sobre las cuales reposaba el argumento anti intervencionista del profesionalismo militar clásico.

Una de las consecuencias de dichas doctrinas fueron, durante la Guerra Fría, la asunción por parte de las Fuerzas Armadas de roles de suma amplitud, así como la subordinación de las fuerzas de seguridad y las policías a las Fuerzas Armadas, y el monopolio militar en la actividad de inteligencia.

Así, en el contexto del Conflicto Este-Oeste, la Guerra Fría, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno hasta el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia en los países señalados, así como la realización de actividades empresarias vinculadas y no vinculadas con la defensa nacional, así como actividades de defensa civil con una concepción sumamente ampliada, y el desempeño de muy diversas actividades de carácter civil.

Todos los países de la región, excepción hecha de México, Colombia y Venezuela, donde las aludidas doctrinas no dejaron de influir en las Fuerzas Armadas, que incrementaron su influencia, y Costa Rica, por carecer de Fuerzas Armadas, pasaron durante la Guerra Fría a tener gobierno militar.

La redemocratización de Latinoamérica, que comenzada a fines de la Guerra Fría y que se aceleró con la finalización de dicho conflicto, no disminuyó en grado significativo los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, con la obvia excepción del ejercicio del gobierno.

12 FITCH, John Samuel. Loc. Cit.

13 Ibidem.

Ello, excepción hecha de Argentina, y de Chile, salvo, en este último caso, las funciones de policía naval y aérea ejercidas respectivamente por la Armada y la Fuerza Aérea de dicho país, y en menor grado Uruguay, donde, además de las indicadas funciones de policía naval y aérea, las Fuerzas Armadas tienen limitadas funciones de seguridad interna.

En los restantes casos, las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, la dirección (en diversos países) de la actividad de inteligencia incluyendo la actividad de inteligencia civil, la participación en el desarrollo del país, que en diversos casos incluye la realización de actividades empresarias, vinculadas o no vinculadas con la defensa, entre otros aspectos. En todos los casos, además, las Fuerzas Armadas latinoamericanas participan en la protección civil ante desastres naturales o antrópicos y realizan tareas de apoyo a la comunidad a requerimiento del poder político o en algunos casos de forma autónoma.

Efectuaremos a continuación un análisis particularizado de varios casos nacionales, profundizándolo en los capítulos siguientes.

2. Breve marco teórico sobre el control civil de las Fuerzas Armadas, o, como preferimos, la conducción política de la defensa

Para los países latinoamericanos el logro del control civil, descrito por Samuel Huntington, o de la conducción política de la defensa, como preferimos denominarlo por nuestra parte, continúa constituyendo un desafío importante en la mayor parte de Latinoamérica. Su inexistencia o limitaciones continúa limitando la calidad de la democracia o incluso poniéndola en riesgo.

¿Qué es el control civil? Para Samuel Huntington este concepto guarda relación con el poder relativo de grupos civiles y militares en el Estado, alcanzándose presumiblemente tal control, según el referido autor, en la medida en la cual el poder de los grupos militares es reducido concluyendo que, en definitiva, para definir el control civil es preciso saber cómo puede ser minimizado el poder militar¹⁴.

La noción de *control civil* resulta de utilidad para el análisis de la cuestión en Latinoamérica, región en la que frecuentemente las Fuerzas Armadas han asumido roles de actores políticos que compiten con las autoridades electas para imponer su voluntad en diversos aspectos. No se refiere, obviamente, a las capacidades militares de las Fuerzas Armadas; muchos de los países que cuentan con Fuerzas Armadas de considerable poder poseen un control civil consolidado y, consiguientemente, tales Fuerzas poseen importante poder militar, pero escaso poder político. Por el contrario, los países latinoamericanos cuentan con Fuerzas Armadas de limitado poder militar, pero que en diversos casos poseen –y ejercen– un sustancial poder político.

Cabe destacar que el control civil o conducción política de la defensa no consiste solamente en evitar golpes de Estado militares, ni la intervención o involucramiento institucional de las Fuerzas Armadas en el gobierno político del Estado. Es mucho más: El gobierno del Estado debe también gobernar la defensa.

14 HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985. p. 80.

Por ello, entendemos que también en el área de defensa donde debe cumplirse el principio que debe entenderse vigente en todas las áreas del Estado, relativo a que es la autoridad política quien toma las decisiones fundamentales. Como recordara Yehuda Ben Meir en su detallado estudio sobre las relaciones civiles-militares en Israel:

...muchas autoridades en el campo (del estudio de las relaciones civiles-militares) apoyan la posición relativa a que el control civil se convierte en quién de hecho (no en teoría) establece la política de seguridad nacional y determina la asignación de recursos finitos para llenar las necesidades de seguridad...¹⁵.

Michael C. Desch ha señalado al respecto que:

...El mejor indicador del estado del control civil es quién prevalece cuando las preferencias civiles y militares divergen. Si los militares prevalecen, hay un problema. Para determinar si los militares juegan un rol importante en el proceso de toma de decisiones de una sociedad, sería necesario identificar un número de asuntos que enfrentan las preferencias de los militares contra las de los civiles y ver quién prevaleció....¹⁶.

David Pion-Berlin y Rafael Martínez señalaron también respecto de la noción de control civil:

...La respuesta breve es control civil: idear un sistema que asegure que esta entidad no democrática (las Fuerzas Armadas) se ajuste a las decisiones tomadas por sus supervisores ejecutivos, lo quiera o no, y esté o no de acuerdo con las políticas. Las fuerzas armadas ostentan un enorme poder coercitivo y es ese poder el que debe canalizarse para lograr los objetivos trazados por los gobiernos. El desafío es construir un ejército coercitivamente lo suficientemente fuerte, para aprovechar su poder solo como y cuando lo indiquen las autoridades democráticas...¹⁷.

Consecuencia del logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas es la materialización de la *conducción política de la defensa*, como objetivo a ser logrado a través de la política de defensa y de la política militar.

Entendemos por *conducción política de la defensa* la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas y sus designados sobre defensa se traducen efectivamente en todos los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo a las Fuerzas Armadas. En definitiva, lo antedicho sucede cuando las directivas y órdenes impartidas por el poder político bajan hasta el último nivel de ejecución y son cumplidas estrictamente.

15 BEN MEIR Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Columbia University Press, New York, 1995, p. 11.

16 DESCH, Michael C. *Civilian Control of the Military, The Changing security environment*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999, pp. 4/5.

17 PION-BERLIN, David y MARTÍNEZ, Rafael. *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 21.

Ello no excluye, ciertamente, ni puede excluir el asesoramiento y los aportes brindados a las autoridades políticas por todos los niveles de la estructura de defensa y de las fuerzas armadas. Por el contrario, asegurar la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político, constituye uno de los desafíos que supone el logro –y ejercicio adecuado– de la referida conducción política¹⁸. Dado que la conducción del Estado debe estar al mando, tan importante responsabilidad debe ser ejercida en forma idónea.

El objetivo no puede ser otro que el del logro de la eficacia y la eficiencia en el sector, y como consecuencia, de una buena capacidad de defensa.

David Pion-Berlin¹⁹, ha puesto de relieve la importancia de la organización de la defensa para el logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas, destacando –siguiendo a la clásica obra de Huntington– la importancia del nivel relativo –distancia mayor o menor en la línea jerárquica de las Fuerzas Armadas a la máxima autoridad política– y unidad relativa –si las Fuerzas Armadas se presentan unidas o separadas ante la autoridad política.

Además del nivel relativo y de la unidad relativa, a nuestro criterio tiene particular importancia el ámbito relativo, también señalado por Huntington: es decir, el ámbito de competencia de las fuerzas armadas, destacando el referido autor que cuanto mayor sea el ámbito de competencia asignado a dichas fuerzas, mayor será su poder relativo respecto del gobierno.

Ineludible resulta hacer referencia aquí a la misión de las fuerzas armadas, y particularmente, el carácter estricto o preciso, o, por el contrario, amplio, de las funciones conferidas a las Fuerzas Armadas por las Constituciones respectivas, o por la legislación, y por la práctica.

En la generalidad de los casos, la amplitud de la misión militar es una característica de la gran mayoría de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Particularmente cuando tal misión incluye el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia, aparece como imprescindible la necesidad de contar con la cooperación de tales fuerzas para asegurar el orden público y la gobernabilidad, circunstancia que unida a la tradición de intervención en la política de muchas de ellas, torna extremadamente difícil el logro de la conducción política de la defensa.

En los restantes aspectos señalados por Huntington y por Pion-Berlin, cabe destacar que respecto del nivel relativo en Latinoamérica existen casos como los de México –que carece de ministerio de Defensa, contando con dos secretarías militares– y de Guatemala, en el que el ministro de Defensa debe ser estatutariamente militar. En otros supuestos, aun cuando no constituya una exigencia estatutaria, tiene actualmente tal carácter en Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Venezuela.

18 UGARTE, José Manuel. *Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares*. En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.) *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires, 2013, p. 55.

19 PION-BERLIN, David. *La Organización de la Defensa y relaciones civiles-militares en América Latina*, En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.). *Ibidem*. pp. 21-52.

La circunstancia de ser militar el titular del ministerio de Defensa, ya sea un militar en actividad o que, aun siendo retirado, posea una fuerte vinculación y sentido de pertenencia con la institución de origen, determina que resulta muy difícil que tal ministerio pueda cumplir adecuadamente la función propia del control civil de constituir el órgano a través del cual las directivas, orientaciones y políticas del Presidente se materializan acabadamente en las acciones adoptadas por el Ministerio y por las Fuerzas Armadas, en todos los aspectos vinculados a la defensa, y a través del cual se brinde al Presidente el adecuado asesoramiento civil y militar en temas de defensa.

Cabe señalar que además de la circunstancia enunciada, pocos ministerios de Defensa latinoamericanos cuentan con las facultades constitucionales y legales necesarias para cumplir con las funciones antes enunciadas.

En efecto, como hemos señalado en otra oportunidad²⁰, encontramos ministerios de Defensa cuyas funciones son exclusivamente administrativas, como son los casos de Bolivia y Venezuela, que confían las funciones técnico-militares y operativas a un Comandante en Jefe o Comandante Operacional respectivamente, quien a tal efecto depende directamente del Presidente, o bien Nicaragua, donde el ministro de Defensa tiene por función²¹ la de dirigir la elaboración de las políticas y estrategias de la defensa y de apoyar al Presidente en la obtención de las condiciones, recursos y mecanismos para que el Ejército cumpla su misión, así como en la preparación del presupuesto, entre otras tareas, sin que se establezca subordinación del Ejército respecto del Ministerio en asuntos administrativos, operativos o técnico-militares.

También encontramos casos como el de Colombia, en el que si bien existe un ministerio de Defensa de carácter civil, del cual dependen tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional, dicho ministerio comprende órganos fundamentalmente de carácter administrativo. También depende del Ministro el Comando General de las Fuerzas Militares, a cuyo cargo están las funciones técnico-militares y operativas, y de quien dependen tanto el Estado Mayor Conjunto, como los Comandos de las Fuerzas Armadas individuales, y los Comandos Estratégicos Operacionales. Dicho Comando General tiene a su cargo las funciones de Inteligencia Estratégica Militar, Enseñanza Militar, Logística Militar, y Operaciones Militares, las cuales dirige a través de los aludidos Comandos Estratégicos Operacionales que de él dependen. Si bien dicho Comando General depende del Ministro de Defensa, éste carece de los medios humanos y materiales que le permitan el ejercicio efectivo de tal autoridad.

En Ecuador, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) estableció en su artículo 3, respecto del Presidente de la República que...Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto. No obstante, la ley distribuye las competencias entre uno y otro órgano, sin asignar al último la totalidad de las facultades en lo relativo a los aspectos técnicos y operativos de la defensa.

Así, el Comando Conjunto posee las atribuciones fundamentales en cuanto a la conducción operativa y al diseño de fuerzas a través del planeamiento estratégico militar, pero

20 UGARTE, José Manuel. *Organización de la defensa y relaciones civiles-militares en Latinoamérica: una visión desde Latinoamérica*. En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.). *Loc. Cit.*

21 *Ibidem*.

en este último caso se requiere aprobación y elevación a través del ministerio de Defensa. Debe elaborar los anteproyectos presupuestarios correspondientes al Comando Conjunto, y resolver previamente sobre los anteproyectos presupuestarios elevados por cada una de las Fuerzas Armadas; pero el ministerio de Defensa está facultado para conocer y resolver sobre tales anteproyectos, antes de elevarlos al Consejo de Seguridad Nacional. También el Ministerio posee facultades en materia sustantiva, como dirigir la política de defensa nacional y elaborar la directiva de defensa militar.

No obstante, preciso es tener en cuenta que las tres fuerzas armadas dependen del Comando Conjunto.

John Samuel Fitch señaló las características de los sistemas democráticos de relaciones civiles-militares:

“...Primero, las Fuerzas Armadas deben estar políticamente subordinadas al gobierno democrático. La noción de Fuerzas Armadas políticamente autónomas actuando como ‘guardianes de la Nación’ es claramente inconsistente con los principios fundamentales de la democracia. La teoría democrática no admite la posibilidad de que cualquier grupo —militar o civil— posea mayor legitimidad que la voluntad popular democráticamente determinada a través de elecciones libres e inclusivas y templadas por el juego de instituciones establecidas constitucionalmente...

Segundo, la consolidación democrática requiere el control de la política relativa a las Fuerzas Armadas por las autoridades civiles constitucionalmente designadas a quien las Fuerzas Armadas están subordinadas profesionalmente e institucionalmente. La existencia de ‘dominios reservados de autoridad y formulación de políticas’ no responsables ante el control democrático, es una violación fundamental de normas democráticas...

Tercero, en las democracias consolidadas, el personal militar está sujeto al imperio de la ley...²².

En el análisis comparativo efectuado por Fitch respecto de las democracias latinoamericanas restauradas a finales o tras la conclusión del conflicto Este-Oeste, éste destacó la existencia de significativas diferencias entre las relaciones existentes entre las Fuerzas Armadas, el Estado y la sociedad en tales democracias.

Siendo la citada una obra publicada en 1998, Fitch halló en ella regímenes tutelares con participación de las Fuerzas Armadas participando en la formulación de la política y ejerciendo supervisión sobre las autoridades civiles, efectuando los militares declaraciones públicas sobre un amplio rango de asuntos de política nacional, y otros que, en cambio, se aproximaban a las pautas vigentes en los países con control democrático consolidado...²³.

22 FITCH, John Samuel. Op. Cit. pp. 30-31.

23 Ibídem. pp. 40-41.

De modo similar, Felipe Agüero²⁴, comparando la exitosa transición española con las restauradas democracias latinoamericanas, destacó que *...Los regímenes que emergieron en Sud América después de la conclusión del autoritarismo fueron menos exitosos en la promoción de la supremacía civil...* con relación al aludido modelo, destacando que *...Las autoridades civiles reinaban formalmente sobre el gobierno y la administración, pero en realidad, a menudo enfrentan limitaciones en muchas áreas de política, como resultado de un choque de prerrogativas superpuestas o el temor de represalias militares...*²⁵.

Tratándose de una obra publicada en 1995, Agüero no pudo hacer, en el caso argentino, referencia a los significativos avances posteriores o recientes, como tampoco en el caso chileno.

3. Breve examen de diversos casos nacionales

3.1 Argentina

En el caso de Argentina diremos, por nuestra parte, que se vio inicialmente favorecida en el aspecto que nos ocupa por la retirada del poder militar tras la trágica circunstancia de la derrota experimentada en el Conflicto Malvinas (1982) así como por la decisión inicial adoptada inicialmente, aprovechando tal retirada, de desmontar la estructura que permitía a las Fuerzas Armadas controlar la seguridad interior y la actividad de inteligencia, dotándolas además de un significativo poder económico.

Ello se efectuó inicialmente a través del Decreto-Ley Nº 23.023/83 reformativo del Decreto-Ley Nº 22.520/81 Ley de Ministerios, consolidándose posteriormente a través de la sanción de Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional, consensuada por los partidos políticos entonces mayoritarios. Se promovió, además, el juzgamiento de los militares comprometidos en violaciones a los derechos humanos, obteniéndose la condena de las Juntas Militares que gobernaran de facto el país y que concibieran y ordenaran la represión ilegal.

Ese *momentum* inicial lamentablemente no fue aprovechado para establecer una firme conducción política de las Fuerzas Armadas y realizar su reestructuración y modernización, orientándolas hacia la defensa nacional, lo que permitió la reacción de aquéllas, materializada en los motines de Semana Santa (abril de 1987) Monte Caseros (enero de 1988) y Villa Martelli (diciembre de 1988), durante el gobierno de Raúl Alfonsín, así como en Palermo (diciembre 1990), durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, que pusieron en serio riesgo la continuidad de la vigencia del sistema democrático.

La derrota del último y el castigo a sus promotores y participantes puso término a este ciclo.

En otros aspectos, la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional en su artículo 10 asignó al Presidente de la Nación la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional,

24 AGÜERO, Felipe. *Soldiers, Civilians and Democracy, Post Franco Spain in Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1995, pp. 223-226.

25 *Ibidem.* p. 223.

del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución.

También fueron asignadas al Presidente la conducción integral de la guerra, con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en comité de crisis (artículo 10).

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del Ministerio de Defensa que, conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no sean atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

La ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional y de la eficacia del accionar militar conjunto (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

Asimismo, el Decreto Nº 727/2006 reglamentario de la Ley Nº 23.554 otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto el control operacional de las Fuerzas Armadas para el empleo de los medios militares en tiempo de paz, con facultad de impartir órdenes, creando un comando operacional (artículos 19, 20 y 21 del referido decreto).

En otro orden de ideas, un conjunto de factores que afectaron la operatividad y el equipamiento de las Fuerzas Armadas argentinas determinaron la sanción de la Ley Nº 27.565 de creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), que dispuso la afectación de un porcentaje de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado del Sector Público Nacional del 0,35% para el año 2020, el 0,5% para el año 2021, el 0,65 % para el año 2022, el 0,8% para el año 2023, manteniéndose esta última proporción para los siguientes ejercicios presupuestarios, específicamente a la recuperación, modernización y/o incorporación de material de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Ello, sin perjuicio de los restantes fondos que sean asignados a las Fuerzas Armadas por la Ley de Presupuesto. Se trata de importes relevantes, pero que no aparecen como suficientes ante la situación antes mencionada, no advirtiéndose tampoco que su inversión esté orientada hacia las reales necesidades de la defensa.

En materia educativa, cabe destacar la creación, por Resolución MD Nº 67/2006, de un órgano específico para la educación militar; la Coordinación de Educación y Formación del Ministerio, creándose posteriormente, a través del Decreto Nº 788/2007, en el Ministerio de Defensa, la Subsecretaría de Formación (actualmente Dirección Nacional de Formación) para entender en la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles y contribuir para la dirección y coordinación

del funcionamiento de los establecimientos de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas, así como formular las políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas.

La Ley Nº 27.015 (2014) creó la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), con la finalidad relativa a la formación de militares y civiles, en diferentes áreas disciplinarias, y la formación militar para la defensa nacional a través de carreras de pregrado, grado y posgrado (artículo 3).

Cabe destacar que conforme dispuso el artículo 4º, la UNDEF funciona en el ámbito del Ministerio de Defensa, constituyéndose sobre la base de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas que a la sazón funcionaban en la órbita del Ministerio de Defensa de la Nación.

3.2 Chile

Por razones cronológicas no alcanzaron Fitch y Agüero a tomar nota de los notables avances logrados en Chile en materia de conducción política de la defensa, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 2005.

El particular interés del caso chileno deriva de las limitaciones a las facultades gubernamentales y de las salvaguardas a la autonomía militar dejadas por el gobierno militar encabezado por el capitán general Augusto Pinochet Ugarte en la Constitución de 1980, patentizadas, pero no limitadas por cierto, a la circunstancia de continuar el propio Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, sin que el nuevo gobierno democrático pudiera sustituirlo, estableciéndose un sutil mecanismo militar supervisor de las autoridades civiles a través de un Consejo de Seguridad Nacional de amplias e imprecisas facultades y mayoría militar, entre otros mecanismos destinados a preservar las prerrogativas militares.

En Chile sucesivos gobiernos civiles trabajaron para superar la indicada situación, lo que finalmente lograron a través de las reformas constitucionales de 2005, de la sanción de la Ley Nº 20.424 del 2 de febrero de 2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, sustantivo avance en la materia, así como también a través de la sanción de la Ley Nº 19.724 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia que estableció controles externos y supervisión civil respecto del sistema de inteligencia.

También cabe citar, en el mismo sentido, la sanción de la Ley Nº 21.174 (2019) estableciendo *...un nuevo mecanismo de financiación de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas...* concluyendo con el sistema precedente de financiar el equipamiento militar a través del 10% de las exportaciones de la empresa estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), sustituyéndolo por la creación de un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y un Fondo de Contingencia Estratégico, cubriendo el primero de ellos tanto la inversión en material bélico, en base a un plan cuatrienal de inversiones destinado a financiar la obtención de las capacidades estratégicas determinadas por el planeamiento, como el mantenimiento del material bélico que fuera adquirido, y destinado el segundo para cubrir contingencias de guerra o crisis internacional.

3.3 Brasil

Mientras que en Chile, partiendo de una transición condicionada, se fueron realizando sustantivos avances hacia el logro de la conducción política de la defensa, en Brasil todas

las tentativas de avance fueron contrapesadas con la obtención de concesiones del poder político por parte de las Fuerzas Armadas, al punto de no lograrse prácticamente avance real alguno, y, finalmente, tras la destitución de la presidenta Dilma Vana Rousseff por vía de *impeachment* (2013) se operó un importante avance por parte de las Fuerzas Armadas respecto del poder civil, incrementado con la asunción de un Presidente militar retirado, el capitán Jair Messias Bolsonaro.

Ha podido observarse en Brasil un sutil criterio estratégico por parte de las Fuerzas Armadas, consistente en exigir del poder político, ante cada tentativa por parte de éste de obtener facultades de conducción y control sobre las Fuerzas Armadas, una contraprestación destinada a esterilizar tales nuevas facultades.

En Brasil una paulatina apertura y logros económicos determinaron que las Fuerzas Armadas entregaran el poder en una posición de fuerza.

Tal posición incluyó una misión militar amplia –reflejada en la Constitución de 1988– influencia en la seguridad interior, la persistencia de los ministerios militares, dependencia directa de las Fuerzas Armadas a través de los referidos ministerios del Presidente de la Nación, y control militar de la actividad de inteligencia civil y militar.

De la Constitución brasileña de 1988 (artículo 142) surgen las características multifuncionales de las fuerzas armadas brasileñas. Además de la defensa, dichas Fuerzas están destinadas a garantizar a los poderes constitucionales y, por iniciativa de uno de tales poderes, de la ley y el orden.

También surge de la referida Constitución que las Policías Militares y los Cuerpos de Bomberos Militares, aunque subordinados a los gobernadores, son fuerzas auxiliares y reserva del Ejército (artículo 144 apartado 6°), quien mantiene un rol en materia de doctrina, equipamiento y disciplina de las instituciones nombradas a través de la Inspectoría General de las Policías Militares y de los Cuerpos de Bomberos Militares, que depende del Comando del Ejército (Decreto-Ley Nº 667/1969).

El Ministerio de Defensa es de creación relativamente reciente en Brasil. Fue formalmente establecido por la Ley Complementaria Nº 97 sustituyendo a los antiguos Ministerios Militares.

La referida ley y sus modificatorias Leyes Complementarias Nº 117 y Nº 136 mantuvieron e incluso incrementaron el ya señalado carácter multifuncional de las fuerzas armadas brasileñas.

Dicha ley estableció como atribuciones subsidiarias generales de las Fuerzas Armadas: cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, incluyendo la participación en campañas institucionales de utilidad pública y de interés social.

En materia de seguridad pública, el artículo 16 facultó a las Fuerzas Armadas brasileñas a actuar en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, contra delitos transfronterizos y ambientales.

Casi simultáneamente con la creación del Ministerio de Defensa, en Brasil fue creado el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), órgano de rango ministerial estatutariamente

conducido por un oficial militar, que depende directamente del Presidente de la República, y que tiene entre sus facultades (artículo 10, Ley N° 13.844) las de *...asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones, especialmente en cuanto a asuntos militares y de seguridad...y ...coordinar las actividades de inteligencia federal...*

El GSI tiene también a su cargo la protección de la seguridad del Presidente, Vicepresidente, principales órganos de la Presidencia de la República, y de los palacios presidenciales. Su titular, el Ministro-Jefe del GSI, tiene además a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Defensa Nacional y preside la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.

El Gabinete de Seguridad Institucional tiene bajo su dependencia la inteligencia civil representada por la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), (artículo 11, punto V, Ley N° 13.502) y que además es la agencia central del Sistema de Inteligencia Brasileño (SISBIN). Por otra parte, el GSI ejerce además la coordinación del aludido SISBIN (art. 3°, (Ley N° 9.883/1999 y Decreto 4.376/2002 (artículo 4º, apartado II y modificatorios).

En el año 2016 se dictó el Decreto N° 8903 a través del cual se creó el *Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF)* destinado a coordinar la prevención, control, fiscalización y prevención de los delitos transfronterizos, teniendo a su cargo también el GSI la Secretaría Ejecutiva del Comité Ejecutivo del PPIF.

Una expresión del PPIF son las *“Operaciones Ágata”*. Se trata de operaciones realizadas anualmente con la finalidad de actuar contra delitos transfronterizos y ambientales, agrupando a las Fuerzas Armadas, Policía Federal y policías estaduais.

Cabe destacar que en Brasil las funciones del Ministerio de Defensa, relacionadas con la política y estrategia de defensa y militar, la inteligencia estratégica militar y la inteligencia operacional militar, la logística de defensa, las cuestiones de relaciones internacionales vinculadas con la defensa, la educación para la defensa y la educación militar, en definitiva, todas las funciones sustantivas vinculadas con la defensa, además de las habituales funciones relativas a la doctrina, planeamiento y adiestramiento conjuntos, son atribuidas al Estado Mayor Conjunto, con lo que en la práctica se reitera el esquema vigente en varios países latinoamericanos, de atribución al ministerio de Defensa de funciones administrativas, ya visto en otros casos.

Particularmente, respecto de la educación militar, esta estuvo en Brasil permanentemente en manos de las Fuerzas Armadas, rigiéndose cada una por su propia ley, y la formación en nivel superior en temas de defensa, tanto para personal militar como civiles, en manos militares a través de la Escuela Superior de Guerra, organismo militar dependiente del Estado Mayor Conjunto, verdadero reducto ideológico en el que continuó desarrollándose la Doctrina de la Seguridad Nacional –llamada también Doctrina de la Escuela Superior de Guerra– de gran influencia en el pensamiento militar durante la Guerra Fría, hoy complementada por la Escuela Superior de Defensa, desprendimiento de la primera.

De todos modos, a partir de la presidencia interina de Michel Temer, el Ministro de Defensa ha pasado a ser un oficial militar en actividad. Y en la presidencia de Jair Messias

Bolsonaro, militar retirado, son militares también el vicepresidente (retirado), el Ministro de la Casa Civil, el Ministro-Jefe del GSI, el Ministro de Defensa, el titular de la Secretaría General de Gobierno, de la Secretaría General de la Presidencia, el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministro de Infraestructura, y el Ministro de Transparencia. Por cierto tiempo, el Ministerio de Salud estaba a cargo de un militar sin título de médico. Según un relativamente reciente estudio (2021) hay 6.157 militares ocupando cargos públicos en la Administración Federal brasileña. También en la última elección (2020) han participado 6.755 candidatos militares.

Probablemente el mayor interrogante es el relativo a si en caso de un resultado adverso del actual mandatario en las propias elecciones, las Fuerzas Armadas aceptarán fácilmente perder las ventajas logradas durante su presidencia.

3.4 Bolivia

Entre los Estados de la comunidad andina, encontramos en primer lugar a Bolivia donde la elección de Luis Alberto Arce Catacora (2020) ha implicado el restablecimiento de la normalidad constitucional en dicha nación.

Si bien su titular actualmente es un funcionario civil, lo cierto es que tanto la Constitución Política de 2008 (arts. 243 a 246) como la Ley N° 1405 de las Fuerzas Armadas coinciden en limitar las facultades del Ministerio de Defensa a aspectos administrativos, confiando las funciones técnico-operativas a un Comandante en Jefe que a tales efectos depende directamente del Presidente de la Nación y de quien dependen los Comandantes de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, los Subsecretarios que dependen del Ministro de Defensa deben ser oficiales militares.

La misión de las Fuerzas Armadas es amplia, incluyendo tanto participación en la seguridad interior como en el desarrollo del país.

Tales condiciones no son ciertamente propicias para el logro de la conducción política de la defensa, como quedó acabadamente demostrado con los sucesos del 10 al 20 de noviembre de 2019, derrocamiento del presidente Evo Morales Ayma.

3.5 Perú

En Perú, la retirada y posterior renuncia desde Japón del presidente Alberto Fujimori (19 de noviembre de 2000) brindó una oportunidad para superar la tentativa de militarización del Estado por parte del referido mandatario y para sancionar adecuadas leyes en materia de Defensa, tales como la Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa que estableció un Ministerio de Defensa con adecuadas facultades y capacidades para el control civil, así como la Ley N° 28.664 del Sistema de Inteligencia Nacional, que previó un adecuado Sistema de Inteligencia, con controles. Subsistió, no obstante, la polifuncionalidad de las Fuerzas Armadas y la participación de estas en seguridad interior.

Las adecuadas estructuras referidas se mantuvieron en lo esencial en sucesivas reformas normativas. No obstante, la inestabilidad política que pasó a caracterizar al país determinó el fin de un ciclo de ministros de Defensa civiles tras la renuncia del ministro de Defensa de Pedro Pablo Kuczynski, Jorge Nieto.

La asunción, en reemplazo de Nieto, del teniente general (Ret.) Jorge Raúl Kisic Wagner determinó un ciclo de ministros de Defensa militares, que perduró durante la presidencia de Martín Alberto Vizcarra Cornejo (2018-2020) y de su sucesor Manuel Merino de Lama (noviembre 2020), interrumpido con la designación por parte de Fernando Sagasti (2020-2021) de la abogada Nuria Esparch, al frente del Ministerio de Defensa.

Habiendo asumido el actual presidente José Pedro Castillo Terrones el 28 de julio de 2021, designó al frente del Ministerio de Defensa al doctor Walter Ayala González (28 de julio- 15 de noviembre de 2021), sucedido por el también abogado Juan Manuel Carrasco Millones (17 de noviembre de 2021 hasta el 1 de febrero de 2022), retornando el ministerio a manos militares con la designación del contraalmirante retirado José Luis Gavidia Arrascue.

Hoy, Perú está caracterizado por una extrema polarización política y la consiguiente inestabilidad, que dificulta la implementación de políticas a largo plazo requeridas para el establecimiento de la conducción política de la defensa.

3.6 Ecuador

Ecuador se caracterizó por años de inestabilidad política y democracia débil, sometida al control tutelar por parte de las Fuerzas Armadas, a través de una misión militar amplia, con participación en la seguridad interior y en el desarrollo del país –desarrollando un importante complejo empresario– una Ley de Seguridad Nacional que daba amplio margen a su intervención en el gobierno, y el ejercicio de un rol arbitral que ejerció para provocar el fin del mandato de los presidentes Abdalá Bucaram (1996-1997) y Jamil Mahuad (1998-2000).

La llegada al poder del presidente Rafael Vicente Correa Delgado (2007-2017) trajo consigo la sanción de la reforma constitucional de 2008, que en su versión original limitó las funciones de las Fuerzas Armadas a la Defensa, eliminando sus facultades de seguridad interior. También durante el referido mandato se sancionó la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) que incrementó las facultades del Ministerio de Defensa, hasta entonces limitadas a aspectos administrativos, otorgándole facultades de supervisión en los aspectos técnicos y operacionales a cargo del Comando Conjunto, estableciendo durante el mandato un ciclo de ministros de Defensa civiles.

También durante este mandato fue creado un organismo de inteligencia civil, la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) a la que se asignaron facultades de producción de inteligencia y de coordinación y supervisión respecto de los organismos de inteligencia militares y policiales, bajo conducción civil, derogándose la Ley de Seguridad Nacional y sustituyéndola por una Ley de Seguridad Pública y del Estado, la que comprendió aspectos de defensa, seguridad pública y defensa civil, incluyendo además la actividad de inteligencia, esta última bajo coordinación de la SENAIN.

Una rebelión policial y de un sector militar, aparente preludio de un golpe de Estado frenó el impulso reformista en este ámbito de Correa dando lugar a un retroceso caracterizado por la aceptación de un rol para las Fuerzas Armadas, además de la defensa, de apoyo en la “seguridad integral”, reflejado en sendas reformas de la Constitución y de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

El sucesor de Correa, Lenin Moreno Garcés (2017-2021), quien se desempeñara como vicepresidente de Correa y que fuera electo por el partido de aquél y aparentemente pretendía continuar sus políticas, imprevistamente adoptó una postura conservadora y opuesta a mucho de lo realizado por su antecesor.

En la materia que nos ocupa, designó a un ministro de Defensa militar, el general de división retirado doctor Raúl Oswaldo Jarrín Román, con amplia trayectoria académica, quien desde el comienzo hizo conocer su propósito de incrementar el rol militar en el Estado.

Aunque su actividad no se tradujo en cambios normativos importantes, lo cierto es que tanto en el Libro Blanco Política de Defensa Nacional para el Ecuador (2018) publicado bajo su dirección, como en los diversos planes generales y sectoriales que elaboró, incrementó el rol militar en la seguridad interior bajo el concepto de nuevas amenazas.

Por otra parte, Moreno Garcés dictó con motivo de la pandemia COVID-19 sucesivos decretos de declaración de estados de excepción movilizándolo a la Administración Pública y a las Fuerzas Armadas, asignando a estas últimas tareas de control del orden público y de verificación del cumplimiento de las disposiciones establecidas con motivo de la aludida pandemia.

El actual mandatario Guillermo Lasso Mendoza, quien asumió el 25 de mayo del 2021, reiteró la política de su predecesor en cuanto a designar a militares como ministros de Defensa, designando en tal cargo al almirante retirado Fernando Donoso Morán. Durante su mandato se produjeron motines en diversas cárceles de Ecuador.

Pero el 28 de septiembre de 2021 en un motín atribuido al enfrentamiento de reclusos pertenecientes a dos organizaciones criminales enfrentadas, con epicentro en la cárcel Litoral de Guayaquil, esgrimiendo armas de fuego y hasta granadas, se produjo un saldo de 119 muertos y 73 heridos.

Ante estos acontecimientos, Lasso dictó el Decreto Ejecutivo N° 210 de 2021 -renovado, con similares características, por Decreto Ejecutivo N° 276 de 2021- disponiendo el estado de excepción por “grave conmoción interna” en “todos los centros de privación de libertad” disponiendo la movilización hacia tales centros, entre otros organismos, de las Fuerzas Armadas. Se estableció que la participación de las Fuerzas Armadas se enfocaría en el restablecimiento del orden y la seguridad interna en las cárceles, así como el control de las armas y objetos de ingreso prohibido, debiéndose realizar tal participación en el perímetro externo de los penales, en las vías y zonas de influencia.

No obstante, el 13 de noviembre de 2021 se produjeron desórdenes en la cárcel Litoral de Guayaquil, con el saldo de 68 muertos, y el 3 de abril de 2022, en el penal de El Turi, en la ciudad de Cuenca, con más de veinte muertos. Se detectó la presencia de presos armados con fusiles y armas de fuego de puño. Posteriores análisis refirieron el ingreso a las prisiones de armas, municiones y teléfonos.

El empleo de las Fuerzas Armadas no suplió en el caso la ausencia de una adecuada política de seguridad pública y penitenciaria, además de sus negativos efectos institucionales.

3.7 Uruguay

Uruguay, como Chile y Brasil, debió partir de una transición pactada y aceptar claros límites en materia de control civil. La actividad de inteligencia continuó en manos militares, aunando a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas la Dirección General de Información para la Defensa en el Ministerio de Defensa, representando la inteligencia militar –claramente predominante– sucedida posteriormente por la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE), organismo de inteligencia de conducción militar que incorporó analistas civiles, y la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, dependiente del Ministerio del Interior, dedicado –como en realidad, sucedía fundamentalmente con la DINACIE– a la inteligencia política interna.

Si bien Uruguay contaba con un Ministerio de Defensa civil, sus facultades eran predominantemente administrativas y su estructura era casi totalmente militar, continuando en vigencia en la materia normas dictadas durante el gobierno militar.

La sanción, el 9 de febrero de 2010, de la *Ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional*, implicó un cambio significativo, por cuanto acentuó significativamente las facultades del Presidente de la Nación y del Ministerio de Defensa Nacional respecto de la defensa y de las Fuerzas Armadas, asignándose al primero la determinación de la política de defensa nacional y sus objetivos, la dirección de la defensa nacional, el mando superior de las Fuerzas Armadas, y la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional; y al segundo, la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinaran y, en particular, todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas, disponiéndose además que el Ministro tuviera a su cargo la actuación con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional, la preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello, entre otros aspectos.

Se fortaleció además al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) y sus facultades, asignándosele el mando militar de las operaciones conjuntas y conjuntas combinadas.

Para la determinación de las amenazas, los riesgos, y de las medidas necesarias para enfrentarlos, se estableció un Consejo de Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la Nación y teniendo como miembros permanentes a los ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, estableciéndose que dispondría de una Secretaría Permanente en el Ministerio de Defensa.

Puede advertirse, no obstante, que incluyó aspectos de seguridad interior en la misión de las Fuerzas Armadas, así como indefiniciones en aspectos relativos a las facultades del Ministerio de Defensa, estableciéndose la futura sanción de una Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, que hasta el momento no ha sido concretada.

Por otra parte, la reglamentación de la ley relativa a la Secretaría Permanente del CODENA aprobada por Decreto N° 147/013 estableció que el Secretario tendría “condiciones de idoneidad”, designándose en consecuencia para tal cargo a sucesivos Jefes del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE). Por otra parte, la aludida reglamentación amplió sustantivamente las facultades de tal Secretaría, asignándole funciones que en buena medida se superponen con las del Ministerio de Defensa, incluyendo la propia elaboración

de la política de Defensa, que fue proyectada por la Secretaría y aprobada por el CODENA y el Presidente, por Decreto N° 105/2014, con evidente menoscabo de las facultades del Ministerio.

También tuvo lugar la sanción de la Ley N° 19.775 modificatoria de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que estableció los principios y disposiciones que rigen la composición, jurisdicción, organización, misiones, personal y logística de las Fuerzas Armadas uruguayas. Este cuerpo normativo introdujo significativas modificaciones con relación a lo establecido en la ley modificada -sancionada durante el gobierno militar- en aspectos relativos al mando superior de las Fuerzas Armadas y a las funciones y facultades del Ministerio de Defensa (arts. 2°, 3°, 4° y 5°), los que en la reforma guardaron similitud con lo establecido al respecto en la Ley Marco, incrementándose en alguna medida las facultades del Estado Mayor de la Defensa, pero siempre como órgano subordinado al Ministro de Defensa (art. 5°).

Las misiones de las Fuerzas Armadas mantuvieron criterios similares a los establecidos en la Ley Marco, manteniéndose los aspectos de seguridad interior de tales misiones.

Cabe señalar que los documentos “Política de Defensa Nacional” (2014), y “Directiva de Política de Defensa Nacional 2020-2025” así como “Política Militar de Defensa (2016) emitidos por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), incluyeron no solo aspectos relativos a la defensa, sino también y fundamentalmente a la seguridad interior, como también a la protección civil y a la salud, con conceptos de seguridad de gran amplitud que difícilmente podrían ser comprendidos dentro de lo establecido por la Ley Marco.

La asunción del nuevo presidente Luis Lacalle Pou (1 de marzo del 2020) ha derivado hasta el momento en el impulso por parte del nuevo director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado del empleo de la inteligencia en la lucha contra el delito organizado. También recientemente se produjo el pedido de pase a retiro del jefe del ESMAD, general de ejército Gustavo Fajardo, por divergencias con el ministro de defensa, el médico Javier García Duchini.

3.8 Paraguay

Cabe señalar, por otra parte, que en Paraguay las Fuerzas Armadas participan de la seguridad interior, situación institucionalizada a partir de la sanción de la Ley N° 5036 (2013), que modificó la Ley N° 1337 (1999) de Defensa Nacional y Seguridad Interna que no lo preveía. Su ministro de Defensa tiene actualmente carácter militar, si bien en tiempos recientes han alternado en ese cargo militares con civiles. Los cargos del Ministerio con incidencia en la política de defensa están ocupados por oficiales militares. En cambio, el Ministro Secretario de inteligencia es actualmente un funcionario civil. En definitiva, consideramos que no puede hablarse en Paraguay de conducción política de la defensa, teniendo las Fuerzas Armadas una significativa incidencia en la vida política del país, si bien tampoco puede caracterizarse a Paraguay como un Estado militarizado.

3.9 Colombia

Respecto de Colombia, cabe señalar que junto con Venezuela y México, Colombia integró el reducido núcleo de países latinoamericanos que lograron transcurrir la Guerra

Fría sin golpes militares, aunque no sin que dicho conflicto dejara de ejercer influencia en sus Fuerzas Armadas y su estructura de defensa.

En las últimas décadas los conflictos internos han constituido la mayor actividad de las Fuerzas Armadas de Colombia, que además de diversos conflictos civiles han enfrentado a las organizaciones insurgentes FARC-EP (1964-2016), ELN (1964-actualidad), EPL (1967-actualidad), M-19 (1970-1990), Movimiento Armado Quintín Lame (1984-1991), y la organización contrainsurgente Autodefensas Unidas de Colombia (1960, presuntamente desmovilizada en 2006) pero que continuó con diversas expresiones denominadas por el Gobierno Bandas Criminales (BACRIM), etc.

Tales circunstancias han determinado una organización militar configurada por su organización y despliegue para la seguridad interior y particularmente para la contrainsurgencia.

La firma del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, del 12 de noviembre de 2016, entre el Gobierno y las FARC-EP, principal organización insurgente del país, culminando un trabajoso proceso de paz, que más allá de las dificultades para su implementación y la subsistencia de organizaciones y sectores violentos, brinda expectativas de disminución de la violencia y una eventual reconfiguración de las Fuerzas Armadas para la función de defensa, aun cuando no fuera total.

La Constitución Política de Colombia de 1991, y modificatorias, comprende dentro de la categoría “Fuerza Pública” a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional (artículo 216). Establece, además, que las Fuerzas Militares, tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art. 217), bien que en la práctica, como se ha visto, la seguridad interna del Estado ha sido en la práctica su finalidad fundamental.

Colombia cuenta con un Ministerio de Defensa cuya titularidad en las últimas décadas ha correspondido casi exclusivamente a funcionarios civiles. De él dependen tanto las Fuerzas Armadas –Comando General de las Fuerzas Militares, y los Comandos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea– como la Dirección Nacional de la Policía Nacional, aunando defensa nacional con seguridad pública, confusión característica de diversos gobiernos latinoamericanos durante la Guerra Fría, explicada en Colombia por la función predominantemente contrainsurgente de sus Fuerzas Armadas hasta el presente.

En Colombia existe un Ministerio de Defensa de limitadas competencias en materia administrativa como, con mayores limitaciones, técnico-militares y policiales, aunque sin facultades en materia operacional.

Encontramos dependiendo del ministro de Defensa, a los viceministerios para las Políticas de Defensa y Seguridad, y el Viceministerio para la Estrategia y la Planeación, y dependiendo de éstos, un conjunto de órganos administrativos, además de órganos de formulación de políticas en materia de seguridad nacional y de seguridad pública, de limitada incidencia sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que dependen de dicho ministerio. También encontramos el Viceministerio de Veteranos y del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa GSED, (Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa) órgano de orientación y coordinación de las entidades adscriptas y vinculadas al sector Defensa que incluyen entes previsionales, vivienda militar, de defensa civil, INDUMIL –fabricante

de material bélico- CIAC –industria aeronáutica- servicio aéreo a territorios nacionales SATENA, etc.

Cabe señalar que las direcciones dependientes de los viceministerios alternan competencias en materia de defensa y de seguridad pública, dado que ambos aspectos integran las competencias del Ministerio.

Cabe destacar también la existencia de un ente descentralizado conjunto creado por Decreto 4746 de 2005, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, cuyo objeto es el de ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades de las Fuerzas Militares. Esta entidad tiene dirección militar e integra el sector GSED.

Integran también el Ministerio –además del Despacho del Ministro y la Secretaría de Gabinete de aquél– en primer lugar, el Comando General de las Fuerzas Militares, y dependiendo de él, los Comandos del Ejército de Colombia, la Armada de Colombia y la Fuerza Aérea de Colombia; y, por otra parte, la Policía Nacional. Como puede advertirse, las Fuerzas Armadas no dependen del ministro de Defensa, sino a través del Comando General de las Fuerzas Militares, a semejanza, en ese aspecto, de las estructuras de Bolivia y de Venezuela, cumpliendo en ese aspecto el criterio de *unidad relativa*, que incrementa el poder relativo militar respecto de la autoridad civil.

En la estructura de defensa colombiana no encontramos un Estado Mayor Conjunto dependiente del Ministro de Defensa, ni organismos de carácter técnico-operacional. Tales organismos están dentro del Comando General de las Fuerzas Militares y, en materia policial, dentro de la Policía Nacional.

En realidad, el Ministerio de Defensa colombiano reproduce la distinción existente en otras estructuras de defensa latinoamericanas -poco propicias a la conducción política de la defensa- entre un Ministerio de Defensa con funciones administrativas y un Comando General o Comando en Jefe con funciones técnico-militares y operacionales.

Si bien en el caso colombiano, como sucede también en Ecuador, el Comando General de las Fuerzas Militares depende del Ministro de Defensa, funciona virtualmente como un sistema cerrado.

Es en realidad dentro del referido Comando General que encontramos los órganos que tienen a su cargo la elaboración, formulación y aplicación de la política de defensa y de la política y estrategia militar y operacional.

Dependientes del Comandante General de las Fuerzas Militares encontramos al Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO) y al referido Estado Mayor, así como un Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCET), la Escuela Superior de Guerra, la Dirección General de Sanidad Militar, la Inspección General de las Fuerzas Militares, un Departamento de Asuntos Internacionales, y la Subjefatura de Estado Mayor de Planificación Estratégica; una Subjefatura de Estado Mayor de Operaciones Conjunta, de quien dependen un Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia, y una serie de Comandos Operacionales Conjuntos y Fuerzas de Tareas Conjuntas; la Subjefatura de Estado Mayor Jurídica Institucional, entre otros órganos.

Encontramos verdaderamente aquí los órganos fundamentales de un Ministerio de Defensa.

En definitiva, el Ministerio tiene competencias no solo en materia administrativa, sino también técnico-militares y policiales, bien que los cargos relativos a aspectos técnico-militares están cubiertos con personal militar. No obstante, el Ministerio en sí no posee órganos que le permitan ejercer en la práctica tales facultades; ellos están en el Comando General de las Fuerzas Militares, que es de donde dependen tanto las Fuerzas Armadas como los comandos estratégicos operacionales y las fuerzas de tareas, de quien depende además el Estado Mayor Conjunto y que es el órgano de conducción, de formulación de la política de defensa, de la política y estrategia militar, de quien depende la inteligencia estratégica militar, y que conduce los comandos estratégicos operacionales, es decir, las operaciones militares.

Si bien el Ministro es en definitiva el superior del Comandante General de las Fuerzas Militares –aunque no en aspectos operativos– carece de la información y del conocimiento que le permitiría impartirle órdenes, a los cuales solo puede acceder a través del referido Comandante General. En materia operacional no puede hacerlo, dado que en tal aspecto, tal Comandante General depende directamente del Presidente. En ese aspecto las Fuerzas Armadas presentan un significativo grado de autonomía.

Cabe destacar la falta de una legislación sobre defensa que establezca con rango legal y claridad órganos, funciones, relaciones de dependencia, comando, etc.

Con relación al futuro de la Fuerza Pública colombiana post-conflicto armado, cabe señalar que a diferencia de previsiones elaboradas durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en las que se contemplaba un diseño futuro de Fuerzas Armadas más orientadas hacia la defensa, manteniendo un rol en seguridad interior, en los planes elaborados durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe se ha concebido una significativa acentuación de la dedicación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior, a través del concepto de *Ejército Multimisión*, concebido como una fuerza polivalente encargada de diversificar la atención a las amenazas no solo a la seguridad nacional sino también al ser humano²⁶.

Cabe destacar así *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018* y su concreción en el Ejército Nacional de Colombia a través de la *Comisión de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I)*, el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), y el Comité de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), así como la creación del Comando de Transformación del Ejército del Futuro, y Minerva 2015 (Mejoramiento del Subsistema de Educación y Doctrina del Ejército). De todo ello ha derivado el *Plan de Transformación Ejército del Futuro, PETEF-1*.

Cabe destacar en el Ejército de Colombia la *Doctrina Damasco*, concebida fundamentalmente con el propósito de revisar y actualizar la doctrina del Ejército, con miras de actualizarla para lograr jerarquización, interoperabilidad y estandarización ...en concordancia con

26 GONZÁLEZ Martínez, Miguel Antonio y BETANCOURT Montoya, Manuel Alexander. *La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica*, URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, junio 2018-noviembre 2018, Quito, 18 de mayo de 2018, obtenido en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3093> (acc. 18-04-2018).

*el plan de transformación institucional, la experiencia adquirida durante más de cincuenta años de conflicto armado interno, el contexto actual y la visión de la Fuerza, proyectada al año 2030, como un Ejército Multimisión....*²⁷.

Distintos elementos permiten avizorar que el *Ejército Multimisión*, lejos de trasladar su centro de gravedad hacia la defensa nacional colombiana, habrá de incrementar su participación en la seguridad interior y en actividades de apoyo a la comunidad.

En un artículo relativo al *Plan Victoria Plus*, caracterizado como *Hoja de Ruta del Ejército, 2018* –cabe recordar en la etapa final del conflicto armado con las FARC los *Planes de Campaña Espada de Honor I, II, III, IV y V*, y ya en el post conflicto, los *Planes Victoria y Victoria Plus*²⁸– se detallan una serie de planes contribuyentes al *Plan Victoria Plus*, concebido este último como *sombrilla* de diversos planes concebidos para neutralizar la amenaza del *ELN* –grupo insurgente que no aceptó la paz– el llamado GAO residual, miembros de las FARC que no aceptaron el acuerdo, y el *Clan del Golfo*, importante organización narcotraficante, y el asesinato de líderes sociales.

Para ello, se optó por un *accionar interagencial e interinstitucional* entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

De ello surgieron la *Campaña Militar y Policial Agamenón II*, dirigida contra el Clan del Golfo. A partir de 2015, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea colombianas se unieron a la *Policía Nacional* que llevaba a cabo el Operativo Agamenon I contra la referida organización delictiva.

También la *Campaña Militar y Policial Atlas*, protagonizada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el departamento de Nariño, que incluyó la constitución de la *Fuerza de Tareas Hércules*, formada por elementos militares y policiales con la finalidad de lograr estándares aceptables de seguridad en dicha región, neutralizando la acción del narcotráfico.

Por otra parte el *Plan Horus*, concebido como dinamizador del *Plan Victoria Plus*, establece la conducción de operaciones militares en coordinación con la Policía Nacional y demás Instituciones del Estado en las áreas focalizadas del territorio nacional para fortalecer la presencia de la Fuerza Pública, generar seguridad, proteger a la población civil, sus bienes y los recursos del Estado, así como evitar el asesinato de líderes sociales y promover los derechos humanos, así como solucionar necesidades de infraestructura vial básica.

En definitiva, y respecto del *Ejército Multimisión*, un Ejército concebido fundamentalmente como una fuerza contrainsurgente, abandonaría tal carácter para pasar a brindar respuesta no solo a las amenazas clásicas a la seguridad, sino también a brindar *seguridad humana*, incluyendo también las *nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de la*

27 ROJAS Guevara, Pedro Javier. *Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia*, Revista Científica General José María Córdova, Bogotá, vol. 15 no. 19 Jan/Enero-Junio 2017.

28 JIMÉNEZ Mejía, Ricardo. Mayor general, Jefe de la Jefatura de Estado Mayor de Operaciones del Ejército, *Victoria Plus, hoja de ruta del Ejército 2018*, Revista del Ejército N° 194, Bogotá, 2018, obtenido en: https://www.publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus-hoja-de-ruta-del-ejercito-2018.html (acc. 17-04-2021).

seguridad, conforme lo preconizara la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*²⁹. Es decir, que además de las amenazas clásicas a la seguridad y de los desafíos aún pendientes del postconflicto, pasaría a ocuparse también de brindar *seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, y seguridad política*³⁰.

