

**ARMADA DEL ECUADOR  
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL  
Guayaquil**

-0-



**LECTURAS RECOMENDADAS**

**HACIENDO LAS COSAS CORRECTAS.  
SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO MODERNO  
ALESSANDRO VISACRO, CONFERENCIA DE SITUACIÓN MUNDIAL 2020**

**Lectura Recomendada por:**

CPFG-EM Francisco Garay Cuesta  
Jefe de Investigación de la  
Academia de Guerra Naval

2020

**“Haciendo las cosas correctas. Seguridad y Defensa del Estado Moderno” de  
Alessandro Visacro**

*Francisco Garay Cuesta*

*Capitán de Fragata EM*

*Jefe de Investigación de la Academia de Guerra Naval*

El Coronel del Ejército brasileño Alessandro Visacro presentó el artículo que se presenta como lectura recomendada en el Colegio Interamericano de Defensa en el marco de la Conferencia de Situación Mundial en enero del 2020. En ella presenta cómo han cambiado las aproximaciones a los conceptos de seguridad y defensa a lo largo de las eras de la historia, partiendo desde la paz de Westphalia hasta nuestros días en que se utiliza el concepto de la seguridad multidimensional para el que él, presenta un modelo de racimo de uvas en que se unen las diferentes perspectivas de la seguridad, en lugar de separarlas como era en el pasado, creando además un concepto nuevo, el de la Seguridad Común, basado en la cooperación interestatal ante la aparición de intereses de seguridad comunes, implicando además a organizaciones internacionales y no gubernamentales.

El autor se aleja de buscar significados a las palabras, para crear un acercamiento práctico y cercano a la realidad, partiendo desde la historia y los motivos que tuvieron los autores en el pasado para definir de una u otra manera a la seguridad y defensa, en conceptos adaptados a la realidad de su tiempo, pero que no necesariamente deben seguir en vigencia como los únicos, sino que ante la complejidad de los nuevos escenarios, pueden sumarse a otros de tal manera de tratar de crear un marco de orden en el “desorden” que generan las amenazas.

El fin del artículo es que el lector reevalúe la separación tradicional de la seguridad nacional y la seguridad pública, en favor de conceptos más amplios que faciliten a las fuerzas de seguridad y defensa hablar un “idioma común”, que se aleje un poco de las teorías puras, para acercarse más a una realidad en la que estos conceptos conviven y se mezclan. Es por ello que su lectura resulta de interés para los profesionales de la seguridad y defensa, y para quienes tengan interés en su evolución histórica.

**Bibliografía**

Visacro, A. (2020, enero 14). Haciendo las cosas correctas. Seguridad y defensa del Estado moderno. *World Situation Conference Proceedings*. World Situation Conference, Washington, D.C.

Descargo: Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión de la Academia de Guerra Naval o la Armada del Ecuador.

# Haciendo las Cosas Correctas<sup>i</sup>

## Seguridad y Defensa del Estado Moderno

Alessandro Visacro<sup>ii</sup>.

*“La Brigada de Caballería de Pomorska, aparentemente ignorando el material del que se hicieron nuestros coches [blindados], se lanzó contra ellos con sus espadas y lanzas, sufriendo tremendas pérdidas.”<sup>1</sup>*

– General Heinz Guderian

Grandes cambios son inherentes a la historia humana. El dominio del fuego, la Revolución Neolítica, el advenimiento de la escritura y la rueda, el surgimiento de la metalurgia del bronce, los avances desenfrenados de la ciencia y la creación de instituciones políticas y sociales sofisticadas demuestran que el mundo siempre ha estado en constante transformación. Desde las leyes de Hammurabi, codificadas en la antigua Mesopotamia en el siglo XVIII a.C., hasta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, escrita por los revolucionarios franceses en el siglo XVIII, la humanidad nunca ha permanecido completamente estancada.

Sin embargo, hace unos 200 años, con el inicio de la Revolución Industrial, comenzamos a experimentar cambios a un ritmo cuya intensidad, velocidad, amplitud y profundidad que han desafiado la capacidad de adaptación de incluso las agrupaciones humanas más elaboradas. No por casualidad, el epicentro de estos cambios, Europa, casi encontró su propia destrucción en la primera mitad del siglo XX, con dos guerras mundiales, caos político, desintegración de imperios, revoluciones, conflictos nacionalistas, tensiones étnicas agudas, la propagación de ideologías radicales, el surgimiento de regímenes totalitarios, genocidio, crisis económica prolongada, epidemia y hambre<sup>2</sup>.

Como advirtió Michael Phillips, “nuestro mayor peligro no es el entorno mundial cambiante sino nuestra relación con él”<sup>3</sup>. Después de todo, incurrimos en conceptos erróneos naturales (muchas veces desastrosos) al interpretar las transformaciones que afectan los principios básicos que rigen la organización y el funcionamiento de la sociedad, que a veces requieren demasiado tiempo para adaptarse a nuevos contextos.

---

<sup>i</sup> La presentación del autor en la Conferencia de Situación Mundial se basa en su artículo publicado anteriormente y transcrito aquí. Para referencia: VISACRO, Alessandro. **Fazendo as coisas certas: segurança e defesa do Estado moderno**. Cadernos de estudos estratégicos. Escola Superior de Guerra (Rio de Janeiro), n.1/2019, p. 49-80.

<sup>ii</sup> Alessandro Visacro es coronel del Ejército Brasileño. Se graduó como oficial aspirante del Arma de Infantería por la clase de 1991 de la *Academia Militar das Agulhas Negras*. Prestó servicios como oficial subalterno en el 29 ° Batallón de Infantería Blindada y el 26 ° Batallón de Infantería Paracaidista. Fue comandante de la 3ra Compañía de Fuerzas Especiales y el 1er Batallón de Fuerzas Especiales. Se desempeñó como oficial de operaciones del 2º Batallón de Infantería de la Fuerza de Paz del 17º contingente brasileño en Haití y Jefe de Estado Mayor del Comando de Operaciones Especiales. Actualmente, el coronel Visacro labora como oficial de enlace del Ejército Brasileño en el Centro de Armas Combinadas del Ejército de los Estados Unidos en Fort Leavenworth, Kansas.

Al postular que el conocimiento se convirtió en el principal factor de producción en el siglo XXI, superando con creces la disponibilidad de tierra, capital, mano de obra, energía y materias primas, el profesor Marcos Cavalcanti de la Universidad Federal de Río de Janeiro aseguró que "No vivimos hoy una era de cambio [...] Por el contrario, estamos experimentando un auténtico cambio de era, que es algo completamente diferente"<sup>4</sup>. De hecho, el uso del término "era de cambio" sugiere un *continuum* de transformaciones sobre las cuales podemos ejercer cierto grado de control. Por otro lado, la expresión "cambio de era" presupone una ruptura paradigmática que se centra en los fundamentos de la sociedad, haciendo obsoletos los modelos y patrones consagrados en el tiempo.

Según el escritor venezolano Moisés Naím:

[Si] llama la atención el poco consenso que existe sobre la dirección del cambio en nuestro mundo y las amenazas que se deben anticipar debido a estos cambios, sin mencionar la escasez de ideas realistas sobre cómo lidiar con ellas. A pesar de la avalancha de datos y opiniones disponibles en la actualidad, no tenemos una brújula confiable, un marco claro para ayudar a dar sentido a las transformaciones que están teniendo lugar en todos estos dominios cada vez más interconectados.<sup>5</sup>

En el campo de la seguridad y la defensa, muchos de los desafíos que plantea la posmodernidad no son más que viejas amenazas bajo una nueva dinámica. Algunas formas de conflicto no tienen precedentes, pero otros tienen antecedentes muy remotos. Aun así, los patrones tradicionales de respuesta estatal han sido anacrónicos y completamente ineficaces. Los marcos conceptuales disponibles continúan guiando los procesos cognitivos apoyados por heurísticas y sesgos, que difieren significativamente de la realidad. Es decir, los escenarios actuales se han interpretado de acuerdo con preceptos rígidos y arcaicos, como si los nuevos problemas tuvieran que ser subordinados a soluciones preexistentes y no al revés.

Los más ortodoxos y conservadores refutan categóricamente una nueva lectura de los problemas de seguridad y defensa, abogando por la atemporalidad de sus principios fundamentales. Sin embargo, los peligros reales y potenciales para la sociedad crecen inexorablemente sin que nosotros tengamos las herramientas y los mecanismos adecuados para abordarlos. Es por eso que, en las últimas décadas, el uso arriesgado y costoso de la guerra convencional ha resultado tan poco gratificante. Por mero pragmatismo y prudencia, por lo tanto, debemos cuestionar nuestros supuestos.

Albert Einstein declaró que "si tuviera una hora para resolver un problema y mi vida dependiera de esa solución, pasaría 55 minutos pensando el problema y 5 minutos pensando en la solución"<sup>6</sup>. Casi nunca actuamos de esta manera. Como discípulos inconscientes de Frederick Taylor y Henry Ford<sup>7</sup>, somos más propensos a la aplicación inmediata de los procesos rígidos para los cuales hemos sido entrenados "mecánicamente", en lugar de un estudio crítico más amplio del problema. Como resultado, en un mundo globalizado profundamente afectado por la revolución digital, estadistas, soldados, jueces, académicos, analistas de inteligencia, policías, periodistas y representantes de la sociedad civil, cada uno dentro de su propio nicho, tienen enormes dificultades para estructurar problemas complejos relacionados con la violencia armada, y no son capaces de implementar soluciones coherentes, efectivas y duraderas.

El quid de la cuestión radica en el apego incondicional a los modelos teóricos, con los que pretendemos interpretar y justificar el conjunto de circunstancias que nos rodean – independientemente de si sus características están total o parcialmente desactualizadas. Según

el economista británico John Maynard Keynes, “la dificultad no está en adoptar nuevas ideas, sino en deshacerse de las viejas”<sup>8</sup>.

La creencia errónea de que satisfacer las demandas del siglo XXI se limita solo a la mera adquisición de tecnología moderna puede conducir al desperdicio de grandes inversiones y a la frustración de estadistas y soldados obsesionados con los sistemas autónomos de armas, inteligencia artificial y guerras centradas en redes informáticas<sup>9</sup>. De hecho, la mera incorporación de innovaciones tecnológicas, además de ser notable, es inevitable. Lo que no parece tan claro son los riesgos de emplear una lógica anticuada para administrar nuevos recursos y gobernar nuevas dinámicas, como el choque incontrolable de intereses que culminó en el estallido de la Gran Guerra en julio de 1914. Los líderes mundiales, en particular, deben tener esto en cuenta en todo momento para evitar que una sucesión innecesaria de malentendidos establezca nuevamente el curso de la historia.

Por lo tanto, la entrada de la humanidad en una nueva era requiere que los supuestos básicos que tradicionalmente han guiado al Estado en la promoción de la seguridad y la defensa se sometan a un análisis libre de prejuicios, vicios y pasiones. Para contribuir a este debate ofreciendo un enfoque epistemológico al tema, este documento describirá brevemente el desarrollo del marco conceptual disponible de la Paz de Westfalia en 1648 hasta la actualidad.

## **El advenimiento del Estado moderno, el orden de Westfalia y el concepto de seguridad nacional**

En la Edad Media, el Estado representaba una entidad casi imaginaria, subordinándose a las instituciones supraestatales, especialmente a la Iglesia. Además, su autoridad interna estaba fragmentada a manos de señores feudales y tiranos semiautónomos que, de hecho, tenían el poder político, social, económico y militar a nivel local. Esta realidad duraría hasta la primera mitad del siglo XVII, ya en la era moderna, cuando, al final de la Guerra de los Treinta Años, se instituyó la Paz de Westfalia.

En 1648, la lucha entre católicos y protestantes en Europa llegó a su fin. Tres décadas de guerras religiosas ilimitadas habían dejado un continente devastado por la lucha, el saqueo, el hambre y las enfermedades. El punto muerto que surgió del agotamiento y el fracaso para lograr una victoria decisiva, demostró que ninguno de los diversos reinos involucrados en el conflicto estaba en condiciones de anular a los demás, estableciendo la unidad política y religiosa necesaria para la consolidación de un imperio. Así, cuando los responsables de las negociaciones de paz se reunieron en las ciudades de Münster y Osnabrück en la región de Westfalia (en la actual Alemania), se vieron obligados a tomar como punto de partida el reconocimiento de la fragmentación política de Europa<sup>10</sup>. En términos prácticos, se supuso que una nueva dinámica entre los poderes existentes allí debería basarse en la autoridad soberana de cada Estado sobre su propio territorio y sobre el contingente de población que lo habitaba. Así, Henry Kissinger señaló, "el Estado (no el imperio, la dinastía o la confesión religiosa) fue consagrado como la piedra angular del orden europeo"<sup>11</sup>.

La paz de Westfalia se convirtió así en responsable del advenimiento del Estado-Nación moderno, antítesis del Estado medieval. De acuerdo con Russell Handy *et al*:

Los términos [de los tratados de Münster y Osnabrück] reconocieron el derecho soberano de cada Estado sobre su territorio, pueblo y política exterior en igualdad de condiciones. Además, los tratados "formalizaron" el recurso de la

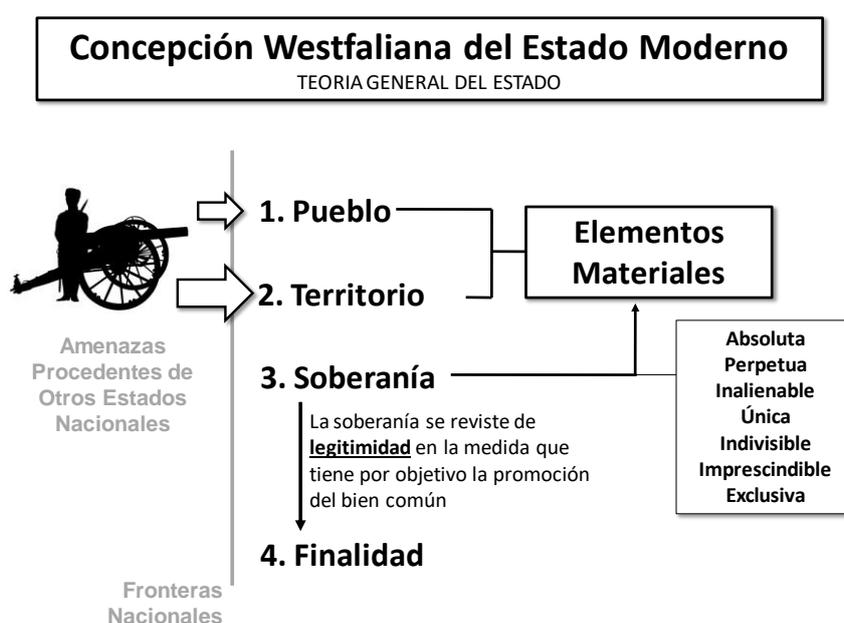
guerra como herramienta política a disposición de líderes políticos reconocidos internacionalmente, haciéndolos responsables de acciones militares inaceptables. Por lo tanto, la soberanía ha otorgado a los líderes políticos formalmente reconocidos el dominio exclusivo sobre el territorio y el pueblo dentro de sus fronteras, sin interferencia de otros gobernantes.<sup>12</sup>

El Estado moderno consta de tres elementos esenciales, a saber: pueblo, territorio y soberanía. Para muchos juristas y adoctrinadores, el propósito (o valor social) incorporado en la tarea primaria del Estado de promover el bien común representa un cuarto componente fundamental. El pueblo y el territorio constituyen los elementos materiales sobre los cuales la soberanía refleja el poder formal del Estado. Para ser efectiva, la soberanía debe ser absoluta, perpetua, inalienable, única, indivisible, indispensable y, por supuesto, prerrogativa exclusiva del Estado. – que goza de legitimidad en la medida en que el ejercicio de esa soberanía es de valor social, con el bien común como propósito<sup>13</sup>.

