

PACO MONCAYO GALLEGOS

SEGURIDAD Y DEFENSA



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial



ESPE
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS
ENTRENANDO PARA LA SEGURIDAD

Seguridad y defensa

Gral. Paco Moncayo Gallegos

355
M737s

Moncayo Gallegos, Paco
Seguridad y Defensa / Paco Moncayo Gallegos.- 2ª ed.- Quito: IAEN / ESPE, 2024.
507 p.; 18 x 24 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-099-1
ISBN electrónico: 978-9942-765-79-6

1. Historia militar 2. Seguridad nacional 3. Ecuador 4. Seguridad Ciudadana 5. Ciencias Políticas I. Título

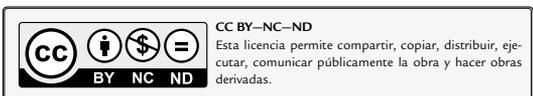
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Escuela de Seguridad y Defensa

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
Tel.: (593 2) 382 9900
Quito, Ecuador
www.iaen.edu.ec
Información: editorial@iaen.edu.ec

Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE

Av. General Rumiñahui s/n y Ambato
Tel.: (593 2) 398-9400
Sangolquí, Ecuador
www.espe.edu.ec/
Información: comunicacion@espe.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez
© IAEN, 2024



Contenido

Presentación.....	9
Prólogo.....	11
Introducción.....	13
CAPÍTULO 1	
Epistemología de las ciencias políticas	17
1. El conocimiento científico	19
2. Los paradigmas	30
3. Teorías y leyes	44
4. La doctrina	46
CAPÍTULO 2	
El Estado	55
1. Formación histórica del Estado	57
2. Teorías sobre el Estado	70
3. El Estado en el siglo XXI	80
4. Competencias del Estado vinculadas a la seguridad	89
CAPÍTULO 3	
El poder	93
1. Conceptos generales	95
2. Definiciones.....	98
3. Naturaleza y justificaciones.....	100
4. Estructura y leyes	103
5. Teorías	105
6. Formas de ejercicio	119
7. Relaciones	122
8. El poder nacional.....	125
CAPÍTULO 4	
El conflicto	133
1. Conceptos generales	135
2. El Conflicto político	150
3. Violencia política	157
4. Conflicto y crisis	164

CAPÍTULO 5

La política	167
1. Conceptos generales	169
2. Política y derecho	176
3. La política nacional	178
4. La política internacional	196

CAPÍTULO 6

La seguridad	211
1. La seguridad nacional	213
2. Seguridad en la Guerra Fría	216
3. Seguridad en la pos Guerra Fría	219
4. Nuevas teorías	224
5. Ámbitos de la Seguridad	240

CAPÍTULO 7

Seguridad ciudadana	247
1. Conceptos generales	249
2. La violencia	253
3. Campos de análisis	264
4. Formas de enfrentar el delito	270
5. Políticas, estrategias y métodos	279
6. Seguridad ciudadana y gobiernos locales	285

CAPÍTULO 8

Política y estrategia de seguridad nacional	289
1. Conceptos generales	291
2. Políticas de seguridad	296
3. Política nacional de seguridad	303
4. Estrategias de seguridad	307
5. Estrategia de seguridad nacional	316

CAPÍTULO 9

Planificación de la seguridad nacional	327
1. Conceptos generales	329
2. La planificación estratégica	331
3. La planificación prospectiva	334
4. Planificar en el siglo XXI	342
5. La planificación estratégica de las políticas públicas	344
6. Planificación de la Seguridad Nacional	350

CAPÍTULO 10

La defensa nacional	359
1. Conceptos generales	361
2. Ámbitos de la defensa nacional	370
3. La defensa nacional en la Guerra Fría.....	372
4. Defensa nacional en la posguerra Fría	378
5. Respuestas desde los centros hegemónicos.....	381
6. La defensa en la Posguerra Fría latinoamericana	391
7. La defensa en los Estados latinoamericanos	393
8. Nuevos enfoques	405
9. Procesos de transformación de las Fuerzas Armadas	414
10. La planificación de la defensa nacional	420

APÉNDICE I

La Seguridad Nacional en Ecuador	435
1. Antecedentes históricos.....	437
2. El gobierno del socialismo del siglo XXI y la nueva Constitución ..	440
3. La Ley de Seguridad Pública y del Estado.....	443
4. Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008.....	447
5. Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa 2009-2010	448
6. Plan de Seguridad 2011-2013	451
7. Seguridad Integral plan y agendas 2014-2017.....	454
8. Plan Nacional de Seguridad Integral 2019 -2030	458

APÉNDICE II

La Defensa Nacional en Ecuador	465
1. La defensa nacional en el siglo XXI.....	467
2. El libro blanco 2002.....	469
3. La Actualización del Libro Blanco 2006.....	473
4. La Agenda Política de la Defensa nacional 2007-2011	477
5. La Agenda de Defensa 2009-2010	481
6. Agenda de Defensa 2011-2014.....	483
7. La Agenda Política de la Defensa 2014-2017	487
8. Política Nacional de Defensa (Libro Blanco 2018).....	492
9. Directiva de Defensa Militar 2019.....	501
10. Procesos de Transformación en Ecuador	504

Presentación

Esta obra, escrita por mi general Paco Moncayo Gallegos, es el resultado de una investigación perseverante en la que se conjuga su alta experiencia como docente en todos los institutos militares del país y también en varias instituciones de educación superior. A lo anterior, se suma su espíritu investigador en dos ciencias que han sido parte diaria en su trayectoria militar y política: la seguridad y la defensa. De forma adicional, un dato de su biografía que ilumina esta obra —y que incluso la eleva en su prestigio académico— es nada menos que el reconocimiento histórico a su liderazgo en las operaciones durante el conflicto del Alto Cenepa, allá por el año 1995.

Libros como este suelen ser la herramienta necesaria para un entendimiento más profundo del mundo geopolítico, más allá de las dos disciplinas mencionadas en el párrafo anterior. Es necesario reconocer que esta segunda edición, fruto de la colaboración entre la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), integra en sus 507 páginas otras disciplinas que van en paralelo con el contenido general, el cual se distribuye en diez capítulos y dos apéndices. Esas ciencias paralelas son: historia, relaciones internacionales, estrategia y política, áreas de estudio que abarcan amplios escenarios geográficos que se extienden desde el ámbito global hasta el regional y desembocan en el escenario nacional.

De todo el conjunto de obras publicadas por mi general Moncayo, esta destaca como la más relevante, dado que construye un conocimiento científico sobre seguridad y defensa, empleando un lenguaje libre de eufemismos, objetivo e informado, que demuestra, de manera efectiva, cómo el estudio de la historia puede ser la herramienta más eficaz para la transmisión de información.

Tanto el IAEN como la ESPE desempeñamos un papel crucial en las actividades académicas centradas en la seguridad y defensa, cuya esencia está enfocada en el desarrollo nacional. De allí que, presentar este libro significa promover un análisis geopolítico para dar un valor más acertado en la formación de nuestros docentes y estudiantes, tanto civiles como militares. Como se destaca en su primera edición, “este libro no es sólo para militares. Es para todos los ecuatorianos que anhelamos una patria de justicia, de prosperidad, de paz, de dignidad”.

Víctor Emilio Villavicencio

Rector de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE

Prólogo

El Estado tiene la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad de sus elementos constitutivos: población, territorio y soberanía. Además, debe preservar el orden público y promover el bienestar general. Para alcanzar este objetivo, es necesario que las instituciones estatales cuenten con ciudadanos formados y capacitados en los ámbitos de seguridad y defensa. En esta tarea, el papel de la academia, así como el de expertos y especialistas, es clave para fortalecer las instituciones de seguridad y beneficiar a toda la comunidad en su conjunto.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales, como la Universidad de Posgrado del Estado ecuatoriano, tiene la tarea de capacitar a funcionarios públicos en áreas relacionadas a sus actividades y a las actividades del Estado. Este centro de posgradua-ción oferta treinta y cuatro programas académicos de cuarto nivel, maestrías y espe-cializaciones, que se dictan en las seis escuelas de la universidad; una de ellas es la Escuela de Seguridad y Defensa. En la edición del libro que aquí presentamos, participó la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE que, desde el Departamento de Seguridad y Defensa, contribuye a la formación y capacitación de profesionales, civiles y militares, en estas áreas del conocimiento, mediante la ejecución de las actividades sustantivas de docencia, investigación y vinculación con la sociedad.

Ambas universidades colaboran estrechamente para cumplir sus metas en las acti-vidades sustantivas que son orientadas por docentes de elevados quilates en las áreas de su especialidad. La investigación y actualización de los temas de seguridad y defensa son realizados con dedicación y profesionalismo por especialistas, reconocidos en la academia a nivel regional y mundial. Es el caso del autor de este libro, el general Paco Moncayo Gallegos, profesor de estas materias y de geopolítica tanto en el IAEN como la ESPE.

El profesor Moncayo tiene una trayectoria larga y consistente. Su experiencia se ha fundido y acrisolado en las acciones de defensa de la integridad territorial y la soberanía, como conductor militar del país en los campos del honor. Esta experiencia se ha enri-quecido y profundizado con el conocimiento teórico-doctrinario impartido en las aulas de clase como profesor-investigador de los institutos militares de educación superior y de varias universidades. Esta dedicación de varios años al servicio del país en estos cam-pos le otorga méritos suficientes para ser catalogado como una autoridad en seguridad y defensa.