En realidad, lo que ha podido percibirse hasta el momento es que el proceso de transformación del Ejército colombiano, proceso *endógeno* por propia indicación³¹ no ha mejorado en lo más mínimo la situación de militarización de la seguridad interior vigente en Colombia.

Y que concluido el principal conflicto armado colombiano –sin perjuicio de la existencia de remanentes que obviamente deben ser atendidos– las Fuerzas Armadas colombianas no solo no se retirarían de la seguridad interior o siquiera disminuirían su presencia, sino que la están incrementando, pasando a asociarse a la Policía Nacional en tareas que son característicamente policiales, tales como la lucha contra el narcotráfico, contra el delito organizado e incluso contra la delincuencia común, e incrementando su participación en tareas de apoyo a la comunidad.

Por otra parte, como ha sucedido en otros países como México, el empleo habitual de las Fuerzas Armadas en seguridad interior constituye el uso de fuerzas concebidas, armadas, adiestradas y equipadas para la guerra, que además pretenden regirse, como se ha visto, por el derecho de guerra, en la seguridad interior, ámbito totalmente diverso para el que las Fuerzas Armadas no están preparadas. Cabe aguardar en Colombia el incremento de la militarización de la Policía Nacional, y, en general, la continuación e incremento de la violencia vigente, así como de los cuestionamientos en materia de derechos humanos.

3.10 México

En Estados Unidos Mexicanos las funciones de las Fuerzas Armadas son amplias.

Conforme estableció la Constitución de 1917 modificada, es misión de las Fuerzas Armadas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado (artículo 89, inciso VI).

Por otra parte, las funciones del Ejército y de la Fuerza Aérea incluyen la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas (Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, artículo 1).

29 Conferencia Especial de Seguridad de México, OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1, México D.F., 28 octubre 2003.

30 Aspectos comprendidos en la seguridad humana, conforme GONZÁLEZ Martínez, Miguel Antonio y BETANCOURT Montoya. Manuel Alexander. Loc. Cit.

31 VALENCIA Valencia, Mario Augusto. Mayor General, Comandante del Comando de Transformación del Ejército del Futuro, *Un Ejército fortalecido para enfrentar los desafíos del futuro, Las Fuerzas, Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia*, Bogotá, Edición 51, agosto de 2018.

Por su parte, la Armada mexicana tiene amplias funciones relativas a los aspectos administrativos y policiales vinculados con el medio acuático. (Ley Orgánica de la Armada de México, artículos 1 y 2).

En Estados Unidos Mexicanos no existe un Ministerio de Defensa, sino una *Secretaría de Defensa Nacional*, de la que dependen el Ejército y la Fuerza Aérea, y una *Secretaría de Marina*, de la que depende la Armada, cuyos titulares deben tener estatutariamente la condición de militares del máximo grado, siendo también militares todos los órganos previstos en las *Leyes Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos* (1986) y *Orgánica de la Armada de México* (2002). Ambas Secretarías dependen directamente del Presidente de la Nación. Se trata en definitiva de Ministerios militares, expresión característica de la autonomía militar en Latinoamérica, subsistente en la región, solo en México y en Guatemala.

Como ha sido visto precedentemente, las fuerzas armadas mexicanas tienen carácter multifuncional con amplia injerencia en la seguridad interior y en actividades como la acción cívica.

La Ley de Seguridad Nacional del 2005 estableció un mecanismo de coordinación y planificación que incluyó la seguridad externa, la seguridad interna, y aspectos políticos, en el que participan los secretarios aludidos.

Como puede advertirse, aquí las fuerzas armadas tienen acceso directo a la máxima autoridad política e intervienen en muy diversos aspectos vinculados con la defensa o ajenos a ella. Puede por ello afirmarse que la organización de la defensa en Estados Unidos Mexicanos no favorece el logro de la conducción política de la defensa.

De las muy diversas funciones de las Fuerzas Armadas mexicanas ajenas a la defensa, la seguridad interna ha sido la más importante y la que ha provocado y provoca mayor preocupación entre observadores y analistas de la cuestión.

La actividad de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad interior ha sido intensa. La sanción de la *Ley de Seguridad Interior* (21-02-2017) contribuyó a incrementar y hacer permanente tal actividad. No obstante, la referida ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de México³² circunstancia que, por cierto, no disminuyó tal actividad.

Aunque el involucramiento de las Fuerzas Armadas mexicanas en seguridad interior reconoce tempranos antecedentes, como la *guerra sucia* en los 60 y 70³³ fue a partir de 2006, en la presidencia de Felipe Calderón, en el marco de la denominada *guerra contra el narcotráfico*³⁴, que las fuerzas armadas, ya profundamente involucradas en actividades

32 Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 15 de noviembre de 2018 sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018.

33 Ver, por ejemplo, The National Security Archive, Informe Documental sobre 18 años de 'Guerra Sucia' en México, Washington, 2006, disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm> (acc. 5-4-2022).

34 Sobre la '*guerra contra el narcotráfico*' en México, V. de PARDO Vieiras, José Luis y ARREDONDO, Iñigo. Washington Post, 14 de junio de 2021, Washington D.C. *Opinión Una guerra inventada y 350,000 muertos en México*, obtenido en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/mexico-guerra-narcotrafico-calderon-homicidios-desaparecidos/> (acc. 19-05-2022).

de seguridad interior, comenzaron a desempeñar un rol central en la lucha contra el delito organizado en el país, alcanzando un despliegue de 50.000 hombres con esa finalidad. Paralelamente, comenzó un significativo incremento en el número de denuncias de torturas y malos tratamientos registrados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que pasó de promediar 320 en los seis años anteriores a 2007, a 2.020 en 2011 y 2.113 en 2012³⁵, según informe del *Relator Especial sobre Tortura y otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes* del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2014). En un informe de seguimiento tres años después, dicho funcionario señaló que lamentaba... *concluir una vez más, que la tortura y los malos tratos siguen siendo generalizados en México...A esto se le suma un contexto de impunidad grave, donde la falta de investigación de estos hechos es la regla...*³⁶.

En un informe elaborado tras cuatro años de investigación por la *Open Society Justice Initiative* en conjunto con un grupo de organizaciones de derechos humanos de México, se señaló que entre 2007 y 2010 México pasó a ser el país del mundo con mayor incremento en el número de homicidios dolosos, alcanzando el número registrado de aquéllos a 22.852, y que desde diciembre de 2006 hasta el fin de 2015, más de 150.000 personas habían sido asesinadas en México³⁷, señalándose que la cifra real era indudablemente mayor³⁸. Se destacó a la militarización de la seguridad pública entre las causas de lo sucedido, señalando que había impedido el desarrollo de instituciones policiales adecuadas³⁹. También se señaló que al comienzo de las acciones desarrolladas por Calderón se pretendió atribuir el incremento de los homicidios a los carteles de narcotráfico, pero que solo una parte tenía tal origen⁴⁰.

En un informe relativo a violaciones a los derechos humanos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas, la organización de derechos humanos *Washington Office on Latin America (WOLA)* señaló que:

*...La militarización de la seguridad pública en México ha tenido al menos tres graves consecuencias: la violencia se ha incrementado en el país mientras que las violaciones a los derechos humanos persisten, la urgencia y presión para aprobar reformas para fortalecer la policía civil han decrecido, y la responsabilidad es virtualmente inexistente...*⁴¹.

35 Informe del Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Human Rights Council, General Assembly, United Nations, Juan E. Méndez, Mission to Mexico, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3.

36 Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, sobre México, 17 de febrero de 2017, A/HRC/34/54/Add.4.

37 Open Society Foundation, *Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico*. New York, 2016, obtenido en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/7dc9f3b9-21dc-4d14-90fd-aaa29ff-12cc3/undeniable-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf> (acc. 19-05-2022).

38 *Ibidem*. p. 36.

39 *Ibidem*. p. 25.

40 *Ibidem*. p. 39.

41 Washington Office on Latin America, SUÁREZ-ENRIQUEZ, Ximena. *Overlooking Justice. Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity*, Washington, noviembre de 2017, p. 8. Obtenido en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_REP_ENGLISH.pdf (ac c. 19-06-2022).

No habrá de creerse que nos referimos a hechos meramente del pasado. En un artículo publicado en 2021 por la misma organización, se señaló:

...Desde diciembre de 2006, México ha registrado aproximadamente 350,000 homicidios y el gobierno reconoce que 85,000 personas permanecen desaparecidas y no localizadas.

Andrés Manuel López Obrador afirmó en 2012 que, en caso de ser presidente de México, sacaría al Ejército de las calles dejando a cargo una policía federal profesionalizada...la desmilitarización no sólo no ha llegado, sino que López Obrador ha apostado por profundizar diversos aspectos del modelo militarizado..⁴².

Pese a las expectativas de cambios sustanciales tras la asunción del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (diciembre 2018), el nuevo presidente presentó a poco de asumir un denominado *Plan Nacional de Paz y Seguridad* en el que se previó reemplazar a la Policía Federal por una *Guardia Nacional*, dependiente de la SEDENA (Ejército) y formada, estructurada y organizada por las Fuerzas Armadas, otorgándosele estado y disciplina militar, debiendo estar integrada por personal de la Policía Federal y de las Policías Naval y Militar⁴³.

Cuestionado severamente este proyecto por la sociedad civil y la oposición política⁴⁴, ello determinó que experimentara una reformulación.

Así, se contempló la dependencia de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, la que debería formular la Estrategia que regiría en la materia, estableciéndose que el Cuerpo tendría naturaleza civil, y que se regiría por una doctrina de carácter policial. También se previó que por cinco años el Presidente podría disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública.

Cabe destacar la desaparición de la Policía Federal, que surgiera como una promisoría alternativa para incrementar la eficacia en la investigación del delito organizado, más allá de las falencias que acabó presentando, pero que siempre eran susceptibles de ser superadas bajo una adecuada y profesional conducción civil.

Se optó por suprimirla, sustituyéndola por la aludida Guardia Nacional, a la que se optó por asignársele carácter civil y dependencia respecto de la Secretaría de Seguridad Pública.

No obstante tal caracterización, el nuevo cuerpo nació integrado por elementos de la Policía Militar y Naval, además de por los remanentes de la Policía Federal.

42 Washington Office on Latin America, 12 de mayo de 2021. BREWER, Stephanie. *México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega*, obtenido en: <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-militarizado-la-guerra-se-perdio-pero-la-paz-no-llega/> (acc. 22-08-2021).

43 OBRADOR López, A. (2018) *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018/2024*, Transición México 2018-2024, Ciudad de México, 2018.

44 Ver NÁJAR, Alberto. BBC News Mundo, 20 de noviembre de 2018. *AMLO: las críticas al controvertido plan de seguridad en México presentado por López Obrador*, obtenido en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46270997> (acc. 19-05-2022).

Se estableció además la participación de las Secretarías de Defensa y de la Marina en funciones de coordinación operativa institucional ante el Secretario de Seguridad Pública de quien formalmente se estableció su dependencia.

Como Director se designó a un oficial militar en actividad, el general Luis Rodríguez Bucio, aunque posteriormente pasó a retiro.

Sucesivamente fueron sancionados el Decreto Legislativo por el cual el Congreso aprobó las reformas constitucionales requeridas para la posterior Guardia Nacional, la Ley Reformatoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional sobre el Registro de Detenciones (todas en mayo de 2019) así como el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional (junio de 2019).

Cabe señalar que iniciada la Guardia Nacional en agosto de 2019 con 56.191 efectivos, en mayo de 2020 contaba con 87.946, y a diciembre de 2021 con 113.833, afirmándose que se trataría en su mayoría de personal militar transferido a la Secretaría de Seguridad Pública, pero que en realidad mantendría su situación de revista en la SEDENA y en la SEDEMAR. Ha sido destacado, además, respecto de la creciente militarización de la seguridad pública en México, al año 2021, diez policías estatales y un número importante de policías municipales eran dirigidas por militares⁴⁵.

Por otra parte, el presidente López Obrador anunció su propósito de promover una reforma constitucional para establecer la dependencia de la Guardia Nacional de la SEDENA, esto es, del Ejército⁴⁶.

Cabe señalar asimismo que, además, el nuevo gobierno mexicano ha suprimido el clásico organismo de inteligencia civil mexicano, el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)* que dependía de la Secretaría de la Gobernación (SEGOB) y creado un nuevo organismo civil de inteligencia, el *Centro Nacional de Inteligencia (CNI)*, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, aspecto instrumentado a través de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2018, Artículo 30 bis, apartado XVII.

Ha sido designado al frente del CNI el general de división (Ret.) DEM Audomaro Martínez Zapata. Cabe señalar que en México usualmente dirigían el CISEN civiles de confianza del Presidente.

Con respecto a los motivos del cambio, y si bien a ese respecto se dio a entender que el organismo pasaba a depender de la Secretaría de Seguridad Pública para dedicarse a la inteligencia criminal y a concluir con el espionaje político que caracterizara a su antecesor,

45 *Causa en Común, Informe 2021 del Observatorio de la Guardia Nacional y de la Militarización en México*, México, 2022, pp. 10-11, obtenido en: https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2022/02/2022.01.25_InformeOGN_2021.pdf (acc. 18-05-2022).

46 GALVÁN, Melissa. *Expansión Política*, Ciudad de México, 16 de junio de 2021, *La Guardia Nacional de AMLO: de cuerpo civil a formar parte de la Sedena*. obtenido en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/16/voces-guardia-nacional-amlo-cuerpo-civil-a-formar-parte-de-sedena> (acc. 19-05-2022).

lo cierto es que el organismo continúa funcionando manteniendo el mismo personal e inclusive a varios de sus directivos y coordinadores⁴⁷.

En suma, la continuación y profundización de la militarización de la seguridad pública en México permite colegir que no habrá de disminuir la violencia y la inseguridad en dicho país.

4. Conclusiones. Las lecciones aprendidas en materia de control civil en Latinoamérica

Creemos que las medidas que pasamos a propiciar en materia de control civil son especialmente válidas para Latinoamérica en virtud de su historia, características y situación actual, aunque pueden ser válidas para países en transición hacia la plena vigencia de la democracia de otras regiones.

La primera y fundamental lección consiste en evitar encomendar a las Fuerzas Armadas con carácter permanente funciones en seguridad interior.

Las Fuerzas Armadas son organizadas, adiestradas, preparadas y equipadas para la guerra. Su doctrina enfatiza el logro del objetivo militar, cualquiera fuere el daño causado al adversario y la aplicación de la máxima violencia -obviamente, dentro de las leyes y usos de la guerra y el derecho internacional humanitario aplicable a conflictos armados- frente a un enemigo que habrá de actuar de la misma manera, para preservar la existencia de la Nación.

La función policial requiere una doctrina y un adiestramiento que enfatizan la racionalidad, la gradualidad, la estricta adecuación de medios afines, la protección de la vida y la integridad física de las personas que deben ser objeto de su accionar, capacidad y conocimiento técnico para investigar el delito, así como para realizar inteligencia criminal, conocimiento de la legislación penal y penal de fondo, y capacidad para interactuar con el órgano judicial y el Ministerio Público. El militar no tiene tales conocimientos; tiene otros, también muy importantes, para desempeñar su propia función.

La participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en operaciones de paz, donde deben enfatizar la prudencia y la moderación, han hecho creer a parte del público y a algunos integrantes de tales Fuerzas, que esta experiencia los habilita para ser policías.

Más allá de que es frecuente la participación de policías y miembros de fuerzas de seguridad de naturaleza militar en operaciones de paz organizadas por Naciones Unidas, poniéndolos a cargo de la función policial, lo cierto es que las misiones de paz —que requieren consentimiento de las partes, imparcialidad, y no uso de la fuerza, salvo para autodefensa y para defender el mandato— son notoriamente diferentes al deber del policía que, además de mantener y restablecer el orden público sin pérdida de vidas —tarea que requiere una importante capacitación, y adecuado equipamiento— debe prevenir el delito, y cuando el delito es cometido, investigarlo, detener a los sospechosos, y obtener pruebas válidas para el proceso penal.

47 Contralínea, Ciudad de México, Miguel Badillo, 4 de marzo de 2019, *Centro de Inteligencia opera con 99% de personal del Cisen*, disponible en: <https://contralinea.com.mx/interno/semana/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen-2/> (acc. 20-05-2022).

El inevitable resultado de emplear para la seguridad pública a personal preparado y adiestrado para la guerra suele ser un sustantivo incremento de la violencia.

No casualmente los países latinoamericanos en los cuales se asigna con carácter permanente, y en mayor grado funciones a las Fuerzas Armadas en seguridad interior, se encuentran entre aquellos que encabezan las estadísticas regionales de homicidios.

Por las mismas razones, otra lección aprendida es constituir una capacidad adecuada de inteligencia civil, destinada exclusivamente a detectar y anticipar amenazas y riesgos para el país, así como oportunidades para la política exterior, en el exterior del país, y amenazas y riesgos para la seguridad del Estado y del sistema democrático en el interior del país, bajo adecuados controles internos -ministerial- y externos -legislativo, inspector u *ombudsman*, con adecuadas facultades.

La inteligencia militar debe estar orientada hacia amenazas externas de naturaleza militar.

La tercera lección aprendida es la necesidad de contar con un Ministerio de Defensa cuyas facultades comprendan tanto los aspectos administrativos, como los técnicos y operacionales, sin que existan áreas de la defensa exentas de la autoridad ministerial.

Dicho ministerio debe estar a cargo de un funcionario civil, que como sostenía Huntington, debe poner en la gestión el foco de su actividad y energía, y no considerar al cargo como una mera etapa en su vida política. Si no tiene conocimientos previos sobre el tema – algo siempre deseable– debe poner toda su energía en aprender. Robert Mc Namara puede ser considerado como un ejemplo interesante.

Del Ministerio de Defensa deben depender, sin limitaciones ni cortapisas, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, cuya conducción en tiempo de paz debe ejercer el ministro, por delegación del Presidente.

El Ministerio de Defensa debe tener adecuadas facultades para cumplir su cometido de órgano político, a través del cual el Presidente de la Nación ejerce la conducción de las Fuerzas Armadas.

Debe contar con órganos técnicos e instancias de asesoramiento, tanto civil como militar.

El ministro o un Consejo de Defensa Nacional integrado por los ministros más vinculados a la Defensa –Defensa, Relaciones Exteriores, Economía e Interior– o la totalidad de estos, deben proponer al Presidente, para la definición por parte de éste, las amenazas y riesgos que surjan de un análisis del ambiente internacional en relación al país.

Entendemos que el Planeamiento de la Defensa Nacional debe ser realizado por un órgano del Ministerio, con dirección civil e integración cívico-militar, mientras que el planeamiento militar –estratégico militar y operacional– debe estar a cargo del Estado Mayor Conjunto, realizado conforme a directivas aprobadas por el Ministerio de Defensa. También el Ministerio de Defensa debe orientar la realización por los Institutos competentes de la Educación para la Defensa y de la Educación Militar, con asistencia en lo pertinente del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Defensa debe tener también un rol central en la movilización personal, industrial y de los servicios públicos, con asistencia de las Fuerzas Armadas. La protección civil debe estar a cargo del órgano que la ley designe –habitualmente el Ministerio del Interior o de Seguridad– con la participación de las Fuerzas Armadas.

La producción para la Defensa, Investigación y Desarrollo deben estar a cargo del órgano correspondiente del Ministerio de Defensa, con la participación de las Fuerzas Armadas.

Creemos que también es una lección aprendida que el ámbito de la defensa y la misión de las fuerzas armadas estén cuidadosamente limitados a la preparación para la guerra durante la paz y a la disuasión y la defensa ante agresiones externas de carácter militar, y, sin perjuicio de esta misión que debe ser la fundamental, el apoyo a las policías en seguridad interior ha pedido gubernamental, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, construcciones y transportes y elementos de ingenieros y comunicaciones (art. 27, Ley argentina Nº 24.059), la participación en misiones de paz en el marco de Naciones Unidas, y en tareas de protección civil bajo dirección de las autoridades correspondientes.

Tareas de “participación en el desarrollo”, actividades empresarias, bancarias, etc., ni de construcción de caminos, edificios, puentes, etc. deben integrar las funciones, ni las estructuras de las Fuerzas Armadas, salvo las actividades propias de los ingenieros militares en la función militar. Las tareas de “acción cívica” no deben ser propias de las instituciones armadas. Las actividades civiles deben ser asumidas por las respectivas Administraciones Públicas. Solo la protección civil ante desastres y el apoyo a la comunidad en emergencias deben ser realizadas por orden de las autoridades políticas, con capacidades remanentes, y sin dar lugar a la creación de estructuras ni a la adquisición o desarrollo de medios humanos ni materiales sin justificación militar.

Consideramos necesario formar y desarrollar un funcionariado especializado civil para el área de defensa, formado gratuitamente por el Estado con esa finalidad, tal como sucede en diversos países con la formación de diplomáticos en el Instituto del Servicio Exterior. Dicho funcionariado debiera ser formado con criterio absolutamente apartidario, requiriéndose sí acreditar vocación democrática.

Ello, seguido por una carrera funcional en el Ministerio de Defensa, iniciada con el egreso de la aludida formación, y basada en la estabilidad, promoción por méritos, estímulos a la especialización y al desarrollo intelectual, con una remuneración y beneficios adecuados.

Los partidos políticos debieran contar con especialistas en materia de defensa, formados adecuadamente, tanto especialistas civiles como militares retirados, para brindar asesoramiento tanto en las estructuras legislativas como en los gabinetes del órgano ejecutivo, al acceder al gobierno. No debieran admitirse improvisados en el asesoramiento a los partidos políticos. La conformación de fundaciones destinadas a contener a tales expertos constituiría una medida adecuada.

También consideramos lección aprendida que la educación para la defensa y la educación militar deben estar bajo la dirección del Ministerio de Defensa, con participación del

Ministerio de Educación, donde debe existir un órgano técnico con dirección civil y personal civil y militar que analice carreras, currículos, programas, con particular atención en las materias humanísticas. Es necesario tender a lograr, a través de la educación militar, que además de adquirir excelencia técnica en la función militar, los integrantes de las Fuerzas Armadas compartan los valores existentes en la sociedad.

También constituye una lección aprendida la necesidad de asumir y comprender la importancia como función estatal de la Defensa Nacional.

Los países latinoamericanos tienen reales necesidades de defensa como cualquier otro país del mundo; por ello la importancia de la defensa. El primer interesado en mantener su soberanía territorial, su independencia y su capacidad de autodeterminación, y defender sus intereses vitales cuando son atacados, es el propio país. Es preciso tomar conciencia de ello.

Ningún país latinoamericano debiera pretender descansar en la defensa que le ofrezca brindar otro país, cualquiera que sea. Quien pretende delegar en otro el costo de su defensa debe pagar precios mucho mayores que el costo de su defensa, y experimentar riesgos que de otro modo no correría. Un país con una adecuada defensa es un país seguro, capaz de hacer pagar a quien quiera atacarlo, un costo desproporcionado al hipotético beneficio.

Por ello, los países latinoamericanos no deben “reconvertir” sus fuerzas armadas, ni pretender transformarlas en policías, asistentes sociales, constructores, burócratas, ni en otra función diferente a la de soldados.

También debe considerarse lección aprendida que no basta con obtener adecuadas relaciones civiles-militares y conducción política de la defensa, si no se logra efectivamente desarrollar una capacidad de defensa adecuada. Es preciso exigir el logro de esa capacidad a los funcionarios a cargo de la defensa, y brindarles los recursos necesarios para lograrlo. No es exitosa la gestión en defensa que no consigue que el país está en condiciones de defenderse. Los partidos políticos y a su turno los votantes debieran exigirlo.

En definitiva, consideramos que las precedentemente expuestas constituyen las lecciones que nos brinda la experiencia latinoamericana en materia de control civil de las Fuerzas Armadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÜERO, Felipe. *Soldiers, Civilians and Democracy, Post Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1995.
- BASADRE, Jorge. *La Iniciación de la república: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú*, Lima, UNMSM Fondo Editorial, 2002.
- BEN MEIR, Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*, Jaffee Center for Strategic Studies, New York, Tel Aviv University and Columbia University Press, 1995.
- DESCH, Michael C. *Civilian Control of the Military, The Changing security environment*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1999.
- FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press 1998.
- HAYES, Robert A. *Nacao Armada: A Mística Militar Brasileira*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985.
- IRWING G., Domingo y otros. *Militares y sociedad en Venezuela*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2003.
- JIMÉNEZ Mejía, Ricardo. *Victoria Plus, hoja de ruta del Ejército 2018*, Revista del Ejército Nº 194, Bogotá, 2018, obtenido en: https://www.publicacionesejercito.mil.co/recursos_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus-hoja-de-ruta-del-ejercito-2018.html (acc. 17-04-2021).
- KLARE, Michael T. y KORNBLUH, Peter (coordinadores). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México D.F., Grijalbo, 1990.
- LIEWEN, Edwin *Armas y Política en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sur, 1960.
- LÓPEZ Ramón, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- MCNAMARA, Robert S. *A essência da segurança*, IBRASA, São Paulo, 1963.
- PERELMUTER, Amos. *The Military and Politics in Modern Times*, New Haven and London, Yale University Press, 1977.
- PION-BERLIN, David y MARTÍNEZ, Rafael. *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores, 2013.

UGARTE, José Manuel. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Plus Ultra, 2005.

VALENCIA Valencia, Mario Augusto. *Un Ejército fortalecido para enfrentar los desafíos del futuro, Las Fuerzas*, Bogotá Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, Edición 51, 2018.

VARGAS Velasquez, Alejo. *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano; antecedentes y perspectivas*, Medellín, La Carrera Política, 2010.

WEEKS, Gregory. *The military and politics in Postauthoritarian Chile*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2003.

DEVELANDO RETOS PARA LA DEFENSA ESTATAL: CASO SURAMERICANO 2010 –2030 • ∞

FULVIO QUEIROLO PELLERANO*

RESUMEN

El presente estudio pretende revelar variables¹ que se han estado configurando en el escenario subregional americano a partir del 2010 y que repercutirían en las concepciones de Seguridad y Defensa al 2030. En este ámbito, se refuerza como discusión relevante la aceptación de zona de Paz establecida por la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). Dicha conceptualización se ha transformado en un talón de Aquiles para la seguridad y defensa. A nuestro entender, la subregión latinoamericana ha continuado aferrándose a nociones de seguridad exógenas pretendiendo asimilarse a una realidad que le es ajena, destacando, por un lado, escenarios que presentarían una menor conflictividad interestatal y, por otro, la presencia de mayor porosidad de otros fenómenos de conflictividad. A raíz de ello surgen preguntas clave y que guían la investigación ¿Qué factores han estado influyendo en el diseño de los instrumentos de la defensa? ¿La Defensa alcanzará la sintonía con los nuevos entornos tendenciales, desafíos y amenazas a la seguridad al 2030? Preguntas que se han perpetuado y que esperamos contribuir a descifrar en este trabajo.

Palabras clave: Seguridad; defensa; amenazas; conflicto; desafíos.

-
- El escrito es resultado del trabajo de investigación elaborado durante la ejecución del programa de Seguridad Internacional, que desarrolla la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), conducente al grado académico de doctor.
 - * Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. Master in Political Science, Security and Defense at the National Academy of Political and Strategic Studies. PhD student in International Security at the National University of Distance Education, UNED. fqueirolo@anepe.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>
 - 1 Factores de hallazgos: Se entenderá como variables determinantes que, en la región y para los Estados, revestirán impacto para la configuración de instituciones y organismos encargados de la Seguridad y Defensa.
 - ∞ Fecha de recepción: 120922 - Fecha de aceptación: 151222.

UNVEILING CHALLENGES FOR STATE DEFENSE SOUTH AMERICAN CASE 2010 – 2030

ABSTRACT

The work aims to reveal variables that have been configured in the American subregional scenario since 2010 and that would have an impact on the conceptions of Security and Defense by 2030. In this area, the acceptance of a zone of peace established by the Union of South American Nations (UNASUR) is reinforced as a relevant discussion. This conceptualization has become an Achilles' heel for security and defense. In our opinion, the Latin American region has continued to cling to exogenous notions of security, trying to assimilate itself to a reality that is alien to it, highlighting, on the one hand, scenarios that would present less interstate conflict and, on the other, the presence of greater porosity of other phenomena of conflictivity. As a result, key questions arise that guide the research: What factors have been influencing the design of defence instruments? Will the Defense be in tune with the new trend environments, challenges and threats to security by 2030? Questions that have been perpetuated and that we hope to help decipher in this work.

Key words: Security; defense; threats; conflict; challenges.

REVELANDO DESAFIOS PARA A DEFESA DO ESTADO CASO SUL-AMERICANO 2010 –2030

RESUMO

O trabalho visa revelar variáveis que vêm se configurando no cenário sub-regional americano desde 2010 e que repercutiriam nas concepções de Segurança e Defesa até 2030. Nessa área, a aceitação da zona de paz estabelecida pela União Sul-Americana Nações Unidas (UNASUR). Essa conceituação se tornou um calcanhar de Aquiles para segurança e defesa. Em nossa opinião, a região latino-americana continuou aferrando-sea noções exógenas de segurança na tentativa de se assimilar a uma realidade que lhe é alheia, destacando, por um lado, cenários que apresentariam menos conflitos interestatais e, por outro, a presença de maior porosidade em outros fenômenos de conflito. Como resultado, surgem questões-chave que orientam a investigação: Que

fatores têm influenciado o desenho dos instrumentos de defesa? Estará a Defesa sintonizada com os novos ambientes de tendências, desafios e ameaças à segurança até 2030? Questões que se perpetuaram e que esperamos contribuir para decifrar neste trabalho.

Palavras Chave: *Segurança; defesa; ameaças; conflito; desafios.*

1. LA SEGURIDAD GLOBAL Y SU INFLUENCIA REGIONAL 2000–2020

1.1. A modo de introducción

Sosteniendo que puedan presentarse diferentes nociones de seguridad que describan las condiciones de estabilidad o inestabilidad internacional actual, debiésemos postular que el mundo transita por un período de incertidumbres y, de concordar *a priori* con esta aseveración, se puede exhortar al lector que convivimos en una era abrumada por guerras comerciales, tormentas migratorias, incremento del crimen organizado, agresiones cibernéticas, agotamiento de recursos naturales y luchas por el cambio climático, entre otras expresiones de esta naturaleza están provocando inestabilidad estatal.

En efecto, enfrentar “nuevas amenazas”, las que acorde a lo propiciado por la propia Organización de Estados Americanos (OEA), y otros organismos internacionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), aun cuando durante el último lustro han languidecido su fuerte influencia en la subregión, requiere contar con instrumentos estatales modernos, eficientes y eficaces, que estén sintonizados con un ambiente cuya tendencia ofrece mayor inseguridad y complejidad.

Por otra parte, el progresivo recorte de presupuestos, la reducción de efectivos, el evidente impulso para modificar doctrinas y, finalmente, la novedosa idea de conformar estructuras organizacionales que pudiesen servir “para todo”, priorizando en sentido de polivalencia, muestra signos que no sería el mejor camino si se proyecta al 2030.

Para centrar las preguntas de la investigación y afirmando que la responsabilidad de diseñar, organizar, financiar, controlar y dirigir la Defensa recae en el nivel político, la hipótesis es: *“La Defensa suramericana, como instrumento de poder, ha transitado hacia una disociación instrumental progresiva para enfrentar nuevas amenazas al 2030, abriendo un cuestionamiento sobre la vigencia del paradigma de “zona de Paz” suramericano.*

Para otorgar el debido sustento a la hipótesis planteada se recurrirá a fuentes de países que, en la región suramericana, son considerados relevantes para la investigación. En esta línea, empleando una metodología de revisionismo histórico y estadístico de sitios oficiales de ministerios de Defensa, los que contrastados con fuentes de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Banco Mundial, además de otros estudios de relevancia, permitirá construir una base cuantitativa que refleje las actividades vinculadas a ingresos, egresos, gastos e inversión en políticas públicas, y particularmente del sector Defensa, postulando a responder la pregunta ¿Qué factores han estado influyendo en el diseño de los instrumentos de la defensa?

Por otra parte, examinar el grado de consistencia del paradigma “zona de Paz” suramericano, a nuestro juicio, constituye un elemento trascendental para la investigación. En efecto, durante más de una década se ha erigido como modelo instrumental a la hora de orientar estrategias de seguridad y defensa. En consecuencia, resulta necesario examinar el grado de pertinencia del paradigma a fin de despejar la hipótesis planteada y así responder a la segunda pregunta de la investigación **¿La Defensa alcanzará la sintonía con los nuevos entornos tendenciales, desafíos y amenazas a la seguridad al 2030?** Sin duda que verificar si la subregión es más segura que hace una década, y que la Defensa estatal se encuentra en sintonía para enfrentar nuevas amenazas requiere una evaluación crítica a fin de resolver las dudas que se presenten.

En síntesis, se intentará probar que en el ejercicio político de radicar a la Defensa Nacional en escenarios deseables y exclusivos para enfrentar amenazas tradicionales, cuya manifestación máxima sería el conflicto bélico interestatal, ha traído como consecuencia un debilitamiento en el desarrollo de una estructura que armonice con nuevos ambientes, esta vez, marcados por fenómenos como el crimen organizado, tráfico de armas, narcotráfico, terrorismo, inmigraciones ilegales, ciberataques, sustracción de recursos, pandemias, entre otros, una realidad que ha socavado y desdibujado la conceptualización de zona de paz sudamericana.

Un elemento relevante sobre esta materia fue la afirmación de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) que la región constituiría una «zona de Paz»². Convengamos que dicha noción habría contribuido a retardar decisiones políticas que solo permitieron que este espacio geográfico se consolidara como una «zona gris», un ambiente donde diferentes actores buscan, por medio del poder de la información y contra-información, negar u obstaculizar cualquier respuesta internacional que bloquee la consecución de sus intereses nacionales sin cruzar el umbral del conflicto armado³.

En este sentido, la búsqueda de miradas compartidas promovidas en foros e instancias multilaterales continúan mostrando asimetrías o fracturas arraigadas a realidades vecinales que dificultan la búsqueda de soluciones globales y, de permanecer por esta vía, solo retardará un proceso decisional que desde hace un lustro espera por ser resuelto⁴.

¿Cuáles podrían ser los nuevos roles y funciones principales que debiese asumir la Defensa en un entorno de mayor incertidumbre, con mayores demandas y cada vez más complejo? Si convenimos que deben cooperar en el resguardo de la seguridad; propiciar al desarrollo del Estado-nación, y preservar la soberanía, resulta prioritario que los instru-

2 UNASUR. Declaración sobre Suramérica como zona de paz. VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, 2012. [en línea] Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49248/Declaraci%C3%B3n_sobre_Suram%C3%A9rica_como_zona_de_paz_2_p._pdf?sequence=3&isAllowed=y.

3 QUEIROLO, Fulvio. La Zona Gris y la Seguridad Nacional. *Panorama de Seguridad y Defensa*. Abril, 2021. pp. 1-5, [en línea] Disponible en: <https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/>

4 QUEIROLO, Fulvio. Latinoamérica: Asimetrías valóricas en Seguridad y Defensa, *Panorama de Seguridad y Defensa*. Agosto, 2021. pp. 1-7. [en línea] Disponible en: <https://anepe.cl/portfolio/latinoamerica-asimetrias-valoricas-en-seguridad-y-defensa/>

mentos de la Defensa cuenten, a la hora de su diseño, con una orientación política sustentada en la realidad particular y entorno global⁵.

En consecuencia, si el mundo se ha hecho otro no se puede continuar haciendo lo mismo y con las mismas herramientas. Un síntoma de fisuras y desincronización que podría menguar el diseño de la Defensa al 2030.

1.2. El entorno seguridad global

Han transcurrido, prácticamente, tres décadas desde el derrumbe de un mundo marcado por la bipolaridad. Un entorno que se había configurado en lógicas geopolíticas cuya tendencia se situó en privilegiar el «poder duro» como método para llevar a cabo la agenda de las relaciones inter-estatales⁶. En efecto, Estados Unidos de Norteamérica (EUA), tras la caída del Muro de Berlín, imponía su poder hegemónico global que transformaría el tablero mundial en ámbitos políticos, sociales, económicos y estratégicos. F. Fukuyama retrata este episodio como fin de la historia⁷, sosteniendo la tesis del triunfo del capitalismo por sobre el socialismo, una condición que daba término a una exacerbada división ideológica que situaba por un lado amigos y, por otro, enemigos.

Al «poder duro» le precedió el «poder blando»⁸, un giro en las relaciones internacionales que propició la atracción positiva y persuasión como método para reducir las desigualdades y de esta forma mitigar fricciones o crisis como fuentes de propagación de conflictos. Sin embargo, los acontecimientos desarrollados en los Balcanes, Ruanda, Somalia, Timor y República Democrática del Congo, entre otros, demostraron que por mucho que se había avanzado hacia la cultura de una sociedad más globalizada aún persistían situaciones potenciadoras de crisis, cuya resolución terminaron en cruentas guerras. Kofi Annan (Secretario General de Naciones Unidas, período 1997-2006), destacaba estos hechos ante la Asamblea General del Milenio «las guerras han sido principalmente internas. También brutales, pues han cobrado más de cinco millones de vidas»⁹.

Los atentados perpetrados en EUA el 11 de septiembre del 2001, solo agudizarían el estado de las cosas en el ámbito de la seguridad internacional, un hecho que, paulatinamente, profundizó el debate orientado a rediseñar un nuevo patrón de orden mundial¹⁰.

En este ámbito, J. García señala que temáticas centradas en seguridad y defensa habrían encontrado terreno fértil para ponerlas sobre la mesa de futuras reformas y así adecuarlas al nuevo entorno internacional. Dicho trabajo explora la presencia de tres pilares

5 QUEIROLO, Fulvio. De supuestos al Pre-supuesto de Defensa, *Panorama de Seguridad&Defensa*. Junio 2021. [en línea] Disponible en: <https://anepe.cl/portfolio/de-supuestos-al-pre-supuestos-de-defensa-2030/>

6 NYE, Joseph. (2021). Soft power: the evolution of a concept, *Journal of Political Power*, pp. 5-21.

7 FUKUYAMA, Francis. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Barcelona: Planeta.

8 NYE. Op. Cit. pp. 196-208.

9 ONU. Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio. Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI. 2000. p. 33 [en línea] Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N00/389/01/IMG/N0038901.pdf?OpenElement>

10 ONU. Resolución 1373. Organización de las Naciones Unidas. 2001. pp. 1-4. [en línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>.

fundamentales para la transformación de los instrumentos de la defensa y, recurriendo a la experiencia norteamericana, expone el proceso denominado «transformación militar»¹¹. Así las cosas, ciertos referentes de seguridad regionales se posicionan como auspiciosas instancias para liderar transformaciones que variadas críticas ha recibido¹².

En palabras de R. Calduch, «el objetivo de universalizar o colectivizar la seguridad se convirtió en una prioridad absoluta en la evolución de la sociedad internacional del último medio siglo»¹³. Resulta interesante el alcance otorgado a la dimensión de inseguridad que, para nuestro estudio, refleja la imperiosa necesidad de contar con decisiones políticas oportunas plasmadas en proyectos de desarrollo organizacionales que, usualmente, exceden ciclos políticos.

De esta manera, para responder al qué, cómo, quién y para qué se requiere contar con Fuerzas Armadas, cuya naturaleza se entiende como la de brindar protección a la población, resguardar la soberanía, y propiciar el desarrollo nacional, se haya transformado en un enigma político, es lo que abordaremos desde la mirada regional.

1.3. El entorno (in)seguridad regional. De Latinoamérica a Suramérica

Las (in)certezas sobre conceptualizaciones de seguridad regional se fundan en el impulso dado desde el eje Norte hacia el Sur. Esta sentencia se sostiene tras el evidente cambio de ciclo político que tuvo Latinoamérica durante la década de los noventa. Una región que iniciaba un período de reorientación multisistémico y sectorial, estableciendo como una tarea prioritaria asumir el control civil de las Fuerzas Armadas¹⁴. Dicha materia implicó avanzar en modificar estructuras, roles y funciones que se observaban complejas, difusas y, en algunos casos, superpuestas, y que repercutían en la asignación de tareas propias de la defensa.

Este proceso acoge, como fórmula, los preceptos de atracción y persuasión del poder blando instaurándose una agenda proclive a propiciar ajustes a los instrumentos de seguridad y defensa. Se puede colegir que las crisis internacionales de los Balcanes, así como orientaciones dadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la propia Organización de Estados Americanos¹⁵ se constituirían en hojas de ruta para reformular aquellas viejas nociones circunscritas en hipótesis de conflicto vecinal, para dar espacio a instrumentos colectivos de seguridad regional que abrazaran perspectivas de persuasión como método para una resolución de conflictos.

11 GARCÍA, Jaime. Los tres pilares de una Transformación Militar, *Military Review*, 2007, 6, p. 16. [en línea] Disponible en: https://www.academia.edu/42573327/LOS_TRES_PILARES_DE_LA_TRANSFORMACION-C3%93N_MILITAR.

12 COLOM, Guillem. Entre Ares y Atenea. Madrid: IUGM. 2008. pp. 25-55. [en línea] Disponible en: https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Libro_Entre_ares.pdf

13 CALDUCH, Rafael. Aplicación de Indicadores en las Relaciones Internacionales: Índice de Inseguridad Política Nacional, *En: Relaciones Internacionales*, 94, 2006. p. 62. [en línea] Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/18337/17416>

14 CAJINA, R.; CASTRO, F. y TIBILETTI, L. (2009). Control civil de las Fuerzas Armadas: Fortaleciendo el papel de la Asesoría Parlamentaria. Buenos Aires: Ser en el 2000. [en línea] Disponible en: <https://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>.

15 OEA. Declaración sobre Seguridad en las Américas. Declaración sobre Seguridad en las Américas, Organización de los Estados Americanos. 2003. pp. 1-14. [en línea] Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Mientras en otras regiones se avanzaba hacia fórmulas que privilegiaban la seguridad cooperativa¹⁶ en Latinoamérica se erigían instancias promotoras de un nuevo modelo, prescribiendo como principal requisito el permanecer alejado de anticuadas nociones hegemónicas norteamericanas originadas en Guerra Fría.

De este modo, la noción de baja probabilidad de conflictos interestatales era acuñada por la aldea global. Así las cosas, el foco se trasladó hacia el reconocimiento de cuáles fenómenos constituirían amenazas regionales y cómo enfrentarlas. Sin duda que lo común y colectivo se instaló como premisa básica. ¿El Continente sería capaz de desarrollar un sistema de defensa común y colectivo que tuviese capacidad de defender a un integrante, tal como lo establecía Europa? Si el crimen organizado, pandemias o fenómenos como inmigración irregular calzaban en lógicas de amenazas, qué instrumentos se emplearían.

En este sentido, el reconocimiento dado por la OEA sobre nuevas amenazas y preocupaciones a la seguridad, admitidas en la Declaración de Seguridad para las Américas¹⁷, abrió paso a múltiples debates políticos que buscaron establecer nuevos roles de las Fuerzas Armadas. Consecuencia de este proceso conceptual ha sido el permanente empleo del poder duro para resolver los problemas advertidos por dicha Organización produciéndose una militarización de policías o bien policiación de las Fuerzas Armadas.

La visión descrita por Rojas Aravena, sin duda, merece ser cotejada con la realidad¹⁸. Los cambios globales que suponían mayor integración y colaboración comenzaron a desdibujarse paulatinamente, y los pocos avances en seguridad y defensa prácticamente son inexistentes en la actualidad. Esta cruda realidad es un prólogo de que las temáticas circunscritas en amenazas regionales no han sido bien diagnosticadas y su tratamiento ha sido en vano.

Un análisis crítico desarrollado por Sonia Alda¹⁹, constituye un prelude de los hechos que se precipitaron en un cambio de ciclo político. Del mismo modo, adelanta juicios sobre los impactos a la seguridad regional. A cuál escenario se aferra Latinoamérica, aquel ligado a lo cooperativo y multilateral en seguridad y defensa de Rojas o el complejo entorno de violencia que afirma Alda. Respuesta aún pendiente, sin embargo, los números se inclinan sobre esta última aseveración.

Efectivamente, las re-conceptualizaciones habían comenzado a colisionar con la realidad latinoamericana, la percepción de «zona de Paz», adoptada por UNASUR²⁰, fue

16 IEEE (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, 145, pp. 1-67. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf

17 OEA. Loc. Cit.

18 ROJAS, Francisco. América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales, *En: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 32. 2014. pp. 203-236. [en línea] Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/777>.

19 ALDA, Sonia. Los Cambios en América Latina, implicaciones para la Seguridad. *En: Cuadernos de Estrategia del IEEE*, 181, 2016. pp. 33-74. [en línea] Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_181.pdf.

20 UNASUR. Loc. Cit.

robustecida por la visión de la Alianza Bolivariana para América Latina y el Caribe, ALBA²¹, transformándose en un escollo estratégico confuso de resolver sobre qué, quién, cuándo y cómo se deberían asumir los nuevos retos de seguridad. Un fracaso político que se ha transformado en un traspie para los mismos organismos internacionales que han dejado de ser útiles a los fines perseguidos.

Las múltiples iniciativas que se han visto en la región pareciera que no encuentran terreno fértil debido a la carencia de un relato integrador. ¿Hacia dónde pretende ir la región? ¿Qué rol pretende jugar en el sistema internacional? ¿Cuáles son los elementos comunes que pudieran ser aglutinadores de voluntades e intereses de todos o al menos algún país del área? La evidencia nos señala que se ha intentado hacer de lo económico y comercial el hilo conductor de una entidad que logre unir a la región, pero los esfuerzos finalmente chocan con las dificultades para generar acuerdos en los cuales todos los países se sientan representados y favorecidos²².

Tal ha sido la debilidad del proceso de integración y multilateralismo que en la región se ha instalado el aforismo de «otra década perdida»²³. El corolario de este error regional se observa en la ralentización de decisiones políticas con efectos de carácter estratégico. En efecto, al analizar las estructuras y examinar los roles y funciones de policías y militares, o bien estudiar la formulación de presupuestos, resulta evidente confirmar el incremento de brechas que repercuten en el desarrollo de capacidades estratégicas.

2. RIESGOS, AMENAZAS Y DESAFÍOS REGIONALES 2000–2020

Cuestionamientos sobre qué fenómenos constituyen nuevas amenazas, así como la reformulación de estructuras de seguridad regional, o bien cuáles serían los nuevos roles y funciones para las Fuerzas Armadas, y fundamentalmente, abrazar una renovada conceptualización de Seguridad Nacional, continúan bajo una carga valórica que ha hecho difícil para algunos actores lograr sintonizar con el mundo actual y menos conciliar en el escenario regional.

Con el fin de validar este postulado, en los cuadros que se exponen más adelante se pretende evaluar el comportamiento de diferentes Estados suramericanos frente a los principales fenómenos que, en términos de variables, permitirán formarse una idea sobre ciertos lineamientos políticos que comenzaron a repercutir en el diseño de estructuras de seguridad y defensa.

Sin duda que para responder a una amenaza a la seguridad, lo primero que determina un Estado es qué considera como amenaza. Como observamos en el cuadro 1, la respuesta a ciertas amenazas se situó en el uso de Fuerzas Armadas, otras mediante el empleo

21 Vaca, M. ALBA: Sucre sí, alianza militar no. BBC. News. Mundo, 17 de octubre 2009. [en línea] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091017_2012_alba_final_jrg_

22 GATICA, Jorge. ¿El fin de las alianzas monofuncionales en la región? *Panorama de Seguridad&Defensa*. Diciembre 2019. p. 5. [en línea] Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Panorama-Debilidades-organismos-regionales-SD-Editorial-JGB-copia.pdf>

23 DÍAZ, J. La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América: ¿otra década perdida? *En: Revista de Relaciones internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), 2017. p. 111. [en línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/927/92751348006.pdf>

de Policías y en otras circunstancias, con ambos tipos de fuerzas. Así las cosas, la valoración de empleo del instrumento de fuerza se encuentra directamente relacionada con el rol y función que van a cumplir. En consecuencia, la doctrina, formación y recursos se orientan en la misma dirección. Frente a la noción de la inexistencia de hipótesis de conflicto y la irrupción de nuevas amenazas, los países suramericanos han reaccionado de forma muy disímil.

Cuadro 1: Retos de amenazas a la seguridad vs. respuestas estatales

País										
	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Fenómeno										
Amenaza convencional	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Terrorismo	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Delincuencia organizada, transnacional, droga, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Excepciones	Ambos
Pobreza extrema y la exclusión social	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos
Desastres naturales y de origen humano, VIH/SIDA y otras enfermedades	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Excepciones	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Deterioro del medio ambiente	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Trata de personas	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Policias	Ambos
Ataques cibernéticos	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Excepciones	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Incidente en transporte marítimo de materiales peligrosos (petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos)	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Acceso, posesión y uso de AA.DD.MM.	Policias	Ambos	Ambos	Ambos	Excepciones	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos

Nota: FF.AA. Policías Ambos Excepciones

Fuente: Elaboración propia con base en la Declaración de Seguridad de las Américas 2003 y fuentes gubernamentales 2020.

Ahora bien, si se analiza el comportamiento de los mismos actores frente a la variable afinidad política con organismos internacionales, que han establecido parámetros en seguridad y defensa, la dispersión conceptual e ideológica se hace aún más evidente.

Cuadro 2: Afinidad política con organismos regionales de seguridad vs. nuevos retos

Período 2012–2020

País	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
OO.II.	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20	2012-20
OEA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
TIAR	Sí	NO	Sí	Sí	Sí	NO	Sí	Sí	Sí	NO
ALBA	NO	Sí	NO	NO	NO	Sí	NO	NO	NO	Sí
UNA-SUR	Sí	NO	Sí	NO	Sí	NO	NO	Sí	NO	Sí

Nota: Permanencia Sí NO

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de las referidas organizaciones.

La información aportada por cuadros 1 y 2 transmite señales de una indiscutible dicotomía sobre percepciones de amenazas afectando sobre los modos y modelos para enfrentarlas. Esta afirmación puede ser contrastada al analizar variables decisionales del cuadro 3. Podemos observar que la región, asumiendo la noción de “zona de Paz”, ha volcado una matriz decisional hacia otras capas que tienden a distorsionar la naturaleza del poder duro. J. García otorga una clave sobre esta problemática conceptual al clarificar diferencias entre adaptar, modernizar y transformar las Fuerzas Armadas²⁴. ¿Cuál de estas orientaciones ha recogido la región? Observemos algunos resultados:

Cuadro 3: Variables decisionales con impacto estratégico

Variable del entorno	Propuesta de decisión
Mínima amenaza de conflicto o bajo riesgo a la seguridad estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir presupuesto de Defensa • Modernizar, adaptar, transformar • Reinvertir en necesidades sociales

24 GARCÍA. Op. Cit. pp. 16-24.

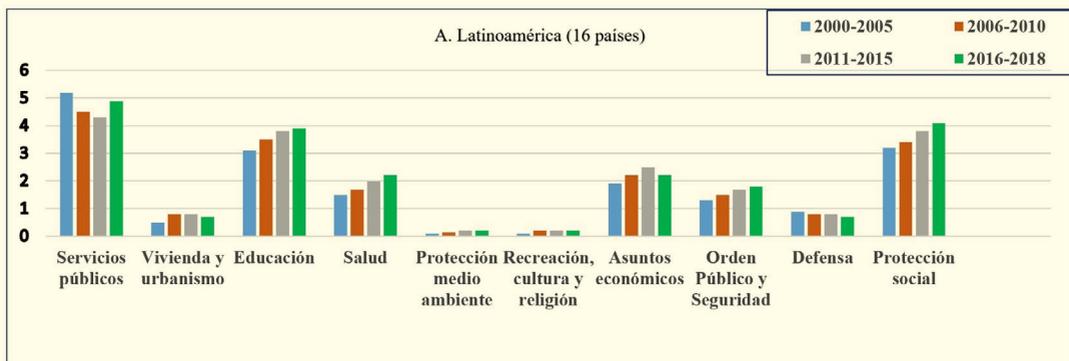
Altos costos para desarrollo de capacidades estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar proyectos • Reducir proyectos • Reducir adquisiciones • Reorientar capacidades estratégicas • Modernizar, adaptar, transformar
Altos costos para la conservación de capacidades estratégicas (sistemas)	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir períodos de conservación • Priorizar mantenimiento • Mínimos inventarios • Modernizar, adaptar, transformar
Altos costos en preparación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir personal • Extender plazos de servicios prestados (alargue de carrera) • Modernizar, adaptar, transformar

Fuente: Elaboración propia en base a tópicos extraídos de fuentes abiertas de prensa regional 2020/2021.