Con el orden internacional generado por la Paz de Westfalia totalmente respaldado por el protagonismo del Estado, la política exterior comenzó a regirse por la primacía absoluta del interés nacional. La *raison d'État* y el obstinado ejercicio de la *realpolitik* se convirtieron en los cimientos de una diplomacia excesivamente pragmática, cuyos cimientos doctrinales fueron consagrados siglos después bajo los auspicios de la escuela realista de Hans Morgenthau.

En este contexto, no es sorprendente que el principal destino del instrumento militar se haya convertido en la defensa de la soberanía estatal y sus intereses vitales frente a las amenazas de otros Estados nacionales. Así surge, por lo tanto, el concepto de "seguridad nacional" según una concepción eminentemente estatocéntrica y militarista.

Durante los tres siglos transcurridos entre el final de la Guerra de los Treinta Años y el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, la seguridad nacional fue el verdadero equilibrio de la guerra y la paz. Fue, sobre todo, en su nombre que estallaron las conflagraciones entre los pueblos. Como regla general, la salvaguardia del poder soberano del Estado sobre sus elementos materiales, especialmente su integridad territorial, fue la razón principal *jus ad bellum*, es decir, el derecho a hacer la guerra entendido como justo (figura 1)<sup>14</sup>.

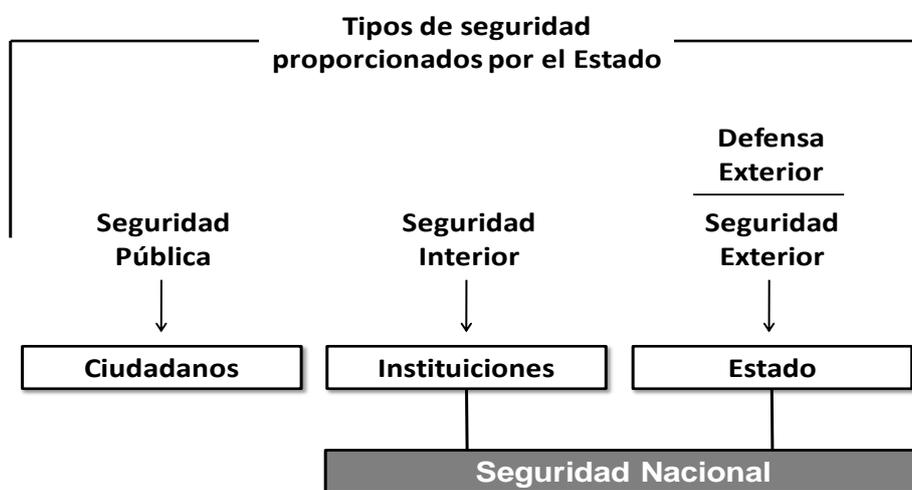


**Figura 1** – Elementos esenciales del Estado moderno. (Fuente: el autor)

Según Mariana Moreira e Silva, “tradicionalmente, la defensa de un país está (o estuvo) directa y exclusivamente relacionada con el concepto de seguridad externa, es decir, enfocada solo en el caso de una aparente confrontación entre dos Estados”<sup>15</sup>. Aunque a menudo se requería que los ejércitos suprimieran los levantamientos internos y contrarrestaran las insurrecciones, casi siempre usaban la misma lógica que guiaba la guerra interestatal, recurriendo así a expediciones punitivas y represalias brutales que invariablemente atacaban indiscriminadamente a civiles inocentes<sup>16</sup>.

Por supuesto, el Estado también era responsable de mantener la ley nacional y el orden público, así como de proteger los derechos y garantías individuales a nivel comunitario. Pero esta asignación se restringió al alcance de la "seguridad pública". Esto estableció la distinción básica entre el soldado y el policía. Si bien el Estado otorga a los primeros la responsabilidad del uso de la fuerza coercitiva legítima contra personas ajenas a su colectividad, les asigna a los últimos la misma responsabilidad sobre las personas que pertenecen a su propio grupo social.

Sin embargo, esta segregación de roles no siempre es tan clara. Las fuerzas irregulares nativas que ponen en peligro la existencia del Estado, como los grupos insurgentes y las organizaciones terroristas, por ejemplo, a menudo exigen una respuesta militar, ampliando el alcance de la seguridad nacional y también incorporando una dimensión interna. Pero la *seguridad nacional*, al menos en teoría, no debe confundirse con la *seguridad pública*, en razón de que la seguridad nacional permanece estrictamente orientada a la defensa del Estado, no del individuo (figura 2).



**Figura 2** – Tipos de seguridad.

(Fuente: Julio Ángel Sabines Chesterking, “*La Seguridad Nacional, sus dimensiones y las actuales amenazas al Estado Mexicano*”, 29 mayo 2019)

Este hecho explica por qué la rebelión campesina brasileña en Canudos (1896-1897), por ejemplo, se consideró un problema de seguridad nacional, mientras que el fenómeno del *cangaço*, que duró en la misma región entre 1879 y 1940, fue tratado como un mero bandidaje y, por lo tanto, restringido al ámbito de la seguridad pública (Tabla 1)<sup>17</sup>.

<b>Seguridad Interna</b>	<b>Seguridad Pública</b>
Seguridad brindada al propio Estado, frente a amenazas internas, para garantizar el pleno funcionamiento de sus instituciones políticas y sociales.	Seguridad brindada por el Estado para las personas, incluidos sus bienes y derechos, de conformidad con las normas legales establecidas.
Amenaza a la estructura política y social actual.	Las amenazas a la seguridad pública no atacan directamente la estructura política y social actual.
Es competencia, también, de las fuerzas Armadas.	Es competencia esencial de las fuerzas policiales de seguridad pública.

**Tabla 1** – Principales distinciones entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública (Fuente: Visacro, 2009)

Según Anatole Rapoport, “la personificación del Estado como una entidad de voluntad única era un concepto natural de la era de la monarquía absoluta, cuando los intereses de las unidades políticas se identificaban con los apetitos de sus príncipes”<sup>18</sup>. Cabe señalar que el orden internacional creado en la Europa del siglo XVII se fundó sobre bases pragmáticas, es decir, un equilibrio tangible de poder entre diferentes países. Pero siglos después, cuando el sistema de Westfalia se expandió para abarcar a las naciones que surgieron del desmantelamiento de los imperios coloniales europeos, el reconocimiento de la soberanía de los Estados en igualdad de condiciones evidentemente se basó en un ideal y ya no en una realidad irrefutable. Además, “la diplomacia europea no se basaba en la naturaleza pacífica de los Estados, sino en su propensión a la guerra, que era necesario desalentar o equilibrar. Las alianzas se formaron en la búsqueda de objetivos definibles y específicos, no en defensa de la paz en términos abstractos”<sup>19</sup>.



**1648 - 1945**

**Figura 3** – Relación entre la seguridad nacional y la seguridad pública, desarrollada durante el período comprendido entre el final de la Guerra de los Treinta Años y el final de la Segunda Guerra Mundial. (Fuente: el autor)

Durante trescientos años, fue posible hacer una distinción clara entre la *seguridad nacional* y la *seguridad pública*, teniendo la primera, en virtud de varios factores, primacía sobre la segunda. La figura 3 ilustra el enfoque cartesiano de ambos conceptos. Esta visión anacrónica aún prevalece en círculos especializados y domina a toda la sociedad en general.

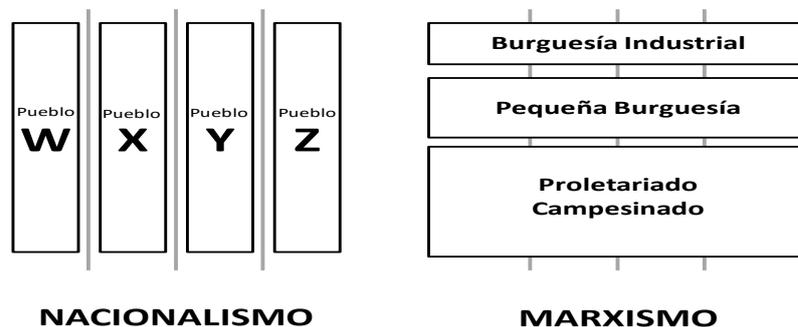
## El impacto de la Revolución Francesa y la Revolución Industrial

En la Europa absolutista, la corona no se prestaba únicamente como el núcleo radiante de los instrumentos de poder, sino que la figura real personificaba, sobre todo, el elemento vinculante alrededor del cual se formaba la noción de Estado. Desafortunadamente, no fueron los valores de "libertad, igualdad y fraternidad" propugnados por los revolucionarios franceses los que reemplazaron el ser del rey como una amalgama del Estado. A finales del siglo XVIII, esta idea seguía siendo mera abstracción y, por lo tanto, tenía poca aplicación práctica. Con el rápido avance del pensamiento de la Ilustración y el declive de las monarquías absolutas, fue la *identidad nacional con base nacional* que efectivamente cumplió ese propósito.

Según el consenso emergente del siglo XIX, la lealtad a un Estado nacional era incompatible con el pluralismo de las culturas, como señaló el historiador Howard Sachar<sup>20</sup>. Además, parafraseando a Henry Kissinger, el nacionalismo sin democracia se vuelve chovinista<sup>21</sup>. No por casualidad, una ola de jactancia xenófoba trajo consecuencias catastróficas para Europa y el resto del mundo en la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, en contraste con la perspectiva eminentemente nacionalista derivada de la Revolución Francesa, una visión materialista vino de la Revolución Industrial. La creciente demanda de mano de obra industrial ha dado lugar a una nueva clase social, el proletariado. Sus condiciones degradantes de subsistencia condujeron al surgimiento de diferentes corrientes socialistas, entre las cuales el anarquismo y el marxismo proporcionaron nuevos fundamentos ideológicos para la guerra revolucionaria<sup>22</sup>.

Según Karl Marx y Friedrich Engels, "la historia de todas las sociedades que existieron es la historia de la lucha de clases"<sup>23</sup>. Es decir, según la perspectiva nacionalista, la raza humana se divide en secciones verticales, que separan a los diferentes pueblos. La interpretación marxista, por el contrario, presupone la existencia de cortes horizontales, cuya naturaleza se superpone a las fronteras nacionales, segregando a la humanidad en diferentes clases sociales (figura 4). En ambos casos, la relación entre pueblos o clases sociales estaba gobernada eminentemente por una confrontación ininterrumpida.



**Figura 4** – Perspectivas nacionalistas y marxistas de la humanidad. (Fuente: el autor)

Si bien el pensamiento socialista ha hecho contribuciones innegables, la opaca fidelidad al materialismo histórico - el dogma del socialismo científico - representa uno de los mayores obstáculos para la comprensión adecuada de los problemas de seguridad y defensa en el siglo XXI. Es un precepto anacrónico, todavía profundamente arraigado gracias a la intransigencia

ideológica o la indolencia intelectual, y que, con su reduccionismo intrínseco, es insuficiente para abordar los complejos problemas relacionados con la violencia armada en la sociedad posmoderna, lo que hace que sea difícil especialmente la formulación de soluciones objetivas.

En términos estrictamente militares, la Revolución Francesa propició un regreso a la "guerra total", de la cual Napoleón fue su mayor artesano y Clausewitz su mayor ideólogo. Cuando la guerra total incorporó tecnología de la Revolución Industrial, se forjó el "paradigma de la guerra industrial entre Estados"<sup>24</sup>, que alcanzó su apogeo en la primera mitad del siglo XX con las dos confrontaciones mundiales. La concepción minimalista representada por la figura 5 todavía ejerce una enorme influencia y fascinación en la cosmovisión de los soldados.