De su experiencia profesional y dedicación académica han nacido varios libros que confirman la calidad de su prolífica obra en seguridad, en defensa, en geopolítica y en desarrollo. Hoy, en momentos y circunstancias muy especiales de seguridad y defensa

que vive Ecuador, Paco Moncayo Gallegos nos entrega el libro que, en versión digital, lo editó la Universidad de las Fuerzas Armadas. La segunda edición, en versión digital e impresa, fue llevada a cabo por el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Seguridad y defensa es el título del libro presentado por ambas universidades. Para el IAEN esta obra es el texto oficial de estudio en varios de sus programas académicos de maestrías; en especial en aquellas enfocadas en el Estado, el poder, el conflicto, la política, la seguridad y la defensa. El autor ofrece un libro clave que se ha documentado con rigor académico y que ofrece citas de la literatura más sobresaliente sobre la materia.

Por las mencionadas razones, el lector tiene entre sus manos un libro que no sólo es un texto para el estudio académico, sino que además es una obra de consulta sobre el conocimiento científico, sobre el Estado y las relaciones internacionales. Es, al mismo tiempo, un texto de historia, de política y de prospectiva que brinda información del mundo y permite al lector proyectar su conocimiento hacia el futuro.

Dr. Patricio Haro Ayerve

Rector del IAEN, la Universidad de Posgrado del Estado

Introducción

La razón de existir del Estado y su justificación fundamental radica en el control de su territorio, el ejercicio de un ordenamiento jurídico y la protección del ser humano y sus organizaciones. En circunstancias de un Estado que no pueda cumplir con estas tres competencias, se habla de un “Estado fallido” y se lo considera una razón de amenaza a la paz y estabilidad internacionales. Frente a la realidad de la existencia de ese tipo de Estados o de otros que se convierten en la verdadera amenaza para el bienestar de sus pueblos, las Naciones Unidas proclamaron, a inicios de siglo, el “deber de proteger” como responsabilidad fundamental del Estado y la posibilidad de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pueda intervenir en casos graves de incumplimiento.

Toda la teoría sobre seguridad y defensa tratan precisamente de cómo el Estado debe brindar a su pueblo esa sensación de tranquilidad, de que no hay amenazas y riesgos que temer o que, de existir, se cuente con todos los sistemas, medios y procesos para enfrentarlos. Instituciones académicas de mayor nivel, ministerios de defensa y sistemas de formación y perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas dedican mucho tiempo a la investigación y difusión de asuntos de esta naturaleza, tanto para militares como para funcionarios civiles, políticos, periodistas, funcionarios policiales, servidores judiciales o académicos interesados en estas materias.

Por estas y muchas razones más a las que se dedica esta obra, los debates sobre seguridad y defensa son intensos en todas las regiones y países del mundo. Para ello se han creado institutos de altos estudios de la seguridad, organizaciones académicas de seguridad nacional y asuntos estratégicos, centros de estudios especializados sobre la defensa nacional, centros superiores de estudios de la defensa nacional, instituciones universitarias con especialidades en estas áreas del conocimiento y laboratorios de pensamiento que trabajan de forma directa o indirecta con los Estados.

Los temas de seguridad y defensa fueron siempre de interés académico, pero se multiplicaron exponencialmente con el fin de la Guerra Fría y el inicio del siglo XXI. Nuevos paradigmas, renovadas teorías y metodologías frescas han sido presentadas en miles de libros, ensayos, artículos y otros trabajos académicos.

El objeto e importancia de este trabajo, que es fruto de muchos años de investigación para la publicación de libros, ensayos, artículos, conferencias y el ejercicio de la docencia, es aportar con recursos didácticos al debate de un amplio espectro de temas vinculados a la seguridad y defensa, así como asuntos de gran utilidad para el país y, de igual manera, para servir a los estudiosos en sus trabajos académicos.

Esta obra inicia su capítulo 1 con el tratamiento de un tema fundamental para orientar la reflexión académica en el campo de las ciencias militares. Es conocido, como se dijo antes, el florecimiento de distintos enfoques sobre seguridad, defensa, geopolítica,

relaciones internacionales y otras materias relacionadas. Por esta razón se realiza un análisis del conocimiento científico, los problemas de la ciencia, los planos ontológicos, epistemológicos y metodológicos del conocimiento, los paradigmas y sus funciones, las teorías y leyes, para finalmente centrar el análisis en las doctrinas de seguridad y defensa.

El capítulo 2 se enfoca en el Estado, su proceso histórico de formación, el surgimiento del Estado nacional y de los imperialismos; las diversas teorías sobre el Estado para concluir con los efectos de las revoluciones de la ciencia y tecnología, tanto como de la globalización en las relaciones de poder, las estructuras de los Estados nacionales, como a sus competencias, desde la acción de distintos actores nacionales y transnacionales. Termina el apartado con el estudio de las competencias del Estado vinculadas con la seguridad.

El capítulo 3 estudia los temas relacionados con el poder. Sería difícil entrar al análisis de los temas de seguridad y defensa sin un amplio conocimiento del poder en general y del poder político en particular. Por esta razón, se trata con relativo detenimiento sobre el enfoque de la omnipresencia de las relaciones de poder en toda forma de organización humana, desde las más elementales hasta las de mayor complejidad; se preocupa de desentrañar la naturaleza de este fenómeno social y político, sus diferentes justificaciones, estructura y leyes generales, deducidas del estudio científico de tratadistas de diversas especialidades que van desde la psicología, pasando por la sociología, la economía, la geografía, la historia y la política, entre las principales áreas del conocimiento.

El capítulo 4 trata sobre el conflicto. En la planificación de la seguridad y defensa no existe un tema de tanta importancia como este. Por lo general, la falta de comprensión de las causas coyunturales o estructurales de los conflictos y de la violencia conduce al diseño de estrategias equivocadas o a privilegiar las medidas de represión sobre las preventivas.

Los responsables de la planificación de la seguridad y defensa y, en particular, los conductores del nivel político, estratégico, operativo y, en algunos casos, inclusive táctico, deben entender el contexto en el que se ha presentado la violencia, los intereses que se encuentran detrás de los eventos y las verdaderas motivaciones.

El capítulo 5 se dedica al tema de la política. La ciencia política, sus orígenes y campos de interés, la contienda política, las relaciones de la política con el derecho, la política tanto en lo interno como en lo internacional. En el primer caso, sobre las orientaciones emanadas desde el poder y, en el segundo, las actitudes, decisiones, compromisos, alianzas, reacciones, etc., con relación a otros Estados, organismos internacionales y diferentes entidades que actúan en esa esfera.

Luego se analizan las diferentes ideologías políticas, un tema muy vinculado con la seguridad y defensa, toda vez que los enfoques abarcan una amplia gama de interpretaciones de lo que es la seguridad, del significado de la defensa y del papel de las Fuerzas Armadas en el sistema político del Estado. Por las mismas motivaciones se estudian también los diferentes regímenes políticos y formas de gobierno, considerando que la función de gobernar la ejerce un órgano del cual la fuerza pública constituye un elemento especializado en el ejercicio del monopolio de la violencia, para asegurar el cumplimiento de una normatividad, aceptada mayoritariamente como legítima.

Finalmente, considerando la vinculación estrecha entre la política, la geopolítica, seguridad y defensa, entre otras ramas de las ciencias de la defensa, con las relaciones internacionales, se analiza la política internacional, sus diferentes enfoques, paradigmas y teorías.

El capítulo 6 se enfoca en el tema de la seguridad, analiza el origen de la doctrina, su aplicación en los países en los que fue desarrollada y las variantes existentes, así como las formas de aplicación. La importancia del tratamiento de estos temas radica en que esta compleja trama intelectual y académica han sido fruto de generalizaciones y de descalificaciones, para desprestigiarla al ser estigmatizada como la base ideológica que inspiró la represión, en muchos casos desmedida, en dictaduras militares que fueron patrocinadas como una estrategia de los países capitalistas hegemónicos para derrotar al comunismo.

También es necesaria la discusión de estos temas para comprender que, tratándose de una disciplina de la ciencia política, se han desarrollado varias teorías vinculadas a la gestión de la gobernanza interna y también a las relaciones internacionales. Es, pues, conveniente que se estudien, analicen y se obtengan conclusiones útiles para comprender mejor los debates nacionales y las aplicaciones que se han producido, generalmente de una manera ligera y sin raíces en las realidades específicas de cada uno de los Estados.

El capítulo 7 se ocupa del estudio de la seguridad ciudadana, un tema muy importante en la actualidad cuando, para enfrentar programas de seguridad en el ámbito especialmente urbano, es necesario conocer con precisión los fenómenos de la violencia y el delito en sus diferentes expresiones, los enfoques teóricos y los factores de riesgo. En esta parte del libro, los aportes se presentan desde la experiencia de haber gestionado la seguridad del Distrito Metropolitano de Quito durante dos períodos de gobierno, así como por la participación en eventos académicos en los continentes americano y europeo con autoridades regionales y locales que tienen competencias sobre esta materia

El enfoque se orienta al paradigma de la seguridad ciudadana, las principales teorías, políticas y estrategias que de él derivan y se han demostrado exitosas. América Latina y el Caribe conforman la región en desarrollo más urbanizada del mundo y en sus ciudades se expresa con mayor violencia la presencia del crimen organizado, que actúa en conjunto con la tradicional delincuencia común. Es en esos espacios que se acumulan tensiones sociales que pueden desembocar en violencia e inseguridad, a saber: la pobreza estructural (combinación de necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes); la informalidad como generadora de empleo precario para ciudadanos pobres; la segregación espacial que favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza y que llevan a prever escenarios de violencia política, social y delictual. Adicionalmente, los asentamientos informales, comunes a todas las grandes y medias ciudades, son vulnerables a los riesgos tanto antrópicos como de la naturaleza que se ensañan precisamente en estos estratos sociales.