Ahora bien, al situar el análisis sobre el gasto fiscal en defensa de los diferentes Estados de la región y sub-región, se advierte una sostenida tendencia que se inclina por reducir el presupuesto de esta cartera en favor de otros sectores. Como fundamento de quienes han propiciado esta política es ahorrar en sistemas de armas y destinarlo al gasto en áreas de rentabilidad social, coligiendo en alguna medida la parábola sobre cañones o mantequilla. ¿Qué tan veraz resulta esta hipótesis? ¿La reducción del gasto en defensa *per sé* beneficiaría directamente las carteras sociales? ¿La defensa no constituye un sector que contribuya a apoyar la agenda social?

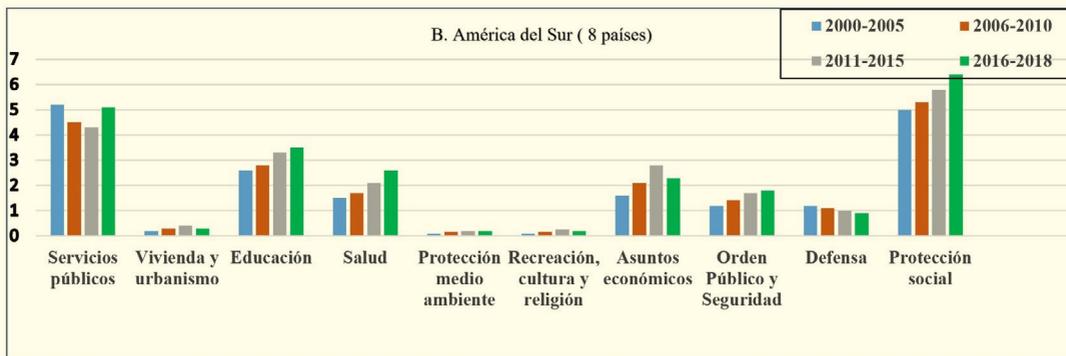
Para responder a estos cuestionamientos situaremos el estudio sobre los últimos 20 años. Del mismo modo, se intentará colegir el impacto social alcanzado por la región al invertir en otras áreas distantes de la defensa.

Cuadro 4: Evolución del gasto fiscal como porcentaje del PIB 2000–2018



Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana y Uruguay.

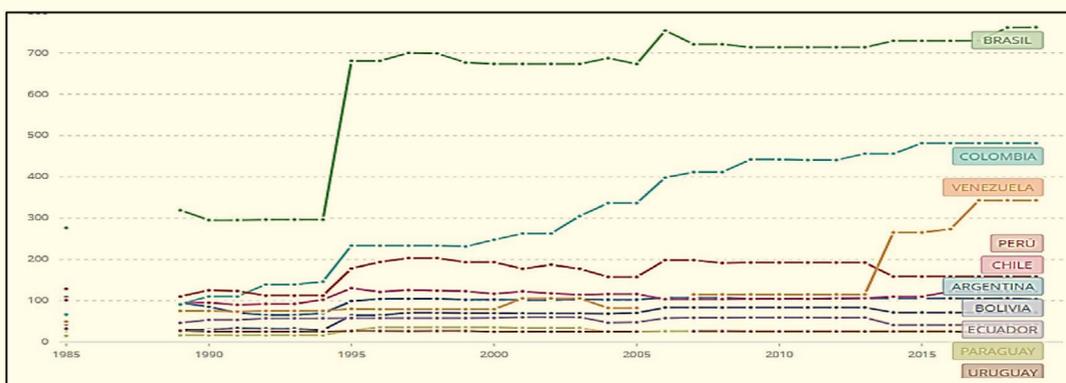
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL, 2019.



Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

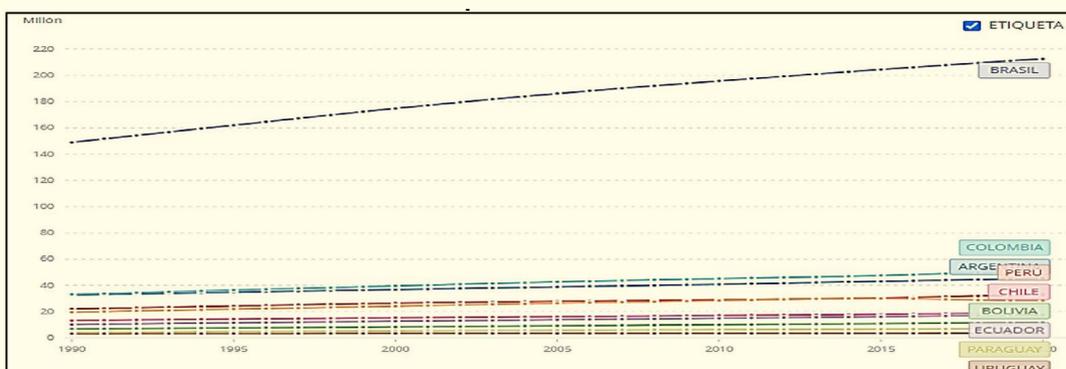
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL, 2019.

Cuadro 5: Tendencia de fuerza militar total (incluye fuerzas paramilitares) 1990–2019



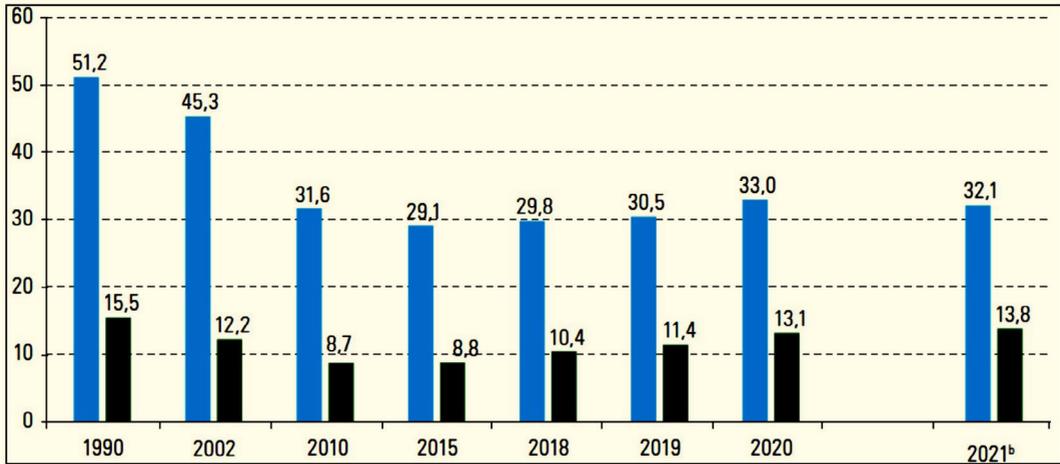
Fuente: The Military Balance, Banco Mundial, 2019.

Cuadro 6: Crecimiento de la población sudamericana 1990–2019



Fuente: Banco Mundial, 2019.

Cuadro 7: Pobreza y extrema pobreza en porcentajes de Latinoamérica 1990–2021



Nota: Pobreza P. Extrema

Fuente: Panorama social de América Latina, CEPAL, 2021.

Los datos expuestos en cuadros 4 al 7, definitivamente, matan un relato regional anclado en el supuesto ahorro presupuestario de defensa y su correlación con variables sociales. El caso de medición de la pobreza no se ha visto impactada positivamente, aun cuando se haya reducido el presupuesto de defensa. El porcentaje de fuerzas, en comparación con la población, tampoco ha aumentado significativamente, salvo tres excepciones. Resultados similares se pueden obtener al comparar salud y educación. En consecuencia, resulta dable sostener la presencia de un sesgo ideológico regional respecto de la percepción de amenazas, alejando la discusión política sobre los contenidos que requiere actualizar la defensa.

Otra conclusión puede ser colegida sobre la base que la sub-región permanece atrapada en lógicas (dis)funcionales de los mismos organismos de seguridad que ha creado, y UNASUR y/o ALBA son claros ejemplos de estructuras que no generaron robustez suficiente en seguridad y defensa, toda vez que la región latinoamericana se ha transformado en la más violenta del mundo²⁵.

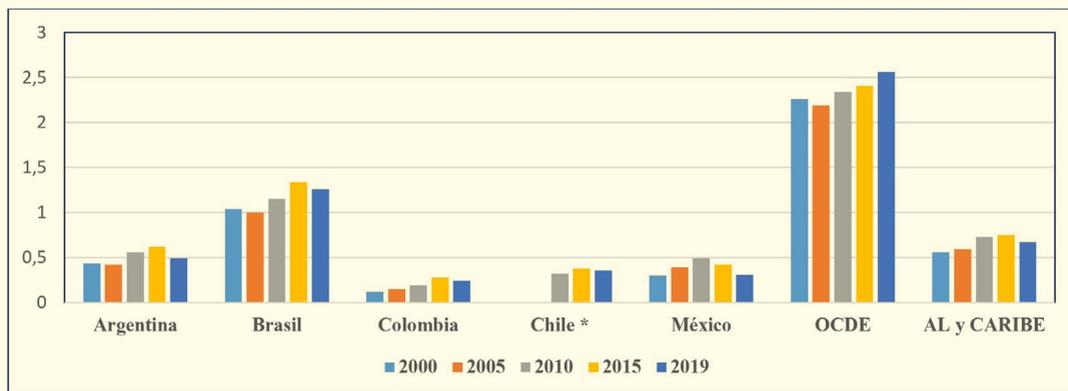
Por otra parte, afirmando que el desarrollo tecnológico está llamado a constituirse en una fórmula para enfrentar el desarrollo y bienestar de la población, así como una variada gama de amenazas que están prevaleciendo sobre dominios que se creían seguros, habría que preguntar la razón del incremento en los niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad.

Los cuadros 8-9 dan cuenta de una vasta brecha que se ha generado en este ámbito. Seleccionando cinco países de la región, en los que se ha medido la inversión en I + D + i

25 LISSARDY, G. Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa), BBC NEWS mundo, 12 de julio 2019. [en línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>.

como porcentaje del PIB, y compararlos con referentes internacionales, se comprueba el postulado, con la excepción de Brasil.

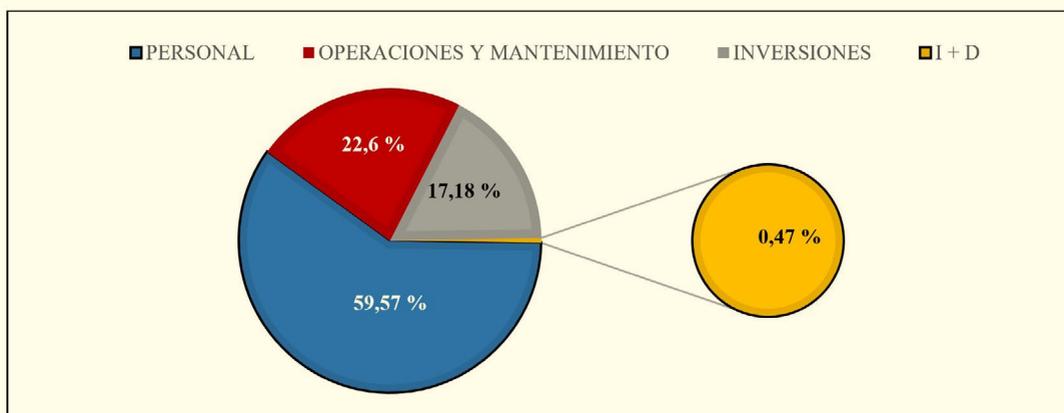
Cuadro 8: Gasto en I + D como % del PIB 2000–2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BM., 2020. * Chile presenta antecedentes a partir del 2010.

Para precisar aún más el factor de análisis seleccionado, ahondaremos en las partidas presupuestarias de defensa de todos los países suramericanos y constatar cuánto porcentaje de dicha partida es destinada a I + D + i. De esta manera tendremos mayor certeza para cuantificar la magnitud de la brecha y, a partir de ello, correlacionar la participación de la industria de la defensa en el desarrollo de capacidades estratégicas.

Cuadro 9: Inversión en I + D + i en industria de la Defensa subregional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro Sudamericano en Gastos Agregados en Defensa, período 2006–2015

Habrá que reiterar la pregunta ¿Cuáles serían aquellos fenómenos que se presentan como amenazas en este nuevo entorno, y qué instrumentos serían los más eficientes para

enfrentarlas? A fin de aclarar esta persistente duda nos situaremos en lo que para EUA, en su condición de potencia en el circuito de la seguridad internacional, ha establecido como principales amenazas para Occidente.

Cuadro 10: Principales amenazas (para Occidente) desde la noción de EE. UU.

Principales amenazas para Occidente	Instrumentos para enfrentar amenazas
Amenazas cibernéticas	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="623 576 935 606">• Establecidos por el Estado: <li data-bbox="665 641 1240 828">Andamiaje de Seguridad y Defensa estatal sustentada principalmente en: Capacidades estratégicas de Fuerzas Armadas – Capacidades Operativas de Fuerzas Policiales – Capacidades Operativas de Organismos de Inteligencia – Capacidades Legales de Organismos de Persecución Judicial – otras funcionales al objeto. <li data-bbox="623 862 1229 929">• Nuevas capacidades y dimensiones de origen estatal y/o privado: <li data-bbox="665 963 1240 1090">IA – IoT – Big Data – realidad aumentada – Blockchain – computación cuántica - 5G – 3D printing – robótica – Drones (UAV) – Nano tecnología – biotecnología – entre las de mayor relevancia.
Tecnologías emergentes y amenazas a la competitividad	
Seguridad en el espacio y contra espacio	
Seguridad económica y energética	
Crimen organizado transnacional	
Terrorismo	
Seguridad Humana	
Contraespionaje y contrainteligencia	
Proliferación de armas de destrucción masiva	

Fuente: Elaboración propia en base al informe de Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community de 2019²⁶

En este entorno se coincide con las conclusiones presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)²⁷. Dicha actividad resulta fundamental para nuestra investigación ya que reconoce, como aspecto clave, que para la recuperación de América Latina y el Caribe debe aumentar el esfuerzo en materia de I + D + i.

[...] mientras que Estados Unidos, la Unión Europea, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y China tienen un nivel de gasto en I+D relativo al producto interno bruto (PIB) superior al 2%, en América Latina y el Caribe el gasto en I+D relativo al PIB es unas cuatro veces inferior, el que incluso se ha reducido en los últimos años, pasando de un 0,65% del PIB en 2013 al 0,56% en 2019²⁸.

26 COATS, D. (2019). Worldwide Threat Assessment, *The US Intelligence Community*. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>

27 CEPAL. Innovación para el desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2021. [en línea] Disponible en: https://innovalac.cepal.org/3/sites/innovalac3/files/c2100805_web.pdf.

28 Ibid. p. 19.

Del mismo modo, sorprende la gran coincidencia con lo expresado por la Dra. Mirlis Reyes, quien sostiene cómo la Defensa puede constituirse en un motor de desarrollo del Estado a través de I + D + i. La investigadora destaca las bondades de integrar *clústeres* entre lo público y privado, considerando costos y beneficios que ello genera:

El reto en este caso es contar con fuentes de financiamiento cada vez más reducidas, cuestión que se refleja con la disminución de los presupuestos estatales para la defensa en la mayoría de los países. Esta limitación ha hecho que los distintos ministerios de defensa adapten la tecnología creada fuera del sector, reduciendo los costos y riesgos de la inversión²⁹.

Los antecedentes recabados en nuestra investigación dan cuenta del impulso de la industria de la defensa brasileña, la que a través de cooperación y firma de convenios internacionales se ha posicionado como un motor regional. La industria de defensa brasileña, según la agencia EFE noticias³⁰, aporta con 60.000 empleos directos y unos 240.000 indirectos en el país, aportando con el 4% del PIB fomentando una integración vertical y horizontal.

Como corolario de este apartado recurriremos a Calduch, quien realza al factor incertidumbre decisional como la variable determinante en las orientaciones de nivel (político) que luego se transforman en políticas, planes y programas para el desarrollo de capacidades.

La principal fuente de inseguridad en la fase de la toma de decisiones es la incertidumbre, ya recaiga sobre los objetivos, los medios, las acciones o los resultados sobre los que debe decidirse. Cuanto mayor sea la certeza a la hora de decidir mayor será también la seguridad, en caso contrario la inseguridad aumentará de forma directamente proporcional al incremento de las incertidumbres³¹.

En consecuencia, podemos advertir la manifiesta dicotomía decisional en mantener a los instrumentos de la defensa, alejados de la toma de decisiones en materias que se han presentado como amenazas y otros fenómenos de seguridad globales.

3. AMENAZAS DETERMINANTES PARA LA SEGURIDAD REGIONAL AL 2030

Abunda información referente a riesgos y amenazas a los que puede verse enfrentada la humanidad. En esta dinámica admitamos que la estructura social llamada a resguardar y proteger sus bienes más preciados circunscritos en población, territorio y soberanía continúa siendo el Estado-nación, aun cuando las sociedades han evolucionado. Qué duda cabe, ciertas materias de seguridad y defensa se han reinstalado en el debate global y regional. Bastaría con hacer un par de clics en el internet y escribir expresiones asociadas a conflicto híbrido, zona gris, ciber, cambio climático, terror, narco, inmigración, pandemia y otras acepciones cercanas para arribar a la convicción que se han instalado nuevos entornos de inseguridad.

29 REYES, M. (2015). Los Clúster Industriales de Defensa como Impulsores de la Innovación Tecnológica en América Latina. *En*: Revista del Colegio Interamericano de Defensa, XXXI. 2015. p. 106. [en línea] Disponible en: <http://publications.iadc.edu/wp-content/uploads/sites/5/2019/08/revista-del-cid-2015.pdf>.

30 EFE. Brasil espera que la industria de defensa ayude en la recuperación económica. Agencia EFE, 2 de abril 2019. [en línea] Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/brasil-espera-que-la-industria-de-defensa-ayude-en-recuperacion-economica/20000035-3942309>

31 CALDUCH. Op. Cit. p. 63.

Para nuestra investigación recurriremos, como modelo, a tres estudios desde los cuales se puede deducir algunos fenómenos que en condición de amenazas se estarían configurando a nivel global. A partir de dicha información constatar la existencia de brechas sobre las que debiese actuar el Estado con instrumentos estratégicos³².

3.1. Escenario basado en el informe global de riesgos del Foro Económico Mundial (FEM) 2020

El FEM³³ presentó una visión que, desde la perspectiva económica, converge hacia lo multisectorial de ciertos fenómenos políticos, sociales, tecnológicos y ambientales, estableciendo escenarios que impactan en la seguridad estatal. De esta manera, la crisis económica generada por el COVID-19, el avance de la irrupción cibernética y el cambio climático se han situado en el centro de sus preocupaciones.

En dicho reporte se establecen seis panoramas de riesgos emergentes: i) Inestabilidad geopolítica; ii) Preocupaciones económicas; iii) Deficiencias en la respuesta climática; iv) Impactos de la pérdida de biodiversidad; v) Déficit de gobernanza tecnológica; vi) Sistemas de salud tambaleantes.

3.2. Escenario sobre riesgos geopolíticos del Instituto LISA al 2025

Para los investigadores de este instituto³⁴ quienes, a diferencia del anterior, abordan su análisis desde la disciplina de la geopolítica, ejercitando un traslape entre viejos y nuevos riesgos y amenazas.

De este modo, este centro presenta diez riesgos geopolíticos los que junto a conflictos armados tradicionales constituirían riesgos y amenazas que repercutirían en la polarización mundial y regional: i) Un mundo más multipolar; ii) Las empresas, como actores en la geopolítica; iii) Mutación de la guerra convencional a la guerra híbrida; iv) El big data como poder exponencial; v) Nuevos riesgos y amenazas específicos; vi) Crisis económica; vii) Normalización del conflicto y violencia; viii) Crisis de liderazgo; ix) Polarización en Latinoamérica; x) Consolidación de guerras perpetuas en Oriente Medio.

3.3. Escenario desde el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)

Con una mirada más holística que los anteriores, el IISS³⁵ observa con preocupación el escenario internacional, principalmente dada la manifiesta atomización del poder. Sitúa en el banquillo de los acusados a la Comunidad Internacional ante su reducida capacidad

32 QUEIROLO, Fulvio. (2020). Peligros inminentes, la Aldea Global en la Encrucijada, *Panorama de Seguridad&Defensa*. Octubre, 2020. pp. 1-6. [en línea] Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Panorama-SD-Peligros-inminentes-en-la-aldea-global-Editorial-FQP-1.pdf>.

33 FORO ECONÓMICO MUNDIAL. Informe de Riesgos Globales 2020. [en línea] Disponibles en: <https://www.marsh.com/co/risks/global-risk/insights/global-risks-report-2020.html>.

34 LISA INSTITUTE. Lista de los 10 principales riesgos geopolíticos hasta 2025, LISA Institute, 2019. [en línea] Disponible en: <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/lista-10-riesgos-geopoliticos-tendencias-seguridad-2019-2025>.

35 IISS. The Strategic Survey 2019. [en línea] Disponible en: <https://www.book2look.com/embed/9780367273576>.

para disuadir a quienes rompen las reglas, generándose un espacio para que actores disruptivos logren ventaja por sobre quienes mantienen el *statu quo*.

El fenómeno de la irrupción tecnológica constituye una variable relevante que estaría tensionando las relaciones internacionales, pudiendo percibirse que el mundo se podría estar dividiendo en ecosistemas separados. Así las cosas, la lucha por el poder podría recaer en aquellos que están en mejores condiciones para navegar en este nuevo dominio.

Destaca en su análisis las siguientes temáticas globales: i) El concepto chino de orden mundial; ii) Consecuencias climáticas de una guerra nuclear limitada; iii) Perspectivas para un nuevo tratado de reducción de armas estratégicas (START); iv) Los problemas de ONU en Oriente Medio; v) La llegada del 5G.

Respecto de la región latinoamericana, sintetiza tres ideas de suma importancia para nuestro trabajo: i) A pesar de su plétora de instituciones regionales y subregionales y las supuestas similitudes culturales y lingüísticas entre los Estados, América Latina tiene pocos éxitos de integración; ii) Ningún Estado ha demostrado la capacidad o el apetito de manera consistente para desempeñar un papel de liderazgo: Brasil, cuando no está consumido por preocupaciones internas, a menudo se ve a sí mismo como un Estado aparte, México carece de mentalidad para el liderazgo y Argentina carece de los medios; iii) La OEA, que tiene la ventaja de ser el foro hemisférico más antiguo... también subraya desconfianzas y hostilidad hacia Washington, aunque a menudo más baja de lo que se suponía.

De esta breve exposición de estudios podemos señalar que los fenómenos que merecen un especial tratamiento se sitúan en otorgar prioridad a:

- i) Persistencia de intereses geopolíticos contrapuestos;
- ii) Calidad de respuesta frente a crisis climática y preocupaciones por la biodiversidad;
- iii) Niveles de gobernanza tecnológica y llegada del 5G;
- iv) Guerra híbrida como nuevo modelo de conflicto;
- v) Crisis económica y efectos en la gobernanza, liderazgo, polarización y violencia;
- vi) Nuevas amenazas circunscritas a ciber, espacio ultraterrestre, uso de IA–Big data.

En palabras simples, comprender que en el siglo XXI y con la vista puesta al 2030 no se puede eternizar sobre una añeja concepción de Seguridad Nacional anclada en la Guerra Fría. Una nueva conceptualización debiese reunir diferentes motivaciones sustentadas en brindar protección estatal contra amenazas (internas y externas), permitir a los países mantener la integridad territorial y su soberanía, proteger a su pueblo, sus derechos, brindar libertades, lograr la paz, estabilidad y prosperidad y, finalmente, defender los intereses nacionales.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente estudio ha sido revelar aquellos aspectos que han repercutido y que han continuado afectando en el devenir del desarrollo de capacidades estraté-

gicas para la defensa del Estado. En este contexto, no cabe duda que aspectos políticos globales, regionales y vecinales han influido de manera sustancial en la toma de decisiones en el ámbito político que se ha traducido al estratégico.

En este ámbito, la región latinoamericana, así como la sub-región sudamericana, han transitado por un camino sinuoso y a veces difuso respecto de asumir conceptualizaciones de seguridad foráneas basadas en supuestos valores compartidos y, finalmente, han contribuido a generar confusiones sobre nuevos roles de las Fuerzas Armadas en un nuevo entorno de amenazas globales. En este sentido la conceptualización de “zona de Paz” ha repercutido significativamente en el quehacer de los instrumentos de seguridad y defensa estatal.

Los casos más paradigmáticos de lo señalado se expresa en la condición en que se encuentra la Unión Suramericana de Naciones, el Consejo de Defensa Suramericano y/o bien la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América, organismos que propiciaban una integración regional para la reducción de crisis políticas, sociales y económicas, han errado, así lo demuestran índices donde la zona de paz se ha convertido en la más violenta. Organizaciones que, pese a su reducida actividad política y sectorial, aún concitan interés regional por considerar algunos de sus planteamientos.

Se puede deducir que con el afán de alejar miedos políticos, circunscritos en la posibilidad de repetir golpes militares, así como prescindir del poder duro, como solución en la prevención de conflictos, sustentando la noción de “no guerra”. Desde este escenario regional, los gobiernos perseveraron en la idea de reformar e incluso transformar la musculatura estratégica estatal reduciendo algunas capacidades que se consideraban diseñadas para otra época más cercana a la Guerra Fría.

Entre las consecuencias de una nueva conceptualización de riesgos y amenazas, sostenida por la Organización de Estados Americanos y extendida hacia otras organizaciones regionales, ya referidas, permeó el consenso en torno a reducir estructuras, consideradas obsoletas, que no estaban sincronizadas con la realidad de “zona de Paz. Sin embargo, la irrupción de fenómenos como el narcotráfico, inmigración irregular, pandemias, terrorismo, disrupciones cibernéticas, y nuevas guerras, entre otros, como los desastres naturales a consecuencia del cambio climático, encendió las alarmas de desajustes. Este entorno de inseguridad se ha transformado en un escollo político regional y sectorial que ha comenzado a trascender fronteras y más delicado si se considera un horizonte tendencial al 2030.

De esta manera, a la pregunta ¿Qué factores han estado influyendo en el diseño de los instrumentos de la defensa?, se puede afirmar que, desde el ámbito político, se ha continuado con una noción de baja probabilidad de conflicto interestatal y que las amenazas y riesgos a la seguridad constituyen fenómenos propios de naturaleza interna de los Estados. Así las cosas, el instrumento de poder duro no tendría posibilidad de empleo.

Del mismo modo, considerando las tendencias sobre amenazas ya expuestas, a la pregunta ¿La Defensa alcanzará la sintonía con los nuevos entornos tendenciales, desafíos y amenazas a la seguridad al 2030? Se puede señalar que, de no considerar las siguientes variables, será muy difícil que ello se concrete:

- La vigencia del fenómeno de la guerra sigue presente, añadiéndose la presencia de ambientes difusos, grises e híbridos, prevaleciendo nuevos dominios como el ciberespacio, la I.A., y sistemas de armas inteligentes que pondrán a prueba las capacidades estratégicas.
- Velar por integrar nuevas capacidades (públicas y privadas), con mayor preponderancia en inversión en I + D + i., con el propósito de otorgar a la industria de la Defensa un rol protagónico en el desarrollo nacional, postulando a una mayor autonomía y menor dependencia extranjera.
- Vigencia de visiones geopolíticas sustentadas en intereses nacionales de los Estados, requiriendo valorar y considerar el uso de todos los instrumentos de poder estatal para enfrentar nuevos entornos.
- Sintonizar y sincronizar presupuestos de Defensa con escenarios tendenciales al 2030, alejado de sesgos que permanecen anclados en entornos propios de la Guerra Fría. El mundo es otro y requiere de modos y modelos modernos.
- Modernizar conceptualizaciones sobre ¿qué, quién, cómo y para qué? de las Fuerzas Armadas que, como principal instrumento de fuerza del Estado, cumpla con sus roles en escenarios donde la visión geopolítica resulta fundamental para dicho propósito, evitando desnaturalizar la esencia de la principal herramienta del poder duro.
- Revisar periódicamente los contenidos de la planificación estratégica de la Defensa, sorteando así posibles desfases, obsolescencias o discrepancias con nuevos entornos.

Finalmente, la hipótesis planteada en esta investigación resulta comprobada, toda vez que la aplicación de nociones políticas foráneas y sustentadas en la conceptualización de “zona de Paz”, ha contribuido significativamente al rediseño estratégico de la Defensa. El ámbito decisional ha orientado un modelo de desarrollo de capacidades estratégicas que se ha traducido en la reducción de presupuestos y contingentes, nulos proyectos que propendan autonomía estratégica y más sensible aún ha sido la reducida importancia que se le ha otorgado al factor I + D + i como parte de la solución de los dilemas a la seguridad global y subregional de un futuro inmediato. Renunciar a ello es sinónimo de hipotecar a la Defensa y situarla en una condición de seguir haciendo más de lo mismo.

Por otra parte, y ante el incremento de requerimientos por resolver problemas de seguridad estatal, últimamente, caracterizados por amenazas multidimensionales (terrorismo, narcotráfico, cibercrimen, pandemias, inmigración, guerras y conflictos internos, sumado a desastres naturales y escases de recursos naturales), se ha transitado hacia una conceptualización de polivalencia del poder duro.

El modelo polivalente ofrece una cara más económica y socialmente satisfactorio para las arcas estatales, del mismo modo responde al dilema de mantequilla y cañones, sin embargo, los datos e índices reflejan que no muestra buenos resultados en la seguridad, produciéndose lo que la hipótesis postula “una disociación progresiva e instrumental entre las capacidades estratégicas, los roles de la Defensa y las necesidades de brindar protección”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAJINA, R.; CASTRO, F. y TIBILETTI, L. (2009). *Control civil de las Fuerzas Armadas: Fortaleciendo el papel de la Asesoría Parlamentaria*. Buenos Aires: Ser en el 2000. <https://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>
- ALDA, S. (2016). Los Cambios en América Latina, implicaciones para la Seguridad, *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, 181, pp. 33-74. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_181.pdf
- Calduch, R. (2006). Aplicación de Indicadores en las Relaciones Internacionales: Índice de Inseguridad Política Nacional, *Relaciones Internacionales*, 94, p. 62. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/18337/17416>
- COLOM, G. (2008). *Entre Ares y Atenea*. Madrid: IUGM, https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Libro_Entre_ares.pdf
- DÍAZ, J. (2017). La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América: ¿otra década perdida?, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), pp. 111-131. <https://www.redalyc.org/pdf/927/92751348006.pdf>
- FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- GARCÍA, J. (2007). Los tres pilares de una Transformación Militar, *Military Review*, 6, pp. 16-24. https://www.academia.edu/42573327/LOS_TRES_PILARES_DE_LA_TRANSFORMACION_MILITAR
- GATICA, J. (2019). ¿El fin de las alianzas monofuncionales en la región?, *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp. 1-6. <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Panorama-Debilidades-organismos-regionales-SD-Editorial-JGB-copia.pdf>
- IEEE (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, 145, pp. 1-67. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf
- NYE, J. (2004). *Soft Power. The means to Success in World*. New York: Public Affairs.
- NYE, J. (2021). *Soft power: the evolution of a concept*, *Journal of Political Power*, pp. 196-208.
- QUEIROLO, F. (2020). Peligros inminentes, la Aldea Global en la Encrucijada, *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp. 1-6. <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Panorama-SD-Peligros-inminentes-en-la-aldea-global-Editorial-FQP-1.pdf>
- QUEIROLO, F. (2021a). La Zona Gris y la Seguridad Nacional, *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp. 1-5. <https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/>
- QUEIROLO, F. (2021b). Latinoamérica: Asimetrías valóricas en Seguridad y Defensa, *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp. 1-7. <https://anepe.cl/portfolio/latinoamerica-asimetrías-valóricas-en-seguridad-y-defensa/>

QUEIROLO, F. (2021c). De supuestos al Pre-supuesto de Defensa, *Panorama de Seguridad&-Defensa*, pp. 1-8. <https://anepe.cl/portfolio/de-supuestos-al-pre-supuestos-de-defensa-2030/>

REYES, M. (2015). Los Clúster Industriales de Defensa como Impulsores de la Innovación Tecnológica en América Latina, *Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, XXXI, pp. 100-114. <http://publications.iadc.edu/wp-content/uploads/sites/5/2019/08/revista-del-cid-2015.pdf>

ROJAS, F. (2014). América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 32, pp. 203-236. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/777>

Anexo Bibliográfico

COATS, D. (2019). Worldwide Threat Assessment, *The US Intelligence Community*. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2021). *Innovación para el desarrollo*, https://innovalac.cepal.org/3/sites/innovalac3/files/c2100805_web.pdf

EFE (2 de abril de 2019). Brasil espera que la industria de defensa ayude en la recuperación económica. <https://www.efe.com/efe/america/politica/brasil-espera-que-la-industria-de-defensa-ayude-en-recuperacion-economica/20000035-3942309>

Foro Económico Mundial (2020). *Informe de Riesgos Globales 2020*, <https://www.marsh.com/co/risks/global-risk/insights/global-risks-report-2020.html>.

IISS (2019). *The Strategic Survey 2019*. <https://www.book2look.com/embed/9780367273576>

LISA, I. (2019). Lista de los 10 principales riesgos geopolíticos hasta 2025, *LISA Institute*. <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/lista-10-riesgos-geopoliticos-tendencias-seguridad-2019-2025>

LISSARDY, G. (2019, 12 de julio). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa), *BBC NEWS mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>

OEA (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas. Declaración sobre Seguridad en las Américas*, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

ONU (2000). *Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio. Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/01/IMG/N0038901.pdf?OpenElement>

ONU (2001). *Resolución 1373*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>

- UNASUR (2012). *Declaración sobre Suramérica como zona de paz. VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR*. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49248/Declaraci%C3%B3n_sobre_Suram%C3%A9rica_como_zona_de_paz_2_p..pdf?sequence=3&isAllowed=y
- VACA, M. (2009, 17 de octubre). ALBA: Sucre sí, alianza militar no, *BBC. News.Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091017_2012_alba_final_jrg

EL PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO Y LA "QUESTÃO AMAZÔNICA". (I). LA ESCUELA GEOPOLÍTICA CLÁSICA. DE LA "AMAZONIA LEGAL" AL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (TCA / OTCA). ESTADO SOBERANO VS. COMUNIDAD INTERNACIONAL • ∞

PATRICIO CARVAJAL ARAVENA*

RESUMEN

El artículo estudia la propuesta de la Escuela Geopolítica Clásica brasileira y la llamada "questão amazônica". Esta última está conformado por los siguientes momentos: "Amazonia Legal", fundación de Brasilia, TCA/OTCA. La Escuela Geopolítica Clásica brasileira tiene como núcleo el Estado y la soberanía como principio fundamental que define las fronteras y límites amazónicos, nacionales y sudamericanos. El Estado brasileiro sostiene una controversia internacional con aquellos Estados y organizaciones (comunidad internacional) que buscan la internacionalización de la Amazonía.

Palabras clave: *Conceptos fundamentales; Estado; soberanía; espacio; frontera; límites; comunidad internacional.*

BRASILIAN GEOPOLITICAL THOUGHT AND THE "QUESTÃO AMAZÔNICA". THE CLASSICAL GEOPOLITICAL SCHOOL. FROM THE "AMAZÔNIA LEGAL" TO THE ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

-
- La presente investigación corresponde a una parte de la Tesis de Doctorado realizada en el Programa de Estudios Americanos USACH-IDEA, mención Relaciones Internacionales, bajo la dirección del Prof. Dr. Cristián Garay V: "La Geopolítica brasileira y la "questão amazônica". El conflicto entre el Estado soberano brasileiro y la Comunidad Internacional"
 - * Profesor Historia y Geografía (PUCV), Licenciado en Historia (PUCV), MBA (Universidad de Valparaíso), Diplomado en Derecho Constitucional (USS). Investigador en el Leibniz Institut für Europäische Geschichte, Universität Mainz, Postgrado en Historia Moderna y Contemporánea de Europa. Docente, Universidad de Talca, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público. phcarvajala@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1926-6645>
 - ∞ Fecha de recepción: 010922 - Fecha de aceptación: 151222.

ABSTRACT

The article studies the proposal of the brazilian classical geopolitical school and the so-called “questão amazônica”. The latter is formed by the following moments: “amazonia legal”, brasilia foundation, tca/otca. The brazilian geopolitical classical school has the state as its core and sovereignty as the main principle that defines the borders and limits of the amazon. The brazilian state maintains on international controversy with those states and organizations (international community) seeking the internationalization of the amazon

Key words: *Fundamental concepts, State; sovereignty; space; boundaries; international-community.*

O PENSAMENTO GEOPOLITICO BRASILEIRO E A “QUESTÃO AMAZÔNICA”. A ESCOLA GEOPOLITICA CLASSICA. DA “AMAZÔNIA LEGAL” AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. ESTADO SOBERANO VS. COMUNIDADE INTERNACIONAL

RESUMO

O artigo estuda a proposta da escola geopolítica clássica brasileira e a chamada “questão amazônica”. Este último é constituído por três momentos: a geopolítica clássica brasileira tem o estado como seu núcleo e a soberania como princípio fundamental que define as fronteiras e limites amazônicos, nacionais e sulamericanos. O estado brasileiro mantém uma disputa internacional com esses estados e organizações internacionais –international community- que buscam a internacionalização da amazônia

Palavras-chaves: *Estado; soberania; espaço; fronteira; limites; comunidade internacional.*

I. Introducción

Las Relaciones Internacionales del Estado Moderno se fundan en una visión geopolítica del espacio según: Renouvin; Duroselle¹; Kissinger²; Brzezinsky³; Cohen⁴. H. Kissinger

-
- 1 RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean Baptiste. Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales, México, 1998.
 - 2 KISSINGER, Henry. Diplomacia, México, 2000, Fondo de Cultura Económica.
 - 3 BRZEZINSKY, Zbigniew. El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos, Barcelona, 1998, Ediciones Paidós.
 - 4 COHEN, Saul. Geopolitics. The Geography of International Relations, London, 2009, Rowan & Littlefield Publishers.

señala que la estructura del sistema internacional se funda en la existencia de un Estado hegemónico que desarrolla una institucionalidad y dicta una normativa jurídica. Este es un proceso que abarca aproximadamente cien años desde su formación hasta que un Estado o Imperio se convierte en un ente hegemónico. Otro tanto ocurre con la propuesta de Brezinsky y la estructura de las Relaciones Internacionales post II Guerra Mundial y Guerra Fría. El sistema internacional es concebido como un “tablero de ajedrez” donde las potencias hegemónicas o bloques ideológicos (EE. UU.-URSS), desarrollan su política exterior⁵. Con la caída del comunismo soviético Huntington propuso una teoría global de las Relaciones Internacionales basada también en una perspectiva geopolítica llamada “clash of Civilization”⁶. Aunque en esta última el factor geopolítico es más difuso porque introduce la variable cultural religiosa, extendiendo así el espacio de influencia de cada civilización más allá de los límites territoriales del Estado soberano. Pero indudablemente se trata de una visión geopolítica de las Relaciones Internacionales. En otras palabras, como señala Mijares, es el retorno del neorrealismo, el Estado y la Geopolítica⁷.

Luego de la II Guerra Mundial se tendió a confundir Geopolítica con Nazismo. Sin duda el Nazismo hizo un uso ideológico de algunas categorías de la Geopolítica, como el llamado “espacio vital” (Lebensraum) para justificar la anexión de territorios de otros Estados soberanos. En este punto el caso del general Haushofer entra en la discusión. Haushofer fue un simpatizante del Nazismo, pero a la vez un crítico y contrario a la mayoría de los principios ideológicos racistas⁸. Finalizada la II Guerra Mundial Haushofer fue procesado por el Tribunal de Nuremberg recibiendo una sanción menor de la Corte aliada⁹. Luego de la II Guerra Mundial su persona y obra fueron reivindicados junto con la obra de otros pensadores nazis como el filósofo M. Heidegger y el jurista C. Schmitt. Cabe destacar que estos tres autores alemanes han sido recepcionados principalmente por el marxismo europeo post II Guerra Mundial y post Comunismo soviético¹⁰. Más todavía, la base de la Geopolítica marítima soviética del almirante S. Gorskhov finca en el pensamiento de K. Haushofer¹¹. La Geopolítica constituyó así parte de los programas de estudios de las Academias Militares del mundo y de los Departamentos de Relaciones Internacionales de las Universidades europeas y norteamericanas. Esta fue la segunda generación de especialistas en Relaciones Internacionales que fundaron sus teorías de la política mundial en los escritos de los teó-

5 Ibíd.

6 HUNTINGTON, Samuel. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Barcelona, 1997, Editorial Paidós.

7 MIJARES, Víctor. Realismo Neoclásico: ¿El retorno de los Estudios Internacionales a la Ciencia Política? En: Revista de Ciencia Política vol. 35, N° 3, 2015, pp. 581-603.

8 JACOBSEN, Hans-Adolf. Karl Haushofer. Leben und Werk (2 vols.). Boppard am Rhein, 1979, Harald Boldt Verlag.

9 WALSH, Edmund. The mystery of Haushofer. En: TIME, 1946, 16/9, pp. 107-120.

10 CARVAJAL, Patricio. La reedición de las obras de Carl Schmitt y la actual literatura secundaria sobre su pensamiento. Breve ensayo sobre la vigencia y anacronismo de su teoría político-jurídica. En: Revista de Estudios Político-Jurídicos, Valparaíso, 1992-1993, XV, pp. 362-370.

11 GORSKHOV, Sergei. The Sea Power of the State. London, 1979, Pergamon Editorial.

ricos alemanes. Así, en los Estados Unidos Morgenthau¹², Sypkman¹³, Kennan¹⁴ y Walsh¹⁵. Esta segunda generación de geopolíticos, que podemos llamar Escuela Geopolítica Neoclásica, se centraron en la existencia del Estado como núcleo de la política internacional, los principios de soberanía, equilibrio de poder, disuasión, civilización cristiana-occidental, anti comunismo. Ellos fueron los arquitectos de la disciplina de las Relaciones Internacionales y la Geopolítica y Geoestrategia de la “contención” del expansionismo imperial soviético.

Luego de la recepción del pensamiento geopolítico de Haushofer por las superpotencias nucleares de los EE. UU. y de la URSS, concretamente a partir de las décadas de 1970 y 1980 la Geopolítica se institucionaliza como disciplina académica en Francia con la fundación de la Revue Herodote¹⁶ y el Institut Français de Géopolitique bajo la dirección del geógrafo Yves Lacoste¹⁷. Fue precisamente Lacoste el que separó los elementos de la ideología nazi de la Ciencia Geopolítica¹⁸. Para Lacoste las Relaciones Internacionales son Geopolítica aplicada al estudio del espacio de los sistemas políticos, Estados y bloques y sus Relaciones Internacionales¹⁹. Otro tanto realiza el geógrafo y geopolítico británico P. Taylor en la década de 1980, cuando funda la revista *Political Geography Quarterly*²⁰. En la misma línea de la Escuela Geopolítica francesa de Lacoste, Taylor postula la existencia de unos “códigos geopolíticos” como las directrices estratégicas de la política exterior de los Estados.

A partir de la década del año 2000 los estudios de Geopolítica se intensifican en el mundo, especialmente con la fundación de revistas disciplinarias (mencionarlas: Revista de Geopolítica (Brasil, 2010)²¹, Geopolítica(s) (España, 2010)²², Geopolitics Eurasia (Italia, 2004)²³. Estas publicaciones dan cuenta de un resurgimiento del pensamiento geopolítico y de la Geopolítica como disciplina científica.

Ahora bien, la categoría de “Pensamiento Geopolítico” la tomamos de la propuesta de Q. Skinner: “political thought”²⁴ y de Dodds, Atkinson²⁵ y Devés²⁶. Skinner señala que

-
- 12 MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations. The Struggle for power and peace*. New York, 1948, Alfred A. Knopf.
 - 13 SPYKMAN, Nicolas. *The Geography of the peace*. 1943.
 - 14 KENNAN, George. *Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995*. México, 1998, Fondo de Cultura Económica.
 - 15 WALSH, Edmund. *Imperio total. Raíces y progresos del comunismo mundial*. Buenos Aires, 1957, Editorial Bell.
 - 16 Hérodote, *Revue de Géographie et de Géopolitique* (1976). Disponible en: <https://www.herodote.org>
 - 17 IFG (1989). Institut Français de Géopolitique. En: <https://www.geopolitique.net>
 - 18 Lacoste, Yves (ed.). *Dictionnaire de Géopolitique*. Paris, 1995, Éditions Flammarion. Préambule, pp. 1-35.
 - 19 LACOSTE, Yves. *Géopolitique. La longue Histoire d'aujourd'hui*. Paris, 2006, Larousse.
 - 20 *Political Geography Quarterly* (1982). En: journals.elsevier.com/political-geography
 - 21 GEOPOLITICA. Disponible en: revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/login
 - 22 GEOPOLITICA (AS). Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP>
 - 23 EURASIA, *Rivista di Studi Geopolitici*. Disponible en: <https://www.eurasia-rivista.com>
 - 24 SKINNER, Quentin. *Visions of Politics. Vol. I. Regarding Method*. Cambridge, 2006, Cambridge University Press.
 - 25 DODDS, Klaus; ATKINSON, David. *Geopolitical traditions. A century of Geopolitical thought*. London, 2000, Routledge.
 - 26 DEVÉS, Eduardo. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Buenos Aires, 2003, Editorial Biblos. Vol. 1.

uno de los puntos esenciales en el desarrollo del pensamiento político es la existencia de un contexto (“ideas in context”)²⁷. El pensamiento político se pone en práctica o materializa cuando sus ideas conforman una institucionalidad. Así, por ejemplo, el principio de la soberanía acuñado por el jurista francés J. Bodin (1576), el cual dividió territorialmente el naciente Estado moderno, estableciendo límites, fronteras y un ejército y marina para su defensa y seguridad. Así todo pensamiento político conlleva una visión del espacio que luego se transforma en un ideario geopolítico²⁸. La Geopolítica tiene diversos contextos que forman parte de la estructura internacional de los sistemas de las Relaciones Internacionales. Desde esta perspectiva entonces podemos sostener la existencia de un pensamiento geopolítico brasileiro y su estructura en diversas escuelas, a saber: Escuela Geopolítica Clásica (Golbery do Couto, de Castro, Meira Mattos), Escuela Geopolítica Crítica (Becker, Vesentini, Santos), Escuela Geopolítica Neoclásica (Miyamoto, Albuquerque). Cada una de estas tres escuelas de Geopolítica brasileira tienen la Amazonia (espacio geográfico) como el núcleo de sus respectivas visiones epistemológicas. Para la Geopolítica clásica brasileira la Amazonia es un espacio soberano y espacio vital; para la Escuela Geopolítica Crítica brasileira la Amazonia constituye un “frente ecológico”; para la Escuela Geopolítica Neoclásica brasileira la Amazonia conforma un espacio de seguridad y defensa. Ahora bien, el pensamiento geopolítico brasileiro y sus respectivas tres escuelas se han desarrollado a la vez en una confrontación con las pretensiones territoriales de los Estados hegemónicos globales sobre el espacio amazónico. En este último caso se forja una expresión más sutil y ambigua para diluir la presencia directa de dichas hegemonías soberanas. Así, nace el concepto de “comunidad internacional” y su política de preservación ecológica de la Amazonia. Esta es la controversia que cruza la política exterior brasileira de la llamada “questão amazônica”. En otras palabras, la existencia de un Estado soberano y su territorialidad marcada por límites y fronteras y que colisionan con la concepción de un espacio ecológico que engloba al planeta entero y cuyas fronteras interactúan con una dinámica que pone en entredicho la existencia de la territorialidad soberana nacional. La Escuela Geopolítica Clásica brasileira definió el espacio amazónico con la categoría jurídica –administrativa– económica: “amazonia Legal”, la cual implicó una división territorial del espacio brasileiro destacando la Amazonia como base de una política de integración de las diversas regiones del país. En otras palabras, una consolidación de las fronteras internas del Estado.

Luego siguió una integración del espacio regional amazónico sudamericano a través del TCA/OTCA (1978), que reafirmó la condición de Estados soberanos al establecer que dicho tratado no contemplaba la adhesión de otros Estados de la comunidad internacional. Y si bien la promulgación del TCA/OTCA (1978) definió aspectos ecológicos en su contenido normativo, ello no atenuó la insistencia de la “comunidad internacional” por medio de diversos actores e instituciones oficiales en inmiscuirse en el dominio del espacio soberano de los Estados del TCA/OTCA. Tal es el caso, por ejemplo, de Francia, que lidera esta injerencia en la política regional sudamericana. Una reciente publicación de la Revue Herodote: Bresiel (2021), es una prueba de ello. La situación de Francia es especial porque a través de Guyana que es un Estado de la OTCA, pero también una región de ultramar francesa, pretende una presencia soberana en el continente sudamericano. La reciente disputa entre

27 Ibid.

28 CARVAJAL, Patricio. La crisis del Estado moderno. La Staatslehre europea de Martin Luther a Petra Kelly. Valparaíso, Universidad de Playa Ancha, 2009.

los presidentes Macron (Francia) y Bolsonaro (Brasil) es una expresión de esta “comunidad internacional”. Incluso Francia ha llegado a sostener, con un lenguaje neocolonial, la posibilidad de intervenir militarmente en la Amazonia. Esto será analizado en el tercer artículo de esta serie.

Ahora bien, postulamos la siguiente definición de Geopolítica: “La ciencia de la dinámica espacial de los Estados sobre sus territorios continentales, marítimos y espaciales externos. El espacio se define a la vez como estructura geopolítica compleja. De un modo más específico los espacios complejos. Estos se caracterizan por una dinámica geológica, biogeográfica, humana (comercial, militar)”. El concepto de “espacio complejo” pertenece a la categoría epistemológica propuesta por E. Morin²⁹. Por otro lado, según Lacoste, el espacio determina la jerarquía de los Estados, y esta se funda sobre el poder tecnológico y económico. De acuerdo con esta taxonomía espacio/jerarquía de Lacoste Brasil se ubica en un tercer nivel. El mismo Lacoste en una publicación posterior sitúa a Brasil entre los puntos calientes de la Geopolítica Global³⁰. Brasil, especialmente hoy a partir de su participación en los BRICS, tiene la condición de Estado potencia regional hegemónica³¹. Esta condición se acrecienta con la búsqueda de Brasil para convertirse en una potencia nuclear³².

La metodología empleada en la presente investigación se basa en el análisis del discurso de Skinner -ideas in context-³³; el análisis cartográfico diatópico de Lacoste³⁴, los estudios geopolíticos de Cohen³⁵, Agnew³⁶, Albuquerque³⁷, Miyamoto³⁸; los conceptos históricos fundamentales -Geschichtliche Grundbegriffe- de Koselleck³⁹ (1972-1992). Esta última metodología nos lleva a considerar como conceptos fundamentales de la Geopolítica Clásica y Neo clásica las nociones de: geopolítica, espacio, revolución espacial, soberanía, límites, fronteras, Estado hegemónico, derecho internacional, comunidad internacional y comunidad global. Estos conceptos tienen una aplicación multidisciplinaria que abarca desde la Historia a las Relaciones Internacionales hasta el Derecho Internacional Público.

El presente estudio es una serie de tres capítulos autónomos unidos por un tema común, a saber: la llamada “questao amazónica: I. El Pensamiento geopolítico brasileiro y la “questao Amazonica”. La Escuela Geopolítica Clásica. De la “Amazonia Legal” al “Trata-

29 MORIN, Edgard. Introduction a la pensé complexe. Paris, 2005. Éditions du Seuil.

30 LACOSTE, Yves, 2006. Loc. Cit.

31 NOLTE, Detlef. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. Disponible en: www.giga-hamburg.de

32 GARAY, Cristián; PÉREZ, Luis. Brasil, el prestigio y el dilema del poder nuclear. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento. Opinión.

33 Ibídem.

34 LACOSTE, Yves, 2006. Loc. Cit.

35 Ibídem.

36 AGNEW, John. Hegemony. The new Shape of Global Power. Temple University Press, 2005.

37 ALBUQUERQUE, Edu. A Geoestrategia dos grandes espaços mundiais. En: Acta Geográfica, 2014, ed. esp-Geografia e Geopolitica, pp. 83-102.

38 MIYAMOTO, Shiguenoli. Geopolitica, Ciencia política e Relacoes Internacionais. En: [Acta Geografica, 2014, ed. esp. Geografia e Geopolitica, pp. 11-32.](#)

39 KOSELLECK, Reinhardt (ed.). Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Stuttgart, 1972-1992, Klett-Cotta Verlag, 8 vols.

do de Cooperación Amazonica”. Estado soberano vs. Comunidad Internacional”; II. El Pensamiento geopolítico brasileiro. La Escuela Geopolítica crítica. La Amazonia como “frente ecológico”. Estado soberano vs. Comunidad Internacional; III. El Pensamiento geopolítico brasileiro y la “questao amazônica”. La Escuela Geopolítica Neoclásica. Defensa y Seguridad del espacio amazónico. Estado soberano vs. Comunidad Internacional”.