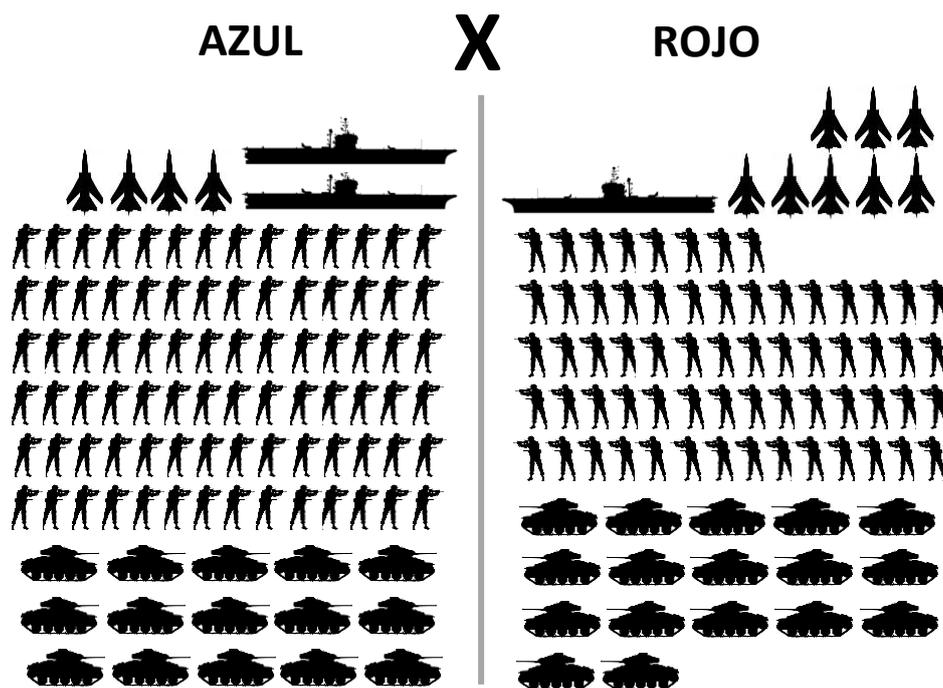


Figura 5 – El modelo de guerra industrial entre estados. (Fuente: el autor)

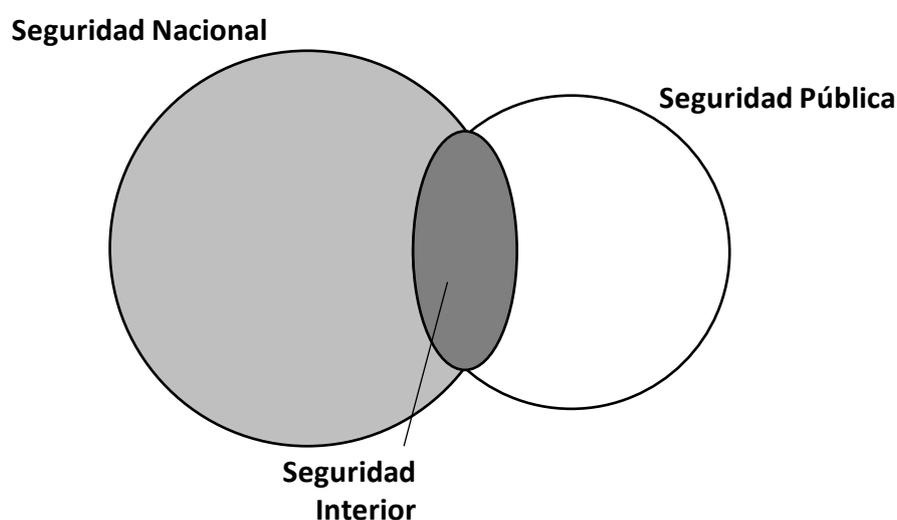
## La Guerra Fría

Durante la Guerra Fría, el punto muerto generado por el equilibrio de los arsenales atómicos soviéticos y estadounidenses, por oscuro que fuera, evitó el choque directo entre las dos superpotencias que surgieron de los escombros de la Segunda Guerra Mundial. Los riesgos inaceptables de una hecatombe nuclear, postulado según la teoría de "Destrucción Mutua Asegurada" (MAD, por su sigla en inglés), descartó la opción de una confrontación abierta en Europa entre las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia. Así, el conflicto pasó a la ruta indirecta del Tercer Mundo, y desde 1945 en adelante la humanidad fue testigo de una marcada reducción en la guerra interestatal, mientras que hubo una proliferación interminable de "conflictos de baja intensidad"<sup>25</sup>. Según Eric Hobsbawn, "el número de guerras internacionales ha disminuido constantemente desde mediados de la década de 1960, cuando los conflictos internos se volvieron más comunes que las guerras entre países"<sup>26</sup>.

Además de las guerras de liberación nacional derivadas del proceso de descolonización, las luchas internas por el poder provocaron una gran cantidad de guerras civiles en Estados frágiles sin tradición democrática cuyos gobiernos no pudieron fortalecer la cohesión interna y

superar el desafío del desarrollo económico a corto plazo. Muchos conflictos combinaron disensión étnica, ideología revolucionaria y la interferencia velada de gobiernos extranjeros, especialmente Washington y Moscú. Por lo tanto, algunas guerras han "desbordado" las fronteras políticas de sus respectivos países y se han internacionalizado, causando impacto regional y reflejos globales significativos<sup>27</sup>.

La dinámica de los conflictos internos, orientada hacia la represión de los movimientos revolucionarios y la erradicación de las organizaciones de lucha armada, impuso una nueva relación entre los conceptos de *seguridad nacional* y *seguridad pública*. Después de todo, la lucha contra los grupos guerrilleros y las células terroristas requería una mayor integración y complementariedad entre las fuerzas militares y policiales, para asegurar el logro de los objetivos definidos dentro del alcance de la *seguridad interna*. Por supuesto, la seguridad nacional, incluso superaba la seguridad pública (figura 6).



**1945 - 1991**

**Figura 6** – Relación entre seguridad nacional y seguridad pública durante el período de la Guerra Fría. (Fuente: el autor)

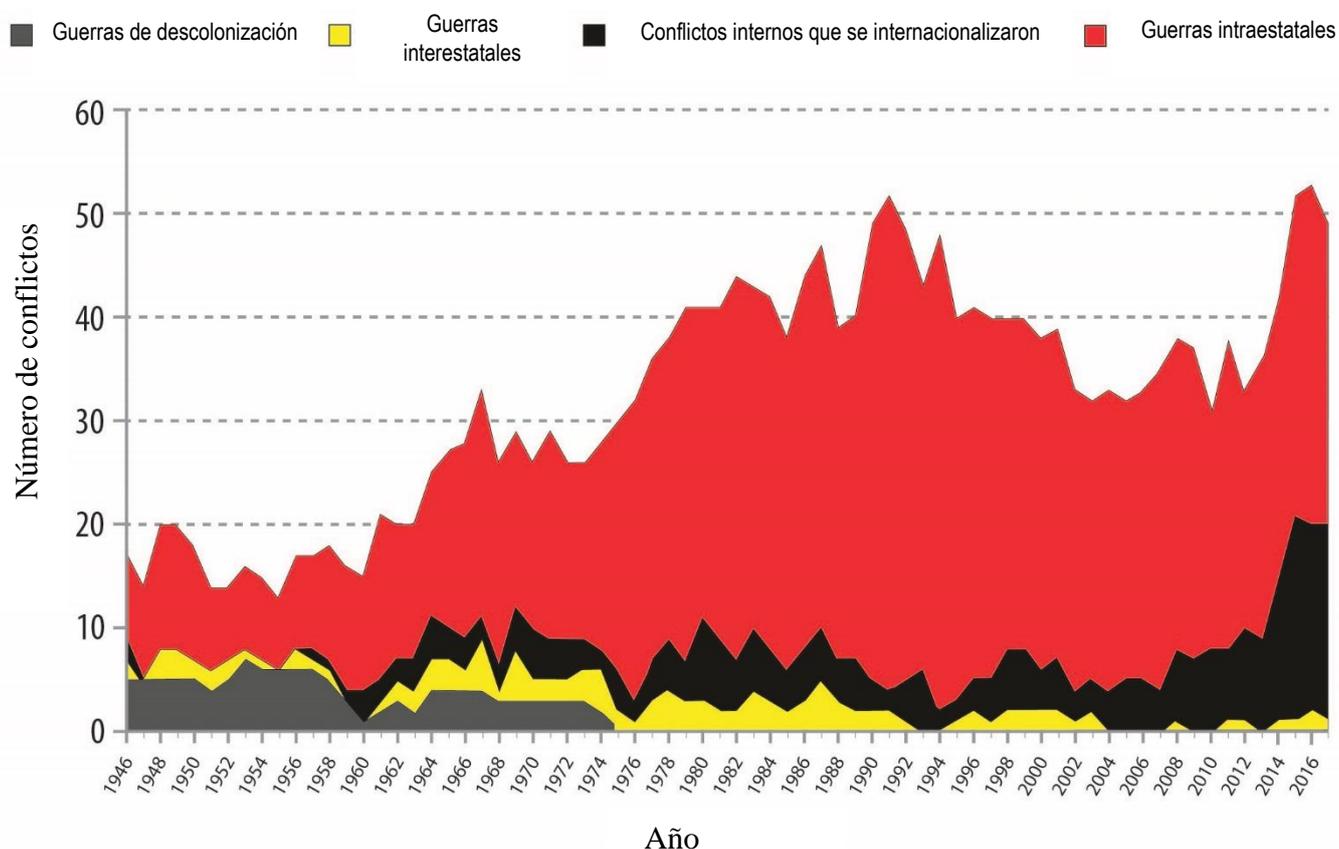
En Brasil, por ejemplo, la eliminación de Carlos Marighella, líder de la Acción de Liberación Nacional, en calle *Casa Branca* el 4 de noviembre de 1969, fue realizada por el Departamento de Orden Público y Social de la Secretaría de Seguridad Pública de *São Paulo*<sup>28</sup>. Por otro lado, la neutralización del enfoque guerrillero instalado en las selvas del sur del estado de *Pará* por el Partido Comunista de Brasil, entre 1972 y 1974, recayó en las fuerzas armadas<sup>29</sup>.

Es de destacar que durante el mismo período, frente a la intensa proliferación de guerras de liberación nacional y guerras civiles en todo el planeta, el 8 de junio de 1977 se adoptó el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949<sup>30</sup>. Los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo I (también de 1977) representan los diplomas legales en línea con el paradigma arraigado de la guerra industrial entre los Estados. El Protocolo II surgió en ese momento como una respuesta a los desafíos planteados por los "conflictos de baja intensidad". El tratado, aún vigente, tiene como objetivo instrumentalizar la aplicación de los principios que rigen el Derecho Internacional Humanitario en caso de "conflicto armado no internacional"<sup>31</sup>.

Los responsables de formular este instrumento normativo se basaron sobre todo en el perfil de las guerras de descolonización que, en términos prácticos, terminaron en 1975. En cierto sentido, por lo tanto, el Protocolo II surgió de antemano con contornos obsoletos, y existen otros obstáculos importantes para su implementación efectiva en contextos que involucran violencia armada no estatal. Además, como advierte el coronel del Ejército Brasileño Carlos Frederico Cinelli: “El problema es que un supuesto anacronismo de la norma siempre es un pretexto para su no aplicabilidad, especialmente en el derecho internacional, donde no existe un instrumento coercitivo supranacional”<sup>32</sup>.

### La escuela de Copenhague y el concepto de seguridad humana<sup>33</sup>

Incluso después del final de la Guerra Fría en 1991, el número de conflictos que involucraban a actores armados no estatales se mantuvo alto y, por lo tanto, al margen del orden internacional idealizado según el modelo de Westfalia (figura 7).



**Figura 7** – Naturaleza del conflicto armado (1946-2017). (Fuente: Petersson, Terese; Eck, Kristine, 2018. Organized violence, 1989-2017. *Journal of Peace Research*. 55(4): 535-547 / Uppsala Conflict Data Program / Adaptado por *Military Review* 1º Trim, 2019, p. 24; traducción del autor)

Ya en la década de 1980, muchos académicos comenzaron a postular una redefinición del concepto de seguridad desde un enfoque más amplio. Para ellos, la idea de seguridad nacional, *strictu sensu*, era incapaz de proporcionar un marco lógico para la gran cantidad de conflictos intraestatales, y era un obstáculo para cualquier otra forma de relaciones internacionales que no se regían fundamentalmente por la competencia entre Estados.

En 1985, en la capital danesa, se creó el *Peace Research Institute*, más conocido como la Escuela de Copenhague. El instituto se convirtió en un importante centro de pensamiento crítico, abogando por que los análisis de seguridad no pudieran someterse únicamente a un enfoque puramente militar. Por el contrario, también deberían incorporar consideraciones económicas, sociales, políticas y ambientales más amplias. Sus ideas se convirtieron en un contrapunto al realismo tradicional.

Entre los principales intelectuales de la Escuela de Copenhague, Barry Buzan ha tenido una notable influencia en los debates sobre la expansión de la agenda de seguridad internacional. Con un enfoque holístico bien estructurado, finalmente introdujo una nueva perspectiva de paz que no se limitó a la ausencia de guerras convencionales entre Estados soberanos.

En 1994, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano incluyó el concepto de "*seguridad humana*" en la agenda mundial posterior a la Guerra Fría. La idea de la seguridad humana demostró ser bastante innovadora, ya que contrastaba con la doctrina establecida de la seguridad nacional, cuyo enfoque sigue siendo la defensa y protección del propio Estado como institución y entidad legal. La Tabla 2 presenta una síntesis comparativa entre el concepto tradicional de seguridad nacional y la propuesta presentada en la década de 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

Factores de comparación	<b>SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>SEGURIDAD HUMANA</b>
1. Core	Concepto centrado en la seguridad del Estado.	Concepto centrado en la seguridad de la persona humana.
2. Concepción	Estatocéntrico y militarista	Concepción multidisciplinaria
3. Marco doctrinal	Escuela realista (Hans Morgenthau)	Escuela de Copenhague (Barry Buzan) Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1994
4. ¿Para quién es la seguridad?	El objeto de seguridad es el Estado (El Estado es el propósito)	El objeto de seguridad es el individuo. (El Estado es el medio)
5. Seguridad	Defensa y protección del territorio nacional.	Protección de las garantías individuales básicas.
6. ¿Qué valor debe protegerse? (enfoque sobre los elementos constitutivos del Estado moderno)	La soberanía del Estado sobre sus elementos materiales, especialmente la integridad territorial.	El propósito o valor social: la tarea principal de promover el bien común, materializada en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos.

Factores de comparación	<b>SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>SEGURIDAD HUMANA</b>
7. Amenazas de seguridad	Otros Estados	Violencia intra e interestatal Amenazas transnacionales (terrorismo, crimen organizado, etc.) Endémicas Desastres naturales Heridas sociales y económicas (violencia estructural: atraso económico, inequidad, miseria, etc.)
8. Enfoque	Prevención de conflictos mediante disuasión militar. En la resolución de conflictos a través de la intervención militar.	En la prevención de conflictos por medios no militares
9. Medios	Militares	Prevalencia de medios no militares
10. Obtención y mantenimiento de la paz	Hegemonía de un poder o equilibrio de poder ("la conquista de la paz")	Condiciones favorables de desarrollo socioeconómico. Promoción y protección de los derechos humanos. ("Construcción de la paz")
11. Supuestos	Las relaciones internacionales se rigen únicamente por los intereses de los Estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Estados no son los únicos actores importantes.</li> <li>- La fuerza no es el único instrumento significativo.</li> <li>- La seguridad internacional va más allá de los asuntos militares.</li> <li>- La seguridad internacional es transnacional, global e interdependiente.</li> <li>- El concepto de seguridad internacional centrado en el poder militar convencional es insuficiente para explicar (y resolver) todos los problemas de seguridad.</li> </ul>

Factores de comparación	SEGURIDAD NACIONAL	SEGURIDAD HUMANA
12. Actores	Estados	Estados, organizaciones internacionales, ONG, actores no estatales responsables de amenazas a la sociedad y al individuo (organizaciones terroristas, grupos insurgentes, facciones criminales, etc.)
13. Dimensiones interdependientes	Diplomático (basado en el poder de guerra convencional)  Militar	<u>Freedom from Wants</u> (dignidad de la persona humana) 1. Seguridad económica; 2. Seguridad alimentaria; 3. Seguridad sanitaria; 4. Seguridad ambiental;  <u>Freedom from Fear</u> (seguridad física) 5. Seguridad personal; 6. Seguridad de la comunidad; y 7. Seguridad política.
14. Relación predominante entre Estados	Competencia	Cooperación
15. Seguridad proporcionada	Por la capacidad militar	Por el desarrollo humano, a pesar de que el Estado tiene el monopolio sobre la aplicación de la fuerza coercitiva legítima para salvaguardar los derechos individuales y colectivos.