El enfoque integral que se plantea en este estudio considera la importancia de enfrentar el amplio espectro de amenazas, violencias y formas de delito, con la participación de todas las funciones del Estado y los niveles de gobierno, coordinadamente con la intervención indispensable de la sociedad civil, buscando que los objetivos y políticas tengan la categoría de estatales para evitar improvisaciones y cambios frecuentes de enfoque que son los males tradicionales que obran a favor de los enemigos de la paz social.

El capítulo 8 se refiere a las políticas y estrategias de seguridad nacional, partiendo de un enfoque general de las políticas públicas como herramientas conceptuales que, en el marco de la Constitución y como fruto de la planificación, se emiten para normar y orientar a los sectores público y privado en su participación para el logro de los objetivos nacionales. En este sentido, se estudian las políticas de seguridad, el proyecto nacional y los objetivos fundamentales de Estado y de gobierno.

Se trata luego sobre las políticas nacionales de seguridad, responsables de la definición, logro y preservación de los objetivos nacionales con el empleo del poder nacional para superar los obstáculos que se interpongan a su empleo, lo cual se refiere a las orientaciones emitidas por el Gobierno para la preservación de la paz, democracia y bienestar de la comunidad frente a los factores adversos y antagonismos, internos o externos, actuales y potenciales, en los niveles de política de Estado y de gobierno. Del estudio de la política de seguridad se deriva el de la política nacional de defensa y la política nacional de control del orden público y seguridad ciudadana.

El capítulo 9 está dedicado al estudio de la planificación estratégica de la seguridad. Para proteger a su población de amenazas y riesgos el Estado debe desarrollar y emplear sus medios de poder, asuntos que competen a la planificación estratégica nacional. Lo anterior no implica la renuncia a continuar la lucha por construir un mundo de igualdad, justicia, respeto y prosperidad global, única forma de alcanzar la auténtica seguridad y la verdadera paz.

La realidad del contexto interno e internacional requiere que se adopte un eficiente sistema de planificación de seguridad, utilizando para ello la mejor metodología. En Ecuador, durante décadas se ha aplicado el modelo de los institutos de seguridad del Brasil, país con el que han existido lazos estrechos de cooperación educativa. En tal virtud, son los lineamientos de esa concepción metodológica los que se desarrolla en esta parte del trabajo, en un proceso de definición de una doctrina de seguridad y metodología nacionales.

El capítulo 10 trata sobre la defensa nacional, partiendo de la importancia de una visión científica en el tratamiento de los temas de la seguridad y defensa. En esta parte de la obra se estudian los enfoques, teorías, doctrinas y su aplicación en distintos países del mundo, en particular los latinoamericanos, que comparten con Ecuador intereses y aspiraciones. De ese modo se pueden valorar los conceptos comunes y establecer las razones de sus diferencias.

Con algún detalle se analiza el tema de la planificación de la defensa, utilizando para este fin el análisis de casos de varios Estados, tanto de potencias hegemónicas, como de países latinoamericanos.

Por último, la obra culmina con la presentación de dos estudios aplicados a la realidad ecuatoriana. El apéndice I, sobre la seguridad nacional, y el apéndice II, sobre la defensa nacional en Ecuador. En ambos casos se trata de estudios sistemáticos de los documentos que han regido estas competencias del Estado, tanto en el período de la Guerra Fría, como en el siglo XXI, para que sirvan como una base de información que pueda orientar trabajos posteriores en los organismos encargados de esas competencias.

CAPÍTULO 1

Epistemología de las ciencias políticas

1. El conocimiento científico

Los problemas de la ciencia

Gerhard Kropp define la ciencia como “un conjunto sistemático de conocimientos conexos, de validez objetiva, expresado en forma de juicios [...]. Los juicios son la forma de presentación de la ciencia, y la validez objetiva exige que el conocimiento debe considerar objetos en su modo de ser, independientemente del sujeto que conoce y de los factores temporales. La exigencia de la conexión sistemática nos conduce a los problemas de la unidad, de la uniformidad y de la síntesis” (Kropp, 1961, p. 17). La síntesis se efectúa por asociaciones que Aristóteles desarrolló en cuatro leyes: semejanza, contraste, coexistencia en el espacio y sucesión en el tiempo.

La ciencia es analítica, abierta, útil, explicativa, sistemática, acumulativa, metódica, provisional, comprobable y especializada; el conocimiento científico es fáctico, trasciende los hechos, es claro y preciso, es comunicable, debe ser verificable, es general, predictivo y legal (fundamentado en leyes y principios).

En la opinión de David Vaca, la ciencia es “un conjunto de conocimientos racionales, ciertos o probables, obtenidos metódicamente, sistematizados y verificables, que hacen referencia a objetos de la misma naturaleza” (Vaca, 1992, p. 6); asegura que, como explicación, se refiere a la relación necesaria entre causa y efecto; mientras que, como descripción, es la recapitulación de lo constante, lo que ha ocurrido regularmente y es probable que siga sucediendo. El autor clasifica las ciencias en:

- a. Formales: (lógica, matemáticas) son apriorísticas y teóricas, no se ocupan de hechos reales sino de entes especulativos e ideales, no existen en la realidad sino sólo en la mente de los sujetos pensantes. Desde el punto de vista del método empleado son ciencias deductivo-demostrativas.
- b. Fácticas: que se ocupan de datos, hechos o fenómenos empíricos, susceptibles de manipulación, tratamiento y experimentación. El método que utilizan es inductivo-experimental, son esencialmente probables e indefinidamente perfectibles, son explicativas, predictivas, abiertas y útiles.

Mario Bunje, considerando el objeto de las diferentes disciplinas, plantea una primera división de las ciencias en formales y fácticas. Los enunciados de las primeras consisten en relaciones entre signo; las segundas, se refieren, en su mayoría, a entes extracientíficos. En cuanto al método, las formales demuestran sus teoremas con el apoyo de la lógica, mientras que las fácticas necesitan de la observación o el experimento; esto es, tienen que mirar las cosas y “siempre que les sea posible, deben procurar cambiarlas deliberadamente para intentar descubrir en qué medida sus hipótesis se adecuan a los hechos” (Bunje, 1994, p. 9).

Abraham Gutiérrez manifiesta que la ciencia busca explicar la causa de los hechos que se analizan. La causa es el fenómeno promotor; el fenómeno consecuente es el efecto. La causalidad es universal. No hay ni puede haber efectos sin causa. Es también objetiva porque deriva de la propia realidad (Gutiérrez, 2003).

La ciencia es una actividad cognoscitiva, lo que quiere decir que trata con la generación del conocimiento. Cada disciplina científica tiene su objeto de estudio y métodos específicos para producir y aceptar conocimiento. Algo común a todas las disciplinas es que deben delimitar cierto campo de estudio y proceder de una manera propia para obtener conocimiento acerca de su área temática, para lo cual es necesario contar con ciertos recursos metodológicos y con instrumentos teóricos.

El conocimiento científico es fruto de trabajos de investigación realizados por expertos, mediante el uso de un lenguaje especialmente construido e instrumentos de investigación diseñados de manera específica; mientras que el conocimiento vulgar es espontáneo, común a todos los seres humanos, utiliza un lenguaje natural y describe la naturaleza tal y como se presenta, desde el contexto cultural en que se desenvuelve el sujeto.

La investigación científica es especializada y metódica, permite generar conocimiento, busca formular teorías sobre determinados fenómenos y objetos, analizando sus relaciones reales o posibles mediante rigurosos procedimientos que permiten deducir leyes y principios de carácter general que, a su vez, posibilitarán la predicción de resultados.

Thomas Kuhn se refiere a la ciencia normal, para diferenciarla de aquella que se encuentra en formación. Asegura que es “una empresa altamente acumulativa que ha tenido un éxito eminente en su objetivo, la extensión continua del alcance y la precisión de los conocimientos científicos [...] no tiende hacia novedades fácticas o teóricas y, cuando tiene éxito, no descubre ninguna. Sin embargo, la investigación científica descubre repetidamente fenómenos nuevos e inesperados y los científicos han inventado, de manera continua, teorías radicalmente nuevas” (Kuhn, 2004, p. 92).

Mario Bunje sistematiza las principales características de la ciencia fáctica:

1. El conocimiento científico es fáctico: parte de los hechos, los respeta hasta cierto punto, y siempre vuelve a ellos.
2. El conocimiento científico trasciende los hechos: los descarta, produce nuevos y los explica.
3. La ciencia es analítica: la investigación científica aborda problemas circunscriptos, uno a uno, y trata de descomponerlo todo en elementos (no necesariamente últimos o siquiera reales).
4. La investigación científica es especializada: una consecuencia del enfoque analítico de los problemas es la especialización. No obstante, la unidad del método científico, su aplicación depende, en gran medida, del asunto; esto explica la multiplicidad de técnicas y la relativa independencia de los diversos sectores de la ciencia.
5. El conocimiento científico es claro y preciso: sus problemas son distintos, sus resultados son claros. El conocimiento ordinario, en cambio, por lo general, es vago e inexacto.