Una consideración especial en esta introducción merecen los términos de “soberanía” y “comunidad internacional”. Como se sabe la teoría de la soberanía fue acuñada por el jurista francés J. Bodin (1576). La soberanía es el poder absoluto del Estado cuya esencia es la potestad de dictar una legislación que no tiene más límite que la capacidad del poder soberano que la promulga. De ahí pues que todos los tratadistas e internacionalista remiten como límite de la soberanía el Derecho Natural, Derecho de Gentes y Derecho Internacional Público. Pero esta limitación opera en el ámbito exterior de los Estados. Y aun cuando hoy el Derecho Internacional Público emerge como una limitante para el poder nacional, en la realidad los Estados hegemónicos del sistema político global reafirman la condición de Estados soberanos frente a la comunidad global. El tema de la existencia de una norma internacional reguladora de las Relaciones Internacionales es un debate abierto en el ámbito del derecho internacional a partir de los estudios de Pufendorf (1672) y Kant (1795) hasta el presente con los trabajos de Kelsen (1942), Bobbio (2009), Dworkin (1986), Rawls (1999). Todos estos autores sostienen la existencia de una norma internacional superior al derecho nacional basado en la soberanía como principio nuclear de la dogmática jurídica pública moderna. Sin embargo, a la luz de la experiencia histórica de los Estados no pueden desconocer, y así lo manifiestan, una especie de “reserva de soberanía”, cuando no simplemente la soberanía pura, del Estado frente a la comunidad internacional. De ahí entonces la propuesta de D. Bull sobre una “sociedad anárquica” y su derecho⁴⁰.

Finalmente, el modelo histórico-jurídico-geopolítico de C. Schmitt. Se puede señalar la coincidencia entre la teoría schmitteana de las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Público como crítica del imperialismo europeo moderno. El rechazo de Schmitt al Tratado de Versalles es consistente con la crítica marxista del orden político internacional post I Guerra Mundial (1919-1939). De hecho, Alemania y la Unión Soviética fueron los grandes derrotados de la Great War. Peor aún, ambos Estados fueron marginados de la Liga de las Naciones (1922). Schmitt fue un defensor del Estado soberano y de un sistema internacional basado en una normativa positiva –*Ius Publicum Europaeum* aprobada por dichos Estados⁴¹. Con ello se oponía al modelo jurídico normativo de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional Público de H. Kelsen⁴². Ahora bien, es precisamente el modelo schmitteano el que sirve hoy de base tanto para las Relaciones Internacionales como para el Derecho Internacional Público en el contexto de confrontación entre el Estado soberano y la comunidad internacional⁴³.

40 BULL, Hedley. La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial. Madrid, 2005, Ediciones de la Catarata.

41 SCHMITT, Carl. El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del “*Ius Publicum Euaropaeum*”. Granada, 2002, Editorial Comares.

42 CARVAJAL, Patricio. 2009. Loc. Cit.

43 CHANDLER, David (ed.) (2008). The revival of Carl Schmitt in International Relations. The Lost Refuge of Critical Theorist? En: *Millennium Journal of International Studies*. Vol 37. N° 1, pp. 27-48. Disponible: <http://mil.sagepub.com>

II. La Escuela Geopolítica Clásica

Existe un error en la academia y especialmente en la opinión pública de identificar la Geopolítica como una disciplina militar. La Geopolítica nace en las Universidades europeas del siglo XIX: Alemania, Francia, Inglaterra, Suecia y los Estados Unidos. Desde un comienzo se trató de una rama de la Ciencia Geográfica aplicada a los procesos de la política internacional de los Estados europeos, algunos de los cuales constituían en ese siglo los imperios mundiales más poderosos. Por esta razón se identificó la Geopolítica como una ideología imperial. En Alemania se forma a partir de los estudios de C. Ritter⁴⁴, F. Ratzel⁴⁵ y E. Haeckel⁴⁶. Podríamos afirmar que estos autores conforman la trilogía germana principal de geógrafos del siglo XIX que darán origen a la Ciencia Geográfica Moderna y la Geografía Política. La base teórica – conceptual y la metodología de la Geografía son desarrolladas por estos autores. Por otro lado, vino a potenciar el pensamiento geográfico el desarrollo también en Alemania de las llamadas Ciencias del Estado (Staatswissenschaften) y la doctrina del Estado (Staatslehre), estas dos últimas disciplinas desarrolladas específicamente por juristas⁴⁷. A nivel europeo se dio de inmediato el proceso de traslación (recepción) crítica de los geógrafos alemanes. Así, en Francia con la obra de P. Vidal de la Blanche⁴⁸ y en Inglaterra con la obra de Halford Mackinder⁴⁹. Todos estos autores escribieron a partir de la espacialidad territorial de los imperios europeos de sus Estados (Inglaterra, Francia, Alemania). Es por ello que a veces se confunden sus propuestas como una ideología expansionista del Imperialismo europeo. Pero sus obras no tratan del expansionismo geográfico de los imperios europeos, sino de las bases geográficas de los Estados y su impacto en la política mundial. También hay que mencionar en esta generación de geógrafos y geopolíticos del siglo XIX al almirante norteamericano Alfred Thayer Mahan⁵⁰. Mahan formuló los principios de una Geopolítica Marítima de los Estados. Desde una perspectiva histórica de los imperios modernos, entidades estatales esencialmente marítimas, sentó a la vez las bases del pensamiento estratégico y naval de los Estados⁵¹. Estos autores fueron recepcionados mundialmente en las Universidades con la creación de Cátedras de Geografía y en las Escuelas Militares y Navales como parte de los Estudios Estratégicos y de Historia Militar. De hecho, se puede afirmar que Europa hasta el final de la II Guerra Mundial entendió la política mundial como Geopolítica.

Con la obra del geógrafo y politólogo sueco Rudolf Kjellen la Geopolítica adquiere un estatuto epistémico independiente, pues Kjellen acuña el término de Geopolítica, basado en el pensamiento geográfico de Ritter, Ratzel y Haeckel. Kjellen establece a la vez una

44 RITTER, Carl. Allgemeine Erdkunde. Berlin, 1862, Verlag Reimer.

45 RATZEL, Friedrich. Politische Geographie. Leipzig, 1897, Verlag Oldenburg.

46 HAECKEL, Ernst. Generelle Morphologie der Organismen. Berlin, 1866.

47 JELLENIK, George. Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1905, Verlag Haring.

48 VIDAL de la Blanche, Paul. États et nations de l'Europe autor de la France. Paris, 1889, Delegrave.

49 Mackinder, Halford. The Geographical Pivot of History. En: The Geographical Journal, 1904, 23, pp. 421-437.

50 MAHAN. Alfred. The influence Sea Power upon History 1660-1783. Boston, 1890, Little Brown, and Company.

51 CARVAJAL, Patricio. La Geopolítica marítima clásica y la Naval Revolution Contemporánea. En: Revista de Marina, Valparaíso, 2022, N° 988, pp. 35-40.

vinculación entre la Geopolítica y la Ciencia Política (Relaciones Internacionales), cuando defiende la posición alemana en la I Guerra Mundial⁵².

MODELO RELACIONES INTERNACIONALES REALISTA Y GEOPOLÍTICO CLÁSICO. LA QUESTAO AMAZONICA

RELACIONES INTERNACIONALES	GEOPOLÍTICA CLÁSICA
Estado	Imperios
Soberanía	Estado Nacional
Desarrollo económico	Geopolítica
Planeamiento estratégico	Territorialidad estatal
Relaciones Internacionales	Espacio vital
Sistema Internacional	Fronteras
Integración Regional	Límites
Anarquía Internacional	Pan regiones
Seguridad	Bloques continentales
Defensa	Seguridad nacional
TCA/OTCA	Defensa
	TCA/OTCA

(Cuadro elaboración del autor)

III. La revolución espacial (Raumrevolution) y la Geojurisprudencia (Geojurisprudenz) o modelo de Haushofer-Schmitt-Langhans de las Relaciones Internacionales

En la Historia de las Relaciones Internacionales moderna y en la Teoría de las Relaciones Internacionales moderna la territorialidad del Estado, en términos generales, el espacio, ocupan un papel nuclear⁵³. De este modo cuando los navegantes y exploradores portugueses comienzan el proceso de la expansión europea en el siglo XV al aventurarse por “mares nunca antes navegados” expandieron el espacio marítimo hasta ese entonces desconocido para la civilización europea. Este fue un proceso rápido que culminó con el Tratado de Tordesillas (1494), que estableció la primera división geopolítica global al dividir el mundo en dos espacios con sus respectivas pretensiones de dominio sobre los mismos: Oriente para Portugal, Occidente para España. Esta fue la primera revolución espacial moderna que sentó las bases de la Geopolítica de los imperios modernos nacientes (Relaciones Internacionales, Política, Economía, Religión). Fue el jurista alemán C. Schmitt quien al estudiar desde la perspectiva del desarrollo histórico del Derecho Público Internacional Moderno, señaló las limitaciones del Derecho Romano, base legislativa de la civilización

52 KJELLEN, Rudolf. Die politischen Probleme des Weltkrieges. Berlin, 1916, Verlag von B. Teubner.

53 DUCHHARDT, Heinz; KNIPPING, Franz (eds.). Handbuch der Geschichte der Internationalen Beziehungen. Paderborn, 1997-2021, Ferdinand Schöningh. 7 vols.

europaea, para comprender la realidad espacial que se generó a partir de los descubrimientos y expansión de portugueses y españoles⁵⁴. Dicha expansión aportó una territorialidad continental totalmente desconocida: América; una territorialidad parcialmente conocida, África. Pero sin duda una de las mayores contribuciones modernas fue el descubrimiento e incorporación de la territorialidad marítima del naciente Estado europeo y de sus respectivos imperios coloniales. El descubrimiento en sí de estos espacios provocó una revolución espacial (Raumrevolution) a la cual siguió una Geojurisprudencia; esto es, una normativa jurídica internacional que emana de una territorialidad específica y que se manifiesta de inmediato como excluyente de otras pretensiones soberanas sobre la misma. Desde la perspectiva de la territorialidad continental, Tordesilla incorporó el mayor espacio geográfico continental a los dominios del Imperio portugués: Brasil.

Ahora bien, desde la perspectiva del modelo Schmitt-Langhans (Raumrevolution -Geojurisprudenz) el sistema internacional moderno, desde el Tratado de Tordesillas (1494) hasta el Tratado de Versalles (1919), conforma el Derecho Internacional Público Europeo. El modelo Schmitt-Langhans podemos extenderlo hasta el presente, y específicamente a la revolución espacial y la Geojurisprudencia que genera el TCA/OTCA (1978). En este punto, como expondremos a continuación, se juntan las propuestas de la Escuela Geopolítica clásica alemana con la Escuela Geopolítica Clásica Brasileña. Existe hasta el presente en América Latina un prejuicio ideológico de identificar la Escuela Geopolítica Clásica como una expresión de una visión militar, para algunos nazis, de la Geopolítica. Sin embargo, como hemos indicado precedentemente, ni en Alemania ni en el resto de los países que reciben el modelo geopolítico clásico la Geopolítica es exclusivamente un pensamiento militar. En el caso brasileño, la precursora si acaso la fundadora de la Escuela Geopolítica Clásica fue la geógrafa Theresinha de Castro⁵⁵. Esta geógrafa sentó las bases de la Escuela Geopolítica brasileña que luego pasaría a constituir el núcleo de los estudios geopolíticos en la Escola de Guerra do Brasil. Allí se genera un pensamiento geopolítico y geoestratégico que será la base doctrinal de la teoría de la Seguridad Nacional. La propuesta de esta Escuela Geopolítica Clásica brasileña culminará en tres procesos geopolíticos, a saber: la implementación del proyecto "Amazonia Legal", la consolidación de Brasilia como capital geopolítica y el Tratado de Cooperación Económica. Desde la década de 1930, con la propuesta del "Estado novo", Brasil comienza a estructurar una concepción de su espacio interno o fronteras interiores, donde la Amazonia aparece como un horizonte de expansión. Los discursos fundacionales son los de M. Travassos⁵⁶ y R. Cassiano⁵⁷.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales regionales o sudamericanas, la visión geopolítica de la política exterior de Brasil es forjada por el Barão de Rio Branco (). Este proceso culmina con la formulación del TCA/OTCA (1978). Desde allí hasta la fecha la Política Exterior brasileña ha tenido como base la Geopolítica Clásica formulada por la Escola de Guerra y continuada, con algunos matices, por los gobiernos democráticos post dictadura⁵⁸.

54 SCHMITT, Carl. Loc.cit.

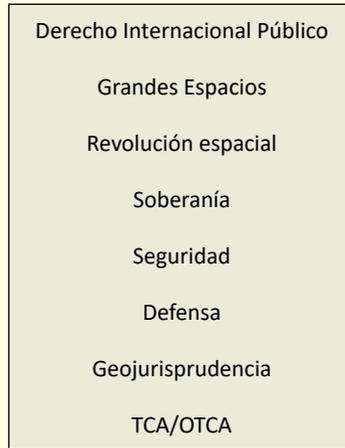
55 IBGE. Geografia e Geopolítica. A contribuicao de Delgado de Carvalho e Theresinha de Castro. Rio de Janeiro, 2009. Instituto de Geografia e Estatística.

56 TRAVASSOS, Mario. Projecao continental do Brasil. Sao Paulo, 1938, Companhia Editora Nacional.

57 CASSIANO, Ricardo. Marcha para Oeste. Rio de Janeiro, 1940, J. Olympio Editor.

58 VIERA, Friederick. Modelo Travassiano. A geopolítica que guia o Brasil na ditadura e na democracia. Rio de Janeiro, 2008, Milenio Editorial.

MODELO JURÍDICO REALISTA SCHMITT-LANGHANS



(Cuadro elaboración del autor)

IV. La Amazonia legal. Las fronteras internas del Estado brasileiro

La división administrativa de la Amazonia con el nombre de “Amazonia Legal” es una propuesta que se desarrolla durante el Estado novo” y su política de ocupación del espacio amazónico y de sus fronteras internas con el objetivo de crear una territorialidad específica, esto es, la territorialidad amazónica. Tempranamente llamó la atención sobre esta situación el geopolítico y militar M. Travassos. Su modelo constituye uno de los ejes doctrinales de la llamada Escuela Geopolítica Clásica Brasileira. La propuesta de una “marcha o para oeste” se transformó en un desiderátum de la política exterior brasileira. La obra de Travassos se convirtió en el “planejamento” geopolítico y estratégico del Estado brasileiro para extender y consolidar sus fronteras internas y externas. El objetivo final de Brasil ha sido alcanzar el océano Pacífico y de este modo consolidar una bi oceanidad como los EE. UU. De este modo las fronteras imperiales del Estado se consolidan. Para Travassos: “Para Oeste como formula política de alto coturno, debe ser encarada como a resultante de um sistema de forças como a direção geral de iumeras actuações dos mais graves problemas nacionais e a consecução do papel funcional que o espaço e a posição geografica do Brasil lhe outorgam no continente e ara além mar”⁵⁹.

Sobre esta planificación geográfica de Travassos ha fundado el pensamiento geopolítico brasileiro sus teorías y modelo geopolíticos para la ocupación del espacio amazónico y la consolidación de sus fronteras internas y externas⁶⁰.

Un primer ejecutor de la propuesta de Travassos fue el gobierno del presidente Vargas. Una preocupación económica administrativa sobre la Amazonia se encuentra en el discurso del presidente G. Vargas. En efecto, se trata de incorporar la Amazonia a la economía de Brasil. Para ello hay que ocupar demográficamente un “espaço imenso e despovoado”.

59 TRAVASSOS, Mario, Loc. Cit.

60 VARELLA, Andres Luiz. A Geopolitica da Amazonia no século XXI: o pensamento de Mario Travassos revisitado. En: Rev.Bras.Est.Def. 2018, V, N° 5, pp. 87-114.

Esta es la gran meta del siglo XX brasileiro. Según Vargas: “Nada nos detera nesta arranca-da que é , no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua força cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazônas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da historia da terra e, equiparado aos outros grandes rios, tornar-se -á um capítulo da história da civilização”⁶¹.

El origen fluvial de las grandes civilizaciones de la Historia inspira las palabras del presidente Vargas. En este sentido, el Amazonas puede sin duda jugar un papel civilizatorio articulador del espacio que cruza y fecunda el río más extenso del planeta. En otro párrafo de su discurso Vargas proyecta la espacialidad amazónica en un sentido integrador de la espacialidad sudamericana, anticipando con ello el TCA/OTCA (1978): “As águas do Amazonas sao continentais. Antes de chegarem ao oceano, arrastam no seu leito degelos dos Andes, águas quentes da planície central e correntes encachoeiradas das serranias do Norte. É, por tanto, um rio tipicamente americano, pela extensão da sua bacia hidrográfica e pela origem das suas nascentes e caudatários, provindos de várias nações vizinhas. E, assim, obedecendo ao seu próprio signo de confraternização, aqui poderemos reunir essas nações irmas para deliberar e assentar as bases de um convenio em que se ajustem os interesses comuns e se mostre, mais uma vez como dignificante exemplo, o espírito de solidaridade que preside as relações dos povos americanos, sempre prontos a cooperação e ao entendimento pacífico”⁶².

El texto precedente evidencia la estrategia del Estado brasileiro que se implementará primeramente, como hemos señalado, con la redefinición del espacio amazónico a través de la “Amazonia Legal”. Se ha discutido extensamente en la academia brasileira, desde la Geografía a la Economía, entre otras disciplinas, sobre el significado e impacto de la llamada “Amazonia Legal” según la redefinición del espacio amazónico y su impacto negativo en el eco sistema. Si bien la “Amazonia Legal” se ha mantenido como división territorial-administrativa, agregando otros estados federales y reconfigurando sus límites, sí han cambiado los criterios de planificación y gestión del territorio. En efecto, el siguiente cuadro muestra la evolución de la planificación territorial y los programas de desarrollo vinculados a la estructura de la “Amazonia Legal”:

DIACRONÍA	TEXTO	PRINCIPIO
1942	Discurso presidencial de G. Vargas	Civilización amazónica
1948	Creación SPVEA	Planificación económica
1953	Ley N° 1806 “Amazonia Legal”	Desarrollo económico, ocupación territorial, distribución territorial
1960	Fundación de “Brasilia”	Capital geopolítica

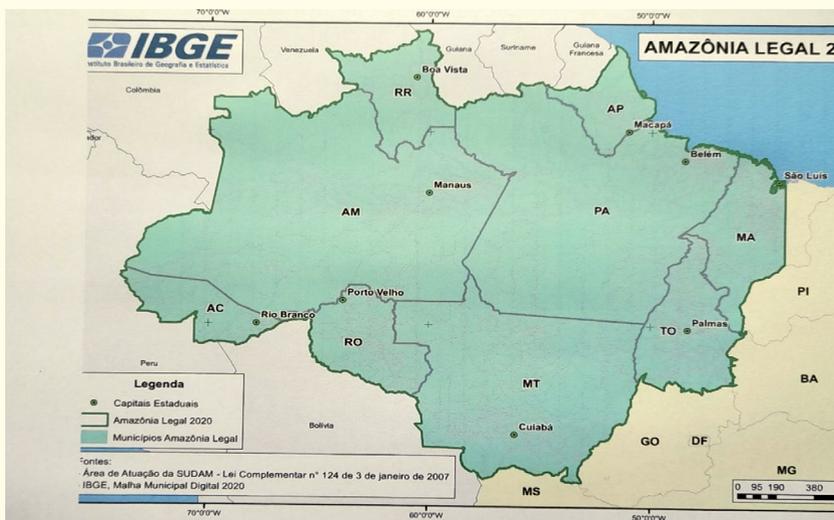
61 VARGAS, Getulio. Discurso do Rio Amazonas. En: Nova Política do Brasil, 1940.

62 Ibíd.

1966	Sudam. Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia	Reemplazo del SPVEA. Desarrollo económico, agrindustria, minería, inversión extranjera, explotación forestal, uso de aguas, comunidades aborígenes
1967	Creación ZFM. Zona Franca de Manaus	Núcleo administrativo económico de la Amazonia
1988	Promulgación Constitución democrática	Amazonia como espacio sustentable
2001	ADA. Agencia de Desarrollo de la Amazonia	Reemplaza a la SUDAM
2004-2012	Plan de Desarrollo Estratégico de la Amazonia	Visión geopolítica clásica, crítica y neoclásica del espacio amazónico: soberanía, sustentabilidad ecosistémica, defensa y seguridad
2020	CNAL. Conselho Nacional da Amazonia Legal	Actualización de las políticas de desarrollo, explotación, inversión y sustentabilidad para el espacio amazónico

(Cuadro elaboración del autor)

División Administrativa de la “Amazonia Legal”



(Fuente: IBGE)

Ahora bien, en la década de 1960 la propuesta de la “Amazonia Legal” fue reforzada con la fundación de una nueva capital política administrativa para el Estado brasileiro. Fue concebido por el urbanista Lucio Costa; el arquitecto fue O. Niemayer, basado en el modelo de su maestro francés Le Corbusier. Luego, con los militares en el poder, Brasilia se convertirá en Capital de la Geopolítica, según el estudio del geógrafo y geopolítico crítico J. W. Vesentini⁶³. En la misma década, la geógrafa Theresinha de Castro formula su teoría de una Geopolítica clásica que tendrá como núcleo el Estado brasileiro y sus territorios, a saber: Amazonia, Atlántico Sur, Antártica y océano Pacífico (teoría de la defrontación). Más tarde de Castro dedicará una breve monografía al caso específico de la Amazonia (1998). Los estudios de Th. de Castro serán recepcionados por la Escola de Guerra del Ejército brasileiro y desde allí servirán primeramente para la elaboración de una Geopolítica específicamente amazónica que concluirá con la promulgación del TCA/OTCA y los escritos del general C. Meira Mattos.

V. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA/OTCA). Una Geojurisprudencia (Geo-jurisprudenz) regional sud americana. Las fronteras externas regionales del Estado brasileiro

Cuando nos referimos al TCA/OTCA debemos considerar de inmediato la realidad del espacio geográfico del Estado brasileiro. Más específico aun, sus fronteras externas. El TCA/OTCA es parte del proceso de integración regional de América del Sur. La década de 1960 fue el tiempo de la Integración latinoamericana, proceso que continuó en la década de 1970, pero con menor énfasis que en la década precedente. Esto se explica por los procesos de la política mundial (Guerra Fría) y regional (Revolución cubana, golpes de Estado). El TCA/OTCA está conformado por 8 Estados signatarios, teniendo una cláusula específica de no adhesión para otras soberanías. Una lectura marxista de las Relaciones Internacionales señalaba el mismo año de su promulgación que se trataba de un Tratado hegemónico regional elaborado por la dictadura militar brasileira⁶⁴. Si bien el hecho concreto es que al momento de su promulgación había una dictadura militar en Brasil, en algunos de los restantes Estados signatarios existían gobiernos democráticos, lo que invalida la hipótesis de un tratado específicamente brasileiro. Sin duda, existe en el TCA una visión hegemónica de Brasil, pero no en el sentido de la interpretación marxista, sino por el simple hecho de ser el Estado con mayor superficie amazónica y mayor población continental.

Ahora bien, desde su inicio como entidad histórica (s. XVI) Brasil fue parte del primer imperio moderno europeo, Portugal^{65 66}. Luego de la Independencia, el Estado fue concebido como un imperio⁶⁷. Es precisamente esta tradición imperial de la territorialidad de su espacio la que establece una cultura hegemónica en su entorno regional externo. Existe una abundante literatura que narra la experiencia imperial brasileira. Esta tradición

63 VESENTINI, José William. *A Capital da Geopolitica*. Sao Paulo, 1986, Editora Atica.

64 CARRASCO, Juan (1978). *El Tratado de Cooperación Amazónica*, en *Nueva Sociedad*, n° 37, julio-agosto, pp. 19-25.

65 BETHELL, Leslie (1989). *Brazil. Empire and Republic 1822-1930* (Cambridge University Press).

66 BETHELL, Leslie (ed.). (2003). *Historia de América Latina*. Vol. 2. (Barcelona, Crítica).

67 Constitución de 1824: “*Constituição Política do Imperio do Brasil*”, disponible en: <file:///C:/Users/Irojas/Downloads/constituicao-politica-do-imperio-do-brasil-promulgada-pela-car-ta-de-lei-de-25-de-marco-de-1824.pdf>

es recepcionada por el Pensamiento Geopolítico brasileiro, especialmente por la Escuela de Geopolítica Clásica. Más todavía, el “Estado novo” y sus sucesores establecen un paisaje de características imperiales, con una urbe imperial, la ciudad de Brasilia. Todo imperio define el espacio de su territorio según fronteras internas y externas. El TCA/OTCA es un primer intento administrativo de ordenar el espacio amazónico según una Geopolítica interna (territorio nacional) y externa (espacio amazónico sudamericano). Desde una perspectiva jurídica específica el TCA/OTCA es una expresión de una Geojurisprudencia en el sentido de la propuesta de la Escuela Geopolítica germana: Estado soberano, fronteras, límites, ordenación territorial, gestión del territorio, reorientación geopolítica de las Relaciones Internacionales de los Estados amazónicos según la capacidad estratégica de cada Estado y la dimensión de su espacio amazónico respectivo. El TCA/OTCA genera una legislación específica: el derecho amazónico.

Si el TCA/OTCA no está abierto a la adhesión de otros Estados, Francia, en cambio, un Estado miembro de la Unión Europea, reclama la condición de igualdad soberana sobre el espacio amazónico de la Guyana Francesa -provincia de ultra mar según la Constitución de Francia de 1958, actualmente vigente-, y un Derecho de Injerencia en el resto del espacio amazónico. En palabras del geógrafo brasileiro M. Santos, en el espacio amazónico choca la ley nacional con la legislación del mundo⁶⁸.

La promulgación del TCA/OTCA es parte del proceso de integración regional, pues se trata de un tratado entre Estados soberanos. Y como tal dicho espacio y su territorialidad están bajo la tuición del derecho nacional de esos Estados, aun cuando el TCA/OTCA reconoce la capacidad de cada Estado para establecer acuerdos con Estados extra convención TCA/OTCA.

La implementación del TCA/OTCA ha sido lenta, especialmente por la falta de recursos financieros para desarrollar las diversas políticas propuestas de gestión territorial. Pero aun con la existencia de restricciones financieras, durante las cuatro décadas y fracción de vigencia del TCA/OTCA se han conseguido logros importantes en la definición de fronteras externas e internas, en el desarrollo de ciertas políticas y en la gestión misma del espacio. Se podría sostener, sin embargo, que el TCA/OTCA abrió las puertas a una explotación de la Amazonia que ha derivado en una degradación del ecosistema. Con el Gobierno de Lula (2003-2012) la OTCA se vio revitalizada pero también postergada en cierto modo. El TCA/OTC es en cierto modo para el gobierno del PT una rémora de la dictadura militar. Por consiguiente, a pesar de la preocupación por la llamada “questão amazônica”, cuya expresión más concreta es el Plan de Desarrollo Estratégico (2004-2012). El TCA /OTCA es un tema incómodo para la izquierda brasileira.

VI. La Pan – Amazonia. Una revolución espacial

Como señalamos precedentemente el TCA/OTCA generó una Raumrevolution (revolución espacial) de acuerdo con el modelo de C. Schmitt⁶⁹, una Geojurisprudenz (Geojurisprudencia) conforme el modelo de Langhans⁷⁰ y un Kontinentalblockade (bloque con-

68 CARVAJAL, Patricio (2012b). El discurso geopolítico de Milton Santos como crítica de la globalización, en *Sociedade e Território*, Natal, vol. 24, N°2, pp. 223-234.

69 VESENTINI, José William. Loc. cit.

70 LANGHANS, Manfred. *Geopolitik und Geojurisprudenz*. Jena, 1932, Frommanschen Buchhandlung.

tinental) de acuerdo con la propuesta de Haushofer. Ahora bien, fue el general C. Meira Mattos quien, desde la Escola Superior de Guerra, desarrolló el modelo geopolítico de esta revolución espacial que él llamó “Pan Amazonia” (1980), basado en el concepto de Kontinentalblokade (bloque continental) y Pan- Ideen (Pan ideas) del geopolítico alemán K. Haushofer⁷¹. Estas dos ideas de Haushofer han inspirado la Geopolítica durante el siglo XX y XXI incluso en aquellos que podrían considerarse “enemigos”, o a lo menos adversarios ideológicos del geopolítico germano, como los geopolíticos marxistas, especialmente el almirante soviético Gorskhov, quien diseñó diversas flotas que convirtieron a la Unión Soviética en una potencia marítima geoestratégica nuclear⁷².

Ahora bien, en el contexto del TCA/OTCA el concepto de Pan- Amazonia como un bloque continental fue propuesto por el general Meira Mattos en su análisis geopolítico del TCA/OTCA, procurando con ello una estrategia continental que uniría el Atlántico con el Pacífico: “O conceito geopolítico predominante será o de uma estratégia continentalista apoiada pela maritimidade que margina a área. O núcleo continental pan -amazonico de-vera criar condições de vitalidade interior e melhorar seus respiradouros no Atlântico e no Pacífico. Esta estratégia continentalista, para superar as dificuldades da imensidão geográfica, da natureza agressiva da floresta e do clima, do vazio demográfico, do atraso econômico e da insuficiente vertebração dos transportes, terá que impulsionar simultaneamente as tres frentes de abordagem. Em cada frente de abordagem usará a tática de estimular os polos de irradiação de progresso (áreas de concentração de recursos técnicos e de apoio social as populações), sua articulação mútua e sua realimentação constante. A rede de transporte interior que for explorada ou criada, combinando-se, sem desprezar nenhuma, as vias rodoviárias, hidroviárias aéreas, terá seus fluxos reciclados todo o processo”⁷³.

La pretensión de Meira Mattos tiene una data antigua. En efecto, ha sido deseo del Imperio brasilero primero y luego del “Estado novo”, acceder al océano Pacífico. Esta intención brasilera se ha visto potenciada y en cierto modo realizada con la implementación del TCA/OTCA. Según el general Meira Mattos: “A aplicação em sua plenitude desta estratégia, que busca dinamizar a Pan -Amazonia pelo “encontro das frentes” de abordagem, combinada a “implementação de pólos de irradiação”, que asegurem a progressão sucessiva destas frentes, irá exigir de parte dos 8 governos signatários de Pacto Amazonico um espirito desarmado e desejo sincero de cooperação. Com tal estratégia integraremos a Pan -Amazonia e a transformaremos numa região continental bem vertebrada e próspera. Em termos de política sulamericana, será a integração do continente, pois a pan – Amazonia siará da situação vazio inerme e passará a desempenhar, tambem, o papel de área de tránsito entre as costas do Atlântico e do Pacifico”⁷⁴.

A pesar de las dificultades en la implementación del TCA/OTCA, especialmente económicas, Brasil ha otorgado una fuerte atención a la integración y cooperación regional sudamericana amazónica más allá de las pretensiones y objetivos estratégicos de cada uno de los Estados nacionales soberanos signatarios del TCA/OTCA.

71 HAUSHOFER, Karl. Geopolitik der Pan-Ideen. Berlin, 1931, Zentral-Verlag.

72 GORSKHOV, Sergei (1979). The sea power of the State (London, Pergamon Editorial).

73 MEIRA Mattos, Carlos. Uma Geopolitica Pan-Amazonica. Rio de Janeiro, 1980, Biblioteca do Exército Editora.

74 Ibidem.

Conclusiones

Todo trabajo científico está concebido y forjado con los instrumentos epistémicos-metodológicos de cada generación. El cambio en el conocimiento por medio de revoluciones científicas, hoy más frecuentes que en el pasado, da un carácter eminentemente provisorio a las pesquisas.

La Geopolítica Clásica brasileira se forjó a partir de la traslación de los principios de la Escuela Geopolítica Clásica americana - europea (Mahan, Ratzel, Kjellen, Mackinder, Haecckel, Vidal de la Blanche, Haushofer).

Los principales representantes de la Escuela Geopolítica brasileira fueron; Travassos, G. do Couto e Silva, T. de Castro y C. Mera Mattos. Para estos autores el Estado nacional soberano brasileiro debía ocupar demográficamente el espacio amazónico. A partir de esa ocupación se formula un planeamiento estratégico económico y comercial.

La principal teórica de la Escuela Geopolítica Clásica brasileira fue la Geógrafa y Geopolítica Therezinha de Castro. Su teoría geopolítica de la “defrontación” es una propuesta unificadora de los espacios continentales y marítimos sud americanos.

El principal teórico militar de la Escuela Geopolítica Clásica brasileira fue el general Carlos Meira Mattos. La propuesta de una Pan – Amazonia y de bloque continental la recepcionó Meira Mattos del pensamiento del general alemán Karl Haushofer.

Los puntos culminantes de la estrategia geopolítica amazónica de Brasil están dados por la creación de la “Amazonia Legal” (1953) (fronteras internas) y el TCA/OTCA (1978) (fronteras externas).

ELTCA/OTCA constituye uno de los pocos tratados exitosos de la Integración Latinoamericana y que está vigente aún.

La “Amazonia legal” (1953), la fundación de Brasilia (1960), el TCA/OTCA (1978) constituyen los momentos principales de la consolidación de las fronteras del Estado brasileiro. Esta es la llamada “marcha para el oeste”.

La Escuela brasileira de Geopolítica Clásica concibe las Relaciones Internacionales del Estado brasileiro desde la visión del realismo y neorrealismo de las Relaciones Internacionales, donde el Estado soberano constituye el núcleo.

La visión clásica de la Geopolítica brasileira y la orientación realista de sus Relaciones Internacionales siguen vigente en el contexto actual de la Globalización en la llamada “questão amazônica”.

La “Amazonia legal” y la “Pan Amazonia” constituyen una revolución espacial (Raumrevolution) en la estructura geopolítica de la Amazonia según los modelos geopolíticos clásicos de Haushofer, C. Schmitt y Hanslang.

La vigencia del modelo geopolítico clásico y del modelo realista – neorrealista en las Relaciones Internacionales se expresa en la existencia del Estado soberano y su legislación.

La vigencia del modelo geopolítico clásico está presente hoy incluso en los teóricos de la Geopolítica Crítica (neomarxismo), quienes han recepcionado uno de los conceptos fundamentales del pensamiento geopolítico de Haushofer (Lebensraum= Espacio vital): “*espaces vitaux*”⁷⁵.

La propuesta de la Escuela de Geopolítica clásica brasilera, basada en el modelo travassiano, es la salida al océano pacífico (“marcha para u oeste”) y así acceder a la condición de potencia bi oceánica.

75 MAUSSION, Estelle; Lamourex, Marine. Amazonie, comment proteger les espaces vitaux pour l’humanité. En: Lacroix 26/8/2019.

Bibliografía

- AGNEW, John (2005). *Hegemony. The New Shape of Global Power* (Temple University Press).
- ALBUQUERQUE, Edu Silvestre; Freitas, Dyego; Sousa, Fabricio (2014). A Geoestrategia dos Grandes Espaços Mundiais, en *Acta Geografica, Boa Vista*, Ed. Esp. Geografia Política e Geopolítica, pp. 83-102.
- Brasil. Constitución de 1824: “Constituição Política do Imperio do Brasil”, disponible en: <file:///C:/Users/Irojas/Downloads/constituicao-politica-do-imperio-do-brasil-promulgada-pela-car-ta-de-lei-de-25-de-marco-de-1824.pdf>
- BECKER, Berta (2005). Geopolítica da Amazônia, en *Estudos Avanzados* 19 (53, pp. 71-86.
- BETHELL, Leslie (ed.). (2003). *Historia de América Latina*. Vol. 2. (Barcelona, Crítica).
- BETHELL, Leslie (1989). *Brazil. Empire and Republic 1822-1930* (Cambridge University Press).
- BRZEZINSKI, Zbigniew (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos* (Barcelona, Ediciones Paidós).
- BARRIOS, Miguel Ángel (ed.) (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y defensa* (Buenos Aires, Editorial Biblos).
- BRUNOTTE, Ernst; GEBHARDT, Hans (eds.) (2005). *Lexikon der Geographie* (Spektrum Akademischer Verlag).
- BULL, Hedley (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial* (Madrid, Catarata).
- CASTRO de, Therezinha (1998). *Rumo á Amazonia. Problemática Geopolítica*.
- CARVALHO, Leonardo (2002). *Geopolítica & Relações Internacionais* (Curitiba, Juruá Editora).
- CARVAJAL, Patricio (2022). La Geopolítica marítima clásica y la naval revolution contemporánea, *Revista de Marina, Valparaíso*, mayo-junio, vol.139, pp. 35-40.
- CARVAJAL, Patricio (2007). Geopolítica de los entornos y sociedad del riesgo. Una interpretación desde la Geopolítica Crítica. El caso chileno, en *Revista Política y Estrategia* Nº 108, pp. 46-70.
- CARVAJAL, Patricio. *La crisis del Estado moderno. La Staatslehre europea de Martin Luther a Petra Kelly*. Valparaíso, Universidad de Playa Ancha, 2009.
- CARVAJAL, Patricio (2009a). Geopolitics of complex spaces. The American Regional Environment. Te Artic Axis, Amazonian Area, Antartica, en Israel, Ricardo (ed.). *Armed Forces and Society. New challenges end Environments*. International Political Science Association Research Committee 24 (Santiago, CESIM, Chilean Army), pp. 373-378.
- CARVAJAL, Patricio (2009b). Pensamiento Cristiano; Pensamiento Liberal; Pensamiento Marxista; Pensamiento Social, en Barrios, Miguel Ángel (dir.). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica* (Buenos Aires, Biblos)

- CARVAJAL, Patricio (2012a). La Geopolítica marítima de los Almirantes Buzeta, Ghisolfo y Martínez (Valparaíso, Universidad de Playa Ancha).
- CARVAJAL, Patricio (2012b). El discurso geopolítico de Milton Santos como crítica de la globalización, en *Sociedade e Território*, Natal, vol. 24, N°2, pp. 223-234.
- CARRASCO, Juan (1978). El Tratado de Cooperación Amazónica, en *Nueva Sociedad*, n° 37, julio-agosto, pp. 19-25.
- CASSIANO, Ricardo (1940). *Marcha para Oeste* (J. Olympio Editor).
- DUCHHARDT, Heinz; KNIPPING, Franz (eds.). *Handbuch der Geschichte der Internationalen Beziehungen* (Paderborn, Ferdinand Schöningh) 7 vols.
- CHANDLER, David (ed.) (2008). The revival of Carl Schmitt in International Relations. The Lost Refuge of Critical Theorist? *En: Millennium Journal of International Studies*. Vol 37. N° 1, pp. 27-48. Disponible: <http://mil.sagepub.com>
- COHEN, Saul (2009). *Geopolitics. The Geography of International Relations* (London, Rowan & Littlefield Publishers)
- DODDS, Klaus; Atkinson, David (2000). *Geopolitical traditions. A century of geopolitical thought* (London, Routledge).
- DUROSELLE, Jean Baptiste (1998). *Todo imperio perecerá. Teoría de las relaciones Internacionales* (México, Fondo de Cultura Económica).
- GARAY, Cristián; Hernández, Diego (2012). El nuevo estatus internacional de Brasil. Un desafío, en *Revista Política y Estrategia* N° 119, pp. 34-68.
- GARAY, Cristián; PÉREZ, Luis (2014). Brasil, el prestigio y el dilema del poder nuclear, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento. Opinión*.
- GORSKHOV, Sergei (1979). *The sea power of the State* (London, Pergamon Editorial).
- HAUSHOFER, Karl (ed.) (1943, 2012). *Raumüberwindende Mächte* (Paderborn, Sraastro Verlag).
- HAUSHOFER, Karl (1931). *Geopolitik der Pan – Ideen* (Berlin, Zentral-Verlag).
- HAUSHOFER, Karl (1986). *De la Geopolítica* (Paris, Fayard).
- HENRIQUE, Paulo; NUNES, Faria (2016). A organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões trás da sua criação e evolução, en *Revista de Direito Internacional, Brasília*, vol. 13, N° 2. pp. 220-243.
- HON, Muwon (2019). *Die Grossraumtheorie von Carl Schmitt im Vergleich mit der Ostasiatischen Völkerrechtsverständnis* (Berlin, Duncker & Humblot). *Schriften zum Völkerrecht*. Band 236.
- HOOKER, William (ed.) (2009). *Carl Schmitt's International Thought. Order and Orientation* (Cambridge University Press).

- HUNTINGTON, Samuel (1997). El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial (Barcelona, Paidós).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística) (2009). Geografia e Geopolítica. A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Documentos para Disseminação. Memoria Institucional 16.
- KENNAN, Georg (1998). Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995 (México, Fondo de Cultura Económica).
- KISSINGER, Henry (2000). Diplomacia (Mexico. Fondo de Cultura Económica).
- KJELLEN, Rudolf (1916). Die politischen Probleme des Weltkrieges (Berlin, Verlag von B. Teubner).
- KJELLEN, Rudolf (1916). Warum ich es mit Deutschland in diesen Weltkriege halte (Berlin, Verlag Karl Curtius).
- KOSELLECK, Reinhardt (ed.) (1972-1992). Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch -sozialen Sprache in Deutschland (Stutthgart, Klett-Cotta Verlag). 8 vols.
- LACOSTE, Yves (dir) (1995). Dictionnaire de Geopolitique (Paris, Flammarion).
- LACOSTE, Yves (2006). Géopolitique. La longue Histoire. D’Aujourd’hui (Paris, Larousse).
- LANGHANS, Manfred (1932). Geopolitik und Geojurisprudenz (Jena, Frommanschen Buchhandlung).
- LIMA de Medeiros, Rodrigo Augusto (2012). Internacionalização da Amazônia em narrativas e praticas institucionais: Governos da natureza no Brasil e nos EUA (Brasilia, Tese de doutorado, CEPPAC/UnB).
- LÓPEZ, Lorenzo (ed.) (2015). Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión de territorio (Universidad de León).
- LÜDECKE, Cornelia (2019). Militärische und zivile Geographie: Von Carl Ritters Geographie in Berlin bis zu Karl Haushofers Geopolitik un München (Bod-Books on Demand).
- MARQUES, Adriana Aparecida (2007). Amazônia: pensamento e presença militar. Univeridade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciencia Política. Tese apresentada ao Programa de Pos-Graduação do Departamento de Ciencia Política.
- MARTIN, André Roberto; Sampaio, Mônica (2014, 2020). Dicionario dos Geógrafos brasileiros (Rio de Janeiro, Editora 7Letras) 2 vols.
- MAUSSION, Estelle; LAMOUREX, Marine (2019). Amazonie, comment protéger les espaces vitaux pour l’humanité, en: Lacroix 26/08/2019.
- MEIRA Mattos, Carlos (1980). Uma Geopóitica Pan – Amazônica (Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora).

- Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE. Documento para Disseminação. Memoria Institucional 16. Geografia e Geopolítica. A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezihna de Castro (Rio de Janeiro).
- MIJARES, Víctor (2015). Realismo Neoclásico: ¿El retorno de los Estudios Internacionales a la Ciencia Política? *En: Revista de Ciencia Política* Vol. 35, N° 3, pp. 581-603.
- MIYAMOTO, Shiguenoli (2014). Geopolítica, Ciencia Política e Relações Internacionais, en *Acta Geográfica*, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia politica e Geopolítica, pp.11-32.
- MORGENTHAU, Hans (1948). *Politics among Nations. The struggle for power and peace* (New York, Alfred A. Knopf).
- MORIN, Edgard (2005). *Introduction à la pensée complexe* (Paris, Éditions du Seuil).
- NOLTE, Detlef (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis, en: www.giga-hamburg.de/
- PAIVA Toledo, Andre (org.) (2015). *A Amazônia no Direito Internacional* (Belo Horizonte, Arraes Editores).
- RENOUVIN, Pierre; DUROSSELLE, Jean Baptiste (2001). *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales* (México, Fondo de Cultura Económica).
- SCHOLVIN, Sören (2014). Geopolitik in den Internationalen Beziehungen (GIGA FOCUS GLOBAL, 9). Hamburg: GIGA German Institut for Global and Area Studies – Leibniz Institut für Globale und Regionalen Studien. <https://nbn-resolving.org>
- SCHMEOCKEL, Mathias (1994). *Die Grossraumtheorie. Ein Beitrag zur Geschichte der Völkerrechtswissenschaft im Dritten reich, insbesondere der Kriegzeit* (Berlin, Dincker & Humblot). *Schriften zum Völkerrecht*. Nabd 112.
- SKINNER, Quentin (2006). *Visions of Politics. Vol. I. Regarding Method* (Cambridge University Press).
- SPYMAN, Nicolas (1943). *The Geography of the peace*.
- TUATHAIL, Gearóid; DALBY, Simon & ROUTLEDGE, Paul (eds.) (1998). *The geopolitics reader* (New York, Routledge).
- TUAHTAIL, Gearóid (1998). *Rethinking Geopolitics* (London, Routledge).
- TRAVASSOS, Mario (1938). *Projeção Continental do Brasil* (São Paulo, Companhia Editora Nacional).
- VARELLA, Andres Luiz (2018). A Geopolítica da Amazônia no século XXI: o pensamento de Mario Travassos revisitado, en *Rev. Bras.Est.Def.* v.n° 5, pp. 87-114.
- VARGAS, Getulio (1942). *Discurso do Rio amazonas*, en *Nova politica do Brasil*. Vol. VIII.
- VESENTINI, Jose William (1986). *A Capital da Geopolítica* (São Paulo, Editora Atica).

WALSH, Edmund (1946) The mystery of Haushofer, TIME, 16/ 9, pp. 107-120.

WALSH, Edmund (1957). Imperio total. Raíces y Progresos del Comunismo Mundial (Buenos Aires, Editorial Bell).

ZOLO, Danilo (2000). Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial (Barcelona, Paidós).

HUMAN RIGHTS AND THE PROTECTION OF CIVILIANS IN UN PEACE OPERATIONS ∞

GABRIEL GUERRERO*
SYBIL RHODES*

ABSTRACT

As human rights norms increased in importance in the international system, the Protection of Civilians (POC) doctrine became the center of gravity in modern Peace Operations (PO), generating new organizational and structural demands on the United Nations (UN), on other international organizations, and on countries that contribute with troops and police (T/PCC). Can POC be understood as a "graft" onto a broader human rights norm? Has POC doctrine become institutionalized? Has the POC norm "cascaded?" Finally, how can we best observe the POC "cascade" and evaluate its effects on the success of peace missions? This article attempts to answer these questions from the perspective of norm evolution or norm life cycle theory, in dialogue with existing more institutionalist and technical as well as political conversations about the successes and failures of peace missions. Our method is a medium-N study of the evolution of PO mandates and reform processes since 1945. We focus on nine missions and three key reform documents (, (the Brahimi report of 2000, the High Independent Panel Peace Operations [HIPPO] report of 2015 and the Action for Peacekeeping [A4P] Initiative of 2019) and find that POC has followed a path consistent with the "life cycle" approach of international norms. To fully determine the extent to which POC has "cascaded" as an independent norm, we argue that it is essential to pay close attention to the boundaries between the strategic, operational, and tactical levels of peace operations. In particular, actors at the operational level play the crucial role of decodifying POC for forces who implement tactics on the ground.

Key words: Civilians; peace operations; human rights; ONU.

* General de Brigada (R); Mg. en Estudios Internacionales, Universidad del CEMA. Se desempeña como Director de Carrera de la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto y como profesor en la Lic. de RRII y la Maestría de Asuntos Internacionales de la UCEMA. Miembro del Observatorio de Política Exterior de la UCEMA y del consejo directivo del POTI. Universidad del CEMA srhodes@ucema.edu.ar ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4374-6008>

** PhD en Ciencias Políticas, Universidad de Stanford. Es Directora del Departamento de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Universidad del CEMA en Buenos Aires, Argentina. También se desempeña como Presidente del Centro para la Apertura y el Desarrollo en América Latina (CADAL) en la misma ciudad. Es autora de *Social Movements and Free-Market Capitalism in Latin America* (State University of New York Press) y de varios artículos profesionales y capítulos de libros. Universidad del CEMA gguerrero20@ucema.edu.ar ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6797-1926>

∞ Fecha de recepción: 010922 - Fecha de aceptación: 151222.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS CIVILES EN LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

RESUMEN

A medida que las normas de derechos humanos aumentaron en importancia en el sistema internacional, la doctrina de Protección de Civiles ocupó un rol central en las Operaciones de Paz modernas, generando nuevas demandas organizacionales y estructurales en las Naciones Unidas (ONU), en otros organismos internacionales, organizaciones y países que contribuyen con tropas y policías. En este trabajo argumentamos que los debates sobre la efectividad de las operaciones de paz y sobre la política de su despliegue avanzan cuando los analistas prestan mucha atención a las diferencias entre los niveles estratégico, operativo y táctico. Consideramos, en particular, que los actores a nivel operativo juegan el papel crucial de decodificar la doctrina de Protección de Civiles para las fuerzas que implementan tácticas en el terreno. También sostenemos que la atención a los límites entre niveles también puede arrojar luz en los debates sobre la evolución de esta doctrina. Ilustramos nuestros argumentos con un estudio de N medio sobre la evolución de los mandatos de las Operaciones de Paz desde 1945. El estudio incluye diez misiones y tres documentos clave de reforma (el informe Brahimi, el informe de Operaciones de Paz del Panel Independiente Superior [HIPPO] y la Iniciativa de Acción Para el Mantenimiento de la Paz [A4PK]). Destacamos ejemplos de cómo los mandatos se interpretaron operativamente y se decodificaron con fines tácticos, con especial atención a los casos en los que las misiones no tienen el resultado completo esperado con respecto a la doctrina de Protección de Civiles.

Palabras clave: Civiles; operaciones de paz; derechos humanos; ONU.

DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO DE CIVIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

RESUMO

À medida que as normas de direitos humanos ganhavam importância no sistema internacional, a doutrina da Proteção de Civis ocupou um papel central nas Operações de Paz modernas, gerando novas demandas organizacionais e estruturais na Organização das Nações Unidas (ONU), em outras organizações e países que contribuem tropas e policiais. Neste artigo, argumentamos que os debates sobre a eficácia das operações de manutenção da paz e as políticas de seu desdobramento

avançam quando os analistas prestam atenção às diferenças entre os níveis estratégico, operacional e tático. Acreditamos que os atores no nível operacional desempenham o papel crucial de decodificar a doutrina da Proteção de Civis para as forças que implementam táticas no terreno. Defendemos também que a atenção às fronteiras entre os níveis também pode lançar luz sobre os debates sobre a evolução dessa doutrina. Ilustramos nossos argumentos com um estudo da N Medium sobre a evolução dos mandatos de Operações de Paz desde 1945. O estudo inclui dez missões e três documentos-chave de reforma (o relatório Brahimi, o relatório de Operações de Paz do Painel Independente Sênior [HIPPO] e o Peacekeeping Iniciativa de Ação [A4PK]). Destacamos exemplos de como os mandatos foram interpretados e decodificados operacionalmente para fins táticos, com atenção especial aos casos em que as missões não tiveram o resultado completo esperado com relação à doutrina de Proteção de Civis.

Palavras Chave: Civil, operações de paz, direitos humanos, ONU.

Section I. Introduction

The Protection of Civilians (POC) doctrine has occupied a central place among norms and objectives in multilateral peace operations since 1999; indeed, it has become the “moral standard” by which success should be judged¹. POC is a multidimensional doctrine, and its implementation therefore encompasses states and international organizations along with non-state actors and agencies. Although POC is generally supported in international forums, problems at the level of execution have often led to disappointing results. Academic and policy analysts debate whether POC is only about words and dialectics (“cheap talk”) or a norm with ethical and moral roots that is effectively applied to stop barbarism, humanize the conflict, and protect many innocent lives². Much serious work supports the argument POC has made a difference, at least some of the time: for example, POC seems to be more effective against abuses by host government forces than by non-state actors³. The mere fact of UN presence has been shown to deter some violence against civilians⁴. At the same time, others argue that general humanitarian provisions may be overcrowding mission mandates, overloading them like “Christmas trees,” and reducing their overall effectiveness⁵.