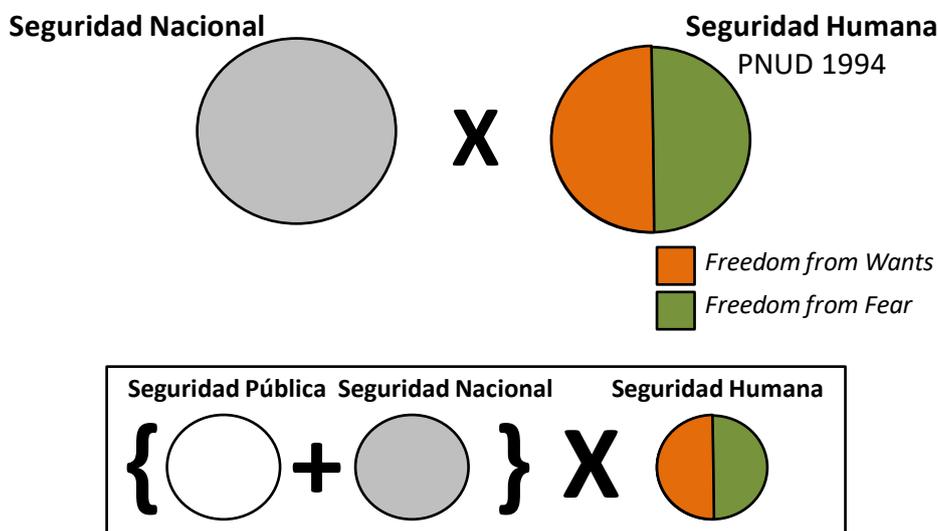
**Tabla 2** – Tabla comparativa de Seguridad Nacional *versus* Seguridad Humana (Fuente: Visacro, 2018)

Aunque el término presentado por el PNUD hace poco más de 20 años se ha convertido en un tema común en las relaciones internacionales, hasta ahora, ningún Estado, de suma relevancia en el concierto de naciones, lo incorporó verdaderamente como un dogma fundamental en la formulación de su política de defensa. Los partidarios de la escuela realista aún conservan su hegemonía.

En verdad, el concepto de seguridad humana se llena de ambigüedad e incongruencia ante los múltiples desafíos inherentes a su aplicación. Sin embargo, su contenido puede entenderse como un punto de partida para una interpretación holística, multidisciplinaria y multidimensional de los problemas que rodean la guerra y la paz. Así, desde mediados de la

década de 1990, se estableció una dicotomía entre la seguridad humana como innovación doctrinal y la perspectiva binaria consagrada "seguridad nacional / seguridad pública" (figura 8).

## La Posguerra Fría (Escuela de Copenhagen)



**Figura 8** – Nuevas concepciones de seguridad en el mundo posterior a la Guerra Fría. La idea de seguridad humana contrasta con la dicotomía consagrada de seguridad nacional y seguridad pública. (Fuente: el autor)

### Convergencia e Hibridación

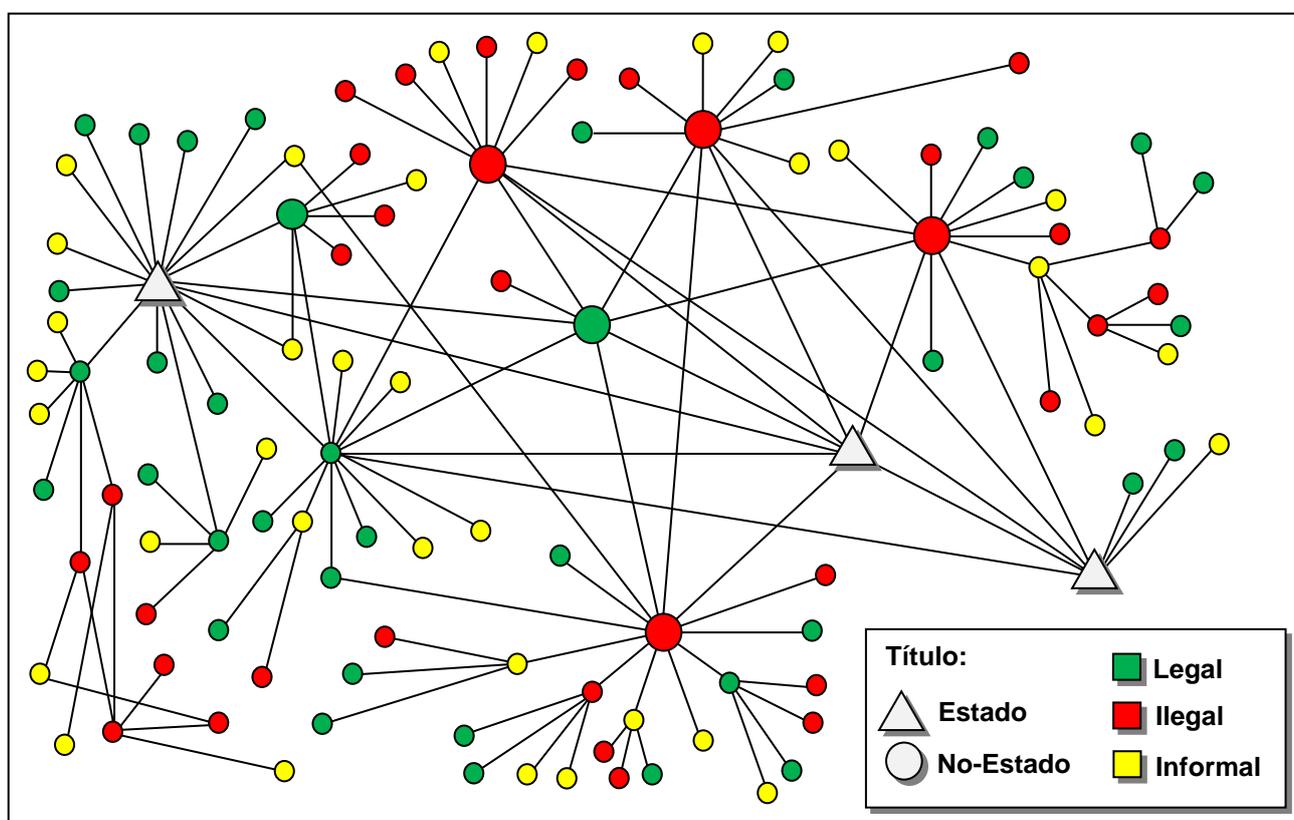
Los desafíos inherentes al siglo XXI no se limitan al impacto de las tecnologías derivadas de la revolución digital. La humanidad hoy se enfrenta a un flujo sin precedentes de personas, ideas, servicios, bienes y capital. Además, los cambios en los patrones de migración, las presiones demográficas, la urbanización sin control y la degradación ambiental se suman a los cambios políticos, las transformaciones económicas globales y, sobre todo, los cambios profundos en las expectativas, valores y normas sociales. Según Moisés Naím: “Negar el papel crucial de las tecnologías de la información, especialmente las redes sociales, en los cambios que estamos viendo, sería tan engañoso como explicar estos cambios solo como resultado de la adopción generalizada de estas tecnologías”<sup>34</sup>.

En términos prácticos, la posmodernidad impuso una redefinición de lo que entendemos como *tiempo*, *distancia* y *poder*. En una era de comunicaciones instantáneas, donde las personas se conectan automáticamente a cualquier parte del planeta, no es difícil admitir la virtual abolición del tiempo y la distancia<sup>35</sup>. Sin embargo, la descomposición del poder resultante del surgimiento de pequeños actores en todos los campos de la actividad humana puede no ser tan evidente. Volviendo una vez más al escritor venezolano:

Lo que está cambiando el mundo hoy tiene menos que ver con la rivalidad de mega-actores que con el surgimiento de *micropoderes* y tu habilidad para desafiar exitosamente los *mega-actores*. [...] ya no es el poder masivo, abrumador y a menudo coercitivo de las grandes organizaciones ricas en recursos con una larga historia, sino el poder de vetar, contrarrestar, combatir y limitar el margen de

maniobra de los grandes actores. Es negar a los grandes el espacio eterno para la acción y la influencia que siempre se ha dado por sentado. Es un poder que nace de la innovación y la iniciativa, sin duda, pero también del hecho de que cada vez hay más espacio para que los micropoderes empleen técnicas como el veto, la interferencia, la desviación de la atención, el aplazamiento de las decisiones o la sorpresa. Las tácticas clásicas de los rebeldes en tiempos de guerra ahora están disponibles y muestran efectividad en muchos otros campos.<sup>36</sup>

Es dentro de este contexto de degradación del "tiempo, distancia y poder" que se da el fenómeno de la *convergencia*, es decir, interactividad e *hibridación* de varias redes ilícitas a escala mundial<sup>37</sup>. Los grupos insurgentes, las organizaciones terroristas, las facciones criminales y, a menudo, los Estados poco comprometidos con los valores democráticos y los preceptos humanitarios, comparten intereses, métodos y objetivos, estableciendo dinámicas de cooperación respaldadas por actividades legales, ilegales e informales (figura 9).



**Figura 9** – Convergencia e hibridación. (Fuente: el autor)

Con conectividad ilimitada, surgen "networks de networks" caracterizado por un enorme alcance, capilaridad, multiplicidad, velocidad y redundancia. Es decir, la convergencia forma los *sistemas adaptativos complejos* que no pueden interpretarse de acuerdo con la ortodoxia que rige los preceptos tradicionales de seguridad y defensa. Por lo tanto, los procesos cognitivos basados exclusivamente en la lógica cartesiana habitual son ineficaces y sus soluciones son inocuas, especialmente porque estas estructuras son extremadamente resistentes y tienen una notable capacidad regenerativa (compárense las figuras 5 y 9).

De acuerdo con André Luís Woloszyn:

El final de la Guerra Fría y el comienzo del proceso de globalización económica pueden considerarse los hitos en los que surgieron grandes cantidades

de organizaciones paraestatales, que vieron la posibilidad de obtener ganancias en mercados en expansión y fronteras recién abiertas, lo que condujo a múltiples instalaciones comerciales y transporte de diversos materiales de actividades ilícitas [...] Las diversas formas de violencia se desarrollan principalmente debido a la interconexión global y la facilidad de acceso a las redes informales de comercio ilegal (drogas ilegales, armas, explosivos y tecnología), recreando un entorno de guerrilla urbana más sofisticado que el practicado en los años 1960 y 1970.<sup>38</sup>

Según Hilary Matfess y Michael Miklaucic, “el alcance y la dinámica de la convergencia ilícita de las redes indican que este fenómeno está penetrando nuevos dominios y mercados, adquiriendo nuevas características, un proceso de mutación constante y una velocidad muy difícil de seguir<sup>39</sup>.

Gracias a la convergencia y la hibridación, las conexiones entre actividades dispersas territorialmente se vuelven más fluidas, ignorando deliberadamente las fronteras erigidas entre Estados soberanos. Los lazos flexibles de interdependencia, respaldados por la vocación natural de distintos espacios geográficos, impregnan una densa red que interconecta (1) regiones remotas productoras de drogas; (2) rutas de tráfico, contrabando e infiltración de delincuentes, terroristas y *foreign fighters*; (3) los mercados de consumo, especialmente en las grandes ciudades; (4) centros industriales y financieros; (5) fortalezas para el ocultamiento, recaudación de fondos, lavado de dinero, proselitismo, propaganda y reclutamiento; (6) áreas conflagradas y zonas de conflicto; (7) enclaves no gobernados y "santuarios" de fuerzas irregulares; y (8) paraísos fiscales. Por esta razón, la violencia en el siglo XXI, en particular la violencia armada no estatal, ya no se puede entender de manera segmentada a través de enfoques reduccionistas. Por el contrario, requiere un análisis sistémico complejo – algo que apenas se hace.

El fenómeno de la convergencia, por lo tanto, representa un gran desafío para el orden vestfaliano. Después de todo, la coexistencia de insurgencias nacionalistas, insurgencias yihadistas e insurgencias criminales relacionadas, a través de *networks* de alcance global, las frenéticas actividades ilícitas transnacionales, la delincuencia rampante a nivel local y el oscuro ejercicio de la *realpolitik* exponen la fragilidad del sistema de Westfalia y, sobre todo, la creciente vulnerabilidad del Estado moderno. Con buena razón, André Luís Woloszyn advierte: “El avance de las organizaciones criminales es un tema estratégico de seguridad internacional”<sup>40</sup>.

El coronel Eduardo de Oliveira Fernandes de la policía brasileña explicó el fenómeno de convergencia a través de un "diseño asimétrico posmoderno"<sup>41</sup>, que destaca la intersección entre la guerra irregular, el terrorismo doméstico y el crimen organizado (figura 10).



**Figura 10** – Diseño asimétrico posmoderno.  
(Fuente: Eduardo de Oliveira Fernandes, 2012, p: 125)

Liddell Hart, uno de los más grandes pensadores militares del siglo XX, calificó al general William Sherman, héroe de la Guerra de Secesión de los Estados Unidos (1861-1865), como el primer general de la era industrial<sup>42</sup>. Quizás el general Stanley Allen McChrystal pueda ser considerado, con el mismo rigor, el primer gran general de la era de la información. Como comandante de la Fuerza de Tarea 714, fue el principal responsable de la destrucción de al-Qaeda en Irak, incluida la eliminación de su líder, el terrorista jordano Abu Musab al-Zarqawi, el 7 de junio de 2006<sup>43</sup>. Según el general McChrystal:

Tanto en Irak como en Afganistán, las fuerzas de la coalición [liderada por Estados Unidos] luchaban contra oponentes no estatales resistentes, altamente adaptables y totalmente comprometidos, operando sin las restricciones impuestas a las campañas militares tradicionales de los gobiernos nacionales. Al-Qaeda, los talibanes y el Estado Islámico reflejan un nuevo tipo de conflicto que muchos conservadores aún no reconocen como guerra. Estas organizaciones desafían las caracterizaciones elementales como terroristas, insurgentes o criminales.<sup>44</sup>

### **Estado versus Estado: guerra híbrida y zona gris<sup>45</sup>**

Los Estados nacionales, como entidades políticas, todavía compiten ferozmente entre sí, guiados por el *raison d'état* y por los preceptos realistas de la escuela de Hans Morgenthau. Sin embargo, han diversificado sus formas de confrontación y han tratado de reducir la visibilidad de sus acciones estratégicas ante una opinión pública cada vez más intolerante e impaciente, y menos dispuestos a asumir los costos de una guerra total. La guerra cibernética, guerra de información, guerra psicológica, guerra no convencional y las operaciones clandestinas (*“black Ops”*) son solo algunos de los recursos ampliamente utilizados junto con alternativas no militares para complementar, apoyar, expandir y, sobre todo, evitar confrontaciones formales.