6. El conocimiento científico es comunicable: no es inefable sino expresable, no es privado sino público. El lenguaje científico comunica información a quienquiera que haya sido adiestrado para entenderlo.
7. El conocimiento científico es verificable: debe aprobar el examen de la experiencia.
8. La investigación científica es metódica: no es errática sino planeada. Los investigadores no tantean en la oscuridad: saben lo que buscan y cómo encontrarlo. El planeamiento de la investigación no excluye el azar; sólo que, al hacer un lugar a los acontecimientos imprevistos, es posible aprovechar la interferencia del azar y la novedad inesperada.
9. El conocimiento científico es sistemático: una ciencia no es un agregado de informaciones inconexas, sino un sistema de ideas conectadas de manera lógica entre sí.
10. El conocimiento científico es general: ubica los hechos singulares en pautas generales, los enunciados particulares en esquemas amplios.
11. El conocimiento científico es legal: busca leyes (de la naturaleza y de la cultura) y las aplica. El conocimiento científico inserta los hechos singulares en pautas generales llamadas leyes naturales o leyes sociales.
12. La ciencia es explicativa: intenta explicar los hechos en términos de leyes, y las leyes en términos de principios.
13. El conocimiento científico es predictivo: trasciende la masa de los hechos de experiencia, imaginando cómo puede haber sido el pasado y cómo podrá ser el futuro.
14. La ciencia es abierta: no reconoce barreras *a priori* que limiten el conocimiento.
15. La ciencia es útil: porque busca la verdad, la ciencia es eficaz en la provisión de herramientas para el bien y para el mal. El conocimiento ordinario se ocupa usualmente de lograr resultados capaces de ser aplicados en forma inmediata; con ello no es suficientemente verdadero, con lo cual no puede ser suficientemente eficaz (Bunje, 1994, pp. 14-29).

Sumando criterios, se puede concluir que la ciencia abarca un conjunto de conocimientos sistemáticamente estructurados, obtenidos mediante la observación y el razonamiento que conducen a deducir principios y leyes generales. Toda disciplina científica requiere de un objeto claro y definido de estudio, cuenta con medios de investigación propios y desarrolla teorías en el marco de paradigmas que orientan la investigación.

El conocimiento

David Vaca manifiesta que el conocimiento es resultado de la captación o noticia de algo. Se trata de un acto inmanente, gracias al cual un sujeto pensante toma posesión consciente de la existencia de sí mismo y de los seres del mundo exterior circundante. El hombre piensa y pensar es trabajar con símbolos, con ideas, con imágenes, para unir las y relacionarlas, abstrayendo, generalizando, componiendo y construyendo estructuras mentales, cada vez más avanzadas y complejas (Vaca, 1992, pp. 45-58).

Augusto Ramírez lo considera como “el proceso progresivo y gradual desarrollado por el hombre para aprehender su mundo y realizarse como individuo, y especie”. La epistemología, encargada de su estudio, se define como la teoría del conocimiento; la gnoseología, por su parte, también la estudia, pero desde un punto de vista general,

sin limitarse a lo científico; se refiere a cómo el hombre, “en lo personal y cotidiano, establece relación con las cosas, fenómenos, otros hombres y aún con lo trascendente” (Ramírez, 2009, p. 218).

El conocimiento implica la aprehensión, fenómeno que permite a un sujeto pensante percatarse de la imagen o representación intelectual de un objeto exterior, distinto de su propia consciencia. En este proceso participan el sujeto consciente y pensante, en cuya mente se realiza el acto de conocer; y el objeto, que es aquello que el sujeto percibe o ve interiormente como diferente de sí mismo. Sujeto y objeto son dos nociones correlativas. El uno supone al otro. La correlación sujeto-objeto es dialéctica. Mientras la operación cognoscitiva es casi instantánea, la representación obtenida perdura en la memoria del sujeto y se la puede extraer mediante un nuevo esfuerzo mental. Finalmente, el acto de conocer es el proceso psicológico necesario para relacionarse con el objeto mediante operaciones cognoscitivas (ver, oír, pensar).

Se acepta al conocer como un acto consciente e intencional del sujeto para aprehender mentalmente las cualidades del objeto, por tanto, primariamente la relación sujeto conocimiento se establece como un ser-en, pero también con un ser-hacia que le da intencionalidad, característica que lo hace frágil y cambiante; por tal razón, en investigación se tiene la certeza que Popper (en Ramírez, 2009, p. 219) *dixit*: “La verdad en ciencia siempre es provisional”.

Coinciden los autores en que el conocimiento se refiere al hecho de aprehender; es decir, el acto por el cual un sujeto aprehende un objeto. El objeto debe ser trascendente al sujeto; lo cual no significa una independencia absoluta. Las partes constitutivas del conocimiento son el sujeto, el objeto, la operación y la representación. La relación de estas partes permite entender la naturaleza del conocimiento, de la ciencia y del proceso de la investigación.

1. El sujeto es la persona que conoce (cognoscente), se posesiona con su mente de las características del objeto mediante las facultades cognoscitivas (entendimiento, conciencia, recuerdo, etc.).
2. El objeto es la cosa o persona conocida. Siempre el sujeto conoce un objeto. La cosa conocida no se llamaría objeto si no fuera porque es conocida. Sujeto y objeto son dos nociones correlativas. Uno supone al otro.
3. La representación, otro elemento fundamental del conocimiento, implica las facultades cognoscitivas del sujeto que producen ciertas representaciones que tratan de reproducir (referirse o representar) lo que pasa en el exterior. Se trata de una representación interna, un contenido introspectivo que se refiere a un objeto.
4. La operación es el proceso psicológico necesario para ponerse en contacto con el objeto y lograr obtener una representación fiel de dicho objeto. Mientras las operaciones cognoscitivas duran un momento, la representación obtenida perdura en el interior del sujeto, en su memoria, de la cual se puede extraer en el momento que se quiera con un nuevo esfuerzo mental.

Los planos del conocimiento

Primer plano: la ontología

La ontología es el discurso racional acerca del ente; ciencia de lo inmaterial, de lo su-
prasensible de lo inmóvil, que pretende estar por encima de la experiencia, en un orde-
namiento moral al margen de la experiencia humana. Considera que el fundamento de
todo es el ser, los entes están hechos del ser; el sujeto tiene un sentido fundamental,
es trascendente, es anterior al ente, es universal, afecta al ente y es parte de los juicios
lógicos. El ser siempre se va a entender en dimensiones metafísicas y ontológicas. La
ontología estudia aquello que hace que el ente sea ente, o sea ser. Su objeto de estudio
material son los entes, su objeto de estudio formal es el ser. Ontología es el discurso
racional acerca del ente. La verdad no hace parte de un sistema ontológico que está fun-
damentado en el logos y la razón. El ente en relación al logos acontece en el ser humano
(emociones, voluntad, intuición).

Segundo plano: la epistemología

La epistemología se enfoca en investigar la propia naturaleza del conocimiento. Su nom-
bre deriva de las palabras griegas επιστήμη (epistēmē), que significa *conocimiento*, y λόγος
(lógos), que traduce *estudio* o *ciencia*. Se trata, entonces, de la ciencia que se dedica a
dilucidar la naturaleza del conocimiento humano y los métodos para su correcta reali-
zación. Se ocupa, por lo tanto, de los contextos históricos, psicológicos y sociológicos
que conducen a la producción de un conocimiento validado por conceptos epistémicos
como: verdad, objetividad o justificación.

La gnoseología también estudia el conocimiento, pero desde un punto de vista gene-
ral, como una forma de entender el conocimiento con la que el hombre —partiendo de
su ámbito individual, personal y cotidiano— establece relación con las cosas, fenóme-
nos, otros hombres y aún con lo trascendente.

Es importante también diferenciar pensamiento de conocimiento. El conocimiento
es una actividad que le permite al hombre entender los objetos y dotar de significado
a lo que le rodea. Los pensamientos, en cambio, son el producto del conocimiento y
tienen tres expresiones: la idea, el juicio y el raciocinio. La idea o concepto es una re-
presentación mental de un objeto, sin afirmar ni negar nada acerca del él; el juicio es
la afirmación o negación de una idea respecto a otra, en tanto que el raciocinio es la
obtención de un conocimiento nuevo a partir de otros ya establecidos.

De los tres tipos de pensamiento derivan tres expresiones fundamentales: el término,
la proposición y la argumentación. El término es la expresión oral o escrita de una idea;
la proposición o enunciación es la expresión externa de un juicio; mientras que la argu-
mentación refiere a la expresión de un raciocinio.

Son cinco los problemas del conocimiento:

1. La posibilidad de conocer. ¿Es posible llegar a conocer los objetos, o existen límites para dicho conocimiento? Diversas doctrinas dan respuesta a esta pregunta: dogmatismo, escepticismo, subjetivismo, relativismo, pragmatismo y criticismo.
2. El origen del conocimiento. ¿Se da por medio del pensamiento o depende de la experiencia sensible? Las respuestas son varias: racionalismo, empirismo, intelectualismo, apriorismo (formal y no de contenido).
3. La esencia del conocimiento. ¿Existe realmente el objeto o es, por el contrario, el sujeto quien determina al objeto? Los enfoques: objetivismo y subjetivismo-idealismo.
4. Las formas de conocimiento. ¿Además del conocimiento racional hay otra clase de conocimiento? Las opciones de respuesta: intuicionismo, discursivo, inmediato y mediato.
5. El criterio de verdad: enfoque trascendente (concordancia del contenido del pensamiento con el objeto); inmanente (la verdad es la concordancia del pensamiento consigo mismo). En las ciencias formales se establecería por la ausencia de contradicción; en las ciencias fácticas, el criterio se basaría con la presencia o realidad inmediata.