- 1 MÜLLER, Tanja R. Protection of civilians mandates and ‘collateral damage’ of UN peacekeeping missions: Histories of refugees from Darfur. **International Peacekeeping**, United Kingdom 27(5): 760-784, August, 2020.
- 2 HULTMAN, Lisa. UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation? **Journal of Peace Operations**, 50(1): 59-71, January, 2013.
- 3 DI SALVATORE, Jessica & RUGGERI, Andrea. The withdrawal of UN peace operations and state capacity: descriptive trends and research challenges. **International Peacekeeping**, United Kingdom 27(1): 12-21, January, 2020.
- 4 *Ibíd.*
- 5 OKSAMYTNA, Kseniya & LUNDGREN, Magnus. Decorating the “Christmas Tree”: The UN security council and the secretariat’s recommendations on peacekeeping mandates. **Global Governance**, 27(2): 226-250, 2021.

This article aims to contribute to understanding of the status of human rights norms in the international system as well as to discussions about the effectiveness of peace operations. Our theoretical contribution is rooted in the paradigm of norm evolution, which is consistent with both constructivist and rationalist approaches to international relations. Specifically, we employ the idea of norm life cycles⁶ to POC. We find that the emergence and institutionalization of POC may be viewed as “grafts” onto a broader human rights movement, and we suggest that the emphasis on the translation from strategy to action can be a useful perspective from which to analyze the “cascade” of POC and other norms in peace operations. Furthermore, study of the interactions between the decision and action levels of peace missions may be useful in order to sort out the negative “Christmas tree” effect and other debates about the effectiveness of POC in mission mandates.

The article is structured as follows. In section I, we present our argument about the life cycle of POC as an international norm and assess how preoccupation with human rights has evolved in UN peacekeeping since 1945. We also draw from the literature on peace operations to outline a periodization of the history of peacekeeping based on the evolution of the POC doctrine and some PO and events as turning points. In section II we discuss the relative importance of POC in nine missions, selected to represent each of the four major periods of peacekeeping. In section III, we assess the extent to which the cases presented correspond to the “life cycle” theory of norm evolution. We suggest that the interactions between the decision and action levels of peace missions have been affected by the ascent of human rights concerns, and especially by the evolution of POC provisions. In section IV, we summarize our conclusions and discuss the implications of our findings to debates about the effectiveness and politics of peace missions and offer some reflections about the study of POC and human rights norms in the current global context.

Section II. Human rights, norm life cycles, and POC

Our study of POC is rooted in the paradigm of the life cycle of norms. Finnemore and Sikkink⁷ defined the stage of norm creation, in which norm entrepreneurs frame a problem. A second stage is institutionalization, which can provide a legal framework, of hard or soft law⁸. Eventually the newly merged norm “cascades,” being accepted and implemented by most actors in the community. Socialization by key actors is an important part of the cascade process⁹.

Norm life-cycle theory is constructivist in its preoccupation with questions of legitimacy and socialization. A key component of constructivist approaches is the idea that norms reflect the ideas of proper behavior for actors of the broader community¹⁰, conduct

6 FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International organization**, United Kingdom 52(4): 887-917, Autumn, 1998.

7 *Ibid.*

8 ABBOTT, Kenneth W., & SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. **International organization**, United Kingdom 54(3): 421-456, Summer, 2000.

9 RISSE, Thomas & Sikkink, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices. In: RISSE, Thomas. *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations*. London, Taylor & Francis Group, 2016.

10 KATZENSTEIN, Peter J. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press, 1996.

that is necessary in order to get along better within the community¹¹. The norm life-cycle paradigm is also consistent with rationalist explanations of behavior, however, in that the concept of “reputation” can be is an explanatory variable in both constructivist and rationalist approaches to international relations, as seen in works such as Tomz’s¹² analysis of sovereign debt repayment.

We join a small emerging literature on peace missions in the constructivist vein. Paris¹³, for example, argues that “global culture” influences the nature of peace missions, for example, by limiting the array of options for policy design that UN officials will consider. The larger part of analysis of peace operations is typically more oriented toward technical debates about relative success and failure of operations and practical policy recommendations to make them more effective. A related preoccupation concerns the difficulties involved in building political consensus for peace operations, particularly in the UN Security Council. In spite of the difficulties, Coleman and Williams¹⁴ argue that peace operations are unlikely to disappear, but they will evolve in response to the changing interests and preferences of powerful states in the international community. We believe a dialogue that bridges constructivist and rationalist analysis can be useful both for improving peace operations and for understanding the role of human rights in global governance.

How did POC emerge? How institutionalized is it in peace operations? Has there been a cascade of POC as a norm? Is this cascade continuing, and likely to deepen? How can we determine whether and when the POC doctrine has cascaded as a unique norm, and whether and how it influences PO actors? Finally, how can we evaluate if the norm is making a difference in peace operations?

To approach these questions, we draw from Gilles’s¹⁵ exploration of the Extractive Industries Transparency Initiative, which illustrates how “reputational utility” is a force that drives the emergence of a new norm. Just as, in Gilles’s work, corporate and political leaders cared to be seen as embodying the values of “good governance,” we argue that actors in the global security community, particularly the United Nations, want to be seen as respectful and protective of human rights. Incorporating POC as a norm met the need of key actors in the UN system to react to horrors and to feel a part of the human rights movement. Particularly, “periods of intense scrutiny” lead to decisions to accept or push a new

11 MARCH, James & OLSEN, Johan. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, United Kingdom 52(4): 943–969, Autumn, 1998. SHANNON, Vaughn P. Norms are What States Make of Them: The Political Psychology of Norm Violation. **International Studies Quarterly**, 44(2): 293–316, June, 2000.

12 TOMZ, Michael. Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries. Princeton, Princeton University Press, 2007.

13 PARIS, Roland. Peacekeeping and the constraints of global culture. **European Journal of International Relations**, 9(3): 441-473, September, 2003.

14 COLEMAN, Katharina P. & WILLIAMS, Paul D. Peace operations are what states make of them: Why future evolution is more likely than extinction. **Contemporary Security Policy**, United Kingdom 42(2): 241-255, February, 2021.

15 GILLIES, Alexandra. Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm. **International Studies Quarterly**, 54(1): 103-126, March, 2010.

norm toward “legalization”¹⁶. In the case of POC, we note, these periods occurred after key failures, especially the 1994 Rwanda genocide. POC emerged relatively quickly, and is now an institutionalized legal doctrine, observable in UN-issued documents.

Grafting onto pre-existing movements produces resources, such as “language, legitimacy, and allies”¹⁷; thus, norms advance by grafting onto existing norms. Both the grafting and institutionalizing processes may be helped along by alliances across diverse multilateral organizations, universities, and civil society organizations that Karlsrud¹⁸ calls “linked ecologies.” In the case of POC, these resources include the entirety of the global human rights movement, which in turn rests on a strong foundation of “meta norms” accepted by nearly everyone¹⁹.

Demonstrating that norms have cascaded, and more broadly, that they work as “norm entrepreneurs” intended, presents numerous challenges. In the broader scholarly discussions of human rights, scholars who use different methods have reached different conclusions about the impact of the ascendance of human rights norms in the international system. Those who employ case studies and other qualitative methods have identified the evolution and internalization of norms. Some who used quantitative methods paint a bleaker picture, showing that state leaders participate in the international human rights regime often do so instrumentally. Some have asked whether the international human rights regime exists primarily to legitimate power structures and/or allow participants to feel virtuous (Hafner-Burton).

A version of this broader debate is present in work dedicated specifically to Peace Operations, for example, in the “cheap talk” and “Christmas trees” debates. It is not obvious whether more complex mandates, which constitute evidence the POC norm has institutionalized, help the POC norm diffuse through the operational and tactical levels. To begin to evaluate these questions, it is helpful to have a clearer view of the life cycle of the POC norm.

We suggest that in order to analyze the evolution of POC in PO it is helpful to divide the history of PO into smaller periods. In the next section, we present a periodization punctuated by key reform documents.

Section II. The historical trajectory of POC across four cycles of peace operations and reforms

16 GILLIES. *Ibid.* GOLDSTEIN, Judith, KAHLER, Miles, KEOHANE, Robert O. & SLAUGHTER, Anne-Marie. Introduction: Legalization and world politics. **International organization**, United Kingdom 54(3): 385-399, June, 2000.

17 GILLIES. March 2010. *Loc. Cit.*

18 KARLSRUD, John. Norm change in international relations: Linked ecologies in UN peacekeeping operations. United Kingdom, Routledge, 2015.

19 KECK, Margaret E. & SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. United States: Cornell University Press, 1998.

The history of peacekeeping may be categorized into periods according to historical facts and three key reforming documents, the Brahimi report²⁰, the HIPPO report²¹ and Action for Peacekeeping (A4P)²². We refer to a first phase from 1945 to 1990 as “Foundational;” the second phase, that lasted from 1991-2000, which we call “Expansion and Collapse,” and the years 2001-2014 a “Reform” phase. We call the period dating from 2015 through the present “Resilience.”

First Phase: Foundational, 1945 – 1990

The foundational phase was when Peace-Keeping Operations emerged as a tool for implementing Chapter VI and Chapter VII of the UN charter.²³ The main idea in the earliest years was to stop the escalation of conflicts between states so as not repeat the failure of the League of Nations. A mechanism was necessary to keep the parties in conflict separated while the dispute was resolved diplomatically, seeking at least to silence the weapons and freeze the escalation of the crisis and the internationalization of the conflict. For the first 45 years of UN history, thus, a core trinitarian concept of a peace operation predominated: Consent (of the receiving state or host nation), Neutrality (of the UN forces) and the Use of Force only in self-defense. Thus, from the late 1940s to the late 1980s, the specific objectives of the UN tended to monitor the ceasefire, control demilitarized zones, and build trust between the parties involved to achieve some progress in conflict resolution²⁴. The ascension of human rights in the UN system, which began with the 1948 Declaration of Universal Human Rights, may be said to have been part of the backdrop for PO but human rights were not specifically incorporated into mandates. PO in this stage were framed and seriously restricted by the Cold War in a bipolar world that fundamentally limited the Security Council.

All three POs in the Foundational period had relatively weak and ambiguous mandates, which did not specifically consider the protection of civilians. UNEF included the specific task of returning to the original status quo. UNTSO and UNMOGIP were specific in forbidding the use of force to achieve the mandate, allowing it only in limited case of self-defense of the UN forces. UNEF expanded the use of force slightly. The tasks of the POs were unidimensional, i.e., there was very little attempt to involve the PO in political or social reconstruction.

Second Phase: Expansion and Collapse, 1991 - 1999

When the Cold War ended, the system of mutual vetoes of UNSC actions was also brought to a halt, allowing for freer conduction of PO. Between 1988 and 1993, the United Nations conducted more peace operations than in its entire forty-year history, opening 22 new missions between 1988 and 1993. This *expansion overextended the capacities* of both internal leadership of the UNHQ, as well as its capacity in the field, given that it faced a new scenario of intra-state conflicts and civil wars, with the same planning, leadership, and

20 UN. Brahimi Report A/55/305 - S/2000/809. New York Cambridge, Polity Press, 2000.

21 HIPPO. High level independent Panel on United Nations Peace Operations. New York, 2015.

22 UN. A4P. New York, 2018.

23 DE CONING, Cedric y MATEJA, Peter. United Nations Peace Operations in a changing global order. Palgrave: Macmillan, 2019.

24 KOOPS, Joachim, MACQUEEN, Norrie, TARDY, Thierry & WILLIAMS, Paul D. The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations. United Kingdom: Oxford Handbooks, 2015, p.3.

support structure with which it had acted in the Cold War scenarios. Furthermore, peace operations during this period were still guided by the culture of “impartiality” (Bellamy), which limited the ability to respond to violations of human rights. Humanitarian agencies such as ICRC, UNHCR, UNICEF, OCHA, IRC, WFP, and Save the Children began voicing their concern for civilians during missions, a call that challenged all three corners of the foundation trinity²⁵.

These problems, and widely publicized human rights violations in UNSOM I and II in Somalia, 1992 - 1993, UNAMIR in Rwanda, 1993 - 1994, UNPROFOR, 1992 -1995, (more precisely in the Safe Area Srebrenica), led to what we call collapse. Kofi Annan, who became Secretary General in 1997, previously served as USGDPKO (head of the PO department of UNNYHQ), and therefore had experienced firsthand the operations in Rwanda, Somalia and Bosnia that cost hundreds of thousands of lives, and consequently was willing to work so that these tragedies for humanity never happen again²⁶. It seemed that the nature of conflict was changing, leading to more crisis situations with great danger posed to civilians. In addition to a need for greater agility, there was more questioning of the idea of sovereignty and no intervention in cases in which governments violated the human rights of their own citizens. In 1999 four missions involving use of force and POC were opened: East Timor, Democratic Republic of the Congo, Sierra Leona, and Kosovo²⁷.

In September 1999, the UN issued the UNSC Resolution 1265, explicitly invoking the Protection of Civilians in the UNAMSIL mission (UN Assistance Mission in Sierra Leone), authorizing the use of force not just for self-defense but also in defense of the mandate. This resolution was a key document marking the future path of peace operations leading to profound reforms.

Third Phase: Reformist, 2000 - 2015

In 2000, the Brahimi Report, aimed at the Secretary General and the contributing states, underlined the importance of POC as a main task for all peace operations, and furthermore argued that POC justified the use of force to protect civilians, stating that “peacekeepers should have the ability to silence the weapons of the sources of the attacks against UN troops and the civilians under their charge to protect”²⁸. The concern with impartiality had changed into a specific commitment to POC. During this period, POC was gradually incorporated into most mission mandates²⁹.

The most significant change after the peace operations system being overstretched and the collapse triggered by the three mentioned shattering missions, is that the operations began towards the end of the 90s to conform to multidimensional attempts, encompassing tasks such as elections, rule of law, human rights violations, and much more complex desired end states. These objectives were seen in the missions in El Salvador, Angola, Mozambique, Western Sahara, and Cambodia among others.³⁰

25 BELLAMY, Alex J & WILLIAMS, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. New York, Wiley, 2021.

26 ANNAN, Kofi. *Interventions: A Life in War and Peace*. New York, The Penguin Press, 2012. Pp. 39, 47, 60.

27 BELLAMY & WILLIAMS. *Op. Cit.* p. 122.

28 UN. 2000. *Op. Cit.* p. 49.

29 BELLAMY & WILLIAMS. *Loc. Cit.*

30 DE CONING. “*et al*”. *Loc. Cit.*

The incorporation of POC into mandates was accelerated by the international commitment to the responsibility to protect (R2P) at the 2005 world summit which effectively removed the Consent requirement from the trinity.³¹ The following SGONU Ban Ki Moon, in 2009 implemented the R2P declaration, deepening and sponsoring the concept. Piiparinen argues that the “interventionist turn,” best represented by R2P, is the result of broad human rights norms that influence senior UN officials. These norms have also led to the incorporation of state building into peace missions.³² Piiparine also notes that state building alone soon turned into regime change and war for state building. Thus, the R2P doctrine was severely questioned after the problems associated with the 2011 intervention in Libya³³, but the legitimacy and importance of POC as a separate norm seemingly has not diminished. If anything, political debates about the responsibility to Protect (R2P) are an acknowledgement of the institutionalization of POC, and reflect not disagreement about the norm per se, but rather about how to best implement it.

The first seven years of SG Ban Ki Moon’s tenure (2007 – 2016) were characterized by implementation of the Brahimi recommendations. Because of the rapid change and new demands, Moon called for another panel of experts. The new debate, in which many NGOs and civil society actors participated, emphasized that the stabilization and POC over and above national building. The upshot was the specific authorization to use offensive force to neutralize specific actors and stabilize the situation³⁴.

The HIPPO report of 2014 also emphasized prevention and urged the UNSC to issue more context-specific mandates. It urged greater efficiency and better coordination in regional and national contributors. The report cautioned that POC is a central obligation of the UN, but care must be taken not to overestimate its capacity to deliver protection to local populations. The HIPPO report also emphasized the importance of preventing sexual exploitation and abuse and reaffirmed the need for accountability of UN members.

Fourth Phase: Resilience, 2015 - 2020

Since 2015 the importance of POC in mandates remains robust, but at the strategic level the question of under what conditions the international community should intervene remains complicated. Furthermore, there have been changes in the composition of PO. Also, regional organizations have become more prominent in peace operations. The European Union (EU), NATO, the African Union (AU) and ECOWAS are among the most active in the 46 conflicts with a developing peace operation.

31 UNITED NATIONS. Responsibility to protect. World Summit Outcome Document, 2005, paragraphs 138-139.

32 PARIS, Roland y SISK, Timothy. The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations. Routledge, 2009, p 7.

33 KUPERMAN, Alan. Did the R2P Foster Violence in Libya? **Genocide Studies and Prevention: An International Journal**, 13(2): 7, June, 2019.

34 ANDERSEN, Louise Riis. The HIPPO in the room: The pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. **International Affairs**, London 94(2): 343-361, February, 2018.

MINUSMA and MONUSCO showed the change in the nature of peace operations, and the challenges that these new changed peace operations face, as we discuss further below. Meanwhile, UNSG Antonio Guterres called for a commitment to peacekeeping, emphasizing that the strategic level should coordinate better with the operational and tactical levels. More than 150 states and four regional organizations approved a new plan in 2018, the Action for Peacekeeping (A4P). Its objectives included better capacity for POC as well as improvements in the security of peacekeepers, and the suggestion of even more multi-dimensional emphasis.

There is also an evaluation by the Force Commander/Police Commissioner on the ground to determine the real capacity that forces have to protect. This meant that some entire contingents had to be removed, something unprecedented in UN history. The development of the Peace Capability Readiness System (PCRS), in development since the 2019, is important for this capacity.

In the next section, we turn our attention to specific peace operations in order to explore how POC has manifested in different mandates over the course of its evolution.

Section IV. A study of POC in nine peace missions

We analyze nine peace operations, including several from each of the historical periods discussed above. Specifically, we explore how human rights concerns generally and POC doctrine specifically merged and translate into changes to mandates, the assigned forces and means, instructions regarding the use of the force, the protection of the force and the desired end state of each PO.

We first look at three missions initiated during the first phase, the Foundational period. (1948 -1990)

UNTSO (United Nation Truce Supervision Organization: 1948- present)

UNTSO was the first peace operation in UN history. Analyzing its mandate, we see that the clear intention to achieve a cease fire and separation of the parties, and also a simplification of the problem. There was an attempt to freeze the situation, but the document contemplates the possible use of force only with respect to Chapter VII of the UN charter. The mandate is not robust, but very general, mentioning tasks such as controlling mobilization and armaments purchase³⁵

The states that contributed troops were Sweden, France, the US, Belgium, Canada, Denmark, New Zealand, and Norway. In 1973 the USSR joined. Thus, there was no regional criterion, and these states played a key role³⁶.

There was no contemplation of use of force to implement the mandate. There is no mention of the protection of civilians in the mandate or the force composition assigned to UNTSO. There was no mention of refugees or of displaced populations.

35 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 50, 29 May 1948, Sections 3. and 4

36 KOOPS. "et. al". Loc. Cit.

Many civilian lives were lost. For example, in 1978 a Palestinian commando infiltrated the mission north of Tel Aviv, killing 38 Israeli civilians and a police officer and wounding 71 more), with no response by the international authorities.

The desired final state in UNTSO between 1948 and 1956 was a lasting peace via mediation and the signing of new agreements. However, violence between the involved states and armed groups have been a destabilizing element up to the present day.

UNMOGIP (United Nation Military Observer Group in India - Pakistan / 1948 -present)

The use of term “Military” in the title of this mission is representative of the missions during the Foundational Period. The mandate established that the task was observation, monitoring, and mediation for the Karachi agreement, in order to achieve peaceful dispute resolution. The mandate was weak and diffuse, with no attempt to resolve the root issues of the conflict³⁷

Initially it assigned three observers to monitor the Ceasefire Line. Eventually the number increased to 40, but it was completely insufficient but even so helped achieve a “tenuous ceasefire³⁸”.

Armed troops were not assigned. In the words of the SGONU in 1971 before the UNSC, speaking about the Chief Military Observer: “He is doing all that he can”.

The focus was on silencing the guns and demilitarizing the zone, but there was no mention of the civilians affected by the conflict. Between 1948 and 1990 thousands of civilians died as a result of the conflict.

The desired final status was demilitarization of the zone and a plebiscite to decide the destiny of Kashmir. This status has never been achieved, in part because of the weak mandate, and because India declined to give consent to UNMOGIP in 1971.

UNEF I (United Nations Emergency Force (1956 – 1967)

The crisis that erupted when Egypt annexed the Suez Canal put the ideas of use of force and right to intervene to the test. Canada’s Foreign Minister Lester Pearson described the UNEF as a “true international peace force with police power.” This was the first armed force in an international coalition with a UN mandate. However, it suffered from the limitation of not being launched by the UNSC³⁹.

The mandate contained six resolutions and was three pages long, leaving the details to be articulated by the SGONU. These missions marked what would become a common problem: the lack of consistency between the assigned task and the assigned means, which would be emphasized by the SRS (Special Representative of the Secretary General) and the FC (Force Commander). In 1967 the Six Day War broke out following the removal of the UNEF I forces.

37 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 91, 1951.

38 KOOPS. “*et. al*”. Op. Cit. p. 139.

39 FINDLAY, Trevor. *The Use of Force*. New York, Oxford University Press, 2002.

We now turn to the second phase.

Second Phase: Expansion and Collapse period, 1991 - 1999

UNOSOM I, UNITAF, UNOSOM II (Operations in Somalia, 1992-1995)

The Somalia mission was viewed as the beginning of a new world order, with a renewed humanitarian vocation. ONUSOM I, (UN Mission in Somalia I) was begun in 1992 to alleviate a humanitarian catastrophe, to save 5 million people in danger of starving in the context of famine, when most international aid was captured by warlords.

When the 50 MILOBS and 500 troops assigned to UNOSOM I were unable to provide access to humanitarian relief, the US led a non-UN mission, UNITAF (Unified Task Force), with the codename "Restore Hope." UNITAF, was replaced in May 1993 by UNOSOM II (a purely UN mission). Now with a more robust mission and jurisdiction over all Somali territory.

This was the first experience with a peace operation with a purely humanitarian strategy, and also the first to respond to what became known as the "failed state" category of civil wars.

The combined efforts of the Somalia missions were reactive, not preventative, moving from Chapter VI to VII, with more troops, use of force, and broader scope. But the main problem was there was no peace to keep, and the resources did not permit the imposition of peace. There was also confusion over conflicting versions of the Rules of Engagement.

The negative publicity from the Battle of Mogadishu led to greater reticence to deploy troops on humanitarian missions.

The three missions in Somalia evolved in character, from exclusively humanitarian to stabilization. The mandates included the task of strengthening political processes. There were provisions for humanitarian relief, elections, and reconstruction of police forces. POC was included as a key element but is not specifically mentioned in the mandates. In these missions there was a gradual evolution of the use of force toward the rules of engagement (ROE).

ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique; oct 1992- dic 1994)

The mandate for the operation in Mozambique was similar to previous mandates, with general and ambiguous tasks. For example, with regard to demobilizing 90000 combatants after fourteen years conflict, it merely said:

"Calls upon the Government of Mozambique and the Resistencia Nacional Mozambicana to finalize, in close coordination with the interim Special Representative, as soon as possible organizational and logistical preparations for the demobilization process".

This type of mandate put all responsibility for deciding the how on the SGONU in New York. In other words, the strategic level did not put the operational and tactical levels in the best conditions for achieving the mission.

ONUMOZ was begun shortly after the failures of the mission in Angola (indeed, much of the same equipment used in the latter was used in Mozambique). At the same time, ONUSAM II and UNAMIR (Rwanda) were already being planned. Thus, the UN was critically short on resources.

POC was not mentioned in the mandate however, ONUMOZ achieved some level of success, a success which was not appreciated given the failures of UNAMIR. In ONUMOZ, civilians were protected by the ceasefire, the removal of mines, and the opening of channels for humanitarian aid.

It was a successful mission at a point when the UN was at the limits of its capacity⁴⁰. One important reason is the overall capacity of the Mozambique state, which meant the nature of the conflict was different from a civil war in the context of a failed state. The final desired state was achieved when Mozambique held elections on October 13th, 1994. Close to 80000 ex combatants were demobilized, and the mission was ended in 1995.

UNAMIR (United Nations Assistance Mission in Rwanda; oct 1993 – may 1994)

UNAMIR marks an inflection point in the history of peace operations, as it can be interpreted as a chain of errors culminating in the deaths of 800000 Rwandans. UNAMIR was tasked with limited humanitarian coordination, including monitoring, investigating, and informing about human rights violations. Most of the force was removed at the height of the humanitarian crisis, with tragic results.

This mission included 2217 troops and 331 MILOBS, but which were reduced to 270 by the genocide in May. The LTG R Dallaire transmitted warnings that were ignored at UN Headquarters⁴¹.

UNAMIR I's mandate included the following tasks: contribute to the security of the capital city Kigali, monitor, and observe a ceasefire and create a demilitarized zone, monitor the repatriation of 1 million Rwandans, assist with humanitarian aid, monitor the security situation until a transition government transferred authority via elections. However, there was also tremendous pressure on the mission to reduce costs.

There was little political will to provide protection in light of an advancing threat, and the desired final status of UNAMIR was not achieved. Belgium and France removed their troops. However, LTG Dallaire and his small force prevented some deaths, and indeed, Dallaire refused to completely end the mission when asked to do so.

After the genocide, there was pressure to recognize that the protection of lives was the most important objective.

40 HULTMAN, Lisa, KATHMAN, Jacob & SHANNON, Megan. Beyond keeping peace: United Nations effectiveness in the midst of fighting. **American Political Science Review**, United States 108(4): 737-753, November, 2014.

41 KOOPS. "et. al". Op. Cit. p. 467.

UNAMSIL (United Nations Assistance Mission in Sierra Leona; Oct 1999 – Dec 2005)

The UNAMSIL mission incorporated a new doctrine, the Protection of Civilians, illustrated in Point 14 of its mandate:

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, decides that in the discharge of its mandate UNAMSIL may take the necessary action to ensure the security and freedom of movement of its personnel and, within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence, taking into account the responsibilities of the Government of Sierra Leone and ECOMOG.

This mandate also considers aspects of peacebuilding, contemplating the support to the police and armed forces of Sierra Leona.

UNSG Kofi Annan needed a consolidated force to prevent a new genocide. The intervention of a British contingent was able to achieve this, which then served as an example upon which to build the idea of Lead Nation. The idea was a state with the capacity to carry out a mission, but also one with cultural and other ties to the affected area, in order to build a more complete and lasting peace. Thus, was born the Hybrid Mission.

Kofi Annan commented that “Given the unique history of UNAMSIL I cannot but feel a deep sense of satisfaction as I submit this last report on then Mission”. The mission recovery from the 2000 ordeal offers a wealth lesson for current and future peace operations.”⁴²

UNAMSIL meant that POC had arrived to stay, and it would become doctrine.

MINUSMA (Mission des Nations Unies pour la stabilisation du MALI - 2016)

MINUSMA reflected some of the lessons learned post BRAHIMI and in the process of the HIPPO report. The first stabilization reaction was regional, involving the African Union and ECOWAS. The Lead Nation or Lead Operation plan was implemented, with France at the head, but under the concept of Interim Force, in other words, to stabilize and then leave.

MINUSMA is one of the most complex peace operations in UN history⁴³.

POC is central in the mandate even with authorities in transition in the government. The mission was multidimensional, integrated, meaning it had various actors. The Use of Force in defense of the mandate is permitted.

It is hybrid, with French forces and also intermission with UNMIL, UNOCI, G5 Shael, and with US and AU support. The countries with the largest contributing forces are Bangladesh, Chad, and Senegal. Eight of the top ten are African countries.

The UN forces became targets because they defended the population of Mali. The peacekeepers have suffered direct attacks. Eventually the Santos Cruz report called for better protection of the peace force.

42 Ibid.

43 Ibid. p. 855.

MONUSCO (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo) - 2016)

Monusco represents the new concept of use of force, POC and protection of the force. It is also a hybrid mission, using regional organizations, with R2P in force.

The civilian population received the brunt of attacks by the opposing forces in the conflict, especially in North Kivu, which is why POC is the central task of the mandate.

The mandate is very broad and ambitious. The desired end state is multidimensional, referring to stabilization, elections, rule of law, security sector reform, economic development, support for child soldiers, the end of arms traffic, traffic in persons, and illegal diamond trade. The size of the DRC (2,345,000 square kilometers and 80 million inhabitants) complicated things further.

A unique feature is the creation of the Force Intervention Brigade, which acts specifically in the zone, with specific ROE (Rules of engagement), in coexistence with the UN and different normative. Just as happened in Sierra Leon with British troops.

If anything has been constant in MONUSCO it is POC. The mandate not only states that “The protection of civilians must take priority in decisions take regarding the use of resources,” it adds that “The protection of civilians must have priority in decision-making in the use of available resources and capacities.” Additionally, “authorizes the use of all necessary means to carry out this protection”.⁴⁴

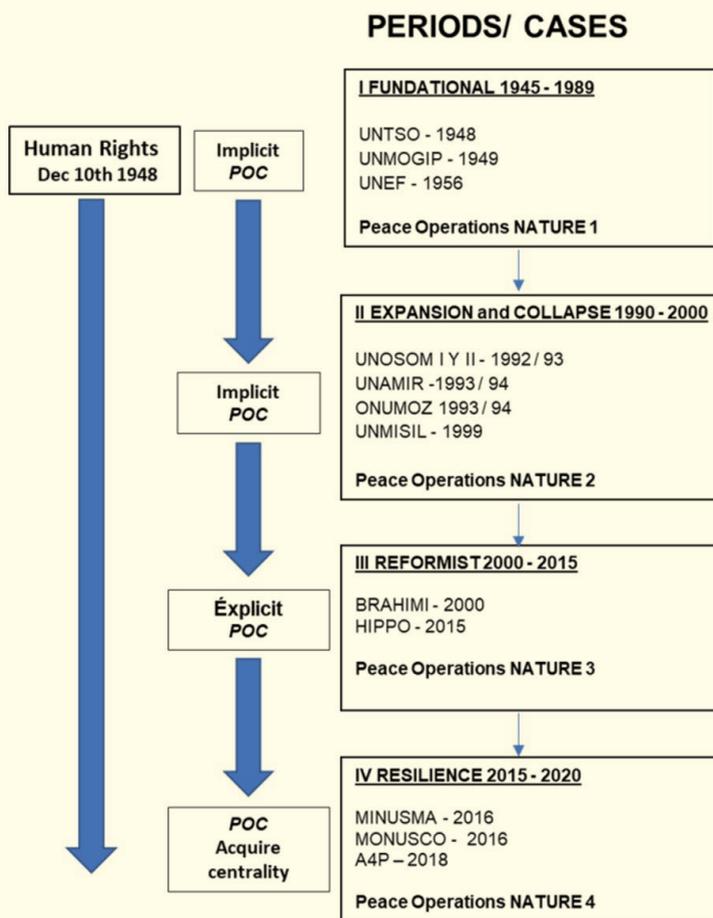
The fall of the city of Goma into the hands of the M23 movement presented a special challenge. The UN stated that the AFDRC (Armed Forces of DRC), should have resisted, with MONUSCO support. As this incident demonstrates, coordination between the strategic, operational, and tactical levels leaves much to be desired.

Figure 1 below synthesizes the arguments we have presented about the evolution of POC in missions and three key documents.

The complex mandates and diversity of peacekeeping actors, as well as new ideas about the desired end state of missions, make translation of POC into the operational level especially difficult, as we discuss in the following section.

44 KOOPS. “*et. al*”. Op. Cit. p. 805.

FIG. 1 THE EVOLUTION OF POC IN UN PEACE MISSIONS SINCE 1945



Source: own author compilation base don the UN information.

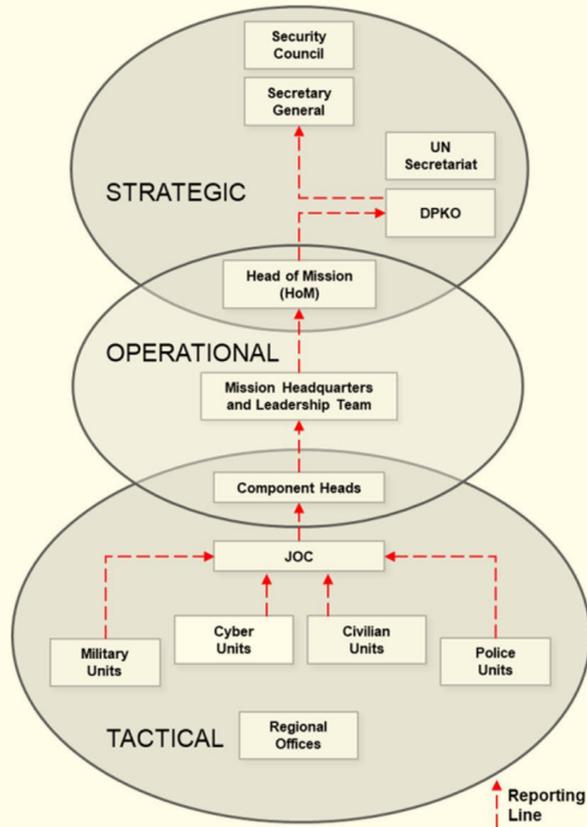
Section V. POC and interactions between the decision and action levels of peace missions

When we are exploring the effectiveness of peace operations and the consequences of POC on the ground, it is important to distinguish among levels where strategic decisions are taken and levels where they are executed, bearing in mind that the lines are frequently blurry.

Figure 2 depicts the authority and command and control structure in multi-dimensional UN peace operations. The strategic level issues the mandates and the main purpose for this document, is to provide *strategic direction* for the operational level; therefore, we cannot expect an incredibly detailed task list or how to do and perform in the given mission. What is extremely important for the strategic level is the delivery of all necessary means

in relation to the given mission for the operational level. The main task for the operational level is to decode the task given for the tactical level in efficient operations. An especially crucial aspect of this codification is the link between POC and the use of force.

FIG. 2 STRATEGIC, OPERATIONAL, AND TACTICAL LEVEL INTERACTION



Source: United Nations Peacekeeping Operations. Principles and guidelines, 2008.

Mandates have tended to be broad, allowing for all necessary means to protect civilians. Some missions are specifically authorized to use all necessary means and others are allowed to be “robust.”

The increasing complexity of mandates means that their interpretation became a more important, and more discretionary, task for officials or commanders at the operational level. As UN Mission Leaders training and guidelines puts it, “mandates can be seen either as upper limit or bottoms. Conservative, risk-averse UN officials or commanders restrained by their personality or home governments, will understand, and see the mandate as a ceiling. By contrast, creative and willing UN officials or commanders will take a leadership role by interpreting the mandate as a floor, defining it operationally and using all their capabilities to implement the spirit, not just the word, of the mandate interpreting and delivering this to the tactical level.” Troops at the tactical level may likewise interpret official

commands differently depending on how their superiors at the operational level decodify or translate mandates for them, and on their previous training and preparation.

Broader mandates have many unintended consequences. For example, they may mean peace mission forces are seen as less impartial, making them targets⁴⁵. They also may generate unmet expectations and lead to refugee flows⁴⁶. Such consequences can also affect the interpretation and translation work of those who work at the operational level of peace missions.

To understand the extent to which POC has cascaded as a norm, it is crucial to develop clearer scholarly understanding of the interactions between the levels of peacekeeping.

Section VI. Conclusions

In this paper we have argued that POC is a norm that has successfully grafted onto the broader human rights norms, to become and become legalized into international peacekeeping institutions. Our central observation is that POC has become the unifying norm for nearly all peace operations. In order to confirm the norm has cascaded fully, however, it is important to explore the interactions between strategic and, especially between the operational and tactical levels.

UN peacekeeping has a mixed record of effectiveness. Overloaded missions may contribute to some problems, but our review suggests that the rise of POC is not the reason. Rather, the main reasons are likely linked to confusion over how best to achieve, and provide the resources for, the achievement of POC. We are still at an uneasy equilibrium, in which there is agreement on the POC norm but not the means, and in which there is still little consensus about R2P.

As scholars such as Sandholz & Stiles⁴⁷ remind us, international norms undergo constant evolution through a logic of argumentation and debate, in which memory will bias actors toward the lessons of relatively recent experience. According to this logic, the experience of the next few years will be crucial for the continued evolution of POC as the unifying norm for peacekeeping.

45 PIIPARINEN, Touko. The interventionist turn of UN peacekeeping: New Western politics of protection or bureaucratic mission creep? *Journal of Human Rights*, United Kingdom 15(1): 98-125, September, 2016.

46 MÜLLER. Loc. cit.

47 SANDHOLTZ, Wayne & STILES, Kendall W. *International norms and cycles of change*. United Kingdom, Oxford University Press, 2009.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- ABBOTT, Kenneth W., & SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. **International organization**, United Kingdom 54(3): 421-456, Summer, 2000.
- ANDERSEN, Louise Riis. The HIPPO in the room: The pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. **International Affairs**, London 94(2): 343-361, february, 2018.
- ANNAN, Kofi. *Interventions: A Life in War and Peace*. New York, The Penguin Press, 2012.
- BELLAMY, Alex J & WILLIAMS, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. New York, Wiley, 2021.
- COLEMAN, Katharina P. & WILLIAMS, Paul D. Peace operations are what states make of them: Why future evolution is more likely than extinction. **Contemporary Security Policy**, United Kingdom 42(2): 241-255, february, 2021.
- CRUZ, Carlos Alberto. *Improving Security of United Nations Peacekeepers*. New York, UNSG, 2017.
- DE CONING, Cedric y MATEJA, Peter. *United Nations Peace Operations in a changing global order*. Palgrave: Macmillan, 2019.
- DI SALVATORE, Jessica & RUGGERI, Andrea. The withdrawal of UN peace operations and state capacity: descriptive trends and research challenges. **International Peacekeeping**, United Kingdom 27(1): 12-21, january, 2020.
- FINDLAY, Trevor. *The Use of Force*. New York, Oxford University Press, 2002.
- FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International organization**, United Kingdom 52(4): 887-917, Autumn, 1998.
- GILLIES, Alexandra. Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm. **International Studies Quarterly**, 54(1): 103-126, march, 2010.
- GOLDSTEIN, Judith, KAHLER, Miles, KEOHANE, Robert O. & SLAUGHTER, Anne-Marie. Introduction: Legalization and world politics. **International organization**, United Kingdom 54(3): 385-399, june, 2000.
- HIPPO. High level independent Panel on United Nations Peace Operations. New York, 2015.
- HULTMAN, Lisa, KATHMAN, Jacob & SHANNON, Megan. Beyond keeping peace: United Nations effectiveness in the midst of fighting. **American Political Science Review**, United States 108(4): 737-753, november, 2014.
- HULTMAN, Lisa. UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation? **Journal of Peace Operations**, 50(1): 59-71, January, 2013.
- Information Management Unit / DPPA – DPO. *A4P Highlights of Key Achievements*. New York, 2019.

- KARLSRUD, John. Norm change in international relations: Linked ecologies in UN peacekeeping operations. United Kingdom, Routledge, 2015.
- KATZENSTEIN, Peter J. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. The Culture of National Security. New York: Columbia University Press, 1996.
- KECK, Margaret E. & SIKKINK, Kathryn. Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics. United States: Cornell University Press, 1998.
- KOOPS, Joachim, MACQUEEN, Norrie, TARDY, Thierry & WILLIAMS, Paul D. The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations. United Kingdom: Oxford Handbooks, 2015.
- KUPERMAN, Alan. Did the R2P Foster Violence in Libya? **Genocide Studies and Prevention: An International Journal**, 13(2): 7, June, 2019.
- MARCH, James & OLSEN, Johan. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, United Kingdom 52(4): 943–969, Autumn, 1998.
- MÜLLER, Tanja R. Protection of civilians mandates and ‘collateral damage’ of UN peacekeeping missions: Histories of refugees from Darfur. **International Peacekeeping**, United Kingdom 27(5): 760-784, August, 2020.
- NYSTRÖM, Dag. The UN Mission in Congo and The Basic Principles of PK. Thesis (Public International Law). Stockholm, Sweden, Stockholm University, Faculty of Law, 2015.
- OAKLEY, Robert B. & HIRSCH, John L. Somalia and Operation Restore Hope: reflections on peacemaking and peacekeeping. Washington D.C.: US Institute of Peace Press, 1995.
- OKSAMYTNA, Kseniya & LUNDGREN, Magnus. Decorating the “Christmas Tree”: The UN security council and the secretariat’s recommendations on peacekeeping mandates. **Global Governance**, 27(2): 226-250, 2021.
- PARIS, Roland. Peacekeeping and the constraints of global culture. **European Journal of International Relations**, 9(3): 441-473, September, 2003.
- PIIPARINEN, Touko. The interventionist turn of UN peacekeeping: New Western politics of protection or bureaucratic mission creep? **Journal of Human Rights**, United Kingdom 15(1): 98-125, September, 2016.
- RISSE, Thomas & Sikkink, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices. In: RISSE, Thomas. Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations. London, Taylor & Francis Group, 2016.
- SANDHOLTZ, Wayne & STILES, Kendall W. International norms and cycles of change. United Kingdom, Oxford University Press, 2009.
- SHANNON, Vaughn P. Norms are What States Make of Them: The Political Psychology of Norm Violation. **International Studies Quarterly**, 44(2): 293–316, June, 2000.

- SIPRI. Yearbook 2016. Stockholm, Oxford University Press, 2016.
- TARDY, Thierry. Global Responsibility to Protect. **Brill NIJHOFF**, 4: 424–448, 2012.
- TOMZ, Michael. Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries. Princeton, Princeton University Press, 2007.
- UN. Brahimi Report A/55/305 - S/2000/809. New York Cambridge, Polity Press, 2000.
- UN. UN Digital Library. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>
- UN. A4P. New York, 2018.
- UN. Minusma Mission Facts Sheet. New York, 2020.
- UN Charter. UN past mission site. (n.d.). Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumozF.html>
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION, 29 May 1948, Sections 3. and 4
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 91, 1951
- UNITED NATIONS. Responsibility to protect. World Summit Outcome Document, 2005, paragraphs 138-139.
- US Army. Somalia After Action Report. Washington DC: Center of Military History United States Army, 2003.
- WEISS Thomas & Daws Sam. The Oxford Handbook on The United Nations. New York, Oxford University Press, 2020.
- ZIMMERMAN, Shannon & HUNT, Charles. Twenty Years of the Protection of Civilians in UN Peace Operations Progress Problems and Prospects. **Journal of international peace-keeping**, 23(1-2): 50-81, october, 2019.



ESTUDIOS

LA MÁS GRANDE AMENAZA DE SEGURIDAD INTERNA PARA ESTADOS UNIDOS[∞]

PATRICK PATERSON*

RESUMEN

Estados Unidos se enfrenta una grave amenaza a la seguridad interna por parte de los extremistas de derecha. Cuatro factores han contribuido a la gravedad del problema: la polarización política, la desinformación, la desaparición de armas y el expresidente Trump. El potencial de violencia política es tan preocupante que a muchos líderes estadounidenses les preocupa que el sistema democrático del país se derrumbe y el país caiga en una guerra civil.

Introducción

Estados Unidos enfrenta una amenaza a la seguridad interna más peligrosa que los terroristas islámicos, los cárteles mexicanos y el cambio climático. Los grupos extremistas violentos y armados amenazan la seguridad del país más que cualquier otro grupo nacional¹. Incidentes recientes demuestran los altos niveles de peligro que presenta el actual contexto; han habido ataques a edificios federales, intentos de secuestro de representantes gubernamentales, y amenazas de asesinato contra funcionarios electos. La preocupación llevó a la Administración Biden a publicar la Estrategia Nacional para Contrarrestar el Terrorismo Doméstico en marzo del 2021, la primera estrategia para abordar el problema en la historia de la República. La estrategia desplaza el enfoque de los terroristas extranjeros como mayor amenaza para la patria, colocándolo directamente sobre los grupos extremistas armados domésticos. La peligrosa combinación de amenazas ha convertido a Estados Unidos en un país al borde de la catástrofe. Según encuestas públicas, más de la mitad de la población cree que una guerra civil es inminente. El fin del "gran experimento

* Doctor. Profesor de Práctica del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa; actualmente en retiro de la Armada de Estados Unidos con el grado de Capitán de Fragata. Su último trabajo en la Armada fue como Asesor Político-Militar en el Estado Mayor de la Cuarta Flota en Mayport, Florida. Completó su doctorado en resolución de conflictos en la Nova Southeastern University, donde su investigación se centra en las negociaciones. Es autor de libros y numerosos artículos de defensa y seguridad siendo su último libro "The Blurred Battlefield" (JSOU Press, 2021), en donde examina la necesidad de doctrinas híbridas sobre el uso de la fuerza para los militares latinoamericanos que luchan contra los grupos criminales violentos. Patrick.paterson@ndu.edu

[∞] Fecha de recepción: 151122 - Fecha de aceptación: 151222.

1 Los grupos extremistas locales han suplantado a los cárteles mexicanos como la mayor amenaza criminal para los Estados Unidos. En 2019, la Administración de Control de Drogas (DEA) de EE. UU. declaró que los cárteles mexicanos con su extensa red criminal en las ciudades de EE. UU. son la amenaza criminal más peligrosa para los estadounidenses. Véase DEA 2019 National Drug Threat Assessment. Véase también, "Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations," *Congressional Research Service*, 19 December 2019, summary.

democrático” en Estados Unidos podría estar cerca; la mayoría de los partidos demócrata y republicano creen que es probable que Estados Unidos deje de ser una democracia en el futuro².

Este artículo examina la amenaza de las milicias armadas y los extremistas de derecha en Estados Unidos. Se identifican cuatro factores que hacen que las condiciones de seguridad en el país sean extremadamente preocupantes: la polarización política, la desinformación, la proliferación de armas, y el expresidente Trump. Las acciones recientes de milicias armadas y extremistas brindan indicios de la violencia que enfrenta el país si las condiciones de seguridad se deterioran aún más. A la luz de la creciente preocupación por una guerra civil inminente en los Estados Unidos, el artículo examina la probabilidad de un conflicto interno en el país.

Historia de los grupos domésticos armados en los Estados Unidos

Las milicias armadas han sido un problema en los Estados Unidos desde sus inicios en el siglo XVIII. Las milicias fueron la forma original de seguridad del Estado en las colonias durante el período de la independencia. Después de la experiencia negativa con las fuerzas del ejército británico que ocuparon sus pueblos y ciudades, los fundadores estadounidenses se preocuparon en tener su propio ejército permanente. Las fuerzas militares regulares eran muy costosas de mantener. Las milicias de los estados, por el contrario, podrían activarse y luego desmovilizarse rápidamente, según fuera necesario. El presidente Thomas Jefferson, segundo presidente de la nación, redujo el Ejército Continental a solo 10.000 soldados después de la Guerra de la Independencia, prefiriendo depender de 520.000 milicianos bajo el control de los 13 estados.

Este legado de ciudadanos armados responsables de la seguridad local ha tomado un giro siniestro. Muchos de ellos operan de forma autónoma y como fuerzas rebeldes independientes, en lugar de estar bajo la autoridad de funcionarios del gobierno. A medida que empeora la polarización política en los Estados Unidos, estos extremistas de derecha ahora representan una grave amenaza para la seguridad interna.

Desde 1990, varios incidentes infames encienden la potencial violencia entre los extremistas de derecha y las autoridades gubernamentales³. En agosto de 1992, en Ruby Ridge, Idaho, las autoridades federales dispararon y mataron a la esposa e hijo de Randy Weaver durante un enfrentamiento armado en una región montañosa remota, donde Weaver vivía con su familia⁴. Solo seis meses después del enfrentamiento de Ruby Ridge, oficiales federales intentaron ingresar al complejo Branch Davidian en Waco, Texas. La residencia rural albergaba a un grupo religioso de más de 100 personas liderado por David

2 Ishaan Tharoor, “The Troubled Paradox of U.S. Democracy,” *Washington Post*, 17 June 2022.

3 Estados Unidos también ha tenido sus grupos radicales de izquierda como Weathermen y Black Panthers. Ambos grupos eran conocidos por su violencia extrema a fines de la década de 1960 y principios de la de 1970. Los Weathermen, por ejemplo, fueron responsables de los atentados con bombas en el Capitolio de los Estados Unidos, el Pentágono, y el Departamento de Estado. Ambos grupos se disolvieron en la década de 1970.

4 Los oficiales federales tuvieron un encuentro inesperado con miembros de la familia afuera de la casa de Weaver. La esposa e hijo de Randy Weaver murieron en el tiroteo. Una investigación posterior reveló que las autoridades federales no siguieron los procesos adecuados de uso de la fuerza y en 1995 la familia Weaver recibió un acuerdo judicial civil de \$3.1 millones por parte del gobierno.

Koresh. Cuando las autoridades federales intentaron ingresar a la propiedad para cumplir una orden de allanamiento en contra de Koresh por cargos de posesión ilegal de armas y denuncias de abuso infantil, miembros armados del grupo religioso les dispararon. Después de un enfrentamiento de 50 días, el complejo fue allanado por funcionarios federales el 19 de abril de 1993. Setenta y seis miembros del grupo murieron en el ataque, incluyendo 25 niños. Los incidentes de Ruby Ridge y Waco se han convertido en *causa célebre* para los extremistas de derecha. Por ejemplo, en el segundo aniversario del asalto de Waco, Timothy McVeigh hizo estallar un camión bomba frente al edificio federal en Oklahoma City, Oklahoma. El ataque terrorista mató a 168 personas e hirió a casi 700 más. Durante su juicio, McVeigh citó los incidentes de Ruby Ridge y Waco Texas como su motivación para vengarse de lo que llamó un gobierno autoritario.

Problemas contemporáneos

Los problemas actuales en los EE. UU. provienen de dos grupos: los supremacistas blancos y las milicias armadas. El primer grupo está motivado, en parte, por el racismo contra los grupos minoritarios no blancos; como los negros y los judíos. La porción blanca de la población estadounidense ha disminuido gradualmente en las últimas cuatro décadas. En 1980, por ejemplo, los blancos representaban el 80% de la población. Sin embargo, para 2019, ese porcentaje disminuyó a casi el 60%⁵. Esto nutre el temor de los seguidores de la extrema derecha de que las minorías “tomen el control” del país, despojando a su mayoría blanca históricamente dominante. Los inmigrantes que llegan a los EE. UU. desde México y los países centroamericanos, por ejemplo, son descritos como una “invasión” por los expertos de derecha. La teoría del reemplazo (*replacement theory*, en inglés), es una ideología racista que afirma que los inmigrantes y las minorías tienen la intención de desplazar a los estadounidenses “tradicionales”; citada a menudo por los supremacistas blancos. Por ejemplo, los supremacistas blancos, durante las manifestaciones en Charlottesville, Virginia en 2017, gritaron “¡No nos reemplazarán!”.

El segundo grupo, las milicias armadas, también son un componente prevalente de la historia de Estados Unidos. La Segunda Enmienda de la Constitución, el derecho a portar armas, se ha convertido en un tema político controversial en Estados Unidos. En términos generales, los conservadores creen que los derechos de armas son demasiado restrictivos; mientras que los liberales quieren reducir la cantidad de armas, prohibiendo los fusiles de asalto, exigiendo verificaciones del historial de los compradores, prohibiendo la venta de armas a delincuentes o enfermos mentales, y estableciendo períodos de espera antes de la compra de armas. Además, existe una profunda sospecha hacia el gobierno central que se deriva de las tensiones perpetuas entre los 50 estados y el gobierno federal⁶. Los ciudadanos armados conservan el auto-declarado derecho a la protección local y, en estados que otorgan libertades muy permisivas con las armas, puede haber

5 FREY, William. “The nation is diversifying even faster than predicted, according to new census data,” Washington DC: Brookings Institution, 01 July 2020.

6 Los estados individuales tienen una significativa autonomía (por ejemplo, derechos de armas, aborto, derechos de los homosexuales), mientras que el gobierno central maneja asuntos entre los estados, como el comercio, las finanzas y las aduanas. Esta dicotomía de autoridades se acentúa cuando los candidatos liberales ganan la presidencia y deben supervisar estados tradicionalmente conservadores, y viceversa. Ve, por ejemplo, Patrick Paterson, “Orígenes de la Política Exterior de EEUU”, William J. Perry Center Occasional Paper, March 2018.

milicianos fuertemente armados que aparecen en manifestaciones políticas con fusiles militares de asalto.

Polarización política

Hay cuatro factores que exacerbaban la amenaza que representa la derecha extremista: la polarización política, la desinformación, la proliferación de armas pequeñas y el ex-presidente Trump. La polarización entre los dos principales partidos políticos de los Estados Unidos, Republicanos y Demócratas, se ha vuelto más grande y divisiva. Los dos grupos se han vuelto más distantes ideológicamente en cuestiones políticas, económicas, raciales, y religiosas. Hay menos temas en los que los miembros de ambos partidos encuentren puntos en común.