Especialmente, Rusia, China e Irán han estado desarrollando estrategias menos ortodoxas para contrarrestar la hegemonía militar estadounidense. Espectadores de la asombrosa demostración de poder militar durante la Guerra del Golfo de 1991, estos países se convencieron de que Estados Unidos se había vuelto prácticamente invencible en un campo de batalla convencional. Ninguna otra fuerza armada en el planeta podría enfrentarlos al aventurarse en una lucha campal directa, realizada de acuerdo con el paradigma de la guerra industrial entre Estados.

Años más tarde, en febrero de 1999, dos oficiales de la Fuerza Aérea china, Qiao Liang y Wang Xiangsui, publicaron un libro titulado "Guerra más allá de los límites". El trabajo propuso acciones y procedimientos que trascendieron las tácticas militares habituales destinadas a compensar la inferioridad militar de los países emergentes, como China en particular, en caso de un conflicto que involucra medios de alta tecnología<sup>46</sup>. Según los autores:

La guerra como la conocíamos, descrita en términos gloriosos y dominantes, hasta el final del conflicto reciente, que marca un punto culminante en la historia militar, ya no se considera uno de los eventos más importantes en el escenario mundial, y se hizo importante como actor secundario. [...] El punto es que las fuerzas multinacionales lideradas por Estados Unidos que operaron en la región desértica de Kuwait marcaron el final de un período, lo que marca el comienzo de una nueva era. [...] Todo esto aún es indeterminado. La única conclusión segura es que a partir de ahora la guerra ya no será como siempre. [...] La guerra, que ha sufrido cambios en la tecnología moderna y el sistema de mercado, se desatará de formas aún más atípicas. En otras palabras, mientras estamos presenciando una reducción relativa en la violencia militar, definitivamente estamos mostrando un aumento en la violencia política, económica y tecnológica.<sup>47</sup>

El actual Jefe de Estado Mayor de Rusia, el general Valery Gerasimov, también mencionó la adopción de estrategias más eclécticas, no basadas únicamente en el uso del instrumento militar:

El énfasis en el contenido de los métodos de afrontamiento está cambiando hacia el uso generalizado de medidas políticas, económicas, diplomáticas, informativas y no militares implementadas con la participación del potencial de protesta de una población. Las formas no militares y los medios de lucha han sido objeto de un desarrollo sin precedentes, adquiriendo un carácter peligroso y a veces violento.<sup>48</sup>

Además, el grupo de participantes en un conflicto militar se está expandiendo. Junto con las fuerzas regulares, se ha utilizado el potencial de protesta interna de una población, así como los grupos terroristas y las organizaciones extremistas [...] Hay un cambio de operaciones secuenciadas y concentradas a operaciones dispersas realizadas simultáneamente en todas las esferas de confrontación y enfrentamiento en remotos teatros de guerra.<sup>49</sup>

Análisis recientes muestran que la conducta de Rusia, China e Irán parece estar claramente subordinada a tres premisas:

I. Una colisión directa con el ejército estadounidense sería extremadamente desventajosa y arriesgada, por lo que debe evitarse;

II. Deben emplearse otros medios, que las alternativas militares tradicionales, para lograr los objetivos nacionales; esto significa poner mayor énfasis en las acciones políticas, diplomáticas, geoeconómicas<sup>50</sup> y de información, en detrimento de la acción militar, así como el desarrollo de otros métodos indirectos de participación, como la guerra no convencional, las operaciones de información y la guerra cibernética; y

III. Tener un poder militar convencional que, aunque no sea suficiente para asegurar una victoria militar definitiva sobre los Estados Unidos, les permite alterar la relación costo-efectividad de cualquier intervención de los Estados Unidos, haciéndola desventajosa y creando así un punto muerto del que puedan beneficiarse explotando las ambigüedades y contradicciones del sistema internacional.

Por lo tanto, las opciones políticas y estratégicas descritas por los gobiernos de Moscú, Beijing y Teherán se desarrollan ampliamente de acuerdo con la siguiente secuencia lógica:

1º) **El uso "agresivo" de medios no militares, apoyados por alternativas militares no cinéticas (no letales), especialmente guerra de información y operaciones cibernéticas.** Esto les permite dar forma al medio ambiente a su favor, reduciendo progresivamente la influencia e interferencia de los Estados Unidos, en un área geográfica determinada, al mismo tiempo que garantiza que expandan su propia presencia regional. Las iniciativas geoeconómicas emprendidas por los chinos en África y América Latina se prestan como ejemplo, así como las acciones de Irán con las fuerzas políticas chiitas de Afganistán, Irak, Siria y Líbano.

2º) **El uso de medios militares para lograr objetivos estratégicos sin desencadenar la intervención de Estados Unidos.** Esto significa permitir una escalada violenta del conflicto hasta un límite que precede a la acción decisiva del gobierno de Washington. En esta fase, es posible observar el uso limitado de las fuerzas convencionales, combinado con el uso hábil de herramientas diplomáticas e informativas, además de las prácticas de guerra no convencionales, especialmente el uso intenso de *proxies* o terceros, como lo han hecho los rusos al apoyar a los separatistas en el este de Ucrania y a través de las milicias chiitas y *Wagner Group*, una compañía militar privada al servicio del Kremlin en la Guerra Civil Siria<sup>51</sup>; así como a Irán a través del *Hezbollah* y de *Janud al-Madhi*, por ejemplo.

3º) **Posible uso de "anti acceso y negación de área"** (A2-AD, del acrónimo en inglés), utilizando sofisticados recursos de defensa aérea, naval y de misiles, incluidas armas anti satélite, respaldados por operaciones de inteligencia, guerra cibernética y guerra electrónica para restringir que las fuerzas estadounidenses entren en el teatro de operaciones.

El hecho de que Rusia, China e Irán desafíen la hegemonía estadounidense retrata una dinámica multipolar muy cercana al escenario predicho por Samuel Huntington en su controvertido libro "El choque de civilizaciones y la recomposición del orden mundial"<sup>52</sup>. Sin embargo, estos tres países no son los únicos que han confiado en métodos poco ortodoxos para lograr sus objetivos nacionales.

Muchos gobiernos, para defender sus intereses vitales, han establecido vínculos perniciosos con actividades clandestinas, especialmente el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Esto crea relaciones oscuras, dentro de las cuales es difícil distinguir cuánto explota el Estado las prácticas ilícitas o, en qué medida, las redes criminales utilizan la burocracia gubernamental. Este es el caso, por ejemplo, con los narco-Estados y los países que patrocinan el terrorismo. Según los investigadores colombianos Vicente Torrijos y Luis Fernando Sarmiento, "varios Estados están utilizando el fenómeno de los actores irregulares para promover sus intereses y alcanzar objetivos estratégicos, políticos, económicos o ideológicos, creando

lógicas de convergencia"<sup>53</sup>. Por lo tanto, algunos gobiernos incorporaron deliberadamente a su "arsenal diplomático": corrupción; lavado de dinero; tráfico de drogas y armas de fuego; contrabando; la captura de propiedad intelectual; piratería; la fabricación y el comercio de productos falsificados, etc.

Como señaló el general Gerasimov, el potencial de movilización y protesta de un pueblo también se convierte en un componente fundamental en la nueva dinámica geopolítica, como sucedió con la llamada Revolución del Color – Revolución Rosa en Georgia (2003), Revolución Naranja en Ucrania (2004), la Revolución del Cedro en el Líbano (2005) y la Revolución de los Tulipanes en Kirguistán (2005). La Primavera Árabe comenzó en 2010 con manifestaciones en Túnez y se extendió por Egipto, Libia, Bahrein, Yemen y Siria. Los disturbios también desestabilizaron a los gobiernos de Marruecos, Jordania y Líbano, cambiando el panorama político de Medio Oriente y África del Norte<sup>54</sup>. A pesar de la espontaneidad de algunos movimientos de masas, la erupción de disturbios internos y la participación de "activistas digitales" pueden canalizarse hacia la degradación del poder de los Estados antagónicos. Según el general Marshall Webb, ex comandante de operaciones especiales de los Estados Unidos en el continente europeo:

Las condiciones de 2014 son diferentes de las de 1944, y las herramientas, con las que, hoy en día, se libra una guerra no convencional son muy diferentes. Debemos dejar la visión nostálgica de las bases guerrilleras remotas en territorios inaccesibles y adaptarnos a un mundo de comunicaciones instantáneas, transferencia de datos, resistencia no violenta, guerra cibernética y económica, y manipulación del derecho internacional para socavar la soberanía nacional. [...] En nuestra era, es más probable que la guerra no convencional tome la forma de un movimiento de resistencia civil, muchos de ellos manipulados por potencias extranjeras, para provocar una respuesta violenta de las autoridades, con el propósito de destruir la legitimidad del gobierno a los ojos de la comunidad internacional. Empezar y enfrentar esta nueva forma de guerra no convencional requiere gran sofisticación y agilidad.<sup>55</sup>

Los regímenes dictatoriales en el Magreb y el Medio Oriente experimentaron la amenaza de las "tribus urbanas" de los jóvenes no conformes, desafiando el *establishment* y su monopolio tradicional sobre el uso de la fuerza. El compromiso extra regional de ciberactivistas como el grupo *Anonymous*, por ejemplo, moldeó lo que Peter Fein llamó "*guerrilla information warfare*"<sup>56</sup>. Los *hackers* desempeñaron un papel decisivo en frustrar los intentos del gobierno de censurar y controlar los medios de comunicación, mejorando y ampliando las manifestaciones callejeras que de otro modo podrían haberse disipado fácilmente. En 1998, un grupo de investigadores, incluido John Arquilla, ya había llamado la atención sobre un fenómeno llamado "*social netwar*":

La revolución de la información está favoreciendo y fortaleciendo las formas de organización en las redes, al mismo tiempo que dificulta las cosas para las estructuras jerárquicas verticales tradicionales. El crecimiento de *networks* – especialmente *networks* abiertas donde cada nodo está conectado directamente a todos los demás nodos, significa que el poder está cambiando a manos de actores no estatales, que pueden adaptarse, dentro de redes dispersas de múltiples organizaciones, de manera más rápida que los actores estatales tradicionales y jerárquicos. Esto significa que más y más conflictos serán combatidos por *networks*, en detrimento de las "jerarquías". Por lo tanto, quien domine estas formas de redes tendrá la mayor ventaja sobre sus oponentes.<sup>57</sup>

Este escenario ambiguo y difuso ha resaltado los conceptos de *guerra híbrida* y *zona gris*. Según el coronel del ejército brasileño Paulo César Leal, la guerra híbrida emplea una amplia gama de recursos, combinando herramientas de guerras convencionales y no convencionales, a saber: fuerzas regulares e irregulares, fuerzas especiales, apoyo para manifestaciones locales, guerra de información, diplomacia, ciberataques y guerra económica<sup>58</sup>. Según Hal Brands, "el conflicto de la zona gris es una actividad coercitiva y agresiva por naturaleza, pero a la vez deliberadamente diseñada para permanecer por debajo de los límites de un conflicto militar convencional"<sup>59</sup>. En otras palabras, "la zona gris se caracteriza por una intensa competencia política, económica, informativa y militar más feroz que la diplomacia tradicional, pero inferior a la guerra convencional"<sup>60</sup>. El propio general Gerasimov admite que "hoy, la falta de definición de la distinción entre estado de guerra y paz es obvia"<sup>61</sup>.

Además de los Estados nacionales que recurren a estrategias basadas en el concepto de guerra híbrida, Torrijos y Sarmiento llaman la atención sobre aquellos actores no estatales que se han convertido en "*amenazas híbridas*":

Las diferencias entre conflictos convencionales e irregulares se están volviendo cada vez más borrosas, lo que permite a los actores no estatales incorporar las capacidades de ambas clases de conflictos. [...] Los actores híbridos pueden recurrir a tácticas de ejércitos regulares mientras participan en actividades delictivas, ataques terroristas y emplean los últimos avances tecnológicos para su beneficio. [...] Los actores irregulares que emplean la guerra híbrida pueden aprovechar el potencial de protesta de la población civil para utilizar movimientos sociales y fuerzas políticas transversales a la sociedad [...] Se puede decir que el nuevo centro de gravedad de esta clase de conflictos es la sociedad civil, que los actores híbridos buscan polarizar a su favor. [...] Según [general] Gerasimov, el uso de medios no militares de naturaleza política, económica, social, humanitaria e informativa aumenta la efectividad de los actores híbridos para lograr sus objetivos políticos y estratégicos. [...] Los actores que recurren a esta forma de hacer la guerra no buscan la eliminación de su oponente, sino su fractura interna, que puede tomar la forma de desestabilización interna, desintegración, disturbios masivos y terror, volatilidad económica y aislamiento diplomático.<sup>62</sup>

Según John Troxell, "La guerra de información, la guerra cibernética y la competencia económica internacional no son necesariamente enfoques o métodos nuevos para que los Estados persigan objetivos de seguridad nacional, pero el contexto en el que se están aplicando y la importancia que han asumido es algo significativamente nuevo"<sup>63</sup>. Lo que tenemos, de hecho, es el ejercicio tradicional de *realpolitik* con una cartera de medios más diversa y quizás con menos ataduras morales. Los Estados no solo son parte de esta dinámica. Después de todo, ante el vigoroso aumento de los actores no estatales (armados o desarmados) y el advenimiento de la sociedad posmoderna, el orden internacional se ha vuelto notablemente más complejo, hasta el punto de cuestionar la efectividad del sistema de Westfalia (figura 10).



Figura 10 – Guerra Híbrida y Conflicto en la Zona Gris (Fuente: el autor)

Las disputas geopolíticas entre Estados soberanos siempre se han comparado con un juego de ajedrez. Sin embargo, parece haber nuevas reglas en un mundo globalizado profundamente afectado por la revolución digital, en el que las distancias y el tiempo se han abolido virtualmente y el poder se ha degradado drásticamente. Es como imaginar, entonces, un tablero que tiene más de dos oponentes al mismo tiempo. Algunas piezas son autónomas, tienen su propia voluntad, se mueven de forma independiente. El perfil del juego de las piezas cambia a lo largo del juego: la torre se mueve diagonalmente como un alfil, ¡y un peón patea varias casillas! Los jugadores son libres de moverse sin respetar el tiempo asignado a otros oponentes... Posiblemente, esta analogía retrata los complejos desafíos del siglo XXI de manera más apropiada.