El origen del conocimiento

El problema del origen del conocimiento se plantea en términos de indagar si este es fruto del pensamiento o de la experiencia sensible. El enfoque racionalista defiende la primera postura, mientras que el empirista la segunda. Frente a esta dualidad surge una tercera posición, que propone la conciliación de las dos anteriores. Se denomina intelectualismo. Con igual orientación, una cuarta posición, el apriorismo, apoya la relación entre razón y experiencia, pero considera que los elementos *a priori* son de naturaleza formal antes que de contenido.

Según Thomas Kuhn, el desarrollo científico se convierte en el proceso gradual mediante el cual esos conceptos han sido añadidos, sólo y en combinación, al caudal creciente de la técnica y de los conocimientos científicos, y la historia de la ciencia se convierte en una disciplina que relata y registra esos incrementos sucesivos y los obstáculos que han inhibido su acumulación (Kuhn, 2004, p. 21).

En cuanto al origen del conocimiento, también existen varios enfoques:

El racionalismo defiende que el conocimiento es tal cuando el entendimiento juzga que una cosa es tal, y no es posible que sea de otra manera. El conocimiento se produce exclusivamente a nivel de pensamiento racional.

El empirismo menciona que la única fuente del conocimiento es la experiencia sensorial. El intelecto es inicialmente como una hoja en blanco, por lo tanto, todos nuestros pensamientos, aún los más abstractos y generales provienen de la experiencia sensorial. Primero es ver, experimentar y luego comprender.

El objetivismo plantea que el objeto conocido es decisivo y determinante de la actividad pensante. En consecuencia, la naturaleza esencial del conocimiento es puramente material (materia psíquica, sublimada, procesada por la alta capacidad del cerebro).

El subjetivismo considera que el sujeto pensante es el que determina decisivamente la actividad cognoscitiva. De nada serviría la presencia del objeto sin la capacidad de abstracción de la mente que tamiza y transforma los datos sensoriales

El idealismo subjetivo sustenta que no hay cosas reales independientes de la conciencia. El ser de las cosas consiste en ser percibidas por la mente. La naturaleza del conocimiento es esencialmente ideal.

El idealismo objetivo sostiene que las cosas tienen una existencia objetiva independiente de los sujetos que las conocen y que los conceptos o ideas mentales no pueden ser otra cosa que retratos o representaciones fieles del mundo externo.

El fenomenalismo afirma que no conocemos las cosas como son en sí mismas, en su contenido esencial e íntimo, sino como meros fenómenos, es decir, en la simple apariencia externa de las cosas (Gutiérrez, 2003, p. 59).

La posibilidad del conocimiento

Son seis los enfoques sobre la posibilidad del conocimiento: el dogmatismo, el escepticismo, el subjetivismo, el relativismo, el pragmatismo y el criticismo.

El dogmatismo se produce cuando la tesis o hipótesis es aceptada sin pruebas; los objetos están expuestos corporalmente a la percepción y al pensamiento, el mismo que no consiste en un proceso que va de las percepciones a los conceptos. Se lo relaciona con el pensamiento vulgar.

El escepticismo no acepta la posibilidad de conocer la realidad objetiva, es más, niega la existencia de un mundo objetivo porque las apariencias son irreconciliables con la razón; por lo tanto, se abstiene de pronunciar ningún juicio.

El subjetivismo se enfoca el conocimiento al sujeto cognoscente, sus estados sensoriales, afectivos y volitivos: por tal razón, no puede existir una realidad de validez universal, porque toda realidad está condicionada al sujeto que conoce y juzga.

El relativismo argumenta, como el subjetivismo, que no existe una verdad absoluta ni universalmente válida; la validez está limitada alguien o a algo.

El pragmatismo concibe algo verdadero como algo útil, valioso, fomentador de vida. La utilidad se considera como el criterio de validez del conocimiento humano que sufre la influencia de factores externos, ambientales, culturales, económicos, políticos, etc.

El criticismo es la posición intermedia entre el dogmatismo y el escepticismo, comparte con el primero la confianza en la razón humana, pero desde un enfoque reflexivo y crítico.

La validez del conocimiento

Según criterio de Vaca, existen cuatro posiciones sobre la validez del conocimiento:

El subjetivismo enseña que el fenómeno cognoscitivo depende exclusivamente de la estructura psicológica del individuo pensante. De ese modo, todo juicio es válido solamente para la persona que lo formula, puede darse el caso de que lo que para un individuo es verdadero sea falso para otro (Vaca, 1992, p. 50).

El relativismo enseña que ninguna verdad es universalmente válida, pone énfasis en la dependencia que el conocer guarda con respecto de ciertos factores extraños a la mente, como el contexto espacio temporal.

Para el pragmatismo la verdad se confunde con la utilidad, con lo valioso, con lo que asegura el éxito en la vida.

El positivismo admite la posibilidad de la captación intelectual del objeto por parte del sujeto, pero condiciona su validez a la experiencia, la observación, la experimentación científica. Niega toda validez al pensamiento meramente especulativo.

La verdad del conocimiento

El problema de la verdad nace cuando se dilucida la relación entre el conocimiento y la realidad objetiva. En este punto, Martínez *et al.* (2017) citan a Hessen, para quien el concepto de verdad tiene dos ámbitos: el trascendente y el inmanente. El primero, consiste en la concordancia del contenido del pensamiento con el objeto; en lo inmanente, la concordancia del pensamiento consigo mismo. En el primer ámbito, el criterio de verdad depende del concepto que de esta se acepte; en el segundo, de la ausencia de contradicción, fundamental en las ciencias formales o ideales. Desde la noción de lo trascendente, en las ciencias fácticas el criterio se fundamentaría en la presencia o realidad inmediatas. Si las sensaciones, percepciones, representaciones, conceptos y teorías corresponden a la realidad objetiva, serán verdaderas. “La verdad es la conformidad del juicio y la situación objetiva. El fin del conocimiento es encontrar la verdad” (Gutiérrez, 2003, p. 67).

Señalar que el sujeto aprehende el objeto equivale a decir que lo representa. Cuando lo representa tal como el objeto es, el sujeto tiene un conocimiento verdadero del objeto; cuando no lo representa tal como es, el sujeto tiene un conocimiento falso del objeto. Las representaciones pueden ser sensibles o intelectuales. Las sensibles constatan atributos físicos de los objetos y el medio por el que se fijan es la experiencia sensible. Las intelectuales engloban a entes singulares con el intento de identificar su condición universal; la razón es el medio por el que es posible captar estas representaciones.

En resumen, el primer criterio de la verdad es la ausencia de contradicción; es la concordancia del pensamiento consigo mismo; el segundo es la observación empírica; el tercero la evidencia; el cuarto la consideración de la práctica. La práctica es la base y el objeto final del conocimiento; es la instancia suprema para determinar lo que es

verdadero y lo que es falso. La práctica es toda actividad que modifica el mundo y la sociedad (*Ibid.*, p. 68).

El tercer plano: la metodología

Según Luis Romo, la investigación científica debe viabilizar la formulación de teorías, dado que estas son el resultado de investigaciones fundamentadas en hipótesis sujetas al debido contraste en procesos experimentales. Una teoría, correctamente estructurada, debe ser útil para descubrir las leyes que rigen las relaciones entre los fenómenos investigados y para predecir acontecimientos, sobre la base de hechos constatados en el pasado y en el presente.

La investigación científica es un proceso metódico de análisis de todos los elementos que contribuyen al pensamiento científico, con la finalidad de lograr un conocimiento objetivo sobre determinados aspectos de la realidad que sea útil para la vida del ser humano. Los procesos son sistemáticos, objetivos, reflexivos y críticos orientados a alcanzar el conocimiento científico. Desde el punto de vista de su objeto específico de estudio, se clasifican en ciencias naturales y ciencias del hombre.

Uno de los fines más generales que se ha planteado en la historia de la ciencia ha sido el de obtener teorías verdaderas acerca del mundo. Podemos reconocer si una teoría es empíricamente adecuada cuando concluye en explicaciones satisfactorias acerca de los fenómenos estudiados y permite hacer predicciones acerca del comportamiento de las variables que resultan exitosas. El “conocimiento científico no se construye al realizar mediciones empíricas exactas o al recolectar de forma meticulosa información empírica, sino mediante un esfuerzo teórico, un cambio de terreno, un desplazamiento epistemológico capaz de generar una ruptura con el conocimiento de sentido común” (Martínez, 2011, p. 73).

Una herramienta indispensable para generar conocimiento científico es el método. Metodología se deriva de tres raíces griegas: *μετα* (más allá), *οδος* (camino) y *λογος* (estudio). De estos tres conceptos resulta su definición: el estudio que permite encontrar el camino correcto que permita alcanzar la meta propuesta. Cabe aclarar que varias metodologías pueden permitir el mismo resultado; pero, habrá una que sea la más eficiente, eficaz y económica en el logro del resultado.

La metodología, como conjunto de normas de procedimiento, cobra gran importancia en la aplicación de la teoría, puesto que permite considerar todos los aspectos de una situación, sin omitir elemento importante alguno y facilita, de ese modo, una lúcida comprensión de los problemas que deben ser solucionados y de las formas de hacerlo.