Las diferencias entre conservadores y liberales en Estados Unidos han dado un giro peligroso hacia la animosidad y el odio. Ha aumentado el porcentaje de miembros de ambos bandos que califican a sus homólogos de deshonestos, inmorales, y poco inteligentes⁷. Más del 60% de los Republicanos y más de la mitad de los Demócratas afirman que tienen una visión muy negativa del otro partido, porcentajes que se han incrementado drásticamente en los últimos diez años⁸. Tal vez como una muestra de lo que puede ocurrir en el futuro, el odio hacia el otro partido político se ha vuelto tan severo que el 60% de los estadounidenses encuestados esperan que la violencia política aumente en los próximos años⁹.

Desinformación

La desinformación y las mentiras difundidas en las redes sociales son una gran fuente de la creciente inseguridad en los Estados Unidos¹⁰. La tecnología de la información y las plataformas de redes sociales se han expandido tan rápidamente que hay una sobreabundancia de datos pero una escasez de hechos. Las estadísticas y los testimonios de expertos han dado paso a la retórica y la desinformación. Los líderes populistas pueden recurrir a una gran diversidad de fuentes poco confiables para promover su agenda ante un electorado abrumado por la confusión; algunas de ellas promovidas por organizaciones de la prensa que se nutren de la controversia y el miedo. Los datos son fáciles de adquirir, pero los hechos son esquivos. Las teorías de la conspiración florecen en estos tiempos inciertos. Dos tercios de los Republicanos, según encuestas públicas, creen que el presidente Biden cometió fraude electoral para ganar las elecciones de 2020 y menos de la mitad están dispuestos a aceptar los resultados; lo que cuestiona la legitimidad del gobierno actual¹¹.

La desinformación y las teorías de conspiración que prevalecen hoy en el país con-

7 Pew Research Center. "As Partisan Hostility Grows, Signs of Frustration With the Two-Party System," 09 August 2022. Link: <https://www.pewresearch.org/politics/2022/08/09/as-partisan-hostility-grows-signs-of-frustration-with-the-two-party-system/>

8 *Ibidem*.

9 KORNFIELD Meryl and ALFARO Mariana. "1 in 3 Americans say violence against government can be justified, citing fears of political schism, pandemic," *Washington Post*, 1 January 2022; BUMP, Philip. "Most Trump voters see civil war as somewhat likely within a decade," *Washington Post*, August 29, 2022.

10 SANCHEZ, Gabriel R., MIDDLEMASS, Keesha and RODRIGUEZ, Aila. "Misinformation is eroding the public's confidence in democracy," *Brookings Institute*, 26 July 2022.

11 "6 in 10 Americans say U.S. democracy is in crisis as the 'Big Lie' takes root," *National Public Radio*, 03 January 2022.

tribuyen a situaciones peligrosas. Por ejemplo, los conspiradores de Q-Anon, una teoría marginal de extrema derecha de que los liberales son pedófilos peligrosos y adoradores de Satanás, cuentan con el apoyo de varios congresistas republicanos¹². En 2016, un seguidor de Q-Anon ingresó a una pizzería en Washington DC con un fusil. Había leído en línea que la pizzería era un «frente» o «tapadera» para un grupo demócrata de adoradores de Satanás y pedófilos. Disparó al techo con un fusil de asalto militar frente a varios comensales asustados antes de ser detenido¹³. En octubre de 2018, otro seguidor que le creyó a Trump cuando llamó a la prensa libre “el enemigo del pueblo” envió paquetes explosivos a los líderes demócratas¹⁴.

Proliferación de armas

Estados Unidos tiene un grave problema con las armas. Según la Segunda Enmienda, el derecho a portar armas es una prerrogativa constitucional de los ciudadanos estadounidenses; una libertad civil del período colonial, cuando las milicias armadas eran responsables de la seguridad local. La posesión de armas en los Estados Unidos es la norma. Según las encuestas de opinión pública, más del 40 por ciento de los hogares estadounidenses tienen armas de fuego y dos tercios de los propietarios de armas poseen varias armas¹⁵.

Las leyes de control de armas varían de un estado a otro. Los estados tradicionalmente conservadores en el medio oeste y el sur tienen pocas restricciones sobre la posesión de armas; en comparación con los estados de la costa oeste o ellos en Nueva Inglaterra, que tienen reglas mucho más restrictivas. En estados con pocas restricciones, por ejemplo, uno no necesita una licencia o permiso para poseer un arma y no necesita registrar el arma con las autoridades estatales. Los ciudadanos pueden portar sus armas abiertamente y pueden poseer armas semiautomáticas como fusiles de asalto militares. Las personas que deseen comprar un arma, incluidas aquellas con enfermedades mentales, antecedentes penales violentos, o antecedentes de abuso de drogas, no se someten a una verificación de antecedentes antes de comprar el arma¹⁶.

La propiedad de armas en los EE. UU. incluye la potestad para poseer rifles de asalto automáticos como el AR-15; un arma de guerra que normalmente solo se usa en conflictos armados. Las leyes de control de armas se rigen por los estados, no por el gobierno federal, y muchos gobiernos estatales permiten que las personas porten estas ametralladoras abiertamente en público. En protestas recientes en Virginia, Michigan y Texas, por ejemplo,

12 WALTERS, Joanna. “Who is Lauren Boebert, the QAnon sympathizer who won a Republican primary?”. *The Guardian*. 1 July 2020; Camila Domonoske, “QAnon Supporter Who Made Bigoted Videos Wins Ga. Primary, Likely Heading To Congress”. *NPR*. 12 August 2020; PANETTA, Grace, “GOP Congressman Scott Tipton was defeated by right-wing primary challenger Lauren Boebert in Colorado’s 3rd congressional district”. *Business Insider*. 1 July 2020; KNUTSON, Jacob, “Republican and QAnon supporter Lauren Boebert wins House race in Colorado”. *Axios*. 4 November 2020; NGUYEN, Tina. “Trump isn’t secretly winking at QAnon. He’s retweeting its followers”. *Político*. 12 July 2020.

13 KANG, Cecilia and GOLDMAN, Adam. “In Washington Pizzeria Attack, Fake News Brought Real Guns,” *New York Times*, 6 December 2016.

14 *Ibidem*.

15 PARKER, Kim, MENASCE Horowitz, Juliana, IGIELNIK, Ruth, OLIPHANT, Baxter and BROWN, Anna. “America’s Complex Relationship With Guns,” *Pew Research Center*, 22 June 2017.

16 NILSEN, Ella. “Stephen Paddock owned 43 guns. Nevada law made that easy,” *Vox.com*, 03 Oct 2017.

miembros de la milicia de derecha aparecieron con fusiles militares de asalto, una escena que sería extremadamente inusual en la mayoría de las naciones desarrolladas.

Presidente Trump

El mandato de Donald Trump en la Casa Blanca de 2017 a 2021 también avivó las llamas de las milicias y los supremacistas blancos en Estados Unidos. Desde los disturbios de Charlottesville del 2017, hasta el incidente de Lafayette Square en junio del 2020, y hasta el ataque del 6 de enero del 2021 al Congreso de los Estados Unidos, Trump fue un provocador de la división y el odio racial. Los crímenes de odio aumentaron durante sus cuatro años¹⁷ y el expresidente abogó abiertamente por los supremacistas blancos al negarse a hablar en contra de la violencia racial. Muchos de sus seguidores tomaron su retórica racista como instrucciones para cometer actos de violencia. Por ejemplo, en octubre de 2018, un hombre armado con un fusil de asalto militar y varias pistolas ingresó a una sinagoga judía en Pittsburgh, Pensilvania, y abrió fuego contra los fieles, gritando epítetos antisemitas en el proceso. Once personas murieron y cuatro resultaron heridas, el peor ataque jamás sufrido contra una comunidad judía en Estados Unidos. Tras una mayor investigación, se descubrió que el tirador había publicado mensajes contra los inmigrantes en una página web de extremistas de derecha. El horrible ataque fue indicativo de lo que la policía había estado observando durante años. La cantidad de ataques antisemitas había aumentado casi un 60% en 2017, el año en que Trump asumió la presidencia, el mayor aumento registrado¹⁸.

Siguieron ataques adicionales. En agosto de 2019, un hombre de 21 años ingresó a una tienda Walmart en El Paso, Texas con un fusil de asalto militar semiautomático y mató a 23 personas, en su mayoría latinos. En 2020, las autoridades arrestaron a miembros de una milicia armada que se preparaba para secuestrar al gobernador demócrata de Michigan, un incidente que esperaban desencadenaría un “bugaloo” o guerra civil. En mayo de 2022, un hombre de 18 años ingresó a un supermercado en Buffalo, Nueva York con un fusil de asalto militar y mató a diez personas negras. Tanto los tiradores de Buffalo como los de El Paso dijeron que estaban molestos por la teoría del reemplazo (*replacement theory*, en inglés), una conspiración derechista que sostiene que las minorías y los inmigrantes desplazarán a los ciudadanos blancos.

La negativa de Trump a aceptar los resultados de las elecciones de noviembre de 2020 (Joe Biden ganó 81 millones de votos pero Trump solo recibió 74 millones de votos) culminó con el ataque al Capitolio de los Estados Unidos el 6 de enero de 2021 cuando el

17 CARREGA, Christina and KRISHNAKUMAR, Priya. “Hate crime reports in US surge to the highest level in 12 years, FBI says.” CNN, 26 October 2021.

18 Anti-Defamation League (ADL). “Shooting at a Pittsburgh Synagogue,” 31 October 2018.

Congreso certificó los votos electorales de los 50 estados¹⁹. Miembros de milicias de derecha como Oath Keepers, Three Percenters, y Proud Boys participaron en el ataque. Hasta septiembre de 2022, más de 900 personas han sido arrestadas por el asedio al Capitolio. Muchos han sido acusados de delitos graves de agresión a agentes de policía y conspiración para derrocar al gobierno federal. En una imagen macabra del hecho, algunos de los agentes del orden fueron golpeados por miembros de la turba con banderas estadounidenses. Otros manifestantes portaban banderas confederadas, el estandarte utilizado por las fuerzas rebeldes durante la Guerra Civil Estadounidense.

¿Es inminente una Guerra Civil en los Estados Unidos?

El movimiento extremista de derecha en los EE. UU. tiene muchos estadounidenses preocupados de que el país enfrente una guerra civil inminente. El 40% de la población cree que es probable que se produzca una guerra civil en la próxima década²⁰. Quizás lo más preocupante es que uno de cada tres estadounidenses cree que la violencia contra el gobierno puede estar justificada²¹. Además, la cantidad de amenazas que están siendo rastreadas por las fuerzas del orden han aumentado considerablemente. Las autoridades federales ahora están rastreando 2.700 investigaciones abiertas de terrorismo doméstico, el doble que en 2021. La cantidad de amenazas contra miembros del Congreso han alcanzado un récord de casi 10.000, según la Policía del Capitolio²².

El 8 de agosto de 2022, el FBI, armado con una orden de allanamiento firmada por un juez federal, recuperó cientos de documentos clasificados de la residencia de Trump en Florida. Se clasificó a docenas de información “top secret” y “sensitive compartmented information (SCI), el nivel de clasificación más alto del país que, según las regulaciones oficiales del gobierno, causaría «daños excepcionalmente graves» a la seguridad nacional de los EE. UU. si se revelara a los opositores. Otros tuvieron una clasificación de “HUMINT Control System (HCS),” una indicación de informantes en lugares muy susceptibles como el

19 Los resultados de las elecciones fueron impugnados en más de 60 juicios, pero los jueces federales (muchos de ellos designados por Trump) rechazaron las acusaciones de fraude electoral. Su propio Fiscal General, William Barr, le dijo a Trump que no hubo irregularidades. Una semana después de las elecciones, el Jefe de Seguridad Cibernética de Trump en el Departamento de Seguridad Nacional, Chris Krebs, anunció públicamente que las elecciones fueron las más seguras jamás realizadas en el país (y él fue despedido rápidamente). Ese Consejo Nacional de Inteligencia, compuesto por las principales organizaciones de inteligencia del país, determinó que no hubo interferencia técnica con las elecciones de 2020, aunque el presidente ruso Putin intentó realizar “operaciones de información” que ayudarían a Donald Trump y socavarían a Joe Biden. Los principales líderes del Departamento de Justicia se negaron a denunciar públicamente la integridad de las elecciones sin evidencia de ningún problema y luego amenazaron con renunciar en masa si el presidente colocaba a un seguidor dócil en el puesto más alto de Justicia.

20 ORTH, Taylor. “Two in five Americans say a civil war is at least somewhat likely in the next decade,” *Yougov.com*, 26 august 2022.

21 KORNFIELD, Meryl and ALFARO Mariana. Loc. Cit. BUMP, Philip. Loc. Cit.

22 Alan Feuer, “As Right-Wing Rhetoric Escalates, So Do Threats and Violence,” *New York Times*, Aug. 13, 2022.

Kremlin²³. Pero en lugar de generar una alarma para el riesgo a la seguridad nacional, los seguidores de Trump lo declararon como parte de una conspiración del gobierno de «deep state» para desacreditar al expresidente. «Estamos en guerra», declararon sus seguidores. Los grupos de noticias de derecha publicaron los nombres de los agentes del FBI que habían realizado el registro de la residencia de Trump y rápidamente fueron etiquetados como «traidores» en grupos de chat en línea. Apenas tres días después, un hombre armado atacó la oficina del FBI en Cincinnati, Ohio. El candidato republicano a gobernador de Arizona, partidario de Trump, dijo públicamente: “Esta es realmente una batalla entre aquellos que quieren salvar a Estados Unidos y aquellos que quieren destruirla”. Otra congresista republicana usó el mismo lenguaje belicoso y deshumanizante: “Ellos quieren eliminar a los conservadores”, dijo²⁴.

¿Qué podría desencadenar una guerra civil? Ciertamente, si el presidente Trump es arrestado por incitar a la violencia en el ataque del 6 de enero al Capitolio o por la divulgación de información clasificada encontrada en su residencia en Florida, es probable que haya una reacción violenta por parte de los seguidores del expresidente. El propio Trump parecía disfrutar la idea de que sus seguidores lucharan en su nombre. En septiembre de 2022, Trump dijo que habría violencia en las calles si lo acusaban por sus acciones²⁵.

La Respuesta de presidente Biden

La Administración Biden ha estado prestando atención. Apenas dos días después de asumir el cargo, mientras la nación seguía conmocionada por el ataque del 6 de enero al Congreso, el presidente Biden declaró que las milicias de derecha y supremacistas blancos representaban una amenaza letal para el país. Ordenó al director de inteligencia nacional que trabajara con el F.B.I. y el Departamento de Seguridad Nacional para realizar una evaluación integral de la amenaza del extremismo violento doméstico²⁶.

En mayo de 2021, apenas tres meses después de la nueva administración, el fiscal general Merrick B. Garland y el secretario de Seguridad Nacional, Alejandro N. Mayorkas, testificaron ante el Senado que la principal amenaza extremista violenta doméstica de la Oficina Federal de Investigaciones proviene de «extremistas violentos por motivos raciales o étnicos; específicamente, aquellos que abogan por la superioridad de la raza blanca.” El Fiscal General Garland, oficial de policía de más alto rango en el país, tiene experiencia directa con el tema. En 1995, fue el fiscal principal en la investigación del atentado bomba en la ciudad de Oklahoma en 1995, que mató a 168 personas. Mayorkas se preocupó por la violencia que podrían generar estos grupos. Los extremistas por motivos raciales o étnicos son «más propensos a realizar ataques con víctimas masivas contra civiles»; mientras que

23 BARNES, Julian E. and MAZZETTI, Mark. “Classified Material on Human Intelligence Sources Helped Trigger Alarm,” *New York Times*, 26 Aug 2022; MAZZETTI, Mark. “The Poisoned Relationship Between Trump and the Keepers of U.S. Secrets,” *New York Times*, 11 Aug 2022; THRUSH, Glenn, HABERMAN, Maggie and PROTESS, Ben. “Trump Search Said to Be Part of Effort to Find Highly Classified Material,” *New York Times*, 11 august 2022.

24 FEUER, Alan. “As Right-Wing Rhetoric Escalates, So Do Threats and Violence,” *New York Times*, august 13, 2022.

25 BARNES, Julian E. and FUCHS, Hailey. “White House Orders Assessment on Violent Extremism in U.S.,” *New York Times*, janeiro. 22, 2021.

26 Ibidem.

las personas vinculadas a grupos de milicias de derecha son las que tienen más probabilidades de atacar a la policía y a los empleados y edificios del gobierno, dijo el Secretario de Seguridad Nacional²⁷.

Solo un mes después, el 14 de junio de 2021, Biden publicó la Estrategia Nacional para Contrarrestar el Terrorismo Doméstico. En él, distingue entre dos tipos de amenazas extremistas violentas: (1) extremistas violentos por motivos raciales o étnicos y (2) extremistas antigubernamentales²⁸.

El 1 de septiembre del 2021, el presidente Biden pronunció un discurso en vivo a la nación en horario estelar. Acusó al expresidente por instigar a la violencia y negarse a acatar los resultados electorales, convirtiéndose en los primeros en ser cuestionados en los 256 años de historia del país. “Donald Trump y los republicanos del MAGA representan un extremismo que amenaza los cimientos mismos de nuestra República”, afirmó²⁹.

Conclusión

Los grupos extremistas en los EE. UU. representan un peligro claro y real para la seguridad interna de los EE. UU. Los grupos de extrema derecha, bien armados y motivados por un distorsionado sentido del patriotismo, creen que es su responsabilidad proteger al país de un gobierno central socialista. Factores exacerbantes como la animosidad entre los dos principales partidos políticos, la desinformación generalizada y la falta de credibilidad en la prensa, la proliferación de rifles de asalto militares y la peligrosa retórica del expresidente Trump han convertido a Estados Unidos en un polvorín político.

¿Estallará una guerra civil? Estados Unidos no ha visto este nivel de tensión interna y tribalismo desde 1968 y los peores años del conflicto de Vietnam.³⁰ Es poco probable que EE. UU. experimente un conflicto tan severo como la Guerra Civil de EE. UU. del siglo XIX, peleada por los derechos de los estados y el tema de la esclavitud. Más bien, lo más probable es que haya casos de violencia en el país. Las milicias armadas probablemente atacarían edificios federales y amenazarían a funcionarios gubernamentales en algunos de los 50 estados. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley lanzarían operaciones de seguridad masivas para identificar y arrestar a peligrosos extremistas de derecha. “La

27 SULLIVAN, Eileen and BENNER, Katie. “Top law enforcement officials say the biggest domestic terror threat comes from white supremacists.” *New York Times*, May 12, 2021; Mark Hosenball, “White supremacist groups pose rising U.S. threat, Garland says.” Reuters, may 12, 2021.

28 KANNO-YOUNGS, Zolan. “White House Unveils Strategy to Combat Domestic Extremism,” *New York Times*, June 15, 2021.

29 Full Transcript of President Biden’s Speech in Philadelphia, *New York Times*, September 1, 2022.

30 Una serie de eventos en 1968 contribuyeron a una severa división política interna y una violencia extensiva en el país. En enero, la Ofensiva Tet en Vietnam convenció a muchos estadounidenses de que la guerra en Vietnam era imposible de ganar. En marzo, el presidente Johnson anunció que no se postularía para un segundo mandato de cuatro años como presidente, una indicación de lo mal que iba la guerra en Vietnam. En abril, Martin Luther King Jr. fue asesinado en Memphis, Tennessee, lo que provocó disturbios violentos en la mayoría de las ciudades norteamericanas. En junio, el senador Robert Kennedy, candidato demócrata a la presidencia, fue asesinado en Los Ángeles. En agosto, la Convención Nacional Demócrata en Chicago fue el escenario de una violencia cuando las facciones del partido lucharon por el control de su agenda. En opinión de este autor, 1968 fue el peor año de la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos.

próxima guerra será más descentralizada, librada por pequeños grupos e individuos que usarán el terrorismo y la guerra de guerrillas para desestabilizar el país”, escribió Barbara Walter, autora de *How Civil Wars Start*³¹.

Pero el daño a la democracia en el país puede tener consecuencias irreparables. En la mayoría de los principales índices de la calidad de la democracia en los países, EE. UU. ha visto una caída precipitada en sus indicadores democráticos. Según las encuestas de opinión pública, casi dos tercios de los estadounidenses encuestados creen que la democracia estadounidense está en crisis y corre el riesgo de fracasar³².

Muchos estadounidenses observan las elecciones de 2024 con aprensión. El actual sistema electoral que elige al próximo presidente tiene problemas significativos y necesita urgentemente una reforma. En los últimos seis ciclos electorales, dos de los seis presidentes (ambos Republicanos) no obtuvieron el voto de la mayoría popular de los ciudadanos estadounidenses, sino que asumieron el cargo después de ganar el voto del Colegio Electoral, una distorsión de la voluntad popular estadounidense³³. En otras palabras, esos candidatos fueron elegidos Presidente a pesar de que no obtuvieron la mayoría de los votos del público. Además, el proceso electoral de EE. UU. está muy descentralizado y, si un gobernador o el Congreso estatal rechazan los resultados de la elección en cualquiera de los 50 estados debido a denuncias de fraude u otras irregularidades en la votación, la Cámara de Representantes de EE. UU. pueden decidir quién es el próximo presidente del país a través de una elección contingente³⁴. Teniendo en cuenta que más de un tercio de los congresistas de la Cámara de Representantes votaron para anular los resultados de las elecciones del 2020 en base a falsos pretextos a favor de Trump³⁵, es muy posible que las elecciones del 2024 resulten en una dramática crisis constitucional. En ese sentido, el ataque al Congreso del 6 de enero de 2020 podría ser un ejemplo del tipo de violencia política que se avecina.

31 BUMP, Philip. What We're talking about when we talk about civil war." *Washington Post*, 4 January 2022.

32 "6 in 10 Americans say U.S... Loc. Cit.

33 Esto es posible si un candidato gana muchos estados pequeños y, por lo tanto, obtiene más votos electorales que votos populares. En 2000, por ejemplo, George Bush ganó 271 votos en el Colegio Electoral frente a los 266 votos de Al Gore, aunque Gore había ganado 500.000 votos individuales más que Bush. En 2016, Donald Trump perdió el voto popular por 2,8 millones de votos frente a Hilary Clinton, pero ganó la votación del Colegio Electoral con 304 votos frente a los 227 de Clinton. Los dos últimos presidentes republicanos, George Bush (2000) y Donald Trump (2016), asumieron la presidencia aunque ellos no ganaron el voto popular.

34 Each of the 50 states manages their own elections and then reports to the U.S. Congress which certifies the States' votes on January 6 of the year following a Presidential election. However, in very close elections if no candidate wins a majority of the vote (270 out of 538 electoral votes), the House of Representatives chooses the President. That means control of the House is very important. During the 2020-2022 election cycle, Democrats held an advantage of 235 Representatives to the Republicans' 199.

35 YOURISH, Karen, BUCHANAN, Larry and LU, Denise. "The 147 Republicans Who Voted to Overturn Election Results," *New York Times*, January 7, 2021; Max Boot, "We're in danger of losing our democracy. Most Americans are in denial." *Washington Post*, 11 May 2022.



DOSSIER

Dossier

Presentación

En el presente número de la revista hemos querido incorporar una sección destinada a dar a conocer documentos de importancia para los estudios de Seguridad y Defensa, contribuyendo así a su difusión entre nuestro público lector y también con la finalidad de motivar la discusión, por parte de los investigadores, considerando el aporte que puedan hacer a la reflexión sobre la seguridad y el orden internacional tan necesaria en estos tiempos de cambio.

Con el objetivo anterior, presentamos a continuación un extracto con los aspectos que nos parecen más relevantes de la "Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos" (NSS) presentada, el 12 de octubre, por el gobierno del presidente Joe Biden en la cual se puede apreciar un aspecto que es necesario tomar en consideración a la hora de apreciar el necesario nexo entre la manera cómo se ve a sí mismo un país, especialmente si es una gran potencia, y cómo busca insertarse consiguientemente en la escena internacional.

En segundo lugar, incorporamos también un extracto del Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China, del 16 de octubre, donde Xi Jinping reafirmó claramente su liderazgo y presentó un completo y detallado programa de modernización del gigante asiático basado en un diagnóstico claro de las fortalezas y debilidades de China, y que también comparte esta forma de proyectarse hacia afuera a contar de lo que se es y lo que se necesita interiormente que observamos en la NSS norteamericana.

El Editor

Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSS)¹

12 de octubre de 2022

The White House

Desde los primeros días de mi Presidencia, he argumentado que nuestro mundo se encuentra en un punto de inflexión. Cómo respondamos a los tremendos desafíos y las oportunidades sin precedentes que enfrentamos hoy determinará la dirección de nuestro mundo e impactará la seguridad y la prosperidad del pueblo estadounidense para las generaciones venideras. La Estrategia de Seguridad Nacional 2022 describe cómo mi administración aprovechará esta década decisiva para promover los intereses vitales de Estados Unidos, posicionar a Estados Unidos para superar a nuestros competidores geopolíticos, abordar desafíos compartidos y establecer nuestro mundo firmemente en el camino hacia un mañana más brillante y esperanzador.

En todo el mundo la necesidad de liderazgo estadounidense es más grande que nunca. Estamos en el medio de una competencia estratégica para dar forma al futuro del orden internacional.

Los desafíos que afectan a las personas en todas partes exigen una mayor cooperación mundial y las naciones deben asumir sus responsabilidades en un momento en que esto se ha vuelto más difícil. En respuesta, Estados Unidos liderará con nuestros valores, y trabajaremos al unísono con nuestros aliados y socios y con todos aquellos que comparten nuestros intereses. No dejaremos nuestro futuro vulnerable a los caprichos de quienes no comparten nuestra visión de un mundo libre, abierto, próspero y seguro. A medida que el mundo continúa navegando por los impactos persistentes de la pandemia e incertidumbre económica global, no hay nación mejor posicionada para liderar con fuerza y propósito que los Estados Unidos de América.

Desde el momento en que tomé juramento, mi Administración se ha enfocado en invertir en las principales ventajas estratégicas de Estados Unidos. Nuestra economía ha añadido 10 millones de puestos de trabajo y las tasas de desempleo han alcanzado mínimos históricos. Los empleos industriales han regresado rápidamente a los Estados Unidos. Estamos reconstruyendo nuestra economía de abajo hacia arriba y del medio hacia afuera.

Hemos hecho una histórica inversión generacional para mejorar la infraestructura de nuestra nación. Inversiones en innovación para agudizar nuestra ventaja competitiva para el futuro. Alrededor del mundo las naciones están viendo una vez más por qué nunca es una buena medida apostar contra los Estados Unidos de América.

También hemos revitalizado la inigualable red de alianzas y asociaciones de Estados Unidos para defender y fortalecer los principios e instituciones que han permitido tanta estabilidad, prosperidad y crecimiento durante los últimos 75 años. Hemos profundizado nuestras alianzas centrales en Europa y el Indo-Pacífico. La OTAN es más fuerte y está más

1 Nota del editor: La presente es una traducción libre de los aspectos parciales que presentamos de la Estrategia Nacional de Defensa del gobierno del presidente Joe Biden (NSS). La publicamos solo con fines de discusión académica y no compromete en modo alguno al gobierno de los Estados Unidos.

unida que nunca, mientras buscamos dar la bienvenida a dos nuevos aliados capaces como Finlandia y Suecia. Estamos haciendo más para conectar a nuestros socios con estrategias en todas las regiones a través de iniciativas como nuestra asociación de seguridad con Australia y el Reino Unido (AUKUS). Y estamos forjando nuevas formas creativas de trabajar en causa común con los socios en torno a temas de interés compartido, como lo estamos haciendo con la Unión Europea, el Quad Indo-Pacífico, el Marco Económico del Indo-Pacífico y la Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica.

Estas asociaciones amplían nuestra capacidad para responder a los desafíos compartidos y abordar los problemas que impactan directamente en la vida de miles de millones de personas. Si los padres no pueden alimentar a sus hijos, ninguna otra cosa es más importante. Cuando los países son devastados repetidamente por desastres climáticos el futuro se borra y se queda fuera. Y como todos hemos experimentado, cuando las enfermedades pandémicas proliferan y se propagan pueden empeorar las desigualdades y paralizar al mundo entero. Estados Unidos seguirá priorizando y liderando la respuesta internacional a estos desafíos transnacionales junto con nuestros socios incluso cuando enfrentamos esfuerzos concertados para rehacer la forma en que las naciones se relacionan unas con otras.

En la contienda por el futuro de nuestro mundo, mi Administración tiene claro el alcance y seriedad de este desafío. La República Popular China alberga la intención y, cada vez más, la capacidad de remodelar el orden internacional a favor de uno que incline el campo de juego en su beneficio aun cuando Estados Unidos sigue comprometido con la gestión de la competencia entre nuestros países de manera responsable. La guerra brutal y no provocada de Rusia contra su vecina Ucrania ha hecho añicos la paz en Europa y ha afectado la estabilidad en todas partes.

Las amenazas nucleares imprudentes ponen en peligro el régimen mundial de no proliferación. Los autócratas están trabajando horas extras para socavar la democracia y exportar un modelo de gobierno marcado por la represión en casa y la coerción en el extranjero.

Estos competidores creen erróneamente que la democracia es más débil que la autocracia porque no logran entender que el poder de una nación brota de su gente. Estados Unidos es fuerte en el exterior porque somos fuertes en casa. Nuestra economía es dinámica. Nuestra gente es resiliente y creativa. Nuestro ejército sigue siendo inigualable, y lo mantendremos así. Y es nuestra democracia la que nos permite reinventarnos continuamente y renovar nuestras fuerzas.

Por lo tanto, Estados Unidos seguirá defendiendo la democracia en todo el mundo, incluso mientras seguimos haciendo el trabajo en casa para estar a la altura de la idea de los Estados Unidos que fue consagrada en nuestros documentos fundacionales.

Continuaremos invirtiendo en impulsar la competitividad estadounidense a nivel mundial, atrayendo soñadores y luchadores de todo el mundo. Nos asociaremos con cualquier nación que comparta nuestra creencia básica de que el orden basado en reglas debe seguir siendo la base para la paz mundial y la prosperidad. Y continuaremos demostrando cómo el liderazgo duradero de Estados Unidos para abordar los desafíos de hoy y mañana, con visión y claridad, es la mejor manera de cumplir con el pueblo americano.

Esta es una estrategia de 360 grados basada en el mundo tal como es hoy, que establece el futuro que buscamos y proporciona una hoja de ruta sobre cómo lo lograremos. Nada de esto será fácil o sin reveses pero tengo más confianza que nunca en que Estados Unidos tiene todo lo que necesitamos para ganar la competencia para el siglo XXI. Salimos fortalecidos de cada crisis. No hay nada más allá de nuestra capacidad. Podemos hacer esto, por nuestro futuro y por el mundo.

(Joe Biden)

Tabla de contenidos

PARTE I: LA COMPETENCIA POR LO QUE VIENE A CONTINUACIÓN.....	6
Nuestra Visión Duradera.....	6
Nuestro Papel Duradero.....	7
La naturaleza de la competencia entre democracias y autocracias.....	8
Cooperar para abordar los desafíos compartidos en una era de competencia.....	9
Descripción general de nuestro enfoque estratégico	10
PARTE II: INVERTIR EN NUESTRA FORTALEZA.....	14
Invertir en nuestro poder nacional para mantener una ventaja competitiva.....	14
Implementación de una estrategia industrial y de innovación moderna.....	14
Invirtiendo en nuestra gente.....	15
Fortaleciendo nuestra Democracia.....	16
Uso de la diplomacia para construir las coaliciones más fuertes posibles.....	16
Cooperación transformadora.....	16
Un mundo inclusivo.....	18
Un mundo próspero.....	19
Modernizando y fortaleciendo nuestras Fuerzas Armadas.....	20
PARTE III: NUESTRAS PRIORIDADES GLOBALES.....	23
Superando a China y limitando a Rusia.....	23
China.....	23
Rusia.....	25
Cooperando en desafíos compartidos.....	27

Seguridad climática y energética.....	27
Pandemias y Biodefensa.....	28
Inseguridad alimentaria.....	29
Control de Armas y No Proliferación.....	29
Terrorismo.....	30
Dando forma a las reglas del camino.....	32
Tecnología... ..	32
Seguridad del ciberespacio... ..	34
Comercio y economía.....	34
PARTE IV: NUESTRA ESTRATEGIA POR REGIÓN.....	37
Promover un Indo-Pacífico libre y abierto.....	37
Profundizar nuestra alianza con Europa.....	38
Fomentar la democracia y la prosperidad compartida en el hemisferio occidental.....	40
Apoyar la desescalada y la integración en Oriente Medio.....	42
Construir asociaciones entre los EE. UU. y África del siglo XXI.....	43
Mantener un Ártico pacífico.....	44
Proteger el mar, el aire y el espacio.....	45
PARTE V: CONCLUSIÓN.....	48

PARTE I: LA COMPETENCIA POR LO QUE VIENE A CONTINUACIÓN

«El mundo está cambiando. Estamos en un punto de inflexión significativo en la historia mundial. Y nuestro país y el mundo, los Estados Unidos de América siempre han sido capaces de trazar el futuro en tiempos de grandes cambios. Hemos sido capaces de renovarnos constantemente. Y una y otra vez, hemos demostrado que no hay nada que no podamos hacer como nación cuando lo hacemos juntos, y lo digo en serio, ni una sola cosa en solitario». PRESIDENTE JOSEPH R. BIDEN, JR Academia de la Guardia Costera de los Estados Unidos. La ceremonia de graduación número 140 ejercita nuestra visión perdurable.

Nuestra visión duradera

Estamos ahora en los primeros años de una década decisiva para Estados Unidos y el mundo. Se establecerán los términos de la competencia geopolítica entre las principales potencias. La ventana de oportunidad para hacer frente a las amenazas compartidas, como el cambio climático, se reducirá drásticamente. Las acciones que tomemos ahora determinarán si este período se conoce como una era de conflicto y discordia o como el comienzo de un futuro más estable y próspero. Nos enfrentamos a dos retos estratégicos. La primera es que la era posterior a la Guerra Fría ha terminado definitivamente y está en marcha una competencia entre las principales potencias para dar forma a lo que viene después. Ninguna nación está mejor posicionada para tener éxito en esta competencia que Estados Unidos, siempre y cuando trabajemos en una causa común con aquellos que comparten nuestra visión de un mundo libre, abierto, seguro y próspero. Esto significa que se deben respetar los principios fundamentales de autodeterminación, integridad territorial e independencia política, se deben fortalecer las instituciones internacionales, los países deben ser libres para determinar sus propias opciones de política exterior, se debe permitir que la información fluya libremente, los derechos humanos universales deben defenderse, y la economía global debe operar en igualdad de condiciones y brindar oportunidades para todos. La segunda es que mientras esta competencia está en marcha, personas de todo el mundo luchan para hacer frente a los efectos de los desafíos compartidos que cruzan fronteras, ya sea el cambio climático, la inseguridad alimentaria, las enfermedades transmisibles, el terrorismo, la escasez de energía o la inflación. Estos desafíos compartidos no son cuestiones marginales secundarias a la geopolítica. Están en el centro mismo de la seguridad nacional e internacional y deben ser tratados como tales. Por su propia naturaleza, estos desafíos requieren que los gobiernos cooperen para resolverlos. Pero debemos tener los ojos puestos en que deberemos enfrentar estos desafíos dentro de un entorno internacional competitivo donde la creciente competencia geopolítica, el nacionalismo y el populismo dificultarán aún más esta cooperación y requerirán que pensemos y actuemos de nuevas maneras. Esta Estrategia de Seguridad Nacional establece nuestro plan para lograr un futuro mejor de un mundo libre, abierto, seguro y próspero. Nuestra estrategia está arraigada en nuestros intereses nacionales: proteger la seguridad del pueblo estadounidense; expandir la prosperidad económica y las oportunidades; y realizar y defender los valores democráticos en el corazón del estilo de vida estadounidense. No podemos hacer nada de esto solos y no tenemos que hacerlo. La mayoría de las naciones del mundo definen sus intereses de manera compatible con los nuestros. Construiremos la coalición más fuerte y amplia posible de naciones que busquen cooperar entre sí, mientras compiten con aquellas potencias que ofrecen una visión más oscura y frustran sus esfuerzos por amenazar nuestros intereses.

Nuestro papel duradero

La necesidad de un papel estadounidense fuerte y decidido en el mundo nunca ha sido mayor. El mundo se está volviendo más dividido e inestable. Desde que comenzó la pandemia del COVID-19 los aumentos globales de la inflación han hecho la vida más difícil para muchos. Las leyes y principios básicos que rigen las relaciones entre las naciones, incluida la Carta de las Naciones Unidas y la protección que brinda a todos de ser invadidos por sus vecinos o que sus fronteras se vuelvan a trazar por la fuerza, están bajo ataque. El riesgo de conflicto entre las principales potencias está aumentando. Las democracias y las

autocracias participan de un concurso para mostrar qué sistema de gobierno puede cumplir mejor con su gente y el mundo. La competencia para desarrollar e implementar tecnologías fundamentales que transformarán nuestra seguridad y la economía se está intensificando. La cooperación mundial sobre intereses compartidos se ha desgastado, incluso cuando la necesidad de esa cooperación adquiere una importancia existencial. La escala de estos cambios crece con cada año que pasa, al igual que los riesgos de la inacción.

Aunque el entorno internacional se ha vuelto más disputado, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial. Nuestra economía, nuestra población, nuestra innovación y nuestro poderío militar siguen creciendo, a menudo superando a otros países grandes. Nuestra inherente fortaleza nacional: el ingenio, la creatividad, la resiliencia y la determinación del pueblo estadounidense; nuestros valores, diversidad e instituciones democráticas; nuestro liderazgo tecnológico y dinamismo económico y nuestro cuerpo diplomático, profesionales del desarrollo, la comunidad de inteligencia y nuestras fuerzas armadas—no tienen paralelo. Tenemos experiencia en el uso y aplicación de nuestro poder en combinación con nuestros aliados y socios que se suman significativamente a nuestras propias fortalezas. Tenemos lecciones aprendidas de nuestros fracasos, así como de nuestros éxitos. La idea de que debemos competir con las principales potencias autocráticas para dar forma al orden internacional disfruta de un amplio apoyo que es bipartidista a nivel de casa y se profundiza en el exterior.

Estados Unidos es una democracia grande y diversa, que abarca a personas de todos los rincones del mundo, caminos de vida y sistemas de creencias. Esto significa que nuestra política no siempre es suave; de hecho a menudo es lo contrario. Vivimos en un momento de apasionada política, intensidades y fermentos que a veces desgarran el tejido de la nación. Pero no nos asustamos de ese hecho o lo usamos como una excusa para retirarse del resto del mundo. Seguiremos contando abierta y humildemente con nuestras divisiones y trabajaremos a través de nuestra política de manera transparente y democrática. Sabemos que por todo el esfuerzo que requiere nuestra democracia vale la pena. Es la única manera de garantizar que las personas sean realmente capaces de vivir una vida digna y libre.

El proyecto americano nunca estará completo, la democracia siempre es un trabajo en progreso, pero eso no se detendrá ni podrá impedir que defendamos nuestros valores y sigamos persiguiendo nuestros intereses de seguridad nacional en el mundo. La calidad de nuestra democracia en casa afecta la fuerza y la credibilidad de nuestro liderazgo en el extranjero, así como el carácter del mundo que habitamos afecta nuestra capacidad para disfrutar de seguridad, prosperidad y libertad en el hogar.

Los desafíos de nuestros rivales son profundos y crecientes. Sus problemas, tanto en casa como en el extranjero, son asociados con las patologías inherentes a las autocracias altamente personalizadas y son menos fáciles de remediar que los nuestros. Por el contrario, Estados Unidos tiene la tradición de transformar los desafíos externos en oportunidades para estimular la reforma y el rejuvenecimiento en casa. Este es una razón por la cual las profecías sobre el declive estadounidense han sido refutadas repetidamente en el pasado, y por qué nunca ha sido una buena medida apostar contra América. Siempre hemos tenido éxito cuando adoptamos una visión afirmativa del mundo que aborde los desafíos compartidos y la combinamos con el dinamismo de nuestra democracia y la determinación de superar a nuestros rivales.

La naturaleza de la competencia entre democracias y autocracias

La gama de naciones que respalda nuestra visión de un mundo libre, abierto, próspero y seguro es amplia y poderosa. Incluye a nuestros aliados democráticos en Europa y el Indo-Pacífico, así como a socios democráticos clave en todo el mundo que comparten gran parte de nuestra visión de desarrollo regional y del orden internacional, incluso si no están de acuerdo con nosotros en todos los temas, y también los países que no adoptan instituciones democráticas pero que dependen y apoyan un sistema internacional basado en reglas.

Los estadounidenses apoyarán los derechos humanos universales y se solidarizarán con aquellos más allá de nuestras costas que buscan libertad y la dignidad, al igual que continuamos el trabajo crítico de garantizar la equidad e igualdad de trato ante la ley en casa. Trabajaremos para fortalecer la democracia en todo el mundo porque la gobernabilidad democrática constantemente supera al autoritarismo en la protección de los derechos humanos y su dignidad, conduce a sociedades más prósperas y resilientes, crea sociedades más sólidas y socios económicos confiables y de seguridad de los Estados Unidos, y alienta un orden mundial pacífico.

En particular, tomaremos medidas para demostrar que las democracias cumplen, no solo garantizando que los Estados Unidos y sus socios democráticos lideren los desafíos más difíciles de nuestro tiempo, sino trabajando con otros gobiernos democráticos y el sector privado para ayudar a las democracias emergentes a mostrar beneficios tangibles a sus propias poblaciones. Sin embargo, no creemos que los gobiernos y las sociedades en todas partes deban rehacerse a la imagen de Estados Unidos para que estemos seguros.

El desafío estratégico más apremiante que enfrenta nuestra visión de gobernabilidad proviene de los poderes autoritarios que tienen una política exterior revisionista. Es su comportamiento lo que plantea es un desafío para la paz y la estabilidad internacionales, especialmente al librar o prepararse para guerras de agresión, socavando activamente los procesos políticos democráticos de otros países, aprovechando la tecnología y las cadenas de suministro para la coerción y la represión, y buscando exportar un modelo no liberal del orden internacional. Muchas no democracias se unen a las democracias del mundo para renunciar a estos comportamientos.

Desafortunadamente, Rusia y la República Popular China (RPC) no lo hacen. Rusia y la República Popular China plantean desafíos diferentes. Rusia representa una amenaza inmediata para un sistema internacional libre y abierto, violando imprudentemente las leyes básicas del orden internacional actual, como ha demostrado su brutal guerra de agresión contra Ucrania. La República Popular China, por el contrario, es el único competidor con la intención de remodelar el orden internacional y, cada vez más, incrementa su poder económico, diplomático, militar y tecnológico para promover ese objetivo.

Así como los Estados Unidos y los países de todo el mundo se beneficiaron enormemente del orden internacional de la post guerra fría, también lo hicieron la República Popular China y Rusia. La influencia económica y geopolítica de la República Popular China creció rápidamente. Rusia se unió al G8 y al G20 y se recuperó económicamente en la década del 2000. Y, sin embargo, llegaron a la conclusión de que el éxito de un orden internacional libre

y abierto basado en reglas planteaba una amenaza para sus regímenes y frenaba sus ambiciones. A su manera, ahora buscan rehacer el orden internacional para crear un mundo propicio para su altamente personalizado y represivo tipo de autocracia.

Su búsqueda de esta visión se ve complicada por varios factores. El comportamiento asertivo del RPC ha hecho que otros países retrocedieran y defendieran su soberanía, por sus propias y legítimas razones. La República Popular China también conserva intereses comunes con otros países, incluido Estados Unidos, debido a varias interdependencias en el clima, la economía y la salud pública.

Las limitaciones estratégicas de Rusia han quedado expuestas tras su guerra de agresión contra Ucrania.

Moscú también tiene cierto interés en cooperar con países que no comparten su visión, especialmente en el sur global. Como resultado, los Estados Unidos y nuestros aliados y socios tienen una oportunidad de dar forma al entorno exterior de la República Popular China y de Rusia de una manera que influya en su desarrollo e influencia incluso cuando competimos con ellos.

Algunas partes del mundo están incómodas con la competencia entre los Estados Unidos y las autocracias más grandes del mundo. Entendemos estas preocupaciones. También queremos evitar un mundo cuya competencia escala hacia bloques rígidos. No buscamos un conflicto o una nueva guerra fría. Más bien, estamos tratando de apoyar a todos los países, independientemente de su tamaño o fuerza, en el ejercicio de tener la libertad de tomar decisiones que sirvan a sus intereses. Esta es una diferencia crítica entre nuestra visión, que apunta a preservar la autonomía y los derechos de los Estados menos poderosos, y la de nuestros rivales los cuales no lo hacen.

Cooperar para abordar los desafíos compartidos en una era de competencia

La mayor competencia entre democracias y autocracias es solo una de las dos tendencias críticas que enfrentamos. La otra son los desafíos compartidos, o lo que algunos llaman desafíos transnacionales, que no respetan las fronteras y afectan a todas las naciones. Estas dos tendencias se afectan entre sí: la competencia geopolítica cambia y a menudo complica el contexto en el que se pueden abordar los desafíos compartidos porque esos problemas a menudo exacerban la competencia geopolítica, como vimos con las primeras fases de la pandemia del COVID-19 cuando la República Popular China no estaba dispuesta a cooperar con la comunidad internacional. No podemos tener éxito en nuestra competencia con las principales potencias que ofrecen una visión diferente para el mundo si no tenemos un plan para trabajar con otras naciones para hacer frente a los desafíos compartidos y no seremos capaces de hacerlo a menos que entendamos cómo un mundo competitivo afecta la cooperación y cómo la necesidad de cooperación afecta la competencia. Nosotros necesitamos una estrategia que no solo trate con ambos, sino que reconozca la relación entre ellos y en consecuencia se ajuste.

De todos los problemas compartidos que enfrentamos, el cambio climático es el más grande y potencialmente existencial para todas las naciones. Sin una acción global inmediata durante esta década crucial, las temperaturas globales cruzarán el umbral de calentamiento crítico de 1,5 grados centígrados después del cual los científicos han advertido

que algunos de los impactos climáticos más catastróficos serán irreversibles. Los efectos climáticos y las emergencias humanitarias solo empeorarán en los próximos años, debido a incendios forestales más poderosos y a los huracanes en los Estados Unidos hasta las inundaciones en Europa, el aumento del nivel del mar en Oceanía, la escasez de agua en el Medio Oriente, el derretimiento del hielo en el Ártico y la sequía y las temperaturas mortales en el África Sub-sahariana. Las tensiones se intensificarán aún más a medida que los países compitan por los recursos y la disponibilidad energética: aumento de las necesidades humanitarias, inseguridad alimentaria y amenazas para la salud, así como el potencial de inestabilidad, conflicto y migración masiva. La necesidad de proteger los bosques a nivel mundial, electrificar el sector del transporte, redirigir los flujos financieros y generar una revolución energética para atajar la crisis climática se ve reforzada por el imperativo geopolítico de reducir nuestra dependencia colectiva de Estados como Rusia que buscan usar la energía como un arma de coerción.

No es solo el cambio climático. El COVID-19 ha demostrado que los desafíos transnacionales pueden golpear con la fuerza destructiva de las grandes guerras. El COVID-19 ha matado a millones de personas y dañado los medios de subsistencia de cientos de millones, si no más. Expuso la insuficiencia de nuestra salud global, la arquitectura y las cadenas de suministro, amplió la desigualdad y acabó con muchos años de desarrollo y progreso. También debilitó los sistemas alimentarios, llevó la necesidad humanitaria a niveles récord y reforzó la necesidad de redoblar nuestros esfuerzos para reducir la pobreza y el hambre y ampliar el acceso a la educación para volver a encaminarse hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030.

Mientras tanto, las enfermedades transmisibles como el ébola continúan resurgiendo y solo pueden tratarse si actuamos temprano y con otras naciones. La pandemia ha dejado clara la necesidad de liderazgo y acción para crear sistemas de salud más fuertes, más equitativos y más resilientes para que podamos prevenir o prepararnos para la próxima pandemia o emergencia sanitaria antes de que comience.

Los desafíos económicos globales derivados de la pandemia del COVID-19 se han extendido y se han profundizado a nivel mundial a medida que la recuperación desigual de la demanda superó a los proveedores y ejerció presión sobre las cadenas de suministro. Los consumidores y los legisladores de todo el mundo también han luchado contra el aumento en los precios de la energía y la creciente inseguridad alimentaria que agudizan los desafíos de seguridad como la migración y la corrupción. Además, los gobiernos autocráticos a menudo abusan del orden económico mundial armando su interconectividad y sus fortalezas. Pueden aumentar arbitrariamente los costos, retener el movimiento de mercancías clave. Aprovechan el acceso a sus mercados y el control de infraestructura digital global con fines coercitivos. Lavan y ocultan a menudo su riqueza y las ganancias de prácticas corruptas en las principales economías a través de empresas extranjeras ficticias y de fachada. Actores nefastos, algunos patrocinados por el Estado, otros no, están explotando la economía digital para aumentar y movilizar fondos para apoyar programas de armas ilícitas, ataques terroristas, fomentar conflictos y extorsionar cotidianamente a las personas mediante virus o ataques cibernéticos en los sistemas nacionales de salud, instituciones financieras e infraestructura crítica. Estos diversos factores limitan nuestras opciones de política y los de nuestros aliados y socios para promover nuestros intereses de seguridad y satisfacer las necesidades básicas de nuestros ciudadanos.

También hemos experimentado una crisis energética global impulsada por el uso como arma por parte de Rusia del petróleo y los suministros de gas que controla, exacerbados por la gestión de la OPEP de su propio suministro. Esta circunstancia subraya la necesidad de una transición energética global acelerada, justa y responsable

Por eso, aun cuando continuamos explorando todas las oportunidades con nuestros aliados y socios para estabilizar los mercados energéticos y llevar suministros a quienes los necesitan; también estamos enfocados en la implementación de la legislación climática más significativa en la historia de nuestra nación, para escalar lo más rápido posible hacia tecnologías energéticas innovadoras.

Debemos trabajar con otras naciones para abordar los desafíos compartidos para mejorar las vidas de los estadounidenses y de las personas de todo el mundo. Reconocemos que emprenderemos dicho esfuerzo dentro de un entorno competitivo donde las principales potencias estarán trabajando activamente para avanzar en una visión diferente. Usaremos los impulsos liberados por una era de competencia para correr hacia la cima y progresar en los desafíos compartidos, ya sea haciendo inversiones en casa o profundizando la cooperación con otros países que comparten nuestra visión.

Descripción general de nuestro enfoque estratégico

Nuestro objetivo es claro: queremos un orden internacional libre, abierto, próspero y seguro. Buscamos un orden libre en el sentido de que permite a las personas disfrutar de sus derechos y libertades básicas y universales. Está abierto en el sentido de que brinda a todas las naciones que firman estos principios la oportunidad de participar y tienen un papel en la configuración de las reglas. Es próspero porque faculta a todas las naciones para elevar continuamente el nivel de vida de sus ciudadanos. Y seguro, en el sentido de que está libre de agresión, coerción e intimidación.

Alcanzar este objetivo requiere tres líneas de esfuerzo. Vamos a:

1) invertir en las fuentes subyacentes y las herramientas del poder e influencia estadounidense; 2) construir la coalición de naciones más fuerte posible para mejorar nuestra influencia colectiva para dar forma al entorno estratégico global y resolver problemas y retos compartidos, y 3) modernizar y fortalecer nuestras fuerzas armadas para que estén equipadas para la era de la competencia estratégica con las principales potencias, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de desbaratar la amenaza terrorista en el país natal. Esto se trata en la Parte II de esta estrategia.

Usaremos estas capacidades para superar a nuestros competidores estratégicos, galvanizar la acción sobre los desafíos globales, y dar forma a las reglas del camino para la tecnología, la ciberseguridad, el comercio y la economía. Esto se trata en la Parte III. Nuestro enfoque abarca todos los elementos del poder nacional: diplomacia, cooperación para el desarrollo, estrategia industrial, política económica, inteligencia y defensa, y se basa en varios pilares clave.

En primer lugar, hemos roto la línea divisoria entre política exterior y política interior. Nosotros debemos entender que si Estados Unidos quiere tener éxito en el extranjero debemos invertir en innovación, fuerza industrial y resiliencia en casa. Asimismo, para pro-

mover la prosperidad compartida a nivel nacional y para defender los derechos de todos los estadounidenses, debemos moldear proactivamente el orden internacional de acuerdo con nuestros intereses y valores. En un mundo competitivo, donde otras potencias se involucran en prácticas coercitivas o injustas para obtener una ventaja sobre los Estados Unidos y nuestros aliados, esto cobra una importancia especial. Debemos complementar el poder innovador del sector privado con una estrategia industrial moderna que realiza inversiones públicas estratégicas en la fuerza laboral de Estados Unidos y en sectores estratégicos y cadenas de suministro, especialmente críticos y emergentes como las tecnologías microelectrónicas, computación avanzada, biotecnologías, energía limpia y telecomunicaciones avanzadas.