Sin embargo, debe recordarse que el juego de estrategia chino es el “Go” (o *Wei-Chi*) y no ajedrez – de origen persa. Esta sutil diferencia puede ocultar conceptos estratégicos bastante distintos entre el oeste de Clausewitz y el este de Sun Tzu. Según Jamie Schwandt:

En el ajedrez, la filosofía subyacente es ganar con una victoria decisiva con el claro objetivo de capturar al rey enemigo y destruir las fuerzas enemigas. El ajedrez es un juego lineal con un simple centro de gravedad: el rey. Comenzamos el juego con todas las piezas en el tablero, buscando avanzar linealmente en una guerra de desgaste.<sup>64</sup>

El “Go”, por otro lado, sugiere una dinámica compleja, en la que la hábil combinación de los instrumentos del poder nacional adquiere un carácter constructivo, mientras que el desarrollo de un juego de ajedrez reproduce un proceso estratégico-militar eminentemente destructivo<sup>65</sup>.

## **Insurgencia criminal**

En el siglo XX, la dinámica de los conflictos irregulares se agrupaba en torno a causas nacionalistas y/o marxistas. Es decir, los perfiles de estas guerras permanecieron casi invariablemente subordinados a propósitos emancipadores o revolucionarios, destinados a alcanzar objetivos eminentemente políticos. Pero desde la erosión de la antigua Unión Soviética y el final de la Guerra Fría, las cosas ya no son tan simples.

La etnicidad, la demografía, la urbanización, la búsqueda de identidades alternativas, la globalización económica, la revolución digital, los flujos migratorios, la anomia, la convergencia y la hibridación de redes ilícitas, entre otros factores relacionados, han promovido una fragmentación significativa de la violencia, incluida la proliferación de *micro insurgencias* disociadas de una agenda política tangible.

De hecho, a pesar del eventual resurgimiento de disputas entre Estados soberanos, el advenimiento de la sociedad posmoderna ha puesto de manifiesto un tipo de violencia, en particular: armada, organizada, no estatal, endémica e hiperdifusa. En este contexto, la *insurgencia criminal*, al igual que la *insurgencia yihadista*, ha adquirido una importancia creciente debido a su capacidad para corromper, degradar e incluso usurpar el poder soberano del Estado sobre sus elementos materiales.

Según John Sullivan, la criminalidad de alta intensidad que surge de la disputa por el control de la economía ilegal promueve conflictos sobre territorios y rutas de ilícitos, cuyos objetivos están asociados con la búsqueda de la plena autonomía económica y territorial, libre

de influencia estatal<sup>66</sup>. Existe una confrontación, desprovista de cualquier matiz político-ideológico, en la cual el poder central es desafiado por organizaciones no estatales o “*criminal netwarriors*”, quienes recurren a la barbarie y la violencia abyecta, impregnadas de acciones informativas con diversos grados de sofisticación, para arrebatarse la iniciativa y encubrir sus prácticas criminales con un falso atractivo de “bandidaje social”, buscando ganar legitimidad para ellos y sus esfuerzos<sup>67</sup>.

Las insurgencias criminales difieren del terrorismo clásico y la insurgencia tradicional, cuyos objetivos conducen a la toma del poder. La insurgencia criminal no tiene como objetivo capturar al Estado. Pero precipita un proceso que puede conducir a la erosión total o parcial de las instituciones nacionales y, en consecuencia, al colapso y la bancarrota de la gobernanza estatal, o al menos a una “renegociación” de los términos de su existencia. Esto se realiza a través de los siguientes elementos:

- confrontación continua con aparato de seguridad y protección del Estado, con diferentes niveles de intensidad, lo que resulta en el agotamiento de la capacidad de represión policial y la sobrecarga del sistema legal;

- impugnando la legitimidad del Estado, especialmente en regiones que sufren corrupción endémica, fragilidad democrática e ineptitud gubernamental para satisfacer las demandas básicas de la población local;

- dominio sobre áreas no gobernadas;

- expansión de empresas ilícitas y control de la microeconomía informal por coerción y/o cooptación; y

- corrupción, intimidación, desertión, incitación e infiltración de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales<sup>68</sup>

Según José Rita Martins Lara, “hoy, el crimen organizado evade el estándar de las antiguas estructuras jerárquicas de la mafia, con su rígido código de honor, y se convierte en redes difusas que penetran en los sistemas estatales, buscando dar apariencia legal a sus actos ilegales.”<sup>69</sup>. En términos generales, el crimen de alta intensidad puede manifestarse como una insurgencia de diferentes maneras, a saber:

**Insurgencia local.** Pandillas, *maras* y facciones criminales actúan a nivel comunitario a través de la hegemonía local para establecer el control político, económico y social sobre la población. En esta etapa, se crean los mecanismos necesarios, muchos de ellos de forma empírica, para el ejercicio del poder en áreas no gobernadas.

**Lucha por el Estado paralelo.** Las organizaciones criminales luchan entre sí por el control de áreas no gobernadas y empresas ilícitas. El aumento de la violencia afecta a la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, impulsa al Estado a la acción. Sin embargo, el alcance del compromiso contra las fuerzas gubernamentales sigue siendo limitado.

**Lucha contra el Estado.** En esta etapa, la organización criminal desata campañas agresivas, convirtiéndose en un activo beligerante contra el Estado para preservar su autonomía y libertad de acción.

**Implosión Estatal.** El Estado pierde su capacidad de respuesta frente a una espiral ascendente incontrolable de violencia. La corrupción endémica y la infiltración de organizaciones

criminales en las instituciones públicas socavan la legitimidad del poder central y lo hacen cómplice de empresas ilícitas. La sociedad civil ahora acepta formas alternativas de gobierno, en detrimento del poder soberano del Estado sobre sus elementos materiales. Esto acomoda a las organizaciones criminales a estructuras formales de poder.<sup>70</sup>

La insurgencia criminal ha sido un fenómeno recurrente, especialmente en las Américas. Como cualquier otra forma de conflicto, las insurgencias criminales comparten características y elementos comunes entre sí. Sin embargo, se ajustan a las idiosincrasias locales y a contextos específicos de tiempo y espacio, que los hacen únicos y autóctonos. Países como México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Perú y Brasil, por ejemplo, han sufrido los efectos nocivos de esta categoría peculiar de violencia (armada, organizada, no estatal, endémica e hiperdifusa), que se ha prolongado durante décadas de manera inconclusa y siniestra.

Sin embargo, las amenazas intrínsecas a las insurgencias criminales se han malinterpretado ya que están sujetas a un enfoque ortodoxo, a menudo restringido al alcance de la seguridad pública, aunque paradójicamente el uso de los militares se ha vuelto recurrente (figura 2). El concepto de insurgencia criminal está estrechamente asociado con la idea de “*áreas no gobernadas dentro del estado*”. Quizás la magnitud del desafío que representan puede evaluarse mejor a través de un análisis basado en los supuestos que rigen la *teoría general del estado* y la *teoría de control competitivo* de David Kilcullen<sup>71</sup>.

Bartosz Hieronim Stanislawski acuñó el término “*black spot*” (punto negro) para designar áreas alrededor del mundo que se encuentran fuera del control de gobierno efectivo, y son capaces de generar y propagar inseguridad, aunque manteniéndose excluidas de la agenda internacional. El enfoque de Stanislawski cubre tanto los grupos terroristas como las organizaciones criminales transnacionales, como “males globales” capaces de afectar la seguridad y la estabilidad internacional<sup>72</sup>. Según la maestra Marília Carolina Barbosa de Souza:

*Black spots* son áreas dentro de un Estado sobre las cuales el gobierno formal no ejerce ningún tipo de control. El tipo de orden vigente en estos territorios es casi siempre desconocido tanto para las autoridades gubernamentales como para la comunidad internacional. Como resultado, las agencias de seguridad nacional tienen poca supervisión sobre los puntos negros, que son motivos propicios para que los grupos terroristas y criminales realicen libremente sus actividades ilegales. México es un ejemplo de un país que tiene *black spots*, dado que hay regiones donde el poder estatal no se aplica, como Ciudad Juárez, donde los grupos de narcotraficantes imponen sus propias reglas de convivencia.

[...] Esta es la violencia urbana, prevalente en las grandes ciudades de los países emergentes. El fracaso de las autoridades del gobierno central para generar gobernanza crea estos pequeños *black spots* que, casi siempre, se encuentran en las afueras, donde las fuerzas policiales no llegan y, como resultado, las normas sociales son paralelas a las formales. En estos *black spots* las pandillas y los narcotraficantes a menudo operan, buscando expandir su influencia en regiones estratégicas y sacar provecho de sus actividades ilícitas. Para este fin, la violencia se usa constantemente.<sup>73</sup>

En 2004, la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) ya había identificado 50 regiones en todo el mundo sobre las cuales los gobiernos nacionales tenían poco

o ningún control. De hecho, los países que no tienen "focos de ilegalidad" conectados a redes globales más amplias son raros<sup>74</sup>.

Dentro de los *black spots*, todos los elementos esenciales que dan forma al Estado de Westfalia (es decir, pueblo, territorio, soberanía y propósito) son profundamente subvertidos por grupos anárquicos que usurpan, esencialmente a través de la violencia armada, las prerrogativas que anteriormente tenían las autoridades públicas. El problema se vuelve exponencialmente más grave cuando el fenómeno ocurre dentro de las megaciudades. Porque en estas áreas no gobernadas, degradadas y densamente pobladas, grupos de delincuentes, pandillas armadas y otros *spoilers* tienen la capacidad de redefinir la dinámica de la interacción social e imponer reglas informales de convivencia. Ellos ejercen influencia directa e indirecta sobre los valores culturales (*narcocultura*), los patrones de comportamiento y las normas de conducta de la población local, sometiendo a cientos de miles de personas a su control efectivo.

De acuerdo con la *teoría de control competitivo*, "quien hace cumplir el sistema normativo tiene el control efectivo"<sup>75</sup>. Así, la territorialización de los nichos urbanos se puede observar a través de la apropiación del espacio de manera concreta y abstracta<sup>76</sup>, en detrimento del poder hegemónico del Estado. En ese sentido, la capacidad del gobierno para realizar redadas ocasionales u ocupaciones temporales con las fuerzas militares y policiales no significa que estos enclaves criminales estén bajo el control del gobierno.

Mientras que la incidencia de *black spots* se debe, entre otros factores, a la incapacidad del gobierno para satisfacer las crecientes demandas y aspiraciones de la población local, la presión demográfica, *apartheid* social, bajos niveles de desarrollo humano, deudas históricas no pagadas, escasez de recursos y preservación de las deformidades en la estructura social, su aparición evidencia que el Estado no ha promovido el bien común (por eso fue concebido) y por consiguiente lo encuentra desprovisto de propósito. Parafraseando al profesor Dalmo de Abreu Dallari, es una señal de que el propio Estado está mal organizado y lejos de los objetivos que justifican su existencia.

Además, dentro de las áreas no gobernadas, el poder soberano del Estado sobre sus elementos materiales (personas y territorio) no es más absoluto, perpetuo, inalienable, único, indivisible, indispensable y exclusivo (figura 1). Es decir, la soberanía simplemente deja de existir en el momento en que los actores armados no estatales ejercen una fuerza coercitiva de manera ilegítima y arbitraria, sin relación con las instituciones públicas y en una clara divergencia de los principios que rigen el Estado democrático de Derecho<sup>77</sup>. Según Alice Castelani de Oliveira:

Cuando el Estado deja de ejercer su soberanía, incluso en un espacio limitado de su territorio, ausente de practicar una gobernanza efectiva en respuesta a las demandas sociales de la población, pierde legitimidad en relación con la sociedad y crea vacíos de poder.

[...] Las transformaciones que el mundo globalizado impone hoy muestran que los actores paraestatales han alcanzado el puesto de amenaza real para el Estado. Las autoridades públicas hoy enfrentan nuevos desafíos planteados por una 'sociedad global' en la cual las interacciones humanas son fluidas e instantáneas. Los nuevos desafíos presentados, como el narcotráfico y el terrorismo transnacional, son actividades que van más allá de los límites formales del Estado, mientras que el Estado todavía está vinculado a las concepciones clásicas.

El surgimiento de áreas no gobernadas es una agresión explícita contra todos los elementos que constituyen el Estado, ya que presentan el potencial para el desarrollo de grupos que ahora ejercen control sobre el territorio y la población dentro de los límites de un Estado nacional.

[...] La formación de áreas no gobernadas dentro del territorio nacional de un Estado puede dar lugar a la aparición de grupos que se harán pasar por verdaderos enemigos del Estado, convirtiéndose en una amenaza para el principio básico del estado, la soberanía.<sup>78</sup>

Las áreas no gobernadas no son problemas restringidos a Estados fallidos o casi fallidos. Muchos países, aunque no se someten a procedimientos de quiebra claros e inexorables, pueden tener “*gobierno en bancarota*” y así permitir el surgimiento y expansión de *black spots* dentro de su territorio. Por lo tanto, existe una paradoja que ataca el orden tradicional de Westfalia, porque, si bien es cierto que, dentro al concierto de naciones, estos Estados mantienen intacta la prerrogativa del poder soberano sobre sus elementos materiales, pero al mismo tiempo, enfrentan un creciente déficit de soberanía interna. Lo que se podría llamar “*soberanía fragmentada*”<sup>79</sup>. Al abordar la crisis de gobernanza global, Phil Williams señaló que “la idea de soberanía sigue siendo válida como *status* formal y legal, según el cual el Estado no reconoce ninguna otra autoridad por encima de sí mismo y no permite que otros gobiernos intervengan en sus asuntos internos. Sin embargo, la soberanía como dominio territorial completo y exclusivo y como control sobre los ciudadanos dentro de sus límites jurisdiccionales es cada vez más ilusoria”<sup>80</sup>. Nuevamente, el marco conceptual disponible demuestra ser incapaz de lidiar con este tipo de ambigüedad. De acuerdo con Vanda Felbab-Brown:

Grandes contingentes de población en todo el mundo, en áreas con presencia estatal mínima, alta pobreza y marginación social y política, dependen de economías ilícitas, incluido el tráfico de drogas, para su supervivencia económica y la satisfacción de otras necesidades socioeconómicas. Por lo tanto, es importante dejar de pensar en el crimen solo como una actividad social anómala que necesita ser suprimida, para, en cambio, pensar el crimen como un competidor que amenaza al propio Estado.<sup>81</sup>

El problema se vuelve aún más delicado cuando algunos de los sectores de la sociedad civil llegan a abogar por modelos alternativos de gobernanza ante la incapacidad explícita del Estado para restablecer el control absoluto sobre estos enclaves. Lo que se origina como un mecanismo informal de supervivencia de la población a nivel comunitario, en ausencia del poder público, se convierte en una “gobernanza criminal” profundamente arraigada, lo que lleva a una renegociación de los términos de la soberanía estatal. Según Gabriel Rocha:

En un contexto de rearticulación de las fuerzas políticas ubicadas en el cuadrante de la izquierda, el esfuerzo por conformar las organizaciones de base e incluso el llamado autonomismo ganan mayor prominencia y las comunidades necesitadas son vistas como espacios de umbral, donde es posible construir alternativas políticas y sociales al llamado Estado y sociedad convencionales.<sup>82</sup>

La perspectiva de la soberanía dual ha llevado a muchos analistas a preocuparse por los riesgos del advenimiento de un orden *neofeudal*. Es decir, un acuerdo político que obliga al Estado, sacudido en su poder, prerrogativas y atribuciones, a compartir el control sobre parte de su territorio y su población con los grupos locales, señores de la guerra, jefes tribales,

narcotraficantes, mareros, líderes de organizaciones terroristas, etc. El hecho de que, a pesar de los repetidos esfuerzos, muchos países no puedan contener y erradicar espacios anárquicos y enclaves de micro soberanía, justifica este tipo de miedo, que también se ve corroborado por la tendencia a fortalecer los organismos e instituciones supranacionales.