Clausewitz señala que “el método, o modo de procedimiento, constituye una forma de acción que se repite constantemente y es elegida entre varias opciones posibles [...]. Se refiere a una aplicación uniforme que adquiere la naturaleza de una destreza mecánica y permite actuar con competencia casi inconscientemente [...]. Los métodos no pueden restar libertad de acción, son solamente una forma general de realizar la tarea

[...]. La metodología permite ganar en rapidez, precisión y firmeza en la dirección de las tropas, mediante la aplicación constante de fórmulas invariables, lo cual conduce a una disminución de la fricción natural y permite a la maquinaria moverse con mayor presteza [...]. La rutina en los métodos debe inmiscuirse aún en las esferas más elevadas de actividad” (Clausewitz, 1999, p. 137).

Los métodos de las ciencias presuponen creencias y conocimientos previos, por una parte, y valores por la otra. Los fines y los valores de la investigación científica no siempre han sido los mismos. Tres son, según Gutiérrez, los métodos generales de la investigación científica.

Método deductivo, que consiste en un movimiento del conocimiento de lo general a lo particular; parte de premisas que tienen carácter fidedigno para llegar a un resultado. Consiste en una cadena de afirmaciones que se infieren directamente de acuerdo con las leyes de la lógica de las demás afirmaciones de esta cadena.

Gerhard Kropp, al referirse a la ley de la causalidad y la teoría de la inducción, destaca que “conclusión deductiva se llama tradicionalmente a la que pasa de lo universal a lo particular. La conclusión deductiva se llama también silogismo [...] Una conclusión se llama deductiva cuando efectúa la subordinación de un hecho aislado o una ley especial a una ley universal ya conocida”.

El método inductivo parte de las afirmaciones particulares a las generales; de los hechos a las leyes, es pasar del mundo real al mundo teórico de las ideas. Se basa en la experiencia, la observación y en los hechos. Kropp considera que “la conclusión inductiva es la que pasa de lo particular a lo universal [...] El problema de la inducción es la posibilidad de sacar conclusiones de hechos a leyes” (Kropp, 1961, p. 63).

El método intuitivo busca la verdad directa e inmediata de las cosas aprehendiéndolas en un instante. Existen intuiciones de varias clases: sensorial, intelectual, volitiva emotiva.

El método fenomenológico trata de la intuición no sensible, la aprehensión directa e inmediata por la conciencia de algo que no puede ser demostrado; es la apropiación simple por la conciencia del objeto universal. Tiene un carácter instintivo, afectivo y místico. Parte de datos empíricos que se fundan en la intuición y se consideran válidas a priori.

Por su parte, el método estructural analiza prioritariamente la estructura del objeto de estudio. “La estructura es el modo relativamente estable de organización de los elementos de un sistema. El análisis estructural busca explicar las estructuras fundamentales: económica, social, lingüística, etc.” (Gutiérrez, 2003, p. 52). Lo estructural se opone a lo coyuntural; hace referencia a lo permanente, lo esencial, lo básico en la ordenación de la sociedad.

Gráfico 1

Planos del conocimiento



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

2. Los paradigmas

Orígenes

El término *paradigma*, junto con una completa teoría alrededor del mismo se debe al sociólogo Thomas Kuhn, quien lo planteó desde una perspectiva histórica y sociocultural para explicar los sucesivos cambios en el desarrollo siempre progresivo de la ciencia, que él justificadamente califica como revoluciones científicas. Kuhn explica la razón para elegir este término para sugerir ejemplos que, al incluir “al mismo tiempo ley, teoría, aplicación e instrumentación, proporcionan modelos de los que surgen tradiciones particularmente coherentes de investigación científica” (Kuhn, 2004, p. 34).

Los paradigmas constituyen cosmovisiones particulares y temporales que son aceptadas como válidas por la comunidad científica o un sector de ella, entendiéndose por tales a las personas cuya investigación se basa en paradigmas compartidos que están sujetos a las mismas reglas y normas para la práctica científica. “Una de las cosas que adquiere una comunidad científica con un paradigma es un criterio para seleccionar problemas que, mientras se dé por sentado el paradigma, puede suponerse que tienen soluciones” (*Ibid.*, p. 71).

Kuhn califica a los paradigmas como “un conjunto de ilustraciones recurrentes y casi normalizadas de diversas teorías en sus aplicaciones conceptuales, instrumentales y de observación” (*Ibid.*, p. 80). En el desarrollo de cualquier ciencia, habitualmente se cree que “el primer paradigma aceptado explica muy bien la mayor parte de las observaciones y experimentos a que pueden con facilidad tener acceso todos los que practican dicha ciencia” (*Ibid.*, p. 110), tomando en cuenta que “en las ciencias, hecho y teoría, descubrimiento e invento, no son categóricamente y permanentemente diferentes” (*Ibid.*, p. 112).

Dicho autor asigna al paradigma de vehículo para la teoría científica. Informa a los científicos “qué entidades contiene y no contiene la naturaleza y cómo se comportan esas entidades”, poniendo en sus manos “un mapa cuyos detalles son elucidados por medio de las investigaciones científicas avanzadas”; por esta razón, “los paradigmas resultan esenciales para las actividades de investigación” (*Ibid.*, p. 137).

Considera este tratadista que, desde el momento en que es descubierto un paradigma, no es posible ya pensar en una investigación científica ausente de estos. “El rechazar un paradigma sin reemplazarlo con otro es rechazar la ciencia misma”. La transición de un paradigma en crisis a otro nuevo no significa una revisión, redefinición o ampliación del antiguo paradigma; es un cambio fundamental de algunas de las generalizaciones teóricas más elementales del campo, así como también muchos de los métodos y aplicaciones del paradigma. “Con frecuencia, surge un nuevo paradigma, al menos en embrión,

antes de que una crisis haya avanzado mucho en su desarrollo o de que haya sido reconocida explícitamente”.

Esos cambios paradigmáticos derivan en lo que Kuhn califica como las revoluciones científicas que inician cuando alguien cuestiona la capacidad del paradigma vigente para la exploración de cualquier aspecto de la naturaleza “hacia el cual, el mismo paradigma había previamente mostrado el camino”. Esta situación puede generar la crisis, requisito previo para la revolución. La transición hacia un nuevo paradigma es lo que Kuhn califica como *revolución científica*. “Los paradigmas sucesivos nos indican diferentes cosas sobre la población del Universo y sobre el comportamiento de esa población” (*Ibid.*, pp. 131-165). Dicho autor sustenta su teoría con ejemplos de casos emblemáticos de revoluciones paradigmáticas: el surgimiento de la astronomía de Copérnico en reemplazo de la de Tolomeo, desarrollado durante los dos siglos anteriores a Cristo y los dos primeros de nuestra era; además del surgimiento, en 1905, de la teoría especial de la relatividad en reemplazo de la visión newtoniana, sometida a cuestionamientos tanto por Leibniz como por Maxwell.

El estudio de los paradigmas “es lo que prepara principalmente al estudiante para entrar a formar parte como miembro de la comunidad científica particular con la que trabajará más tarde. Debido a que se reúne con hombres que aprenden las bases de su campo científico a partir de los mismos modelos concretos, su práctica subsiguiente raramente despertará desacuerdos sobre los fundamentos claramente expresados” (*Ibid.*, p. 34).

En la posdata de la edición posterior de su obra de 1969, que pretende responder a las críticas que se elevaron a sus planteamientos, aclara que ha usado el término paradigma en dos sentidos distintos: 1) “toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada; [...] 2) [...] las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal”. “Un paradigma es lo que comparten los miembros de una comunidad científica y, a la inversa, una comunidad científica consiste en unas personas que comparten un paradigma”.

Por último, se refiere a los paradigmas como ejemplos compartidos, útiles para brindar a los estudiantes, al inicio de su educación científica, soluciones concretas, a lo que suma la necesidad de añadir “las soluciones de problemas técnicos que hay en la bibliografía periódica que los hombres de ciencia encuentran durante su carrera de investigación post-estudiantil, y que también les enseñan, mediante el ejemplo, cómo deben realizar su tarea” (*Ibid.*, pp. 269-288).

En una incompleta síntesis se puede considerar que los paradigmas constituyen una forma específica de cosmovisión; un conjunto de valores y conocimientos aceptados como válidos por la comunidad científica y la sociedad en general. Son sistemas coherentes de teorías, conceptos y procesos metodológicos que sirven como marcos referenciales en los procesos de investigación científica.

Se analizó antes los tres planos de la generación del conocimiento: ontológico, epistemológico y metodológico. Corresponde considerar, en esta parte del trabajo, los aportes de los paradigmas en la investigación científica. Para este fin hay que volver al aporte de Kuhn. Este científico se pregunta: “¿Cuál es pues la naturaleza de la investigación más profesional y esotérica que permite la aceptación por un grupo de un paradigma único?”.

En respuesta, plantea la existencia de tres enfoques que no son siempre ni permanentemente distintos: 1) la clase de hechos que el paradigma ha mostrado que son particularmente reveladores de la naturaleza de las cosas. Al emplearlos para resolver problemas, el paradigma ha hecho que valga la pena determinarlos con mayor precisión y en una mayor variedad de situaciones; 2) los hechos que, aunque no tengan a menudo mucho interés intrínseco, pueden compararse directamente con predicciones de la teoría del paradigma; y 3) las tareas de reunión de hechos de la ciencia normal; el trabajo empírico emprendido “para articular la teoría del paradigma, resolviendo algunas de sus ambigüedades residuales y permitiendo resolver problemas hacia los que anteriormente sólo se había llamado la atención”. En resumen: “la determinación del hecho significativo, el acoplamiento de los hechos con la teoría y la articulación de la teoría” (*Ibid.*, pp. 51-66).