En segundo lugar, nuestras alianzas y asociaciones en todo el mundo son nuestro activo estratégico más importante y un elemento indispensable que contribuye a la paz y la estabilidad internacionales. Una OTAN fuerte y unificada, nuestras alianzas en el Indo-Pacífico y nuestras asociaciones de seguridad tradicionales en otros lugares no solo disuaden la agresión; proporcionan una plataforma para beneficios mutuos y una cooperación que fortalece el orden internacional. Damos prioridad al crecimiento del tejido conectivo —en tecnología, comercio y seguridad— entre nuestros aliados democráticos y socios en el Indo-Pacífico y Europa porque reconocemos que se refuerzan mutuamente y los destinos de las dos regiones están entrelazados. Estados Unidos es una potencia global con intereses. Somos más fuertes en cada región debido a nuestro compromiso afirmativo en las demás. Si una región desciende al caos o está dominada por un poder hostil, tendrá un impacto perjudicial a nuestros intereses en las otras.

En tercer lugar, esta estrategia reconoce que la República Popular China presenta la situación geopolítica más importante de Estados Unidos y aunque el Indo-Pacífico es donde sus resultados tendrán una forma más aguda, hay dimensiones globales significativas a este desafío. Rusia representa una amenaza inmediata y continua para el orden de seguridad regional en Europa y es una fuente de perturbación e inestabilidad a nivel mundial, pero carece de las capacidades en todo el espectro de la República Popular China. También reconocemos que otros poderes autocráticos más pequeños también están actuando de manera agresiva y desestabilizadora. En particular, Irán interfiere en los asuntos internos de los vecinos, prolifera misiles y drones a través de proxies, está conspirando para dañar a los estadounidenses, incluidos los exfuncionarios, y está avanzando en un programa nuclear más allá de cualquier necesidad civil creíble. La República Popular Democrática de Corea (RPDC) continúa expandiendo sus programas ilícitos de armas nucleares y misiles.

Cuarto, evitaremos la tentación de ver el mundo únicamente a través del prisma de la competencia estratégica y continuar involucrando a los países en nuestros propios términos. Vamos a perseguir una agenda afirmativa para promover la paz y la seguridad y promover la prosperidad en todas las regiones. Un Medio Oriente más integrado que empodere a nuestros aliados y socios promoverá la paz regional y la prosperidad, al mismo tiempo que reduzca la demanda de recursos que la región le ha hecho a los Estados Unidos durante un largo tiempo. En África, el dinamismo, la innovación y el crecimiento demográfico de la región hacen que sea central para abordar problemas globales complejos. El hemisferio occidental impacta directamente a los Estados Unidos más que a cualquier otra región, por lo que continuaremos revitalizando y profundizando nuestras asociaciones allí para promover la resiliencia económica, la estabilidad democrática y la seguridad ciudadana.

Quinto, reconocemos que la globalización ha generado inmensos beneficios para los Estados Unidos y el mundo, pero ahora se requiere un ajuste para hacer frente a cambios globales dramáticos como la creciente desigualdad dentro y entre los países, el surgimiento de la República Popular China tanto como nuestro mayor competidor y como uno de nuestros mayores socios comerciales, y las tecnologías emergentes que quedan fuera de los límites de las normas y los reglamentos existentes. Tenemos una agenda afirmativa para la economía global para aprovechar toda la gama de beneficios económicos del siglo XXI mientras avanzan los intereses de los trabajadores estadounidenses. Reconocemos que tenemos que ir más allá del libre comercio tradicional. En acuerdos de libre comercio, estamos trazando nuevos acuerdos económicos para profundizar el compromiso económico con nuestros socios, como el Marco Económico Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF); un impuesto global mínimo que asegure que las corporaciones paguen su parte justa de impuestos dondequiera que tengan su sede en el mundo; la Asociación para la Inversión e Infraestructura Global (PGII) para ayudar a los países de bajos y medianos ingresos a asegurar inversiones de alto nivel para infraestructura crítica; reglas actualizadas del camino para la tecnología, el ciberespacio, el comercio y la economía; y garantizar la transición a la energía limpia que desbloquea las oportunidades económicas y los buenos empleos en todo el mundo.

Finalmente, la comunidad de naciones que comparte nuestra visión para el futuro del orden internacional es amplia e incluye países de todos los continentes. Compartimos un deseo de relaciones entre las naciones que se regirán por la Carta de la ONU; por los derechos universales de todos los individuos —político, civil, económico, social y cultural— que se mantenga; para nuestro medio ambiente, aire, océanos, el espacio, el ciberespacio y las arterias del comercio internacional deben estar protegidos y accesibles para todos; y que las instituciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, se modernicen y fortalezcan para abordar mejor los desafíos globales y puedan brindar beneficios más tangibles para nuestros ciudadanos. El orden que buscamos se basa en lo que vino antes, pero que aborda serias deficiencias, nuevas realidades y los intentos de algunos Estados de promover un modelo mucho menos libre y abierto.

A preservar y aumentar la cooperación internacional en una era de competencia, buscaremos un enfoque de doble vía. En una vía, cooperaremos con cualquier país, incluido nuestros rivales geopolíticos, que estén dispuestos a trabajar constructivamente con nosotros para abordar los desafíos compartidos. Los haremos también comprometerse plenamente con las instituciones internacionales y trabajar para fortalecerlas. En la otra pista, vamos a profundizar nuestra cooperación con las democracias y otros Estados afines. Del Indo-Pacífico, Quad (Australia, India, Japón, Estados Unidos) al Consejo de Comercio y Tecnología EE. UU.-UE, de AUKUS (Australia, Reino Unido, Estados Unidos) a I2-U2 (India, Israel, EAU, Unidos), estamos creando un entramado de relaciones fuertes, resilientes y que se refuerzan mutuamente que prueben que las democracias pueden cumplir para con su gente y el mundo.

El mundo se encuentra ahora en un punto de inflexión. Esta década será decisiva para fijar los términos de nuestra competencia con la República Popular China, la gestión de la grave amenaza que representa Rusia y en nuestros esfuerzos para hacer frente a los desafíos compartidos, particularmente el cambio climático, las pandemias y la turbulencia económica. Si nosotros no actuamos con urgencia y creatividad, nuestra ventana de oportu-

tunidad para dar forma al futuro del orden internacional y para abordar los desafíos compartidos se cerrará. Esas acciones deben comenzar con desarrollar los medios para ejecutar nuestra estrategia haciendo inversiones renovadas en casa y en el extranjero.

PARTE V: CONCLUSIÓN

Estamos seguros de que Estados Unidos, junto con nuestros aliados y socios, está posicionado para tener éxito en nuestra búsqueda de un orden mundial libre, abierto, próspero y seguro. Con la llave de los elementos esbozados en esta estrategia, abordaremos el doble desafío de nuestro tiempo: superar la competencia de nuestros rivales para dar forma al orden internacional, mientras se abordan los desafíos compartidos, incluido el cambio climático, la preparación para una próxima pandemia y la seguridad alimentaria que definirán la próxima etapa de la historia. Fortaleceremos la democracia en todo el mundo y las instituciones multilaterales, mientras buscamos el camino hacia el futuro para trazar reglas nuevas y justas para la tecnología emergente, la seguridad cibernética, el comercio y la economía. Y haremos todo esto y más aprovechando nuestras considerables ventajas y nuestra incomparable coalición de aliados y socios.

A medida que implementamos esta estrategia, evaluaremos y reevaluaremos continuamente nuestro enfoque para garantizar que estamos sirviendo mejor al pueblo estadounidense. Nos guiaremos por el hecho indiscutible de que la fuerza y la calidad del proyecto estadounidense en casa está indisolublemente ligada a nuestro liderazgo en el mundo y a nuestra capacidad para dar forma a los términos del orden mundial. Esta Estrategia de Seguridad Nacional será evaluada por una métrica primordial: si hace que la vida sea mejor, más segura y más justa para el pueblo de los Estados Unidos, y si eleva a los países y personas de todo el mundo que comparten nuestra visión para el futuro.

Nos motiva una visión clara de cómo será el éxito al final de esta década decisiva.

Al mejorar nuestra capacidad industrial, invertir en nuestra gente y fortalecer nuestra democracia, habremos fortalecido los cimientos de nuestra economía, reforzado nuestra resiliencia nacional, mejorando nuestra credibilidad en el escenario mundial y asegurando nuestras ventajas competitivas.

Profundizando y ampliando nuestras relaciones diplomáticas no solo con nuestros aliados democráticos sino con todos los Estados que comparten nuestra visión de un futuro mejor, habremos desarrollado los términos de la competencia con nuestros rivales estratégicos que son favorables a nuestros intereses y valores y sentado las bases para aumentar la cooperación en los desafíos compartidos.

Al modernizar nuestro ejército, buscar tecnologías avanzadas e invertir en nuestra defensa y mano de obra, habremos fortalecido la disuasión en una era de creciente confrontación geopolítica y posicionado a Estados Unidos para defender nuestra patria, nuestros aliados, socios e intereses en el extranjero y nuestros valores en todo el mundo.

Aprovechando nuestras fortalezas nacionales y reuniendo una amplia coalición de aliados y socios, lograremos avanzar en nuestra visión de un mundo libre, abierto, próspero y seguro, superando a nuestros competidores y logrando un progreso significativo en temas

como el cambio climático, la salud global y la seguridad alimentaria para mejorar la vida no solo de los estadounidenses sino de las personas en todo el mundo.

Esto es lo que debemos lograr en esta década decisiva. Como lo hemos hecho a lo largo de nuestra historia, Estados Unidos aprovechará este momento y estará a la altura del desafío. No hay tiempo que perder.

Disuasión Integrada

Estados Unidos tiene un interés vital en disuadir la agresión de la República Popular China, de Rusia y de otros Estados. La existencia de competidores más capaces y con nuevas formas de amenazas por debajo y por encima del umbral tradicional de conflicto significa que no podemos darnos el lujo de depender únicamente de las fuerzas convencionales y la disuasión nuclear. Nuestra estrategia de defensa debe sostener y fortalecer la disuasión con la RPC como el desafío que marca nuestro ritmo.

Nuestra Estrategia de Defensa Nacional se basa en la disuasión integrada: la combinación perfecta de las capacidades para convencer a los potenciales adversarios de que los costos de sus actividades hostiles superan los beneficios. Esto implica:

- **Integración entre dominios**, reconociendo que las estrategias de nuestros competidores operan en ámbitos militares (terrestres, aéreos, marítimos, cibernéticos y espaciales) y no militares (económicos, tecnológicos y de información), nosotros también debemos hacerlo.

- **Integración entre regiones**, entender que nuestros competidores combinan sus ambiciones con capacidades crecientes para amenazar los intereses estadounidenses en regiones clave y en el país.

- **Integración en todo el espectro del conflicto**, para evitar que los competidores alteren el "*statu quo*" en forma que dañe nuestros intereses vitales pero ubicándose por debajo del umbral de conflicto armado.

- **Integración en todo el gobierno de los EE. UU.**, para aprovechar la gama completa de ventajas, desde diplomacia, inteligencia y herramientas económicas hasta asistencia en seguridad y decisiones de postura de fuerza.

- **Integración con aliados y socios**, a través de inversiones en interoperabilidad y desarrollo de capacidades, planificación de posturas cooperativas y de coordinación diplomática y enfoques económicos.

La disuasión integrada requiere que coordinemos, que trabajemos en red e innovemos de manera más efectiva para que cualquier competidor que piense presionar para obtener una ventaja en un dominio, entienda que podemos responder en muchos otros también. Esto aumenta el respaldo tradicional de combate creíble en capacidades convencionales y estratégicas, lo que nos permite moldear mejor la percepción de nuestros adversarios acerca de los riesgos y los costos de una acción contra los intereses centrales de los EE. UU. en cualquier momento y en cualquier ámbito.

Extracto

ENARBOLEMOS LA GRAN BANDERA DEL SOCIALISMO CON PECULIARIDADES CHINAS EN LUCHA UNIDA POR LA CONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE UN PAÍS SOCIALISTA MODERNO

Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China

16 de octubre de 2022

Xi Jinping

Camaradas:

En nombre del XIX Comité Central, me dispongo a presentar el siguiente informe ante el Congreso.

El XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) es un congreso de suma importancia que se celebra en un momento clave en que todo el Partido y el pueblo de todas las etnias del país han emprendido una nueva expedición de construcción integral de un país socialista moderno en avance hacia el objetivo de lucha fijado para el segundo centenario.

El tema principal de este Congreso es: enarbolando la gran bandera del socialismo con peculiaridades chinas, implementar integralmente el pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era; realzar el gran espíritu fundacional del Partido; obrar con autoconfianza y auto superación, y con preservación de principios fundamentales e innovación, y trabajar con ánimos elevados y avanzar con valentía y firmeza, en lucha unida por la construcción integral de un país socialista moderno y por el impulso en todos los aspectos de la gran revitalización de la nación china.

I. TRABAJOS DEL ÚLTIMO LUSTRO Y GRANDES TRANSFORMACIONES DE LOS DIEZ AÑOS DE LA NUEVA ERA

Los cinco años transcurridos desde el XIX Congreso Nacional del Partido han sido un lustro sumamente fuera de lo común y extraordinario. Dominando con visión de conjunto la situación general estratégica de la gran revitalización de la nación china y la situación mundial de singulares cambios sin precedentes en mucho tiempo, el Comité Central del Partido ha celebrado siete sesiones plenarias en las cuales ha tomado decisiones o resoluciones sobre cuestiones de importancia, como la modificación de la Constitución, la profundización de la reforma de los organismos partidarios y estatales, el mantenimiento y perfeccionamiento del sistema del socialismo con peculiaridades chinas junto con el impulso de la modernización de los sistemas y capacidades de gobernación del país, la elaboración del XIV Plan Quinquenal y los objetivos de largo plazo para 2035, y la integral sintetización de los éxitos importantes y experiencias históricas de la lucha centenaria del Partido, y ha hecho disposiciones estratégicas cardinales sobre el desarrollo de la causa del Partido y el país, dando así cohesión y guía a toda la organización, todo el Ejército y el pueblo de todas las etnias del país para afrontar con eficacia la severa y compleja situación internacional y la sucesión de grandes riesgos y desafíos, y para impulsar de forma incesante y con espíritu emprendedor y prometedor el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era hacia adelante.

En los últimos cinco años, persistiendo en el fortalecimiento tanto del liderazgo general del Partido como del liderazgo centralizado y unificado de su Comité Central, hemos trabajado por promover con todas las fuerzas el proceso de culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada, por implementar de manera completa, acertada y general la nueva concepción del desarrollo, por impulsar con empeño el desarrollo de alta calidad, por estructurar con iniciativa la nueva configuración del desarrollo, por propulsar a paso ágil y seguro la reforma, por impulsar con solidez la democracia popular de proceso entero, por promover integralmente la gobernación del país según la ley, por desarrollar con dinamismo la cultura socialista avanzada, por garantizar y mejorar destacadamente las condiciones de vida del pueblo, por librar con fuerzas concentradas la batalla de asalto de plazas fuertes en la liberación de la pobreza, por impulsar enérgicamente el fomento de la civilización ecológica, por defender con firmeza la seguridad nacional, por prevenir y neutralizar los grandes riesgos, por mantener la estabilidad de la situación general de la sociedad, por promover con gran energía la modernización de la defensa nacional y del Ejército, por desplegar de forma omnidireccional la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas y por impulsar integralmente la nueva y grandiosa obra de la construcción del Partido. Hemos celebrado con solemnidad el centenario de la fundación del PCCh y el 70.º aniversario de la fundación de la República Popular China, hemos formulado la tercera resolución histórica del Partido, hemos desplegado en todo él el estudio y la educación referentes a su historia, hemos culminado la construcción del Museo del Partido Comunista de China y hemos llamado a toda la militancia de la organización al estudio y puesta en práctica del gran espíritu fundacional de esta para que en la nueva expedición ponga más firmeza y conciencia en cuanto a tener muy presentes las aspiraciones originales y la misión, y abrir un futuro hermoso. Particularmente, frente a la súbita aparición de la epidemia del COVID-19, con atendimiento a la primacía del pueblo y de la vida, y a prevenir la importación de casos y los repuntes de dentro del país, y perseverando sin vacilación en la supresión en tiempo real de los brotes, hemos librado una guerra popular, una guerra general, una guerra de contención para combatirla, lo que nos ha permitido proteger al máximo la seguridad de la vida del pueblo y su salud, y conseguir frutos positivos importantes en cuanto a la coordinación de la prevención y control epidemiológicos y el desarrollo económico y social. Frente a las turbulencias y cambios surgidos en la situación de Hong Kong, conforme a la Constitución y la Ley Fundamental de esta región administrativa especial, hemos ejercido eficazmente el poder administrativo general sobre ella, hemos elaborado y aplicado la Ley sobre la Salvaguardia de la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong y hemos puesto en práctica el principio de “administración de Hong Kong por los patriotas”, de modo que la situación de Hong Kong ha experimentado un importante viraje del caos al orden, y, además, hemos impulsado a fondo la conformación de la gran área de la bahía Guangdong-Hong Kong-Macao y hemos brindado respaldo a Hong Kong y Macao para el desarrollo de su economía, para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y para el mantenimiento de su estabilidad. Frente a las actividades de secesión de las fuerzas adeptas a la “independencia de Taiwán” y las severas provocaciones manifestadas como intervenciones en los asuntos de Taiwán por parte de las fuerzas extranjeras, hemos librado categóricamente una importante lucha contra la secesión y las intromisiones poniendo en manifiesto nuestra firme decisión y poderosa capacidad de defender la soberanía e integridad territorial del país y de oponernos a la “independencia de Taiwán”, lo que nos ha permitido dar un paso más en dominar la iniciativa estratégica de la materialización de la reunificación completa de la patria y en consolidar la configuración

de adhesión de la comunidad internacional al principio de una sola China. Y, frente a los bruscos cambios de la situación internacional y, en particular, los chantajes, impedimentos, bloqueos y presiones máximas del exterior, persistiendo en considerar los intereses estatales como lo primordial y en dar prioridad a la política interna, hemos mantenido la firmeza estratégica y desarrollado el espíritu de lucha dando muestra de nuestra firme voluntad de no temer a la fuerza, lo que nos ha permitido salvaguardar en la lucha la dignidad e intereses clave del país y tomar firmemente la iniciativa para su desarrollo y seguridad. En este lustro nuestro Partido ha dado cohesión y guía al pueblo para la resolución de numerosos problemas difíciles que llevaban mucho tiempo sin solucionarse y para el cumplimiento de un cúmulo de grandes e importantes empresas que atañen a nuestro desarrollo a largo plazo, impulsando así la consecución de éxitos trascendentales de la causa del Partido y el país que concitan la atención del mundo.

Camaradas: Han transcurrido diez años desde el XVIII Congreso Nacional del Partido. Durante este decenio hemos experimentado tres grandes acontecimientos que revisten un trascendental significado real y una profunda significación histórica para la causa del Partido y el pueblo: acogida del centenario de la fundación del PCCh, entrada del socialismo con peculiaridades chinas en la nueva era y materialización del objetivo de lucha fijado para el primer centenario al haber cumplido la tarea histórica de acometimiento de lo más duro en la liberación de la pobreza y consiguiente culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada. Se trata de una victoria histórica obtenida por el PCCh y el pueblo chino mediante su lucha unida, una victoria histórica que brillará por siempre en los anales de la historia del desarrollo de la nación china, una victoria histórica, también, que tiene una influencia de largo alcance en el mundo. Hace diez años teníamos ante nosotros una situación marcada por enormes éxitos de la reforma, la apertura y la modernización socialista, y notorios resultados de la nueva y grandiosa obra de la construcción del Partido, éxitos y resultados que ofrecían bases sólidas, condiciones buenas y garantías importantes para nuestro avance continuo; al mismo tiempo afrontábamos una serie de contradicciones y problemas destacados acumulados por largo tiempo o recién surgidos que estaban pendientes de solucionarse con urgencia: existían en el seno del Partido bastantes problemas de concienciación ambigua y actuación poco enérgica concernientes a la persistencia en su liderazgo, de debilitación, virtualización y trivialización de la puesta en práctica de este, de vacilación en las convicciones políticas de algunos de sus militantes y cuadros, de presencia de formalismo, burocratismo, hedonismo y proclividad al derroche y a la suntuosidad [los “cuatro hábitos malsanos”] en algunas localidades y departamentos a pesar de repetidas prohibiciones, de fuerte mentalidad propia de los privilegios y una grave forma de manifestación de estos, y de desfalco y corrupción alarmante en algunos casos; había una economía con destacadas contradicciones estructurales e institucionales, un desarrollo desequilibrado, descoordinado e insostenible, un modelo de desarrollo tradicional difícil de continuar y una manifestación cada vez más evidente de problemas subyacentes derivados de los regímenes y los mecanismos, y de barreras erigidas por la solidificación de intereses; a algunas personas les faltaba convicción en nuestro sistema político del socialismo con peculiaridades chinas, y se daban graves problemas de desobediencia a las leyes establecidas y de escaso rigor de su aplicación; aparecían de cuando en cuando corrientes ideológicas erróneas, como la idolatría del dinero, el hedonismo, el ultra individualismo o el nihilismo histórico, y proliferaban opiniones arbitrarias en la internet, todo ello afectando gravemente a la mentalidad de la gente y al entorno de la opinión pública; había no pocos

eslabones débiles en la garantía de las condiciones de vida del pueblo; eran relevantes los problemas tanto de tendencia de agudización de las restricciones en materia de recursos y medio ambiente como de contaminación medioambiental; el sistema de salvaguardia de la seguridad nacional era imperfecto y no había una fuerte capacidad de afrontamiento de toda clase de graves riesgos, y se presentaban bastantes puntos débiles y eslabones frágiles en la modernización de la defensa nacional y del Ejército; eran incompletos los regímenes y mecanismos con que Hong Kong y Macao aplicaban la directriz de “un país con dos sistemas”; la seguridad nacional sufría severos desafíos, etc., etc. Por aquel entonces a bastante gente tanto del seno del Partido como de la sociedad le inquietaba el porvenir del Partido y del país. Ante esas destacadas contradicciones y problemas perjudiciales a la gobernación duradera del Partido, a la paz y el orden duraderos del país y a la felicidad y seguridad del pueblo, con juicio detenido de las situaciones para tomar opciones resueltamente, y con espíritu de avance pujante para vencer las dificultades, el Comité Central del Partido unió y dirigió a toda la militancia, todo el Ejército y el pueblo de todas las etnias del país para arremangarse y trabajar con gran ánimo avanzando en desafío de las tempestades con el fin de llevar adelante sin retroceder una gran lucha con numerosas nuevas características históricas. A lo largo de los últimos diez años, adhiriéndonos al marxismo-leninismo, al pensamiento de Mao Zedong, a la teoría de Deng Xiaoping, al importante pensamiento de la triple representatividad y a la concepción científica del desarrollo, e implementando integralmente tanto el pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era como la línea y la estrategia fundamentales del Partido, hemos adoptado una serie de medidas estratégicas, hemos propulsado una serie de prácticas transformadoras, hemos conseguido una serie de avances rompedores y hemos alcanzado una serie de resultados emblemáticos, habiendo con ello superado la prueba de los riesgos y desafíos en una variedad de aspectos —política, economía, ideología, naturaleza, etc.—, de modo que la causa del Partido y del país ha logrado éxitos históricos y ha experimentado transformaciones históricas, impulsando la entrada de nuestro país en la nueva expedición para la construcción integral de un país socialista moderno. — Hemos creado el pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era, pensamiento que, con determinación clara de la estrategia básica del mantenimiento y desarrollo del socialismo con peculiaridades chinas, y con planteamiento de una serie de nuevos conceptos, ideas y estrategias acerca de la gobernación del país y del manejo de los asuntos administrativos, ha dado lugar a un nuevo salto en la chinización del marxismo y su adaptación a nuestro tiempo, y nos ha servido constante e incansablemente, como teoría fruto de la innovación, para pertrechar nuestra mente, orientar nuestra práctica y promover nuestro trabajo, ofreciendo guía fundamental al desarrollo de la causa del Partido y del país propio de la nueva era. — Hemos fortalecido en todos los aspectos la dirección partidaria, dejando en claro que la dirección del PCCh es el rasgo más esencial del socialismo con peculiaridades chinas y la mayor superioridad de su sistema, que el PCCh constituye la fuerza dirigente política suprema y que la persistencia en la dirección centralizada y unificada del Comité Central es el principio político supremo; hemos perfeccionado el sistema institucional de la dirección del Partido sistémicamente, y hemos logrado que toda la militancia acrecentase las “cuatro conciencias” [sobre la política, los intereses generales, el núcleo dirigente y el alineamiento], mantuviese conscientemente un alto grado de identificación ideológica, política y de acción con el Comité Central y aumentase constantemente su capacidad política de juicio, comprensión y ejecución, lo que ha garantizado tanto la autoridad y la dirección centralizada y unificada del Comité Central como el despliegue del papel del Partido como núcleo dirigente

para el dominio de la situación general y para la coordinación de las diversas partes, dando mayor cohesión y unidad a este partido político marxista nuestro con más de 96 millones de militantes. — Hemos adoptado una científica y completa disposición estratégica para el desarrollo de la causa del Partido y del país propio de la nueva era, disposición que plantea que se cumpla el sueño chino de la gran revitalización de la nación china, se impulse esta revitalización con la modernización china y se dominen integralmente la gran lucha, la gran obra, la gran causa y el gran sueño; que deja fijadas la disposición general de un todo compuesto por cinco elementos —la construcción económica, política, cultural, social y de la civilización ecológica— y la disposición estratégica de las “cuatro integralidades” [integralidad de la construcción de un país socialista moderno, de la profundización de la reforma, de la gobernación del país según la ley y del disciplinamiento riguroso del Partido]; que establece una tónica general del trabajo consistente en la pugna por un progreso basado en la estabilidad; que coordina el desarrollo y la seguridad, y que determina explícitamente la contradicción que hay entre la creciente demanda del pueblo de una vida mejor y el desarrollo desequilibrado e insuficiente como la principal contradicción de nuestra sociedad, a la cual nos ceñiremos estrechamente para impulsar los diversos trabajos, en constante enriquecimiento y desarrollo de las nuevas modalidades de la civilización humana. — A través de una lucha continua, hemos materializado el sueño milenario de la nación china de tener una vida modestamente acomodada, poniendo el desarrollo de nuestro país en un punto de partida histórico más elevado. Persistiendo en ofrecer ayuda precisa contra la pobreza e invertir el máximo esfuerzo, hemos ganado la batalla de asalto de plazas fuertes de liberación de la pobreza de mayor magnitud librada en la historia humana —todos los 832 distritos pobres del país se han quitado la etiqueta de “distrito pobre”, cerca de 100 millones de habitantes rurales pobres se han librado de la pobreza y más de 9,6 millones de personas necesitadas se han trasladado a lugares más convenientes para su manutención—, con lo cual hemos logrado dar solución histórica al problema de la pobreza absoluta, con gran contribución a la causa global del alivio de la pobreza. — Hemos planteado y aplicado la nueva concepción del desarrollo, con empeño en el impulso del desarrollo de alta calidad y de la estructuración de una nueva configuración del desarrollo; hemos puesto en efecto la reforma estructural por el lado de la oferta, y hemos elaborado una serie de estrategias regionales importantes de significado global, de modo que el poderío económico de nuestro país ha dado un salto histórico. El PIB ha subido de 54 billones de yuanes a 114 billones, y el peso específico del volumen total de nuestra economía en la economía mundial ha llegado a un 18,5%, con un aumento de 7,2 puntos porcentuales, asegurándonos firmemente el segundo puesto mundial; y el PIB per cápita ha aumentado de 39.800 yuanes a 81.000. La producción total de grano se ha situado sólidamente en el primer lugar mundial, y se ha garantizado eficazmente la seguridad alimentaria y energética de nuestros más de 1.400 millones de habitantes. Con un incremento de 11,6 puntos porcentuales, la tasa de urbanización ha alcanzado un 64,7%. Ocupamos firmemente el primer lugar mundial tanto en magnitud de la industria manufacturera como en reservas de divisas. Hemos construido las mayores redes de líneas ferroviarias de alta velocidad y de autopistas del mundo y hemos logrado significativos éxitos en la construcción de infraestructuras, entre ellas las aeroportuarias, las portuarias, las hidráulicas, las energéticas y las informáticas. Hemos impulsado de manera acelerada la independencia y auto superación en cuanto a ciencia y tecnología, con un aumento de los gastos del conjunto de la sociedad en I+D de 1 billón de yuanes a 2,8 billones, ocupando el segundo puesto mundial, y con el número total del personal dedicado a I+D situado en el primer lugar mundial. Gracias al incesante fortalecimien-

to de la investigación en ciencias básicas y la innovación original, hemos conquistado avances rompedores en algunas tecnologías claves y medulares, hemos desarrollado y robustecido las industrias emergentes estratégicas y hemos obtenido importantes resultados en ámbitos como el de los vuelos espaciales tripulados, el de la exploración de la Luna y de Marte, el de la exploración de las profundidades marinas y terrestres, el de la supercomputación, el de la navegación satelital, el de la información cuántica, el de la tecnología nucleoelectrónica, el de la fabricación de grandes aeronaves, el de tecnologías de nuevas energías o el de la biomedicina, todo lo cual permite a nuestro país figurar ya en las filas de las naciones innovadoras. — Hemos profundizado integralmente la reforma con gran coraje político, librando satisfactoriamente su batalla de asalto de plazas fuertes, intensificando el diseño al más alto nivel para ella, atreviéndonos a penetrar en la zona de aguas profundas, a roer los huesos duros, a cruzar peligrosos bajíos y a afrontar nuevas contradicciones y desafíos, y consiguiendo romper las trabas ideológicas y conceptuales, derribar las barreras erigidas por la solidificación de intereses y erradicar decididamente las lacras de regímenes y de mecanismos que se manifestaban en muchos aspectos, de modo que se ha logrado establecer en lo básico el marco de sistemas fundamentales de los diversos ámbitos, muchos de los cuales han experimentado cambios históricos, remodelaciones sistémicas y reestructuraciones generales, que se ha culminado completamente la nueva ronda de la reforma de los organismos partidarios y estatales, que el sistema del socialismo con peculiaridades chinas se ha hecho más maduro y moldeado, y que se ha elevado notablemente el nivel de la modernización de los sistemas y capacidades de gobernación del país. — Hemos aplicado una estrategia de apertura más dinámica y de mayor iniciativa, con estructuración de una red de zonas de libre comercio de alto estándar orientada al mundo, con impulso acelerado de la conformación de las zonas experimentales de libre comercio y del Puerto de Libre Comercio de Hainan, y con conversión de la construcción conjunta de la Franja y la Ruta en un gratamente acogido bien público internacional y plataforma de cooperación internacional. Nuestro país se ha transformado en el socio comercial principal de más de 140 países o regiones, la primera potencia mundial en volumen total de comercio de bienes y una de las primeras del mundo en captación de fondos foráneos y en inversión de cara al exterior, creando así una configuración de apertura al exterior de mayor alcance, extensión y profundidad. — Hemos seguido con perseverancia el camino del desarrollo político del socialismo con peculiaridades chinas, lo cual ha rendido un desarrollo integral de la democracia popular de proceso entero, un impulso de institucionalización, reglamentación y procedimentalización de la política democrática socialista aplicado en todos los aspectos, un despliegue amplio de la democracia consultiva socialista, una más sólida condición del pueblo como dueño del país, una más vital democracia de los niveles de base, una consolidación y ampliación del frente único patriótico, una nueva fisonomía de unidad y progreso étnicos, una implementación integral de la directriz básica del Partido sobre el trabajo religioso y una mejor garantía de los derechos humanos. Se ha impulsado a fondo la construcción de un Estado de derecho socialista, se ha estructurado en lo básico la configuración general de la gobernación integral del país ajustada a la ley, se ha conformado con mayor rapidez el sistema del imperio de la ley del socialismo con peculiaridades chinas, se han conseguido progresos significativos en la reforma del régimen judicial, se ha hecho más firme la garantía de equidad y justicia social y se han abierto nuevas perspectivas a la construcción de una China regida por la ley. — Hemos establecido y mantenido el sistema fundamental de la posición rectora del marxismo en el campo ideológico, lo que ha permitido grabar en la mentalidad de la gente las teorías creadas por el Partido en la nueva era, difun-

dir ampliamente los valores socialistas esenciales, lograr una transformación creativa y un desarrollo innovador de la excelente cultura tradicional china, hacer que florecieran día a día las actividades culturales y mejorar constantemente el ecosistema cibernético, dándose así cambios globales y radicales en la situación del terreno ideológico. Hemos celebrado solemnemente el 90.º aniversario de la fundación del Ejército Popular de Liberación de China y el 40.º aniversario de la puesta en práctica de la reforma y la apertura; hemos conmemorado solemnemente el 70.º aniversario de la victoria en la Guerra de Resistencia del Pueblo Chino contra la Agresión Japonesa y en la Guerra Antifascista Mundial, y el 70.º aniversario de la salida del país de los Voluntarios del Pueblo Chino para participar en la Guerra de Resistencia contra la Agresión Estadounidense y en Ayuda a Corea, y hemos celebrado con éxito los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Invierno de Beijing, todo lo cual ha puesto de manifiesto el mayor dinamismo y fuerza de superación de la joven generación y ha dado evidencia tanto del notable afianzamiento de la convicción del Partido entero y el pueblo de todas las etnias del país en nuestra cultura como de su más elevado y ardiente talante moral. — Hemos aplicado a fondo la concepción del desarrollo centrada en el pueblo, dedicando esfuerzos constantes a que hubiera crianza infantil, acceso a los estudios, retribución por el trabajo, asistencia médica en la enfermedad, sustento en la vejez, un lugar donde vivir y ayuda a los débiles, a resultas de lo cual se han mejorado en todos los aspectos las condiciones de vida del pueblo. La esperanza de vida ha subido a los 78,2 años. Los ingresos disponibles per cápita de la población han pasado de 16.500 yuanes a 35.100 yuanes. La media anual de los puestos de trabajo urbanos creados ha superado los 13 millones. Se ha culminado la implantación del mayor sistema de educación, el mayor de seguridad social y el mayor de servicios médicos y sanitarios del mundo, resultando ello en un salto histórico del nivel de generalización de la educación, en una cobertura de 1.040 millones de personas del seguro de vejez básico y en una tasa estable de incorporación al seguro médico básico del 95%. Se ha reajustado a tiempo la política de natalidad. Los trabajos de construcción de más de 42 millones de apartamentos correspondientes a la transformación de núcleos de chabolas, junto con los de rehabilitación de viviendas precarias para más de 24 millones de familias rurales, han hecho mejorar notablemente las condiciones de vivienda de los habitantes urbanos y rurales. Son ya 1.030 millones los usuarios de la internet. Ha sido más sustanciosa, garantizada y sostenida la percepción de beneficio, felicidad y seguridad de las masas populares, y se han conseguido nuevos éxitos en términos de prosperidad común. — Hemos persistido en la noción de que las aguas cristalinas y las verdes montañas son cordilleras de oro y plata, obrando con mantenimiento de las acciones de protección integrada y tratamiento sistémico de montes, ríos, bosques, tierras de labranza, lagos, prados y tierras desertizadas; con fortalecimiento de la protección del entorno ecológico en todos sus aspectos, en todas las regiones y en todo su proceso; con compleción adicional del sistema institucional de la civilización ecológica; con adelantamiento a fondo del asalto de plazas fuertes en la prevención y tratamiento de la contaminación, y con firme progresión en cuanto a desarrollo ecológico, circular y bajo en carbono, a resultas de todo lo cual la protección del entorno ecológico ha experimentado cambios históricos, transformativos y de carácter general, siendo más azul el cielo de nuestra patria, más verdes sus montañas y más cristalinas sus aguas. — Hemos implementado el concepto general de la seguridad nacional, consiguiendo con ello un incesante perfeccionamiento del régimen directivo de ella, así como de su sistema del imperio de la ley, su sistema estratégico y su sistema de políticas, y una defensa de la soberanía, seguridad e intereses de desarrollo del país hecha con férrea voluntad y admirables cualidades, sin retroceder ni un solo paso en cuanto a

cuestiones de principio, de modo que se ha fortalecido integralmente la seguridad nacional. Completándose en mayor medida el sistema de la gobernanza social caracterizado por la coedificación, la coadministración y el codisfrute; poniéndose eficaz freno a las fuerzas separatistas étnicas, las religiosas extremistas y las violentas y terroristas; alcanzándose logros de fase en la lucha dirigida específicamente a la erradicación de las siniestras fuerzas de maleantes y mafiosos, y dándose fuerte respuesta a una serie de graves calamidades naturales, la construcción de una China de paz ha remontado a un nivel aún más alto. — Hemos establecido el objetivo del Partido para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas propio de la nueva era, hemos llevado a ejecución el pensamiento del Partido al respecto, hemos aplicado la directriz estratégica militar de la nueva era y hemos persistido en la dirección absoluta del Partido sobre el Ejército Popular, y en este contexto se celebró en Gutian la Conferencia sobre el Trabajo Político de las Fuerzas Armadas, lo cual ha impulsado un reordenamiento político con espíritu de rectificación del estilo de trabajo; se ha hecho con decisión regresar el centro de gravedad de la labor del Ejército entero hacia la vía recta de los preparativos bélicos y el libramiento de batallas, dejándose sólidamente implantada la combatividad como único criterio fundamental, lo que ha rendido refuerzo coordinado para una lucha militar tocante a todas las direcciones y todos los terrenos, y dedicación de grandes energías a un adiestramiento militar hecho mediante simulacros de combate, y se ha profundizado con audacia y resolución la reforma de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas, aplicándose reestructuraciones al régimen de dirección y mando del Ejército Popular, al sistema moderno de fuerzas militares y al de políticas militares, acelerándose la modernización de la defensa nacional y del Ejército, y cumpliéndose con éxito la reducción de los efectivos en 300.000 personas, con todo lo cual se ha renovado completamente el régimen, estructura, configuración y talante del Ejército Popular, han aumentado notoriamente su nivel de modernización y su capacidad de combate, y se ha ensanchado cada vez más el camino de su fortalecimiento con peculiaridades chinas. — Hemos propulsado integral y acertadamente la práctica de “un país con dos sistemas” y, con persistencia en esta directriz y en la de “administración de Hong Kong por los hongkoneses”, la de “administración de Macao por los macaenses” y la de alto grado de autonomía, hemos promovido la entrada de Hong Kong en una nueva etapa en que, del caos al orden, se está encaminando hacia la prosperidad, de modo que Hong Kong y Macao han logrado mantener la buena tendencia de desarrollo duradero y estable. Hemos planteado la estrategia general de resolución del tema de Taiwán propia de la nueva era, hemos promovido el intercambio y la cooperación entre ambas orillas del estrecho de Taiwán, hemos combatido firmemente tanto las actividades secesionistas proclives a la “independencia de Taiwán” como la intromisión de las fuerzas externas y hemos sostenido con firmeza el poder rector y la iniciativa en las relaciones interterrestres. — Hemos propulsado integralmente la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas con impulso de la construcción de la comunidad de destino de la humanidad; hemos defendido con decisión la equidad y justicia internacional, fomentando la práctica de un multilateralismo genuino y combatiendo con una postura bien definida toda manifestación de hegemonismo y de política de fuerza, y hemos luchado sin vacilación contra cualquier acto de unilateralismo, proteccionismo y matonismo. Junto con mejorar la disposición general diplomática, hemos construido con dinamismo redes de asociación de cobertura global, impulsando así la constitución de un nuevo tipo de relaciones internacionales. Con despliegue de la asunción de la responsabilidad que le incumbe a un gran país responsable, hemos tomado parte activa en la reforma y vertebración del sistema de la gobernanza global y hemos emprendido por completo la cooperación internacional

en la lucha contra la COVID-19, lo que ha reportado amplios elogios internacionales y ha incrementado notoriamente la capacidad internacional de nuestro país de influir, inspirar y moldear.

III. MISIÓN Y TAREAS DEL PARTIDO COMUNISTA DE CHINA EN LA NUEVA ERA Y LA NUEVA EXPEDICIÓN

Desde ahora, la tarea central del PCCh es unir y conducir al pueblo de las diversas etnias del país en la materialización del objetivo de lucha fijado para el segundo centenario —la culminación de la construcción integral de un poderoso país socialista moderno—, promoviendo integralmente la gran revitalización de la nación china con la modernización china. Basándose en las prolongadas exploraciones y prácticas subsiguientes a la fundación de la Nueva China y especialmente al inicio de la reforma y la apertura, nuestro Partido ha obrado en impulso y ampliación exitosos de la modernización china valiéndose de los avances innovadores rompedores en términos de teoría y práctica logrados desde su XVIII Congreso Nacional. La modernización china, que es la modernización socialista dirigida por el PCCh, tiene no solo las características comunes a la modernización de los diversos países, sino, más aún, las peculiaridades chinas basadas en nuestras condiciones nacionales propias. — La modernización china es una modernización en términos de enorme magnitud poblacional. La entrada conjunta de más de 1.400 millones de chinos —magnitud poblacional superior a todos los habitantes de los países desarrollados existentes— en una sociedad modernizada supone una ardua y compleja tarea nunca vista, por lo que la vía de desarrollarla y la forma de impulsarla tienen sin duda sus propias peculiaridades. Así que nos es debido que, en la reflexión de las cuestiones, en la toma de las decisiones y en la tramitación de los asuntos, siempre partamos de nuestras condiciones nacionales, no persiguiendo lo alto y lo lejano más allá de lo posible ni aferrándonos a las viejas reglas, guardemos paciencia en términos históricos y persistamos en pugnar por el progreso basado en la estabilidad, en avanzar de manera ordenada y gradual, y en marchar adelante sostenidamente. — La modernización china es una modernización en términos de prosperidad común de todo el pueblo. La prosperidad común es la exigencia esencial del socialismo con peculiaridades chinas, y su materialización será un largo proceso histórico. Así que es preciso que, perseverando en tomar como punto de partida y de llegada de la modernización el cumplimiento de las aspiraciones del pueblo a una vida mejor, invirtamos esfuerzos en la defensa y promoción de la equidad y justicia social y en el impulso de la prosperidad común de todo el pueblo, y prevengamos resueltamente la polarización. — La modernización china es una modernización en términos de coordinación entre la civilización material y la espiritual. La abundancia material y el enriquecimiento espiritual constituyen la exigencia fundamental de la modernización socialista. El socialismo no es pobreza material, ni tampoco escasez espiritual. Hace falta que, al tiempo de actuar incesantemente en el cultivo a fondo de la base material de la modernización y en consolidación de las condiciones materiales de la vida feliz del pueblo, desarrollemos enérgicamente la cultura socialista avanzada, reforcemos la educación de los ideales y convicciones, y heredemos y transmitamos la civilización china, todo con miras a promover la prosperidad material de conjunto y el desarrollo integral de la persona. — La modernización china es una modernización en términos de coexistencia armoniosa del ser humano y la naturaleza. Estos forman una comunidad de vida, y la naturaleza se vengará inevitablemente si se le exige sin límite y se le llega a deteriorar. Así que nos es debido que, persistiendo en el desarrollo sostenible y en la directriz de priorización del ahorro y de la protección, y de consideración de la regeneración natural como lo

principal, demos protección a la naturaleza y al entorno ecológico igual que a nuestros propios ojos y sigamos con firmeza inalterable el camino del desarrollo civilizado conducente a una producción desarrollada, una vida holgada y unas buenas condiciones ecológicas, todo a fin de lograr un perenne desenvolvimiento de la nación china. — La modernización china es una modernización en términos de seguimiento del camino del desarrollo pacífico. China no sigue la vieja vía de modernización de algunos países que recurren a formas de guerra, colonización, saqueo y demás, vía de auto beneficio a expensas del otro y llena de sangre y crimen que ha traído profundas penalidades al pueblo de la gran prole de los países en vías de desarrollo. Es necesario que, situados firmemente tanto del lado correcto de la historia como del lado del progreso de la civilización humana, y enarbolando la bandera de la paz, el desarrollo, la cooperación y la coganancia, procuremos nuestro propio desarrollo en el proceso de defender con firmeza la paz y el desarrollo mundiales y salvaguardemos aún mejor estos con nuestro propio desarrollo. La exigencia esencial de la modernización china es: persistir en la dirección del PCCh, perseverar en el socialismo con peculiaridades chinas, lograr un desarrollo de alta calidad, desarrollar la democracia popular de proceso entero, enriquecer el mundo espiritual del pueblo, materializar la prosperidad común de todo él, promover la coexistencia armoniosa del ser humano y la naturaleza, impulsar la estructuración de una comunidad de destino de la humanidad y crear nuevas formas de la civilización humana. Para culminar la construcción integral de un poderoso país socialista moderno, se ha establecido un arreglo estratégico general de dos fases: de 2020 a 2035, cumplimiento básico de la modernización socialista; de 2035 a mediados de siglo, transformación de nuestro país en un poderoso país socialista moderno, próspero, democrático, civilizado, armonioso y bello. Para 2035, tenemos los siguientes objetivos generales del desarrollo: habrán dado un salto sustancial el poderío económico-científico-tecnológico de nuestro país y su fortaleza nacional integral, y habrá ascendido su PIB per cápita un nuevo gran trecho, alcanzando el nivel de los países medianamente desarrollados; su independencia y auto superación científico-tecnológica de alto nivel será un hecho, y habrá ingresado en las primeras filas de los países innovadores; tendrá terminado de conformar su sistema económico moderno, creada su nueva configuración del desarrollo y cumplido en lo fundamental su nuevo tipo de industrialización, informatización, urbanización y modernización agrícola; tendrá básicamente cumplida la modernización de los sistemas y capacidades de su gobernación, completado aún más su sistema de democracia popular de proceso entero y culminada fundamentalmente la construcción de un Estado, un Gobierno y una sociedad regidos por la ley; se habrá constituido en un país fuerte en educación, en ciencia y tecnología, en personal cualificado, en cultura y en deporte, y en una China sana, con un poder cultural blando notablemente reforzado; tendrá a su pueblo disfrutando de una vida más feliz y hermosa, remontados los ingresos disponibles per cápita de su población otro nuevo tramo, notablemente elevada la proporción de sus grupos poblacionales de renta media, materializada la equidad de acceso a los servicios públicos básicos, logradas las condiciones de vida modernas en sus zonas rurales en lo básico y mantenida en estabilidad duradera su sociedad, con los avances sustanciales más palpables en la prosperidad común de todo el pueblo y en el desarrollo integral de las personas; tendrá sus modos de producción y de vida ecológicos ampliamente formados, su emisión de carbono ya en estabilización con tendencia a la baja tras haber alcanzado el pico y su entorno ecológico esencialmente mejorado, habiendo cumplido así en lo fundamental su objetivo de construir una bella China, y tendrá fortalecidos en términos generales el sistema y capacidades de la seguridad nacional, habiendo logrado en lo básico la modernización de la defensa nacional y del Ejército.

En clave de consecución de nuestra modernización en lo fundamental, hemos de luchar continuamente para convertir nuestro país en uno socialista moderno poderoso situado a la cabeza en fortaleza nacional integral e influencia internacional a mediados de este siglo. Los objetivos y tareas principales del próximo lustro, momento crucial de arranque de la construcción integral de un país socialista moderno, son: nuevos avances rompedores del desarrollo económico de alta calidad, elevación ostensible de la capacidad de independencia y auto superación científico-tecnológica e importantes progresos en la estructuración de la nueva configuración del desarrollo y en la construcción del sistema económico moderno; nuevos pasos de la reforma y la apertura, impulso a fondo de la modernización de los sistemas y capacidades de gobernación del país, perfeccionamiento adicional de la economía de mercado socialista y conformación básica del nuevo régimen de economía abierta de nivel más alto; mayor elevación del nivel de institucionalización, reglamentación y procedimentalización de la democracia popular de proceso entero y renovada compleción del sistema del imperio de la ley del socialismo con peculiaridades chinas; enriquecimiento añadido de la vida espiritual y cultural de la población y potenciación constante de la fuerza aglutinadora de la nación china y de la influencia de su cultura; sincronización básica tanto del aumento de los ingresos poblacionales con el crecimiento económico como del incremento de las remuneraciones laborales con el de la productividad laboral, notable elevación del nivel de equidad del acceso a los servicios públicos básicos y mayor perfeccionamiento del sistema de seguridad social de múltiples niveles; mejora evidente del hábitat urbano y rural, y resultados notorios en la construcción de una China bella; re consolidación de la seguridad nacional, cumplimiento en el plazo previsto de los objetivos de lucha fijados para el centenario de la fundación del Ejército y promoción sólida de la construcción de una China de paz; y nuevo ascenso del estatus e influencia internacional de China y despliegue suyo de un mayor papel en la gobernanza global. La construcción integral de un país socialista moderno es una grandiosa y a la vez ardua causa con un futuro brillante ante sí y una dura tarea y un largo camino por delante. La evolución acelerada de la situación mundial de singulares cambios sin precedentes en mucho tiempo y el desarrollo a fondo de la nueva ronda de revolución científico-tecnológica y de transformación industrial, con profundos reajustes en la correlación de las fuerzas internacionales, han puesto el desarrollo de nuestro país ante nuevas oportunidades estratégicas. A la vez, a resultas del profundo impacto de la pandemia de la última centuria, del repunte de la corriente ideológica des globalizadora, del ascenso notable del unilateralismo y el proteccionismo, de la escasez de fuerza de la economía mundial para recuperarse, de los frecuentes conflictos parciales y reiteradas agitaciones localizadas, y de la agudización de los problemas globales, el mundo ha entrado en un nuevo periodo de turbulencias y transformaciones. La reforma, el desarrollo y la estabilidad de nuestro país tienen enfrente no pocas contradicciones subyacentes que no podemos eludir ni soslayar, y la construcción del Partido, en particular la de su estilo y de la gobernación honrada, así como la lucha contra la corrupción, afrontan un número no desdénable de problemas tenaces y con alta incidencia, y a esto se suman los ataques, presiones e impedimentos procedentes del exterior, que se pueden volver más fuertes en cualquier momento. Nuestro desarrollo ha entrado en un periodo de coexistencia de oportunidades estratégicas y riesgos y desafíos, y de aumento de factores inciertos y difícilmente previsibles, y pueden ocurrir inopinadamente todo tipo de incidentes como los del Cisne Negro y el Rinoceronte Gris.

IV. ESTRUCTURACIÓN ACELERADA DE LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL DESARROLLO Y PROMOCIÓN ESFORZADA DEL DESARROLLO DE ALTA CALIDAD

El desarrollo de alta calidad constituye la tarea primordial de la construcción integral de un país socialista moderno. El desarrollo es la primera de las tareas importantes del Partido en el ejercicio del poder y en la revigorización del país. Y la construcción integral de un poderoso país socialista moderno no se podrá culminar sin una sólida base material y tecnológica, así que hay que aplicar de forma completa, acertada y general la nueva concepción del desarrollo, perseverar en la economía de mercado socialista como rumbo de la reforma y en la apertura al exterior de alto nivel, y acelerar la estructuración de una nueva configuración del desarrollo protagonizada por la gran circulación nacional y caracterizada por la promoción mutua de esta y la internacional. Considerando persistentemente como tema principal la promoción del desarrollo de alta calidad, hemos de combinar orgánicamente la aplicación de la estrategia de ampliación de la demanda interna con la profundización de la reforma estructural por el lado de la oferta, aumentar la fuerza motriz endógena y confiabilidad de la gran circulación nacional, mejorar la calidad y nivel de la circulación internacional, configurar con mayor celeridad un sistema económico moderno y dedicar esfuerzo al incremento de la productividad total de los factores, a la elevación de la resiliencia y nivel de seguridad de las cadenas sectoriales y de suministro, y al impulso de un desarrollo integrado urbano-rural y coordinado interregional, todo con el fin de promover que la economía se vea eficazmente mejorada en el aspecto cualitativo y racionalmente aumentada en el cuantitativo.