A pesar de la existencia de *black spots* en regiones remotas, como las áreas tribales de Asia Central, los estudios demográficos actuales sugieren una incidencia cada vez mayor de áreas no gobernadas que proliferan en las megaciudades costeras de países pobres o en desarrollo, un pronóstico sombrío para el siglo XXI<sup>83</sup>. Según Mike Davis, en su aclamado *Planet of Slums*, "la urbanización de la pobreza mundial ha producido la urbanización de la insurgencia"<sup>84</sup>.

Sin embargo, el fenómeno de la insurgencia criminal no se limita a los desafíos de la territorialidad. La búsqueda permanente de autonomía, libertad de acción y la expansión de empresas ilícitas transnacionales ha promovido diferentes formas de confrontación, algunas de ellas disociadas de disputas sobre *black spots*. En Brasil, por ejemplo, acciones terroristas emprendidas por el crimen organizado en 2006 y 2012 en Sao Paulo; 2012, 2013, 2014 y 2017 en Santa Catarina<sup>85</sup>; y 2019 en Ceará se desataron selectivamente contra agentes de seguridad del Estado, vehículos de transporte público y estructuras críticas como el suministro de agua, electricidad y obras viales, pero sin reclamar el dominio territorial<sup>86</sup>.

Debido a que es una amenaza amorfa, los insurgentes criminales explotan magistralmente el "vacío legal" que existe entre el sistema legal nacional y el Derecho Internacional Humanitario. Esto no solo les proporciona mayor libertad de acción, sino que también impone numerosos dilemas legales al Estado. Por lo tanto, las alternativas de afrontamiento viables están severamente limitadas por ambigüedades éticas y legales. En otras palabras, la insurgencia criminal es capaz de combinar *guerra legal* y *guerra de información* con el propósito de llegar a sus objetivos estratégicos, así como, limitar el uso de los medios coercitivos estatales. En este sentido, se recomienda profundizar la discusión en torno al llamado "Derecho Penal del Enemigo" que significa la suspensión de ciertas garantías legales por la necesidad de proteger a la sociedad o al Estado contra ciertos peligros muy graves<sup>87</sup>.

Finalmente, es necesario resaltar el enorme poder de atracción y cooptación que las insurgencias criminales ejercen sobre los jóvenes, niños y adolescentes, especialmente en los espacios segregados de las megaciudades. Este es un porcentaje significativo de la población que no logra satisfacer sus aspiraciones crecientes en el cuerpo tradicional de creencias y valores de su propia cultura, sintiéndose destruido por las estructuras políticas y sociales fosilizadas. De hecho, no es difícil ver la relación entre la búsqueda de "*identidades alternativas*" y sumisión a formas de "*gobierno alternativo*", estableciendo una asociación entre antropología cultural, seguridad y defensa.

En un artículo publicado en 1995, Geoffrey Demarest advirtió que "los niños de barrios marginales son el arma secreta de las fuerzas antiestatales"<sup>88</sup>. Ellos representan un suministro aparentemente inagotable de recursos humanos, así como, la reserva movilizable de las insurgencias criminales. Con notable acierto, Demarest concluyó que "la violencia híbrida no necesita ser una sola entidad subordinada al liderazgo coordinado. Solo puede ser el resultado de la convergencia de muchas formas de violencia anti-estatal que se alimentan de la capacidad disruptiva de cada una de ellas y del miedo que ellas producen."<sup>89</sup>.

## Seguridad multidimensional

Como se ha tratado de demostrar sucintamente, el advenimiento de un orden postindustrial ha dado forma a entornos operacionales caracterizados por una extrema fluidez, volatilidad, incertidumbre y complejidad. Por lo tanto, la adopción de un enfoque sistémico es necesaria. Sin embargo, su instrumentalización a menudo se ha descuidado. Quizás porque el marco conceptual que ha guiado tradicionalmente al Estado en la promoción de la seguridad y la defensa no se presta efectivamente para inducir enfoques eclécticos y soluciones multidisciplinarias.

La Figura 11 permite identificar gráficamente cuán limitadas se vuelven las acciones puramente militares emprendidas en la dimensión física si se disocian del espectro completo del conflicto. Debe adoptarse un enfoque menos ortodoxo, teniendo en cuenta las amenazas híbridas de los actores estatales y no estatales en múltiples dominios, así como comprender la interdependencia y complementariedad entre medios militares y no militares para tener éxito político, estratégico, operacional e incluso táctico, en las dimensiones física, humana e informativa.

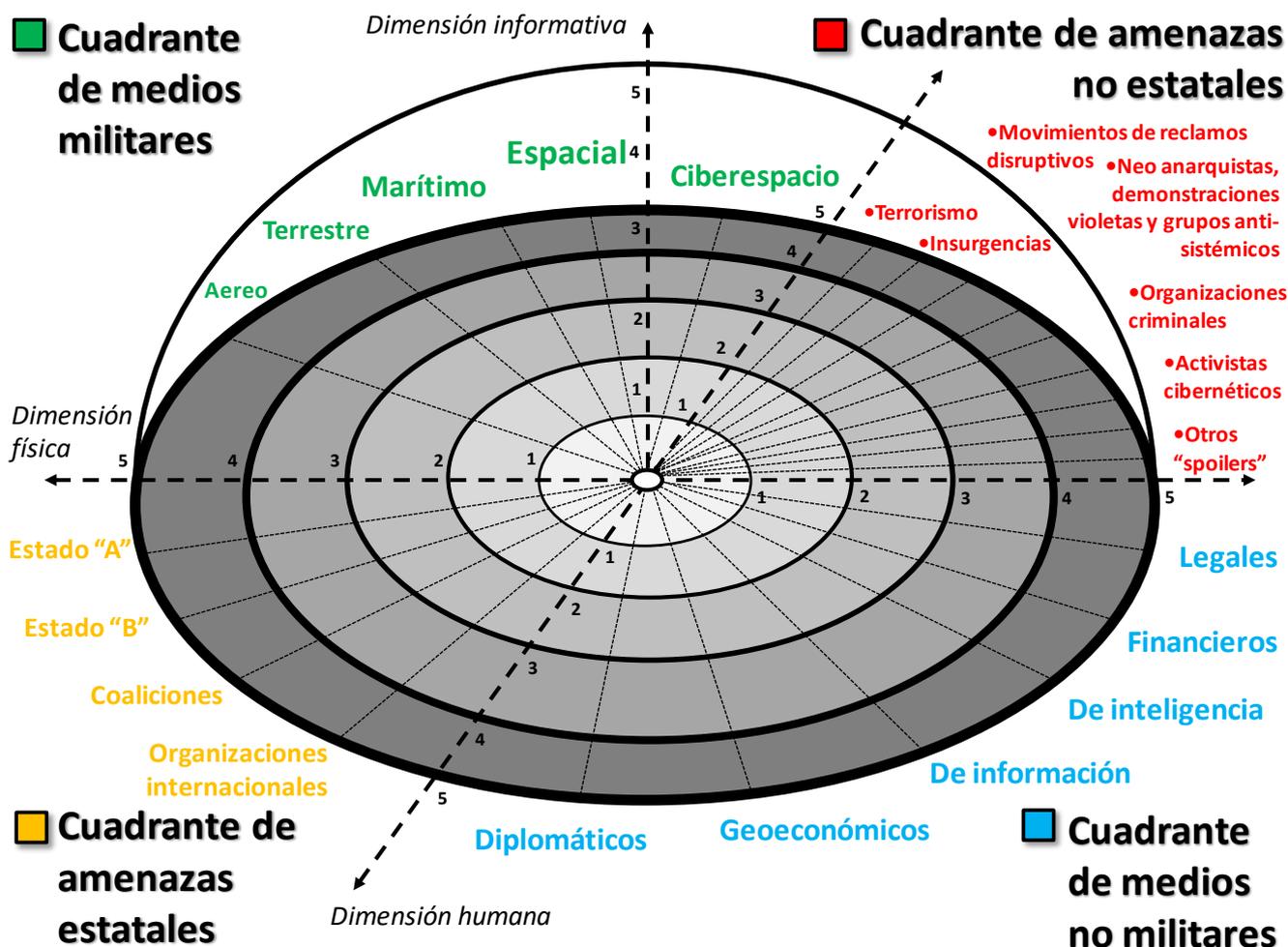
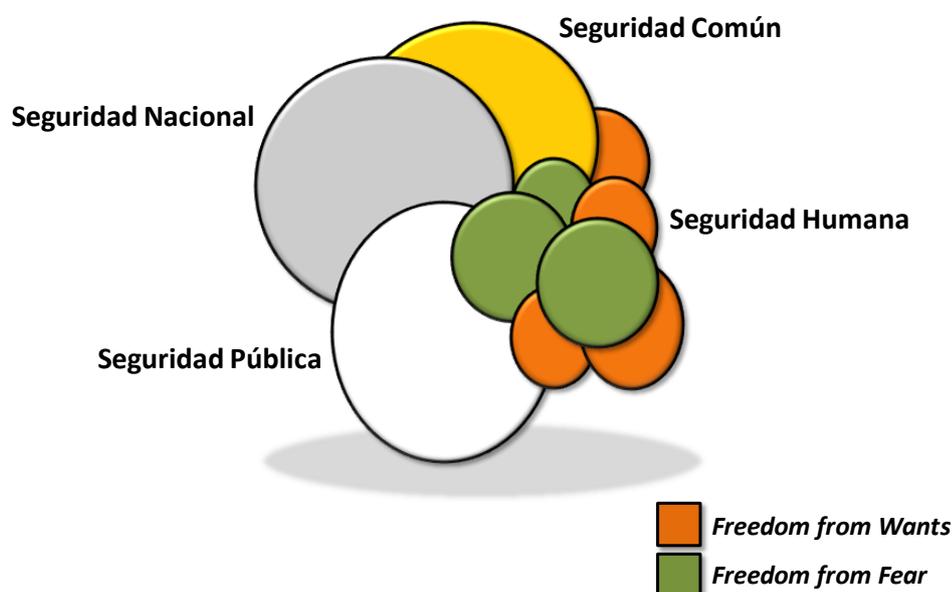


Figura 11 - Concepto de modelado de intensidad de conflicto (Fuente: Visacro & Doktorczyk)

Por lo tanto, el concepto de “*seguridad multidimensional*” emerge como una mejor herramienta para nuevos conjuntos de amenazas a la sociedad y su dinámica no lineal. Como fundamento doctrinal, permite una interpretación más asertiva de los peligros que plantean los complejos sistemas adaptativos y guía la formulación de respuestas coherentes, convergentes e integradas en todas las expresiones del poder nacional, porque se basa en la relación de marcada interdependencia que se creó entre *Seguridad Nacional*, *Seguridad Pública*, *Seguridad Humana* y *Seguridad Común* (concepto basado en la cooperación interestatal ante la aparición de intereses de seguridad comunes, que trascienden la responsabilidad de cada Estado de forma aislada, ya que también implica organizaciones internacionales y no gubernamentales<sup>90</sup>) – compare las figuras 3, 6, 8 y 12.



**Figura 12** – Seguridad multidimensional. (Fuente: el autor)

La adquisición de un nuevo marco multidisciplinario como punto de partida para la interpretación de los temas de seguridad y defensa y la formulación de políticas públicas no debe entenderse como un mero ejercicio de tautología. De hecho, esta aparente fusión conceptual impone una perspectiva holística más profunda que la relación compartimentada habitual entre los campos de poder (político, económico, psicosocial, militar y científico-tecnológico). Por lo tanto, el modelo político y estratégico de protección del Estado y la sociedad adquiere una concepción sistémica desde su origen, sin limitarse a algo que, en algún momento del proceso de resolución de problemas, experimente una interfaz efímera con temas relacionados.

Confinados en nuestros propios nichos de especialización, nos acostumbramos a buscar respuestas mutuamente excluyentes en una especie de "juego de suma cero". En particular, la voluble opinión pública, susceptible de resultados inmediatos pero insatisfactorios, se inclina recurrentemente a ser seducida por la panacea. Sin embargo, la idea de seguridad multidimensional aboga por una visión compartida de todo el problema, que invariablemente

dependerá de soluciones complementarias e interdependientes como parte de una respuesta sistémica respaldada por una estrategia de múltiples componentes.

Así, el concepto de seguridad multidimensional induce objetivamente: (1) la articulación entre los poderes constituidos; (2) gestión ejecutiva respaldada por mecanismos regulatorios formales capaces de fomentar la dinámica del entorno cooperativo interinstitucional en todos los niveles de la administración pública; (3) la integración, coordinación, sincronización y evaluación de acciones y campañas emprendidas en todos los campos del poder nacional; (4) el desarrollo de culturas organizacionales que favorecen la dinámica de las relaciones horizontales y transversales, así como las funciones tradicionales jerárquicas verticalmente; (5) compromiso de la sociedad civil; y (6) cooperación internacional.

Desafortunadamente, a menudo, muchos de los expertos han reducido las posibles innovaciones conceptuales a un mero atractivo semántico, haciendo uso de términos y expresiones que enriquecen su vocabulario, solo para dar una connotación futurista a las conferencias doctrinales y documentos oficiales. Esto es debido a que el centro de su racionalidad persiste incondicionalmente apegado a valores, reglas y preceptos inherentes a la dinámica de las sociedades industriales con su lógica cartesiana y mecanicista<sup>91</sup>.

## **Conclusión**

El episodio que involucra a la intrépida caballería polaca en septiembre de 1939, descrito en el epígrafe de este texto, se presta como una advertencia contundente de los peligros intrínsecos a la obsolescencia. En el choque entre las fuerzas de dos mundos, agrícola e industrial, prevaleció el poder del acero y el motor de combustión. La tragedia inconmensurable que azotó a Polonia, cuyo Estado no pudo evitar el sacrificio de su pueblo y la mutilación de su territorio, debería inspirarnos a cuestionar nuestras suposiciones ante el advenimiento de una nueva era en la historia humana.