Andrés Martínez y Francy Ríos citan a Kuhn para definir al paradigma como “una estructura conceptual, de creencias metodológicas y teorías entrelazadas que abre el campo de visión, de una comunidad científica específica, formando su concepción del mundo (cosmovisión), a la vez que la construye como tal”. Esta estructura compuesta por teorías, conceptos y procedimientos metodológicos, aceptada por la comunidad científica, se incorpora en una tradición orgánica de investigación. Los cambios paradigmáticos son fruto de crisis causadas por enigmas no resueltos por el paradigma vigente, lo que obliga a los científicos a explorar nuevas alternativas.

Advierten Martínez y Ríos que no se pueden establecer categorías valorativas entre paradigmas, porque cada uno “es simplemente una posición particular de la ciencia, que hegemoniza en un determinado periodo histórico [...] Para que una posición científica pueda ser considerada como un paradigma, debe contar con el consenso total de la comunidad científica que lo representa” (Martínez y Ríos, 2006, pp. 117-119).

Follari, por su parte, considera que los paradigmas constituyen “una serie de teorías concatenadas, una tradición teórica, una cierta forma de organización de la conceptualización con consecuencias para la investigación, etc.”. Concuera con Gómez que Kuhn aclaró, en su posdata de 1969, haber usado el término con al menos dos acepciones diferentes: “como acuerdo de la comunidad científica, y como cúmulo de supuestos, metodologías, elecciones temáticas, procedimientos de evaluación, etc., es decir, como el contenido de aquellos acuerdos” (Follari, 2003, p. 32).

Alfredo González define al paradigma como “una cosmovisión del mundo compartida por una comunidad científica; un modelo para situarse ante la realidad, interpretarla y dar solución a los problemas que en ella se presentan” (González, 2003, p. 125).

Fundamenta su opinión acudiendo a Kuhn, para quien paradigma es: “una imagen básica del objeto de una ciencia, define lo que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder, es decir, los problemas que deben estudiarse y qué reglas han de seguirse para interpretar las respuestas que se obtienen”. Son, además, “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”. Resume esta posición asegurando que: “paradigma es lo que comparten los miembros de una comunidad científica y, a la inversa una comunidad científica consiste en unas personas que comparten un paradigma” (*Ibid.*, p. 271).

Tipos y funciones de los paradigmas

Afirma Schuster que Kuhn consideraba el proceso de resolución de problemas, en el contexto de una estructura teórica aceptada, como la regla en la historia de la ciencia y en la sustitución de un “paradigma” por otro. Y que, además, el afamado sociólogo recurría frecuentemente a la palabra paradigma para aludir a excepcionales logros científicos que sucedieron en tiempos pasados; también lo utilizaba para referirse al conjunto de técnicas utilizadas para la investigación “configurando una manera de ver la realidad y que llevan al significado aún más amplio de cosmovisión”. Esto es: “la constelación total de creencias, valores, técnicas, etc., compartidas por los miembros de una comunidad científica dada” (Schuster, 1986, p. 185).

Conforme lo hasta el momento analizado, podría resumirse que Kuhn habría usado el término paradigma para referir a tres diferentes campos de aplicación: a) el paradigma metafísico, que corresponde al más amplio nivel de generalidad y corresponde a las proposiciones generales incuestionadas por la comunidad científica; b) como matriz disciplinar, compartida por alguna comunidad disciplinaria, que incluye creencias, valores, generalizaciones simbólicas, entre otros elementos; y c) como modelos ejemplares de solución de problemas para los estudiantes, en su educación científica (Gómez, 1997,).

González sostiene que los paradigmas cumplen cuatro funciones:

- a. Coordinadora, que orienta la investigación de sus seguidores favoreciendo el establecimiento de “líneas” y “escuelas” de pensamiento;
- b. Estabilizadora, que lo mantiene inmutable, frente a nuevas corrientes de pensamiento que lo contradigan;
- c. Integradora, que crea un marco conceptual que identifica a sus seguidores; y
- d. Organizadora, que facilita el establecimiento de criterios, normas y métodos para la investigación e interpretación de los resultados (González, *Ibid.*, p. 126).

Paradigmas en las ciencias sociales

La experiencia ha demostrado que las ciencias naturales, sobre las que Kuhn postuló su teoría sobre los paradigmas, no son aplicables a la realidad social por ser esta mucho más compleja e inestable. Es inaceptable, por lo tanto, calificar a las ciencias del hombre como preparadigmáticas o en proceso de maduración, como lo es el argumento de que podrían integrarse al universo de las ciencias en los mismos términos que las matemáticas, la lógica o la geometría.

En el caso de la sociología, según Amparo Gómez, paradigma “ha de entenderse como una matriz de creencias compartidas”; por lo tanto, en esta disciplina no pueden existir paradigmas exclusivos y los esquemas de Kuhn no pueden aplicarse directamente; es necesario adaptarlos. La autora refiere la existencia en sociología de tres clases de paradigmas: los consensuales, los conflictivos y el paradigma fundamental. Concluye, además, que la sociología como ciencia es multiparadigmática y que esta condición es aplicable al resto de ciencias del hombre. Justifica la condición de multiparadigmáticas de estas ciencias especialmente en virtud de que no existe una sola visión moral de la sociedad; sin embargo, sus paradigmas sí “son capaces de definir sus propios conceptos, problemas y soluciones límite” (Gómez, *Ibid.*, p. 157).

Roberto Foliarí, en cambio, es radical en negar la existencia de paradigmas en las ciencias sociales. Se pregunta: “¿Contamos en ciencias sociales con un equivalente a la fórmula de la energía dada por la teoría de la relatividad? ¿Existen aquí acuerdos interteóricos que puedan sostenerse consistentemente más allá de los diferentes discursos? Parece evidente que no. ¿En qué pueden acordar el holismo y el individualismo metodológico a la hora de ofrecer un concepto de sociedad?; ¿o qué es una ‘explicación’? ¿En qué sentido podríamos hacer trabajar en común las obras de Parsons y de Marx?”.

Su conclusión es que no hay forma de que exista un consenso global y que, por lo tanto, la ausencia de un espacio mínimo de acuerdo sobre lo social, “implica inexistencia de paradigma en las ciencias que lo estudian”. Afirma que en las ciencias sociales no se produce el efecto paradigma de las ciencias naturales en las cuales no se discuten los supuestos y se investiga para resolver problemas empíricos “compartidos y naturalizados”. Con estos argumentos concluye en que las ciencias sociales son “a-paradigmáticas”.

Le parece que el desacuerdo en las ciencias sociales es inevitable porque al ser el conocimiento, en este campo, configurado y no empírico-acumulativo, hay lugar para interpretaciones contrapuestas, o al menos alternativas. Mientras el desacuerdo en las disciplinas físico-naturales es sucesivo, en las ciencias sociales es permanente y simultáneo. “Si agregamos el supuesto de que la ideología es constituyente del punto de vista teórico, estaremos implicando que la existencia de ideologías diferentes hace imposible el acuerdo interteórico” (Foliarí, 2003, pp. 35-37).

Principales paradigmas epistemológicos en las ciencias sociales

Cabe recordar que, conforme a los planteamientos de Kuhn, un paradigma presenta una imagen básica del objeto de una ciencia, define los problemas que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder y las reglas que se han de seguir para interpretar las respuestas obtenidas; además, proporcionan en su tiempo de validez modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. Algunos de estos requerimientos sí son posibles de encontrar en las ciencias del hombre.

Alfredo González plantea que los paradigmas deben responder a los siguientes supuestos básicos:

1. Supuesto ontológico, sobre la naturaleza de la realidad investigada y la posición del investigador al respecto.
2. Supuesto epistemológico, sobre la posibilidad de adquirir el conocimiento, su forma y fundamentos.
3. Supuesto metodológico, esto es, los métodos y técnicas de investigación utilizados

Los tres supuestos o principios deben guardar una relación armónica y lógica, acorde con la coherencia e interdependencia interna que caracteriza a cada paradigma (González, *Ibid.*, p. 126).

Según este autor, existen dos paradigmas fundamentales: el positivista y el interpretativo, a los que, a partir de la teoría crítica de Habermas, se suma el sociocrítico, llamado también hermenéutico o interpretativo.

El paradigma positivista (hipotético-deductivo, cuantitativo, empírico-analista o racionalista)

Data del siglo XIX y fue creado para estudiar los fenómenos en el campo de las ciencias naturales. Se fundamenta en la existencia de una realidad, al margen de quien la investiga, regida por leyes que permiten entender, predecir y controlar los fenómenos. La investigación se orienta a descubrir leyes de aplicación universal.

La investigación tiene por objeto generar nuevos conocimientos y parte de la formulación de hipótesis que se expresan en variables cuantificables; busca establecer relaciones de causalidad y el investigador debe mantener una posición neutral frente a los fenómenos que analiza. El experimento y la observación son sus herramientas fundamentales; los resultados determinarán o no la validez de la hipótesis. En el primer caso, los nuevos conocimientos pueden ser considerados de aplicación general y valor universal.