1. Configuración de la economía de mercado socialista de alto nivel. Mantendremos y perfeccionaremos el sistema económico básico socialista, no vacilaremos en absoluto en consolidar y desarrollar la economía de propiedad pública ni en estimular, respaldar y guiar el desarrollo de las economías de propiedad no pública, pondremos plenamente en juego el papel decisivo que juega el mercado en la distribución de los recursos y desplegaremos mejor la función gubernamental. En la profundización de la reforma de los capitales y empresas estatales aceleraremos tanto la optimización de la distribución de la economía estatal como su reajuste estructural, daremos impulso a los capitales y empresas estatales para una gestión fortalecida, optimizada y ampliada, y elevaremos la competitividad medular de estas. Optimizaremos el entorno de desarrollo de las empresas no públicas y protegeremos con arreglo a la ley tanto sus derechos de propiedad como los derechos e intereses de los empresarios en aras de promover el desarrollo y robustecimiento de la economía no pública. Perfeccionaremos el sistema empresarial moderno con peculiaridades chinas, fomentaremos el espíritu del empresariado y agilizaremos la conformación de empresas de primer orden mundial. Apoyaremos el desarrollo de las pymes y las microempresas. Llevaremos a fondo la reforma orientada a simplificar la administración y descentralizar los poderes, a combinar la descentralización con el control y a optimizar los servicios. Mientras construimos un gran mercado unificado nacional, ahondaremos la reforma dirigida a mercadizar los elementos de producción y configuraremos un sistema de mercado de estándares elevados. Mejoraremos los sistemas básicos de economía de mercado, como el de protección de los derechos de propiedad, el de acceso al mercado, el de competencia leal o el de credibilidad social, en bien de optimizar el entorno de negocios. En la compleción del sistema de gobernanza macroeconómica haremos valer el papel orientador estratégico de los programas estatales de desarrollo y reforzaremos la coordinación y colaboración entre las políticas fiscales y las monetarias para ampliar con empeño la demanda interna e inten-

sificar el papel básico que juega el consumo en el desarrollo económico, así como la función clave que cumple la inversión en la optimización de la estructura de la oferta. Completaremos el sistema presupuestario moderno, optimizaremos la estructura de los sistemas tributarios y mejoraremos el sistema de pagos de transferencia fiscales. En la profundización de la reforma del régimen financiero vertebraremos un sistema moderno de banco central, potenciaremos y perfeccionaremos la supervisión y control de las finanzas modernas, fortaleceremos el sistema de garantía de la estabilidad financiera e incorporaremos a la supervisión y control toda clase de actividades financieras de acuerdo con la ley, garantizando así el cumplimiento de la exigencia mínima de la evitación de riesgos sistémicos. Completaremos las funciones del mercado de capitales y elevaremos el porcentaje de la financiación directa. Intensificaremos la lucha contra los monopolios y contra la competencia desleal, romperemos los proteccionismos locales y los monopolios administrativos, y ejecutaremos de acuerdo con la ley la reglamentación y orientación del desarrollo sano de los capitales.

2. Construcción de un sistema industrial moderno. En atenuamiento a situar el punto de apoyo del desarrollo económico en la economía real, impulsaremos el nuevo tipo de industrialización y aceleraremos la construcción tanto de un país fuerte en manufactura, en calidad, en astronáutica, en comunicaciones y en internet como de una China digital. Ejecutaremos los proyectos de reconstitución de las bases sectoriales y los de avances rompedores en el campo de los equipos tecnológicos importantes, apoyaremos el desarrollo de empresas especializadas, afinadas, innovadoras y con características propias, y propulsaremos el desenvolvimiento de la industria manufacturera hacia la alta gama, la inteligencia y la ecologización. Consolidaremos la posición puntera de los sectores ventajosos, agilizaremos la subsanación de los puntos débiles en las áreas concernientes al desarrollo basado en la seguridad y acrecentaremos la capacidad garantizadora del suministro de los recursos estratégicos. Promoveremos el desarrollo integrado y agrupado de las industrias emergentes estratégicas en aras de erigir un cúmulo de nuevos motores de crecimiento en tecnologías informáticas de nueva generación, en inteligencia artificial, en biotecnología, en nuevas energías, en nuevos materiales, en equipos de gama alta, en ecología y protección medioambiental, etc. Crearemos un nuevo sistema con excelente calidad y alta eficacia para el sector servicios y promoveremos la integración profunda de los servicios modernos con la industria manufacturera avanzada y con la agricultura moderna. Desarrollaremos con mayor celeridad la internet de las cosas, configuraremos un sistema de circulación eficiente y expedito, y reduciremos los costes logísticos. Aceleraremos el desarrollo de la economía digital, promoveremos la integración profunda de esta con la economía real y forjaremos agrupaciones de industria digital internacionalmente competitivas. A las infraestructuras les daremos optimización distribucional, estructural, funcional y de integración de sistemas en pos de la construcción de su sistema moderno.

5. Impulso de la apertura al exterior de alto nivel. Apoyándonos en la ventaja de la extraordinaria dimensión de nuestro mercado, atraeremos los recursos y elementos de producción globales con la gran circulación nacional, potenciaremos los efectos de la coactuación de los mercados y recursos tanto nacionales como internacionales y mejoraremos la calidad y nivel de la cooperación comercial e inversora. Ampliaremos a paso seguro la apertura en sistemas referentes a las normas, regulaciones, reglas administrativas y estándares. Impulsaremos la optimización y actualización del comercio de bienes, innovaremos el mecanismo de desarrollo del de servicios y desarrollaremos el digital, todo en aras de acelerar la construcción de un país comercialmente fuerte. Reduciremos de manera racional la lista

negativa para el acceso de los fondos foráneos al mercado y protegeremos conforme a la ley los derechos e intereses de los inversores extranjeros, favoreciendo con ello la creación de un entorno de negocios de primer orden mercadizado, sujeto al imperio de la ley e internacionalizado. Impulsaremos el desarrollo de alta calidad de la construcción conjunta de la Franja y la Ruta. Optimizaremos la distribución de la apertura regional, consolidaremos la posición precursora que tienen en la apertura las regiones orientales litorales y elevaremos el nivel de la apertura del Centro, el Oeste y el Noreste. Aceleraremos la configuración del nuevo corredor terrestre-marítimo del Oeste. Agilizaremos el fomento del Puerto de Libre Comercio de Hainan, ejecutaremos la estrategia de actualización de las zonas experimentales de libre comercio y ampliaremos la red de zonas de libre comercio de altos estándares orientada al mundo. Llevaremos ordenadamente adelante la internacionalización del yuan. Participaremos a fondo en la acción global de división del trabajo y cooperación en cuanto a la industria y defenderemos unas relaciones económico-comerciales y una configuración económica internacional plural y estable.

V. APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE VIGORIZACIÓN DEL PAÍS MEDIANTE LA CIENCIA Y LA EDUCACIÓN Y POTENCIACIÓN DEL APOYO OTORGADO POR EL PERSONAL TALENTOSO A LA MODERNIZACIÓN

La educación, la ciencia, la tecnología y el personal de talento representan un soporte de carácter fundamental y estratégico para la construcción integral de un país socialista moderno. Con persistencia en la condición de la ciencia y la tecnología como primera fuerza productiva, del personal talentoso como recurso número uno y de la innovación como fuerza motriz primaria, hay que aplicar a fondo la estrategia de vigorización del país mediante la ciencia y la educación, la de su fortalecimiento con recursos humanos excelentes y la del desarrollo propulsado por la innovación con el fin de abrir nuevas áreas y pistas de desarrollo y perfilar continuamente nuevas fuerzas motrices y nuevas ventajas de desarrollo. Con atencimiento al desarrollo prioritario de la educación, a la independencia y auto superación científico-tecnológica y a la conducción y propulsión por personal de valía, hemos de acelerar la construcción de un país fuerte en educación, en ciencia y tecnología, y en talentos; insistir en la preparación de personas calificadas para el Partido y el país; incrementar integralmente la calidad de la formación independiente de personas cualificadas; enfocar las fuerzas en la forja de innovadores sobresalientes, y reunir gente capaz de todo el mundo para que preste sus servicios.

2. Perfeccionamiento del sistema de innovación científico-tecnológica. Nos reafirmaremos en la posición central de la innovación dentro de la situación general de la modernización de nuestro país. Perfeccionaremos el régimen de dirección unificada del Comité Central del Partido en cuanto a la labor científico-tecnológica; completaremos el nuevo tipo de régimen de movilización nacional; potenciaremos las fuerzas científico-tecnológicas estratégicas nacionales; optimizaremos la distribución de recursos para la innovación, así como la determinación y disposición de las instituciones estatales de investigación científica, las universidades de alto nivel dedicadas a la investigación y las empresas líderes científico-tecnológicas; configuraremos un sistema de laboratorios estatales; impulsaremos con visión de conjunto la construcción de centros de innovación científica y tecnológica internacionales y regionales; reforzaremos la formación de capacidades básicas de la ciencia y la tecnología, y potenciaremos el asesoramiento estratégico científico-tecnológico, todo ello con el fin de incrementar la eficacia global del sistema estatal de innovación. Profundizaremos

mos la reforma del régimen y evaluaciones de la ciencia y la tecnología, les daremos a estas una inversión diversificada mayor, otorgaremos a los derechos de propiedad intelectual una reforzada garantía de imperio de la ley y crearemos un sistema básico de respaldo a la innovación general. Fomentaremos la cultura de la innovación, desplegaremos el espíritu de los científicos, conservaremos el bello estilo de estudio y generaremos un ambiente propicio a la innovación. Ampliaremos las acciones de intercambio y cooperación internacionales del área científico-tecnológica, fortaleceremos la creación de un entorno de investigación científica internacionalizado y formaremos un ecosistema de apertura e innovación globalmente competitivo.

3. Aplicación acelerada de la estrategia del desarrollo propulsado por la innovación. Con la vista fija en la vanguardia de la ciencia y tecnología mundial, en la economía como principal campo de batalla, en las necesidades enormes del país y en la vida y salud del pueblo, aceleraremos la materialización de una independencia y auto superación científico-tecnológica de alto nivel. Tomando como orientación las demandas estratégicas estatales, aglutinaremos fuerzas para conquistar avances sustanciales de carácter pionero y orientador en ciencias y tecnologías, y ganaremos decididamente la batalla de asalto de plazas fuertes en el campo de las tecnologías claves y medulares. Aceleraremos la ejecución de una serie de proyectos científico-tecnológicos estatales importantes de carácter estratégico, integral y prospectivo en pos de una mayor capacidad de innovación independiente. Reforzaremos la investigación de las ciencias básicas, prestaremos especial atención a la innovación original e incentivaremos la libre exploración. Incrementaremos la eficacia de la inversión en las ciencias y tecnologías, y profundizaremos la reforma del mecanismo de distribución y utilización de los fondos fiscales destinados a ellas, de modo que se active el vigor innovador. Potenciaremos una profunda integración de la producción con la enseñanza y con la investigación en la que las empresas desempeñen el papel rector, haremos un guiamiento en virtud de las metas reforzado y elevaremos el nivel de la transformación e industrialización de los adelantos del área científico-tecnológica. En el reforzamiento de la posición protagonista de las empresas en la innovación de esta área, desplegaremos el papel líder y sustentador de sus empresas clave, crearemos un buen ambiente propicio al desarrollo de sus pymes y microempresas e impulsaremos la integración profunda de las cadenas de innovación, las sectoriales, las de fondos y las de recursos humanos excelentes.

4. Aplicación a fondo de la estrategia de fortalecimiento del país con recursos humanos excelentes. Preparar y formar buen número de personas de alta cualificación, moralmente íntegras y profesionalmente competentes constituye un gran plan para el desarrollo a largo plazo del Estado y la nación. Los méritos se deben a los talentos y la empresa se amplía sobre la base de ellos. Persistiendo tanto en el principio de que el Partido administra el personal de valía como en el respeto al trabajo, al saber, a las personas calificadas y a la creación; debemos aplicar políticas más activas, abiertas y eficaces relativas a estas personas y orientar al gran número de ellas para que amen al Partido, contribuyan a la patria, trabajen con dedicación y abnegación, y se entreguen al servicio del pueblo. Hemos de mejorar la disposición estratégica de recursos humanos excelentes, persistiendo en tomar a nuestro cargo personas calificadas de diversos campos, con miras a formar un contingente de gran magnitud, de razonable composición y de calidad excelente. Aceleraremos la constitución de importantes centros mundiales de personal de valía e importantes áreas líderes en innovación de nivel mundial, y promoveremos en lo tocante a los talentos una disposición razonable regional y un desarrollo coordinado de las regiones, dedicando esfuerzo

a la formación de ventajas comparativas nuestras en la competencia por ellos en el plano internacional. Debemos agilizar la formación de fuerzas de las personas calificadas estratégicas estatales y preparar y forjar con empeño un número aún mayor de grandes maestros, científicos estratégicos, líderes y equipos de innovación en ciencia y tecnología de primer orden, jóvenes científica y tecnológicamente calificados, ingenieros sobresalientes, artesanos nacionales y personas de elevada aptitud técnica. Hemos de reforzar el intercambio internacional del personal calificado y emplear de manera eficaz y flexible los diversos tipos de talentos. Junto con profundizar la reforma de los regímenes y mecanismos de desarrollo de las personas de valía, debemos apreciarlas sinceramente, cultivarlas con afecto, introducir las cordialmente y emplearlas con esmero, con insaciable deseo de ellas y sin aferrarnos a normas predeterminadas, todo con el objeto de aglutinar a las excelentes personas calificadas de todas las esferas en la causa del Partido y del pueblo.

X. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO VERDE Y FOMENTO DE LA COEXISTENCIA ARMONIOSA ENTRE EL SER HUMANO Y LA NATURALEZA

La condición básica de la cual depende el ser humano para su existencia y desarrollo es la naturaleza. Respetarla, adaptarnos a ella y protegerla representa una exigencia inherente a la construcción integral de un país socialista moderno. Debemos interiorizar firmemente y practicar la noción de que las aguas cristalinas y las verdes montañas son cordilleras de oro y plata, y ponernos en la altura de la coexistencia armoniosa entre el ser humano y la naturaleza para planear el desarrollo. En el impulso de la construcción de una China bella tenemos que persistir en la protección integral y tratamiento sistémico de montes, ríos, bosques, tierras de labranza, lagos, prados y tierras desertizadas; abordar con visión de conjunto el reajuste de la estructura sectorial, el tratamiento de la contaminación, la protección ecológica y el afrontamiento del cambio climático, y propulsar de forma sinérgica la rebaja de emisiones de carbono y contaminantes, la ampliación de tierras verdes y el crecimiento económico, con miras a promover un desarrollo ahorrativo e intensivo, verde y bajo en carbono, y con prioridad para las condiciones ecológicas.

1. Aceleración de la transición ecológica del modelo de desarrollo. Impulsar que la economía y la sociedad se desarrollen por una vía ecológica y baja en carbono es un eslabón clave del cumplimiento del desarrollo de alta calidad. Se hará una más ágil promoción del reajuste y optimización de la estructura industrial, la energética, la de las comunicaciones y transportes, etc. Aplicaremos la estrategia de ahorro general, propulsaremos la utilización ahorrativa e intensiva de todo tipo de recursos y conformaremos con mayor celeridad el sistema de reciclaje de residuos. Perfeccionaremos las políticas —fiscal-tributarias, financieras, de inversión y de precios— y el sistema normativo que apoyan el desarrollo ecológico, desarrollaremos las industrias ecológicas y bajas en carbono, completaremos el sistema de distribución mercadizado de los elementos de producción en lo tocante a los recursos y el medioambiente, aceleraremos la I+D, generalización y aplicación de las tecnologías avanzadas de ahorro energético y reducción de la emisión de carbono, y fomentaremos el consumo ecológico, dando con ello impulso para la formación de modos de producción y estilos de vida ecológicos y bajos en carbono.

4. Impulso activo y prudente tanto de la llegada al pico de las emisiones de CO₂ como de la carboneutralidad. El alcance del pico y de la carboneutralidad supone una amplia y profunda transformación sistémica de la economía y la sociedad. Basándonos en nuestra

dotación de energía y recursos, y persistiendo en que se elimine lo viejo solo después de haber establecido lo nuevo, llevaremos a cabo de manera planificada y metódica la acción de alcance del pico de las emisiones de CO₂. Hay que perfeccionar el control del volumen total e intensidad del consumo energético, con acento en controlar el consumo de energías fósiles, en gradual transición a un sistema de doble control —volumen total e intensidad— de las emisiones de carbono. Con el impulso de un uso de energías limpio, bajo en carbono y eficiente, promoveremos la transición hacia el uso limpio y bajo en carbono de energías en ámbitos como el de la industria, el de la construcción o el de las comunicaciones. Impulsaremos a fondo la revolución energética; reforzaremos el uso limpio y eficiente del carbón; intensificaremos la prospección y explotación de los recursos de petróleo y gas natural, así como el aumento de su reserva y su capacidad productiva; aceleraremos la planificación y conformación del sistema energético de nuevo tipo; coordinaremos la explotación hidroeléctrica y la protección ecológica; aplicaremos un activo, seguro y ordenado desarrollo de la energía nucleoelectrónica, y fortaleceremos la vertebración del sistema de producción, suministro, almacenaje y venta de energía, dando así garantía de seguridad energética. Es necesario mejorar el sistema de contabilidad estadística de las emisiones de carbono y completar el de transacción mercadizada de los derechos a ellas. Aumentaremos la capacidad de secuestro de carbono en ecosistemas. Tomaremos activa parte en la gobernanza global referente al afrontamiento del cambio climático.

XI. IMPULSO DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA Y LA CAPACIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA FIRME DE ESTA Y LA ESTABILIDAD SOCIAL

1. Compleción del sistema de la seguridad nacional. Es preciso que, con persistencia en la dirección centralizada y unificada del Comité Central del Partido sobre la labor de seguridad nacional, se perfeccione el régimen directivo de autoridad y eficiencia propio de esta. Hace falta dotarla de un potenciado mecanismo coordinador y sendos sistemas perfectos de imperio de la ley, de estrategias, de políticas y de monitoreo y prealerta de los riesgos, así como de gestión de emergencias a nivel nacional; perfeccionar el sistema de garantía de la seguridad en los ámbitos prioritarios y el sistema de coordinación y mando de los proyectos específicos de importancia, e intensificar el vertebramiento de los sistemas garantizadores de la seguridad económica, la de las infraestructuras importantes, la financiera, la cibernética, la de los datos, la biológica, la de los recursos, la nuclear, la del espacio exterior, la marítima, etc. Es menester completar los mecanismos contrarrestadores de las sanciones, de las injerencias y de la “jurisdicción de brazo largo”. Es indispensable perfeccionar la distribución de las fuerzas de seguridad nacional y estructurar un sistema de protección que sea coactuante entre todos los ámbitos, multidimensional y eficiente.

2. Incremento de la capacidad de defensa de la seguridad nacional. Hay que defender con firmeza la seguridad nacional en lo concerniente al poder político, los sistemas y la ideología; intensificar la construcción de capacidades en materia de la seguridad de los terrenos prioritarios, dando garantía a la de los cereales, a la de las energías y los recursos, y a la de las cadenas sectoriales y de suministro importantes; potenciar la construcción de la capacidad garantizadora de la seguridad en el extranjero en defensa de los derechos e intereses legales que asisten allí a nuestros ciudadanos y personas jurídicas, y salvaguardar los derechos e intereses marítimos, todo en firme salvaguardia de la soberanía, seguridad e intereses de desarrollo del país. Es necesario aumentar la capacidad de prevención y neutralización de grandes riesgos, prevenir rigurosamente los riesgos sistémicos para la

seguridad y combatir duramente las actividades de infiltración, sabotaje, subversión y disgregación orquestadas por las fuerzas hostiles. Es imprescindible reforzar integralmente la educación sobre la seguridad nacional, incrementar la capacidad de los cuadros dirigentes de los diversos niveles para el planeamiento holístico del desarrollo y la seguridad, e intensificar la conciencia de la seguridad nacional de todos los ciudadanos y aumentar su calidad con respecto a ella, consolidando así la línea popular para su salvaguardia.

XII. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LUCHA FIJADOS PARA EL CENTENARIO DE LA FUNDACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y APERTURA DE NUEVAS PERSPECTIVAS A LA MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL Y DEL EJÉRCITO

Cumplir en el plazo definido los objetivos de lucha fijados para el centenario de la fundación de las Fuerzas Armadas y hacer con celeridad del Ejército Popular uno de primer orden mundial constituye una exigencia estratégica para la construcción integral de un país socialista moderno. Hay que llevar a ejecución el pensamiento del Partido sobre el fortalecimiento del Ejército propio de la nueva era; aplicar la directriz estratégica militar de la nueva era; persistir en la dirección absoluta del Partido sobre el Ejército Popular; persistir en la construcción política del Ejército, en su fortalecimiento mediante la reforma, la ciencia, la tecnología y los recursos humanos excelentes, y en su administración según la ley; persistir en una actuación en términos simultáneamente de combate, de preparativos bélicos y de construcción; persistir en un desarrollo integrado de la mecanización, la informatización y la inteligentización; acelerar la modernización de las teorías militares, de las formas orgánicas del Ejército, del personal militar y del armamento y los equipos, y aumentar la capacidad estratégica para la defensa de la soberanía, seguridad e intereses de desarrollo del país, todo ello con el fin de cumplir eficazmente las misiones y tareas que tiene el Ejército Popular en la nueva era. Hay que fortalecer integralmente la construcción del Partido dentro del Ejército Popular, garantizando que el fusil obedezca siempre sus mandatos. Se impone completar los regímenes y mecanismos relativos a la implementación del sistema de responsabilidades del presidente de la Comisión Militar Central. Es menester profundizar el pertrechamiento con las teorías creadas por el Partido y desplegar actividades educativas y prácticas de “estudiar el pensamiento sobre el fortalecimiento del Ejército y prestar servicios meritorios a la causa de fortalecerlo”. Hace falta intensificar el estudio y la educación referente a la historia de la institución castrense, hacer que florezca y se desarrolle una cultura propicia a fortalecerla y potenciar el cultivo del espíritu combativo. Es de obligación crear un férreo sistema organizativo del Partido en el Ejército Popular, impulsar la regularización e institucionalización del reordenamiento político y obrar con perseverancia en cuanto al enderezamiento del estilo, a la aplicación rigurosa de la disciplina y a la lucha contra la corrupción. Hay que fortalecer integralmente los adiestramientos y preparativos bélicos y aumentar la capacidad del Ejército Popular de ganar las guerras. Hemos de estudiar y dominar las características y leyes objetivas de las guerras informatizadas e inteligenciadas, innovar la orientación estratégica militar y desarrollar estrategias y tácticas de guerra popular. Se creará un sistema de poderosas fuerzas de disuasión estratégica, se aumentará la proporción que ocupan las fuerzas de combate de nuevos ámbitos y atributos, se acelerará el desarrollo de las fuerzas de combate automáticas e inteligentes, y se planeará con visión de conjunto la estructuración y utilización del sistema cibernético. Se optimizará el sistema de mando en operaciones conjuntas y se impulsará la construcción de sistemas y capacidades en cuanto a reconocimiento y prealerta, lucha conjunta, apoyo a los campos de batalla y aseguramiento integral. Se impulsará en profundidad el adiestramiento militar

hecho mediante simulacros de combate y se llevarán a fondo los adiestramientos conjuntos, los de confrontación y los ejecutados con adelantos científico-tecnológicos. Se actuará en términos de intensificación del empleo regularizado y diversificado de las fuerzas militares, despliegue firme y flexible de la lucha militar, creación de una situación segura, freno y control de las crisis y los conflictos, y conquista de victoria en las guerras parciales. Hay que fortalecer integralmente la gobernanza militar, consolidar y ampliar los logros de la reforma de la defensa nacional y del Ejército, perfeccionar la estructura y constitución de la fuerza militar y dar optimización sistematizadora a las políticas y sistemas militares. Es necesario aplicar refuerzo a la coordinación entre el combate, la construcción y los preparativos bélicos en condición de importantes tareas que conlleva el fomento de la defensa nacional y del Ejército, agilizar la conformación de la logística moderna y llevar a cabo los proyectos importantes pertenecientes a las ciencias y tecnologías de la defensa nacional, así como al armamento y los equipos, acelerando la transformación de la ciencia y tecnología en fuerza combativa. Se debe actuar en profundización de la reforma de los centros docentes de las Fuerzas Armadas, en fortalecimiento del sistema de formación de un nuevo tipo de militares cualificados y en innovación de la administración de los recursos humanos militares. Con respecto a la administración del Ejército ajustada a la ley, se impone intensificar la conformación de su mecanismo y su planificación estratégica, y completar el sistema del imperio de la ley con peculiaridades chinas para el entorno militar.

XIII. MANTENIMIENTO Y PERFECCIONAMIENTO DE LA DIRECTRIZ DE “UN PAÍS CON DOS SISTEMAS” Y PROMOCIÓN DE LA REUNIFICACIÓN DE LA PATRIA

La directriz de “un país con dos sistemas”, una gran iniciativa pionera del socialismo con peculiaridades chinas y el mejor ordenamiento institucional para mantener en Hong Kong y Macao una prosperidad y una estabilidad duraderas tras su retorno, se debe sostener con firmeza a largo plazo. Hemos de aplicar integral, acertada, firme e inalterablemente las directrices de “un país con dos sistemas”, “administración de Hong Kong por los hongkoneses”, “administración de Macao por los macaenses” y alto grado de autonomía, perseverar en la gobernación de Hong Kong y Macao ajustada a ley y preservar su orden constitucional de regiones administrativas especiales establecido por la Constitución y por sus leyes fundamentales. Tenemos que mantener y perfeccionar el sistema institucional de “un país con dos sistemas”, hacer efectivo el poder administrativo general de la dirección central sobre las dos regiones, poner en práctica los principios de “administración de Hong Kong por los patriotas” y “administración de Macao por los patriotas”, e implementar los sistemas jurídicos y mecanismos ejecutivos con los que ambas regiones salvaguardan la seguridad nacional. Es indispensable persistir en la concordancia entre el poder administrativo general de la dirección central sobre ellas y la garantización de su alto grado de autonomía, perseverar en que el poder ejecutivo desempeñe el papel orientador, apoyar a los respectivos jefes ejecutivos y gobiernos para que ejerzan sus atribuciones gubernamentales conforme a la ley, eleven su capacidad de gobernación integral y su nivel de administración general, y perfeccionen el sistema judicial y jurídico de ambas regiones, y mantener invariables por largo tiempo su sistema capitalista y su estilo de vida ya establecidos, todo con miras a impulsar su duradera prosperidad y estabilidad. Respaldaremos a Hong Kong y Macao para que desarrollen la economía, mejoren la vida del pueblo y resuelvan los problemas y contradicciones subyacentes de su desenvolvimiento económico y social. Desplegando sus ventajas y características propias, consolidaremos y elevaremos su estatus internacional en cuanto a finanzas, comercio, transporte marítimo y aéreo, ciencia y tecnología innovativas,

cultura y turismo, etc., y llevaremos a fondo sus contactos y cooperación con los diversos países y regiones del mundo en un sentido de mayor apertura y estrechamiento. Promoveremos la conformación de la gran área de la bahía Guangdong-Hong Kong-Macao y daremos respaldo a las dos regiones administrativas especiales para una mejor integración en la situación general del desarrollo nacional, de manera que puedan desplegar aún mejor su papel en la materialización de la gran revitalización de la nación china. Desarrollaremos y robusteceremos las fuerzas amantes de la patria, Hong Kong y Macao, y fomentaremos el espíritu patriótico entre los compatriotas hongkoneses y macaenses, para formar un aún más amplio frente único de apoyo de dentro y fuera del país a la directriz de “un país con dos sistemas”. Combatiremos firmemente las fuerzas anti chinas, así como las fuerzas sembradoras del caos en Hong Kong y Macao, y decididamente prevendremos e impediremos la intervención de las fuerzas externas en sus asuntos. La resolución de la cuestión de Taiwán y la materialización de la reunificación completa de la patria constituyen una tarea histórica inalterable del Partido, un anhelo compartido por todos los hijos de la nación china y una exigencia ineludible para la culminación de la gran revitalización de la nación china. Aplicando insistentemente la estrategia general del Partido de resolución del tema de Taiwán propia de la nueva era, llevaremos con firmeza el poder rector y la iniciativa en las relaciones entre las dos orillas del estrecho de Taiwán para impulsar invariablemente la gran causa de la reunificación de la patria. La directriz de “reunificación pacífica y un país con dos sistemas” es la mejor manera de cumplir la reunificación entre ambos lados del estrecho de Taiwán, la más favorable a los compatriotas de ambas orillas y a la nación china. Sobre la base de la adhesión al principio de una sola China y el Consenso de 1992, promoveremos consultas amplias y profundas con todos los partidos, círculos y personalidades de los diversos estratos sociales de Taiwán acerca de las relaciones interterribereñas y la reunificación de la patria con vistas a propulsar juntos el desarrollo pacífico de estas relaciones y el proceso de reunificación pacífica de la patria. Debemos persistir en unir a los numerosos compatriotas taiwaneses y dar firme respaldo a las fuerzas patrióticas de la isla de Taiwán partidarias de la reunificación, de modo que estemos juntos en la comprensión de la tendencia general de la historia, en el mantenimiento decidido de los intereses cardinales de nuestra nación y en la lucha resuelta contra la “independencia de Taiwán” en pro de la reunificación del país. ¡La gran patria será siempre firme respaldo de todas las fuerzas patriotas en bien de la reunificación! Los compatriotas de las dos orillas, unidos en consanguinidad, somos parientes, tenemos un recio vínculo afectivo. Siempre prestando respeto, afectuosa atención y beneficio a los compatriotas taiwaneses, continuaremos dedicándonos a la promoción de los intercambios y la cooperación económicos y culturales entre ambos lados del Estrecho, profundizaremos el desarrollo integrado de sus diversos ámbitos, perfeccionaremos los sistemas y políticas destinados a incrementar el bienestar de los compatriotas taiwaneses, daremos impulso a los compatriotas de ambas orillas para enaltecer juntos la cultura china y promoveremos la confluencia espiritual de ellos. Taiwán es de China. La resolución de su cuestión es asunto propio de los chinos, y deben ser los chinos quienes la decidan. Persistiremos en trabajar con la mayor sinceridad y el máximo esfuerzo por una perspectiva de reunificación pacífica, pero nunca nos avendremos a renunciar al uso de la fuerza armada y nos reservamos la opción de adoptar todas las medidas necesarias, lo cual no va dirigido de ninguna manera contra los numerosos compatriotas taiwaneses, sino contra la intromisión de fuerzas externas, así como contra una ínfima minoría de secesionistas adeptos a la “independencia de Taiwán” y contra sus actividades secesionistas. La rueda histórica

de la reunificación del país y revitalización de la nación gira veloz hacia delante, hagamos realidad sin falta la reunificación completa de la patria, a buen seguro podemos cumplirla.

XIV. PROMOCIÓN DE LA PAZ Y DESARROLLO MUNDIAL Y PROPULSIÓN DE LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA COMUNIDAD DE DESTINO DE LA HUMANIDAD

Los cambios en lo tocante al mundo, a los tiempos y a la historia se están ahora desarrollando como nunca antes. Por un lado, la corriente histórica de paz, desarrollo, cooperación y ganancia compartida es irresistible, y las aspiraciones de la gente y la tendencia general determinan un finalmente brillante porvenir para la humanidad. Y, de otro lado, en razón de los graves perjuicios causados por actos de hegemonismo, autoritarismo y matonismo en clave de uso intimidatorio de la fuerza contra los débiles, despojo hecho con engaño o violencia y juego de suma cero, así como del incremento del déficit de paz, desarrollo, seguridad y gobernanza, la sociedad humana afronta desafíos nunca vistos antes. El mundo se encuentra otra vez en una encrucijada histórica, y el rumbo que tome dependerá de la elección del pueblo de los diversos países. Persistiendo siempre en el propósito de la política exterior de salvaguardar la paz mundial y fomentar el desarrollo en común, China se dedicará a impulsar la construcción de una comunidad de destino de la humanidad. China aplica con firmeza una política exterior independiente y de paz, siempre decide su posición y política conforme a lo correcto o erróneo de cada caso y defiende las normas básicas de las relaciones internacionales y la equidad y justicia internacional. Respeto la soberanía e integridad territorial de los países, está adherida a la igualdad de todos ellos, sean grandes o pequeños, fuertes o débiles, ricos o pobres, respeta la vía de desarrollo y el sistema social soberanamente elegidos por sus pueblos y se opone resueltamente a toda manifestación de hegemonismo y política de fuerza, a la mentalidad de Guerra Fría, a la intervención en los asuntos internos de los demás y a los dobles raseros. Aplicará una política de defensa nacional de carácter defensivo, y su desarrollo conllevará el crecimiento de la fuerza mundial de la paz; sea cual sea el grado del mismo, jamás procurará la hegemonía ni practicará el expansionismo. China persistirá en desarrollar la amistad y la cooperación con los demás países sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, impulsará la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales, profundizará y extenderá las asociaciones globales de igualdad, apertura y cooperación, y se dedicará a ampliar puntos de convergencia de intereses con los demás países. Promoverá la coordinación y la interacción positiva de los grandes países e impulsará la estructuración de la configuración de unas relaciones de coexistencia pacífica, estabilidad general y desarrollo equilibrado entre ellos. Profundizará la amistad, la confianza mutua y la integración de intereses con los países vecinos firmemente adherida al concepto de amistad, sinceridad, beneficio mutuo e inclusión, y a la directriz diplomática de tratarlos de buena fe y tenerlos como socios. Ateniéndose a los conceptos de sinceridad, honestidad, afinidad y franqueza, y a una concepción correcta de la justicia y los intereses, fortalecerá la cohesión y cooperación con los demás países en vías de desarrollo con vistas a proteger los intereses comunes. El PCCh desea reforzar los intercambios y la cooperación con los partidos y organizaciones políticas de los diversos países sobre la base del principio de independencia, igualdad total, respeto mutuo y no intervención en los asuntos internos, e impulsar activamente los contactos exteriores de las diversas partes, entre ellas las asambleas populares, los comités de los distintos niveles de la CCPPCh, el Ejército, los organismos territoriales, las organizaciones populares, etc. Persistiendo en la política estatal básica de apertura al exterior y aplicando inalterablemente la estrategia de apertura basada en el beneficio mutuo y la ganancia compartida, China

no dejará de ofrecer nuevas oportunidades para el mundo con el nuevo desarrollo de sí misma e impelerá la construcción de una economía mundial abierta, y con ello beneficiará mejor al pueblo de todos los países. En atenuamiento al correcto rumbo de la globalización económica, promoverá la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, impulsará la cooperación bilateral, regional y multilateral, y propulsará la coordinación de las políticas macroeconómicas internacionales, todo en creación conjunta de un ambiente internacional favorable al desarrollo, en cultivo conjunto de nuevas fuerzas motrices del desarrollo global y en rechazo del proteccionismo, del “levantamiento de muros y establecimiento de barreras” y el “desacoplamiento, más ruptura de cadenas sectoriales y de suministro”, y de las sanciones unilaterales y las presiones máximas. Deseosa de aumentar la inversión de recursos en la cooperación global para el desarrollo, se dedicará a la reducción de la brecha Norte-Sur y brindará firme apoyo y asistencia a los numerosos países en vías de desarrollo para un más rápido desenvolvimiento. China participará activamente en la reforma y vertebración del sistema de la gobernanza global, practicará un concepto de gobernanza global en clave de codeliberación, coedificación y codisfrute, se atenderá a un multilateralismo genuino, promoverá la democratización de las relaciones internacionales e impulsará el desarrollo de la gobernanza global en una dirección más justa y razonable. Actuará en resuelta defensa del sistema internacional nucleado en torno a la ONU, del orden internacional basado en el derecho internacional y de las normas básicas de las relaciones internacionales cimentadas en los propósitos y principios de la Carta de la ONU, y se opondrá al unilateralismo en todas sus manifestaciones y a la formación de bandos y de pequeños círculos excluyentes, dirigidos contra países específicos. Actúa en pro de un mejor despliegue del papel de los mecanismos multilaterales, como la OMC o la APEC, de una mayor influencia de los mecanismos de cooperación, como el BRICS o la Organización de Cooperación de Shanghái, y de una más reforzada representatividad y derecho a voz de los países de mercados emergentes y los en vías de desarrollo respecto a los asuntos globales. Persistirá en participar activamente en la elaboración de las reglas globales sobre la seguridad, reforzará la cooperación internacional en materia de seguridad y tomará activa parte en las operaciones de mantenimiento de la paz organizadas por la ONU, desempeñando así un papel constructivo en salvaguardia de la paz mundial y de la estabilidad regional. El porvenir del pueblo de los diversos países del mundo radica en la estructuración de una comunidad de destino de la humanidad. Todas las cosas crecen juntas sin dañarse unas a otras y todos los caminos discurren juntos, no uno contra otro. Solo podrá perdurar la prosperidad y garantizarse la seguridad si todos los países practican la Gran Virtud, conviven en concordia y cooperan por una ganancia compartida. China ha planteado la Iniciativa para el Desarrollo Global y la Iniciativa para la Seguridad Global con el deseo de trabajar junto con la comunidad internacional para implementarlas empeñosamente. China perseverará en los diálogos y consultas para impeler la construcción de un mundo de paz duradera, en la coedificación y el codisfrute para impulsar el alumbramiento de un mundo de seguridad universal, en la cooperación y la ganancia compartida para propulsar la vertebración de un mundo de prosperidad común, en los intercambios y el aprendizaje recíproco para empujar la edificación de un mundo abierto e inclusivo, y en el desarrollo verde y bajo en carbono para promover la construcción de un mundo limpio y hermoso. Exhortamos con toda sinceridad a los diversos países del mundo a desplegar los valores comunes a toda la humanidad —paz, desarrollo, equidad, justicia, democracia y libertad—, promover el conocimiento mutuo y acercamiento entre los pueblos y respetar la diversidad de las civilizaciones del mundo, poniendo los intercambios entre ellas por encima de su distanciamiento, el apren-

dizaje recíproco por encima de sus conflictos y la coexistencia de todas ellas por encima de los complejos de superioridad, y ello con el fin de afrontar juntos todo tipo de desafíos globales. La era en la que vivimos está llena de retos y, a la vez, de esperanza. El pueblo chino está dispuesto a trabajar junto con todos los demás pueblos del mundo en creación de un futuro más bello para la humanidad.

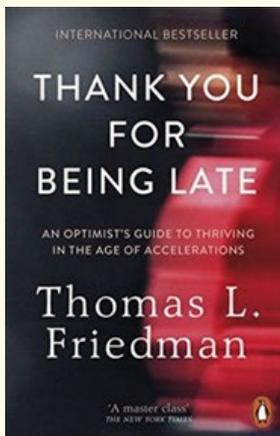
Camaradas: El Partido ha creado la gran causa centenaria tras una lucha grandiosa y creará sin duda una nueva gran causa mediante una nueva lucha grandiosa. ¡Unámonos todo el Partido, todo el Ejército y el pueblo de todas las etnias del país estrechamente en torno al Comité Central del Partido y conduzcámonos con firme conciencia de que hablar por hablar perjudica al país y que el trabajo real lo vigoriza, con fuerte convicción y una sola voluntad, y con entrega completa a nuestro cometido e intrépido avance, en lucha unida por la construcción integral de un país socialista moderno y el impulso integral de la gran revitalización de la nación china!



RESEÑAS

THANK YOU FOR BEING LATE • ∞

BERNARDITA ALARCÓN CARVAJAL*



Es poco común agradecer a alguien por llegar tarde a una cita, pero si no tenemos otra cosa que hacer sino esperar, podríamos emular a nuestro autor quien aprovechó esos minutos disponibles en darse la oportunidad de ordenar algunas ideas que finalmente constituyeron el origen del interesante libro que presentamos y consiguientemente justificar su curioso título.

Al respecto, es oportuno señalar que no conocemos otra obra que pase revista a la manera en que se interrelacionan el desarrollo de la tecnología de comunicaciones, el mercado como parte integral de la globalización y el cambio climático que estamos comenzando a vivir con sus efectos sobre la naturaleza que nos rodea. Así, estos tres vectores de cambio que habitualmente suelen estudiarse por separado, son tratados aquí de manera conjunta permitiendo aventurar de una forma más amplia y completa sus múltiples y tal vez insospechados efectos para modelar inevitablemente las características centrales de la sociedad futura.

En este extenso y detallado libro, el autor aprovecha su condición y experiencia para narrar con la amenidad propia de su profesión de periodista los orígenes de los chips procesadores y de almacenamiento, de los software, las redes, los sensores, etc., que permiten el funcionamiento de todos aquellos dispositivos electrónicos que hoy en día resultan insustituibles tanto para nuestro trabajo como para la vida doméstica y personal, incluyendo también por cierto al comercio mundial y al gobierno de las sociedades modernas.

Un aspecto central en esta recopilación ordenada de antecedentes sobre la tecnología de comunicaciones que se nos presenta, es el cómo la acumulación de mejoras y el perfeccionamiento continuo, han ido generando efectos acumulativos a la manera de una ley científica que necesariamente se ha vuelto muy difícil de controlar por lo que conlleva impactos de toda clase en términos de cambios societales y culturales.

En segundo lugar, el mercado mundial impulsado por esta tecnología de comunicaciones permite hoy día a cualquier empresa o persona intercambiar, conectar y competir

-
- Thomas L. Friedman, New York Times Bestseller, 2016. Edición en español, "Gracias por Llegar Tarde. Cómo la tecnología, la globalización y el cambio climático van a transformar el mundo en los próximos años". Deusto Ed. 2018. 678 pp. Versión electrónica, www.planetadelibros.com
 - * Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Historiadora y Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral. Bachiller en Ciencias Sociales de la misma casa de estudio. Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE. balarcon@anepe.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7958-1842>
 - ∞ Fecha de recepción: 161122 - Fecha de aceptación: 151222.

globalmente generando flujos digitalizados con impacto comercial, financiero o de servicios que, gracias a la “nube” que nuestro autor compara con una verdadera “supernova”, puede almacenar y mover volúmenes de información de manera prácticamente ilimitada.

Finalmente la naturaleza, trastocada por la acción humana que ha generado el cambio climático expresado en ejemplos tales como temperaturas extremas, deforestación, acidificación de los océanos y extinción masiva de la biodiversidad que no estamos controlando, constituye también un vector en aceleración gracias al mejoramiento en las condiciones de vida proporcionado por la industrialización, la urbanización, las telecomunicaciones, el turismo y el comercio global, al punto que quizás ya superamos los límites de este período óptimo del planeta que llamamos holoceno.

La interrelación de los aspectos señalados como los puntales del devenir de la sociedad mundial tiene en lo que se refiere a una publicación como la revista que editamos un valor fundamental, porque siendo la seguridad y defensa una disciplina nueva surgida a la luz de la ampliación del concepto de seguridad acaecido hace unos 30 años y que integró dentro de éste a la defensa, necesariamente debe centrar su atención en todos aquellos aspectos de su evolución conceptual conforme varían las amenazas y los riesgos que afectan el normal desenvolvimiento de las sociedades y por consiguiente deban ser materia de preocupación.

No se trata, sin embargo, de securitizarlo todo ni caer en una discusión interminable. Por el contrario, el objetivo es reconocer aspectos clave a fin de considerarlos como materia de estudio permanente. Así, por ejemplo, la brecha digital que condiciona los procesos de desarrollo de los países del orbe es uno de estos aspectos. La pregunta que cabe hacerse aquí es desde luego, ¿cómo ofrecer alguna posibilidad de formación continua a la población, de aprovechar los flujos globales o de desarrollar infraestructura productiva cuando se es carente de una tecnología informática que avanza a pasos agigantados? Por otra parte, también es indispensable considerar los aspectos negativos o caóticos de una tecnología que puede utilizarse tanto con fines políticos destinados a lograr mayores espacios de libertad positiva y de justicia, como para promover la mentira, el odio o la descalificación infundada de un adversario cualquiera o bien simplemente para obtener o activar un artefacto explosivo. Esta dimensión finalmente caótica de la tecnología de comunicaciones resulta extraordinariamente bien caracterizada en el libro al considerar que si quisiéramos medir el equilibrio de poder en la actualidad habría que tener en cuenta “el poder de uno, el poder de las máquinas y el poder de los flujos”.

Finalmente, la relación entre nuestra temática de estudio y el cambio climático resulta meridianamente clara cuando se explican graves conflictos en función del momento en que comienzan a notarse los efectos de esta variable dado el hecho que afectó la producción agrícola de los países en desarrollo específicamente de África y el Medio Oriente, sumándose a un crecimiento poblacional que dejó a la juventud marginada de cualquier oportunidad pero con un relativo acceso a las redes sociales para organizar la insatisfacción. Así, algunos Estados fueron cayendo en el desorden como Somalia, Nigeria, Sudán del Sur, Senegal, Irak, Siria, el Sinaí egipcio, Libia, Yemen, Afganistán, Pakistán, Chad, Malí, Níger, Eritrea, el Congo y varias franjas de Centroamérica, incluidas partes de El Salvador, Honduras y Guatemala. En ellos, a la desestabilización provocada por la caída de los regíme-

nes que los sustentaban, se ha venido a sumar la degradación medioambiental y la pobreza extrema que naturalmente desata la consiguiente marea de refugiados.

Algunos casos paradigmáticos contenidos en la publicación son por ejemplo Siria, donde una gravísima sequía acaecida entre 2006 y 2011 no fue atendida por el gobierno de Assad generándose una enorme migración campo-ciudad que se encuentra en la base de la posterior guerra civil. Otro ejemplo interesante fue el de las inundaciones en Australia del 2011, importante exportador de trigo, coincidieron con excesos de lluvias en el Medio Oeste de los EE. UU. y Canadá, que dañaron la producción de maíz y trigo y cubrieron vastas extensiones de Pakistán, afectando el precio de los alimentos justo cuando estalla la “Primavera árabe”, al subir el valor del pan en Egipto.

Como conclusión del libro que presentamos seleccionamos una inquietante frase: *“Las aceleraciones en el Mercado, la Madre Naturaleza (cambio climático) y la “ley de Moore” (entendida como crecimiento exponencial de la potencia computacional) están presionando a los estados frágiles, no sólo desde el exterior, sino también desde abajo. El problema es que tampoco los estados fuertes están completamente a salvo”.*



**A NUESTROS LECTORES
Y COLABORADORES**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser ingresados solamente a través de este portal, siguiendo los pasos que se señalan en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
 - Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
 - Los autores deben considerar en su currículum el ORCID.iD, para ello se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>
 - En caso de haberse realizado alguna entrevista, se deberá adjuntar una copia del consentimiento Informado del entrevistado.
 - La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.
 - Los trabajos pueden venir en idioma español o inglés, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en ambos idiomas, además de portugués, independientemente del idioma del cuerpo del trabajo.
 - No se admiten artículos o traducciones de artículos ya publicados, salvo que la revista considere relevante hacerlo como reedición con fines de discusión, de antología o de divulgación con las autorizaciones correspondientes. Tampoco es aceptable plagio alguno. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados podrá ser plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.
 - La revista cuenta con el programa DOCODE que automatiza la detección del plagio en textos digitales, asegurando la originalidad de sus contenidos.
 - La revista es publicada semestralmente, la primera publicación es en julio y la segunda en diciembre de cada año. Normalmente los trabajos se reciben hasta 60 días antes del cierre de cada edición, o sea a fines de mayo y a fines de agosto. Al momento de recibirse un trabajo se acusa recibo.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publiquen serán de la exclusiva responsabilidad del autor (es), y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:

- Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 9000 palabras y no menor a 7000, en espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial Nº 12.
 - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.
 - Genéricamente, los escritos deben considerar resumen, abstract, palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión, los autores deben respetar irrestrictamente los derechos de autor y fuentes de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales. En el caso que incorporen mapas del territorio nacional la revista solicitará la correspondiente autorización de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, no responsabilizándose de los tiempos que este trámite demande respecto de la inclusión del artículo en el número previsto.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera trabajos para cuatro secciones: Artículos, Estudios, Reseñas y Dossier.

- **Artículos**

Esta sección recoge trabajos de investigación y lo que se entiende habitualmente por monografía científica sobre los temas que se encuentren dentro de la línea editorial de la revista.

- **Estudios**

El estudio es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal sin tener que ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente.

- **Reseñas**

La reseña bibliográfica corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado y que responda a los temas señalados en la línea editorial de la revista. No debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra
- Autor o autores.
- Lugar y año de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

- **Dossier**

Lo entendemos aquí como un conjunto de documentos breves que desarrollan asuntos relevantes dentro del ámbito de la línea editorial de la revista y que contribuyen al conocimiento sobre seguridad y defensa.

5. Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia obligada el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/NORMAS-ISO-ANEPE.pdf>
2. La bibliografía debe necesariamente encontrarse actualizada respecto del estado del problema en cuestión y ser relevante y pertinente.
3. Adjuntar resumen (abstract) del tema en español, inglés y portugués, de una extensión máxima de 15 líneas. Además, deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet.
4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español, inglés y portugués y separadas por punto y coma (semicolon).
5. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
6. Adjuntar breve currículum, principalmente títulos y grados académicos, institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

6. Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda, bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
2. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico rpye@anepe.cl

Envío del manuscrito

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, siguiendo las instrucciones que da el sistema “*Open Journal System (OJS)*” de acuerdo a lo siguiente:

- Para envío de artículos ingresar al link:
<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions>
- Si no es usuario ingresar al link que se indica para tener acceso al Manual del Autor:
<https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/index>

COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el *Best Practice Guidelines for Journal Editors y el International Standards for Editors and Authors publicado por el Committee on Publication Ethics* – COPE.

De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos.

No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.

En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista.

La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial.

La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego».

Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes.

Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

De los revisores

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa.

Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

Principio	Definición
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati Pp. 375 - Año 2002
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile. Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina Pp. 101 – Año 2002
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis. Aquiles Gallardo Puelma Pp. 367 – Año 2003
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica. Claudia F. Fuentes Julio Pp. 93 – Año 2004
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz.- Pp. 101 – Año 2004
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez Pp. 147 – Año 2004
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances. Astrid Espaliat Larson Pp. 95 – Año 2004
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort Pp. 439 – Año 2005
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE Pp. 104 – Año 2005
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX". Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 200 – Año 2005
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales. Iván Witker Barra Pp. 172 – Año 2005

Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. Hernán L. Villagrán Naranjo Pp. 81 – Año 2005
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber Pp. 298 – Año 2006
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese Pp. 358 – Año 2006
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití. Paulina Le Dantec Valenzuela Pp. 175 – Año 2006
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC. Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt Pp. 130 – Año 2006
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación. Cristian Leyton Salas Pp. 263 – Año 2007
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos. Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 109 – Año 2007
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant. Carlos Molina Johnson Pp. 110 – Año 2007
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos. Cristián Faundes Sánchez Pp. 370 – Año 2008
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile. Jorge Riquelme Rivera Pp. 180 – Año 2009
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera Pp. 410 – Año 2009
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) Pp. 366 – Año 2010

Nº 24	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo Pp. 232 – Año 2010
Nº 25	Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado Pp. 280 – Año 2011
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro. Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva Pp. 184 – Año 2012
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 349 – Año 2013
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica. Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) Pp. 363 – Año 2013
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana Pp. 345 – Año 2013
Nº 30	Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett Pp. 121 – Año 2013
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra Pp. 116 – Año 2014
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes Pp. 83 – Año 2014
Nº 33	Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional Ricardo Rodríguez Arriagada. Pp. 153 – Año 2014
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 278 – Año 2015
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana Pp. 200 – Año 2015
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile. Maricel Sauterel Gajardo Pp. 166 – Año 2015

Nº 37	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile. Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana Pp. 326 – Año 2015
Nº 38	Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. José Héctor Marinello Federici Pp. 135 – Año 2016
Nº 39	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo. Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE Pp. 333 – Año 2016
Nº 40	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región. Aracely Banegas Alfaro Pp. 118 – Año 2017
Nº 41	Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de políticas públicas. Cuerpo Académico ANEPE Pp. 362 – Año 2018
Nº 42	El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile. Francisca Barros Sánchez Pp. 182 – Año 2018
Nº 43	Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa. Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco Pp. 152 – Año 2018
Nº 44	Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016. Cristian Rosales Morales Pp. 145 – Año 2018
Nº 45	Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Cuerpo Académico ANEPE Pp. 230 – Año 2019
Nº 46	Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación. Loreto Correa Vera Pp. 293 – Año 2020
Nº 47	Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial) C.I.E.E. ANEPE. Pp. 137 – Año 2021
Nº 48	Chile y su ámbito vecinal: reflexiones sobre Política Exterior Alejandro Salas Maturana (ed.) Pp. 166 – Año 2021
Nº 49	Construyendo futuro: Chile y Perú en el siglo XXI Jorge Gatica Bórquez Pp. 180 – Año 2022



Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yañez 2760 - Providencia - Santiago
Teléfono: (56-2) 2598 10 00 Fax: (56-2) 2598 10 43
Página web: www.politicayestrategia.cl - www.anepe.cl
Correo electrónico: rpye@anepe.cl



Dialnet



DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS



DOCODE