Inicialmente, la sociedad en general debería ser menos escéptica cuando se enfrenta a un posible replanteamiento de los problemas de seguridad y defensa. Sobre todo, debemos renunciar al deseo de adaptar nuevos problemas a soluciones preexistentes. Esto no significa renunciar a todos los conocimientos y experiencias adquiridas a lo largo de la historia, ni tampoco, la adhesión incondicional a enfoques minimalistas. Solo significa la aceptación de que no siempre los dogmas, por los que fuimos criados, y los procesos a los que hemos sido rígidamente condicionados, proporcionarán la respuesta más adecuada a la protección y salvaguarda de los intereses vitales de la nación. Cuando la fidelidad a nuestras propias creencias es mayor que nuestra capacidad de percibir la realidad que nos rodea, inadvertidamente permitimos que los medios monopolicen el fin, creando un serio obstáculo para alcanzar las metas y objetivos de la sociedad.

El general Stanley McChrystal, en su obstinada búsqueda de Abu Musab al-Zarqawi, concluyó que no era suficiente para él “hacer las cosas correctamente”. Sobre todo, era necesario “hacer las cosas correctas”<sup>92</sup>. Es decir, si la habilidad extrema en la ejecución de procesos y el dominio en la aplicación de preceptos consagrados no proporcionan resultados decisivos, debemos cuestionar nuestras suposiciones en busca de lo que efectivamente nos llevará al éxito. Esta postura debe prevalecer entre estadistas y líderes militares, pero también

debe estar presente en auditorios universitarios, oficinas de periódicos, oficinas de magistrados y foros de la sociedad civil. En este sentido, el breve análisis que termina aquí nos lleva a:

- repensar el paradigma de la guerra industrial interestatal en la forma que fue consagrado en los campos de batalla de la primera mitad del siglo XX para que seamos coherentes con la nueva era;

- rechazar la interpretación estrictamente materialista de la historia, reconociendo que la violencia armada se deriva de la interacción de un conjunto complejo de factores y no solo de la estratificación social o de los modos de producción, que en muchos casos ni siquiera serán las principales causas de conflicto; y

- reevaluar la rígida dicotomía entre seguridad nacional y seguridad pública a favor de un enfoque multidimensional expandido que se oponga a la convergencia de amenazas híbridas de actores estatales y no estatales.

## REFERENCIAS

1. Heinz Guderian, *Panzer Líder: a verdadeira história dos Panzers, e a sua influência na 2ª Guerra Mundial* (Rio de Janeiro: Bibliex, 1966), p. 72.
2. Ian Kershaw, *De Volta do Inferno: Europa, 1914-1949* (São Paulo: Companhia das Letras, 2016), p. 19-25.
3. P. Michael Phillips, “Desconstruindo Nosso Futuro de Idade das Trevas”, *Military Review*, Edição Brasileira (Jul.-Ago. 2010): p. 36.
4. Marcos Cavalcanti, “O Trabalho”, Instituto CPFL (*site*), 23 set. 2009, acesso em 3 out. 2018, <https://youtu.be/jW6wRlikgT4>
5. Moisés Naím, *O fim do poder: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser?*(São Paulo: LeYa, 2013), p. 329.
6. Talita Abrantes, “5 Frases Geniais Sobre Criatividade para Seguir Ainda Hoje”, *Exame* (*site*), 26 jun. 2013, acesso em 12 out. 2018, <https://beatriziolanda.com/?p=4229>
7. Stanley A. McChrystal, *Team of Teams: new rules of engagement for a complex world* (New York: Portfolio/Penguin, 2015), p. 36-48.
8. John Maynard Keynes, “The General Theory of Employment, Interest, and Money”, UMKC (*site*), 16 abr. 2003, acesso em 5 out. 2018, <https://cas2.umkc.edu/economics>
9. Alessandro Visacro, *A Guerra na Era da Informação* (São Paulo: Contexto, 2018), p. 26.
10. *Ibid.*, p. 82 e 83.
11. Henry Kissinger, *Ordem Mundial* (Rio de Janeiro: Objetiva, 2015), p. 33.
12. Russel Handy, Michael J. Forsyth e Joseph Kunkel, “Sovereignty-in-Being: A Dangerous New Model for Territorial Expansion in the 21<sup>st</sup> Century”, *InterAgency Journal* 9, no. 2 (2018): p. 52.
13. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado* (São Paulo: Saraiva, 2013), p. 79.
14. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 83-85.
15. Mariana Moreira e Silva, “O papel da AGU na defesa das forças armadas em sua atuação na garantia da lei e da ordem” (trabalho de conclusão de curso, Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 2016), p. 11.
16. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 110.
17. Alessandro Visacro, *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história* (São Paulo: Contexto, 2009), p. 321-323.
18. Carl Von Clausewitz, *Da Guerra* (Lisboa: Martins Fontes, 1979), p. 47.
19. Henry Kissinger, *Diplomacia* (São Paulo: Saraiva, 2012), p. 196.
20. Howard Sashar, *História de Israel* (Rio de Janeiro: A. Hoogan, 1989), v. I, p. 4.
21. Henry Kissinger, *Diplomacia*, p. 115.
22. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 45.
23. Karl Marx e Friedrich Engels, *O Manifesto Comunista* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998), p. 9.
24. Rupert Smith, *A utilidade da força: a arte da guerra no mundo moderno* (Lisboa: Edições 70, 2008), p. 51.
25. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 30 e 86.
26. Eric Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo* (São Paulo: Companhia das Letras, 2007), p. 23.

27. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 86.
28. Emiliano José, *Carlos Marighella: o inimigo público número um da ditadura militar* (São Paulo: Sol & Chuva, 1997), p. 21 e 22.
29. Hugo Studart, *A Lei da Selva* (São Paulo: Geração Editorial, 2006), p. 16.
30. Frédéric De Mulinen, *Manual Sobre El Derecho de la Guerra para las Fuerzas Armadas* (Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 191), p. xxiv.
31. Ângelo F. Faccioli, *Direito internacional humanitário: guerras e conflitos armados* (Curitiba: Juruá, 2015), p. 31.
32. Carlos F. Cinelli, *Direito internacional humanitário: ética e legitimidade no uso da força em conflitos armados* (Curitiba: Juruá, 2016), p. 141.
33. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 87-100.
34. Naím, *O fim do poder*, p. 33.
35. Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo*, p. 37.
36. Naím, *O fim do poder*, p. 31, 37 e 38.
37. Hilary Matfess e Michael Miklaucic, *Beyond Convergence: world without order* (Washington: Center for Complex Operations Institute for National Strategic Studies/National Defense University, 2016), p. x.
38. André Luís Woloszyn, *Ameaças e desafios à segurança humana no século XXI: de gangues, narcotráfico, bioterrorismo, ataques cibernéticos às armas de destruição em massa* (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2013), p. 13 e 85.
39. Matfess e Miklaucic, *Beyond Convergence*, p. vii.
40. Woloszyn, *Ameaças e desafios*, p. 19.
41. Eduardo de Oliveira Fernandes, *As ações terroristas do crime organizado* (São Paulo: Livrus, 2012), p. 125.
42. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 48.
43. Stanley A. McChrystal, *My share of the task: a memoir* (New York: Portfolio/Penguin, 2013), p. 215-236.
44. Matfess e Miklaucic, *Beyond Convergence*.
45. Alessandro Visacro, "Priorizando as Operações de Combate Convencional em Larga Escala: Como o Exército dos EUA Pretende Lutar e Vencer as Próximas Guerras", *Military Review* 74, nº 1, Edição Brasileira (Primeiro Trimestre 2019): p. 12-27.
46. Qiao Liang e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, (Beijing: Peoples's Liberation Army Literature and Arts Publishing House, 1999). [O trecho traduzido foi extraído da versão em português intitulada "A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização", tradutor desconhecido, disponível em <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/GUERRAALEMLIMITES.pdf> – N. do T.]
47. Ibid.
48. Valery Gerasimov, "A Guerra Contemporânea e os Problemas Atuais para a Defesa do País", *Military Review* 73, nº 3, Edição Brasileira (Terceiro Trimestre 2018): p. 45.
49. Valery Gerasimov, "Russian General Staff Chief Valery Gerasimov's 2018 Presentation to the General Staff Academy", *Military Review* (Online Exclusive January 2019): p. 4, 30 jan. 2019, acesso em 10 jan. 2019, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Gerasimov-Future>
50. O termo geoeconomia refere-se "ao uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos" – John F. Troxell, "Goeconomia", *Military Review* 73, nº 3, Edição Brasileira (Terceiro Trimestre 2018): p. 26-27.
51. Frederico Aranha, "Guerra Híbrida: desvendando a PMC Wagner", Defesanet (*site*), 7 jul. 2018, acesso em 1 set. 2018, <https://www.defesanet.com.br>.
52. Samuel Huntington, *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial* (Rio de Janeiro: Bibliex, 1998).
53. Vicente Torrijos e Luis Fernando Balaguera Sarmiento, "Tendencias Conceptuales que Definen la Evolución Actual de las Amenazas a la Seguridad y Defensa Nacional", in *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia: Teoría y Praxis* (Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2017), p. 65, acesso em 21 jan. 2019, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/19>
54. David Kilcullen, *Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla* (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 170.
55. Joseph L. Votel, Charles T. Cleveland, Charles T. Connett e Will Irwin, "Unconventional Warfare in the Gray Zone", *JFQ* 80, (1<sup>st</sup> Quarter 2016): p. 107-108.
56. Kilcullen, *Out of the mountains*, p. 182 e 191.
57. Ibid., p. 226.
58. Paulo César Leal, "A Guerra Híbrida", *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, [S.l.], v. 4, n. 9, p. 10, 4 jan. 2016. acesso em 17 dez. 2018, <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/view/722>

59. John Arquilla, "Perils of the Gray Zone", *Prism* 7, no. 3 (2018): p. 121.
60. Votel et al., "Unconventional Warfare", p. 102.
61. Gerasimov, "A Guerra Contemporânea".
62. Torrijos e Sarmiento, "Tendencias Conceptuales", p. 56 e 57.
63. Troxell, "Goeconomia", p. 24.
64. Jamie R. Schwandt, "Uncovering Hidden Patterns of Thought in War: Wei-Chi versus Chess", *Military Review* 98, no. 6 (November-December 2018): p. 21.
65. Mark McNeilly, *Sun Tzu e a Arte da Guerra Moderna* (Rio de Janeiro: Record, 2003), p. 37.
66. John P. Sullivan, "Criminal Insurgency in the Americas", *Small Wars Journal* (*site*), 2010, acesso em 22 jan. 2019, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-in-the-americas>
67. John P. Sullivan, *From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America, and Their Implications for Global Security* (Bogotá: Vortex Working Paper, 2012), p. 5, 8, 16 e 18.
68. *Ibid.*, p. 27.
69. Fernando J. Ludwig e Luciano S. Barros, *(Re)Definições das Fronteiras: visões interdisciplinares* (Curitiba: Juruá, 2017), p. 63.
70. Sullivan, "Criminal Insurgency", p. 17 e 18.
71. Kilcullen, *Out of the mountains*, p. 116.
72. Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 175.
73. Marília C. B. de Souza, "O Conceito de Áreas Não-Governadas ou Black Spots e os Desafios Políticos e Teóricos para a Agenda de Segurança do Pós Guerra Fria", *Ensaio do IEEI*, N. 14. (Ago. 2012): p. 11, 14 e 15.
74. Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo*, p. 145.
75. Kilcullen, *Out of the mountains*, p. 125–127.
76. Andreilino Campos, *Do quilombo à favela: a produção do "espaço criminalizado" no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007), p. 36.
77. Visacro, *A Guerra na Era da Informação* p. 176.
78. Alice C. de Oliveira, "Soberania Fragilizada: a Ecloração de Poderes Paralelos em Áreas Não Governadas" (trabalho de conclusão de curso de graduação em ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 14 nov. 2018), p. 50.
79. Sullivan, "Criminal Insurgency" p. 31.
80. Matfess e Miklaucic, *Beyond Convergence*, p. 22.
81. Vanda Felbab-Brown, "Conceptualizing Crime as Competition in State-Making and Designing an Effective Response", apresentação na *Conference on Illicit Trafficking Activities in the Western Hemisphere: Possible Strategies and Lessons Learned*, Brookings Institution, 21 maio 2010.
82. Gabriel Rocha, "Qual Sociedade contra Qual Estado? Pierre Clastres, Autonomismo e a Guerra Civil do Rio de Janeiro", *Proveitos Desonestos* (*site*), 18 nov. 2018, acesso em 24 jan. 2019, <https://proveitosdesonestos.com.br/2018/11/18qual-sociedade-contra-qual-estado-pierre-clastres-atomismo-e-aguerra-civil-do-rio-dejaneiro>
83. John Sullivan, "New Wars in the City: Global Cities - Global Slums", *Stratfor* (*site*), 4 jul. 2018, acesso em 23 jan. 2019, <https://marcom.stratfor.com/horizons/fellows/dr-john-p-sullivan/04072018-new-wars-city-global-cities-global-slums>
84. Mike Davis, *Planet of Slums* (Londres: Verso, 2006), p. 203.
85. Diário Catarinense, "Relembra as Cinco Ondas de Atentados em Santa Catarina desde 2012", *DC* (*site*), 5 set. 2017, acesso em 24 jan. 2019, <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticia/2017/09/relembra-as-cinco-ondas-de-atentados-em-santa-catarina-desde-2012-9888643.html>
86. André Luís Woloszyn, "A Insurgência no Brasil como Instrumento de Desestabilização do Poder", *Defesanet* (*site*), 13 jan. 2019, acesso em 23 jan. 2019, [Http://Www.Defesanet.Com.Br/Ghbr/Noticia/31749/Woloszyn---A-Insurgencia-no-Brasil-como-Instrumento-de-Desestabilizacao-do-Poder](http://www.defesanet.com.br/Ghbr/Noticia/31749/Woloszyn---A-Insurgencia-no-Brasil-como-Instrumento-de-Desestabilizacao-do-Poder)
87. Rogério Greco, "Direito Penal do Inimigo", *Jusbrasil* (*site*), 2012, acesso em 29 jan. 2019, <https://rogeriogreco.jusbrasil.com.br/artigos/121819866/direito-penal-do-inimigo>
88. Mike Davis, *Planet of Slums* p. 205.
89. Geoffrey Demarest, "Geopolitics and Urban Armed Conflict in Latin America", *Small Wars and Insurgencies* 6, no. 1 (1995): p. 44–67.
90. António José de Oliveira, *Resolução de Conflitos: o Papel do Instrumento Militar no Actual Contexto Estratégico – o Exemplo do Kosovo* (Lisboa: Esfera do Caos, 2011), p. 24.
91. Visacro, *A Guerra na Era da Informação* p. 64.
92. McChrystal, *Team of Teams* p. 75.