González, siguiendo la propuesta de Mardones y Ursúa, plantea los siguientes rasgos de la investigación positivista:

1. El monismo metodológico, conforme a la guía de Comte: “unidad de método y homogeneidad doctrinal”.

2. El modelo o canon de las ciencias naturales exactas que mide el grado de desarrollo de todas las demás ciencias y, por lo tanto, marca las pautas para las ciencias del hombre.
3. La explicación causal orientada a encontrar las causas o motivos fundamentales, para llegar a encontrar leyes generales que abarquen los casos individuales, y
4. El interés por alcanzar el control de la naturaleza (*Ibid.*, p. 128).

El paradigma interpretativo o hermenéutico

Según Martín Packer, el método hermenéutico busca estudiar y describir fenómenos humanos sin sujetarse, en lo posible, a teorías previas; partiendo de entender que la acción humana es un fenómeno complejo y ambiguo, al que un observador no tiene un acceso directo; adicionalmente, el observador no domina todos los significados ni de sus propias acciones. “El método de Heidegger es ‘hermenéutico’ porque existe una necesidad de interpretación cuando uno está explicando la experiencia” (Packer, 2010, pp. 2-3).

En el marco de este enfoque, se trata a la acción humana como si tuviera una estructura semántica y textual. Esta particular forma de entender la naturaleza del “objeto” de indagación diferencia a la hermenéutica de los otros paradigmas dominantes de investigación y explicación en las ciencias sociales.

González manifiesta que “el paradigma cualitativo es el apropiado para estudiar los fenómenos de carácter social, al tratar de comprender la realidad circundante en su carácter específico”, focalizando la atención en lo individual, lo distintivo y lo particular de los hechos, así como la existencia de realidades múltiples. No es su prioridad el logro de generalizaciones o leyes universales.

Sin embargo, este paradigma, como cualquier otro, busca también elaborar teorías derivadas del estudio de casos específicos mediante el análisis comparativo detallado de casos específicos, pero con el compromiso de transformar la realidad. Se debe destacar también el papel del sujeto que investiga con relación al objeto investigado, pues, como ya se dijo, busca su mejoramiento como fin de la acción. El caso de la investigación, en el campo educativo, sirve como ejemplo porque todo el conocimiento desarrollado se emplea para mejorar la calidad de la educación en beneficio de alumnos, maestros y la sociedad.

El método cualitativo parte de reconocer que la acción de las personas está “gobernada por significaciones subjetivas que, al no ser observables, no pueden analizarse con métodos cuantitativos como los que utilizan una lógica hipotético-deductiva, distinta de la lógica inductiva de las ciencias sociales”. “El investigador elabora categorías, arriba a comprensiones e interpretaciones partiendo de los datos obtenidos y no de concepciones teóricas previas”. La interrelación que se produce entre el investigador y el objeto investigado, provoca influencias mutuas; la investigación no es lineal sino circular; la muestra “siempre es intencional y su selección estará determinada por la amplitud, variedad e integración de las diversas realidades que convergen en el objeto estudiado.

González acude a Patton para presentar las características de la investigación del paradigma interpretativo:

1. Investigación ausente de restricciones o resultados predeterminados.
2. Análisis inductivo, centrado en los detalles o en las especificidades de los datos, que permite descubrir categorías, dimensiones e interrelaciones.
3. Perspectiva holística para estudiar el fenómeno en su totalidad. Se enfoca en las interdependencias complejas que no pueden ser reducidas a unas pocas variables.
4. Análisis de datos cualitativos, investigados en profundidad.
5. Contacto y percepción intuitiva del investigador con las personas o la situación estudiada.
6. Sistemas dinámicos, orientado a los procesos, antes que en los individuos
7. Orientación hacia el caso único, respetando sus detalles, para luego realizar análisis transversales.
8. Sensibilidad hacia el contexto social, histórico y temporal, preguntándose por la posibilidad o significación de sus generalizaciones en el tiempo y en el espacio.
9. Neutralidad empática del investigador que incluye en la situación su experiencia personal y su capacidad de empatía. No somete a juicio cualquier contenido emergente.
10. Flexibilidad del diseño (González, 2003, pp. 129-133).

El paradigma sociocrítico

El paradigma sociocrítico reacciona tanto contra el excesivo objetivismo y reduccionismo del paradigma positivista, como frente a la propensión al subjetivismo del paradigma interpretativo. Se niega a aceptar la neutralidad de las ciencias, por lo que, en consecuencia, incluye la ideología en las investigaciones. Su finalidad consiste en la creación de una conciencia emancipadora, de modo que el conocimiento constituya un medio para la liberación del ser humano. Su investigación, por lo tanto, tiene un carácter transformador.

La investigación sociocrítica se caracteriza por ser científica, holística, pluralista e igualitaria. Los seres humanos, por medio de su experiencia, imaginación, intuición, pensamientos y acción, son cocreadores de su realidad.

En el campo metodológico existen tres formas de investigación: la investigación-acción, la investigación colaborativa y la investigación participativa. Algunos autores los llaman métodos cualitativos de investigación para el cambio social, fundamentados en la acción, la práctica y el cambio.

Las tres formas de investigación comparten las siguientes características:

1. Se fundamentan en el estudio de la acción para identificar las teorías que utilizan los actores para guiar su conducta; y, en términos amplios, predecir sus consecuencias.
2. El conocimiento se enraíza “en” y “para” la acción.

3. La construcción de la realidad se manifiesta por medio de la acción reflexiva de las personas y las comunidades.
4. Destaca la importancia del conocimiento experiencial, que se genera mediante la participación.

Controversias paradigmáticas

Martin Packer, alineado con el paradigma hermenéutico, en su ensayo *La investigación hermenéutica en el estudio de la conducta humana*, realiza un interesante análisis comparativo sobre estos tres paradigmas epistemológicos.

En cuanto se refiere al origen del conocimiento analiza: 1) al racionalismo, que incluye al estructuralismo y gran parte de la ciencia cognitiva; 2) el empirismo, que abarca al conductismo y al experimentalismo positivista; y 3) el enfoque hermenéutico.

Las diversas formas de investigación racionalista consideran la teorización como primordial en la generación de conocimiento, al cual se llega mediante la generación de hipótesis. Incluso la inteligencia infantil procede bajo la forma del ensayo y error, lo cual es equivalente a la experimentación científica. Los estructuralistas consideran que el mundo social se conoce del mismo modo que el natural “los individuos generan comprensiones del mundo social, al hacer inferencias y formar teorías acerca de los eventos sociales experimentados”. En el paradigma racionalista, el conocimiento no sólo es esencialmente deductivo, sino que un aumento en el conocimiento, procede de una manera lógica; el conocimiento es procedimental y se llega a él por medio de procesos de teorización o de análisis lógico.

El paradigma empirista fundamenta la investigación en datos duros, observables de hechos que pueden ser identificados y registrados, pero no interpretados. Se basa en la recolección de datos sin vínculo a teorías. Según el paradigma empirista, la base del conocimiento está proporcionada por “datos brutos”, hechos acerca del mundo, que pueden ser identificados y registrados de un modo libre de interpretación. El componente clave de la investigación es la “recolección de datos, libre de teorías previas y de la necesidad de construcción de teoría. Se supone que, en el sujeto humano, ocurre un aumento pasivo del conocimiento, o se recoge a partir de los transductores de entrada, y luego se combina y manipula por medio de procedimientos formales”.

El paradigma hermenéutico considera que el origen del conocimiento constituye la participación práctica cotidiana del hombre junto a otros hombres, artefactos y herramientas; el enfoque es esencialmente holístico, indispensable para enfrentar “una red entera de proyectos interrelacionados, de tareas posibles, de potencialidades frustradas, etcétera”, que actúa como un “telón de fondo” del proyecto que se analiza. Esto porque “la gente constituye tanto como es constituida por habilidades y prácticas culturales y corporales con las que hace una conexión tácita en sus actividades cotidianas”.

En el campo de la naturaleza del objeto de estudio, Packer refiere que la investigación racionalista-estructuralista aísla el objeto de investigación y deja de lado deliberadamente

el papel y relevancia del contexto. En ello radica su debilidad: el abstraerse de la acción humana. En cuanto al empirismo, el conductismo y el experimentalismo, estos se enfocan en las relaciones mecánicas entre el organismo y su entorno, buscando vinculaciones de causalidad. En el método empirista, la acción humana, apenas diferenciada del movimiento físico, resulta de fuerzas causales fruto de “la interacción mecánica de propiedades elementales, objetivas del entorno y de la persona”. El resultado obviamente es *a-racional*.

Tanto el conductismo como el empirismo simplifican las relaciones entre el agente, su acción y el objeto. “El conductismo procede como si el observador tuviera una percepción directa, transparente y no problemática de los elementos del comportamiento y pudiera identificarlos y registrarlos objetivamente, sin interpretación”.

En cambio, la investigación hermenéutica “se enfoca en la estructura semántica o textual de la actividad práctica cotidiana. La modalidad se halla a la mano es el lugar de partida para la investigación hermenéutica”. Estudia lo que la gente en realidad hace “cuando está dedicada a las tareas prácticas de la vida cotidiana [...] en tanto agentes sociales, siempre encontramos significado en un procedimiento, no al abstraer a partir de él una estructura lógica, sino al comprender a qué propósitos e intereses humanos sirve esa acción”.

En cuanto a la explicación de su enfoque, los racionalistas orientan su trabajo a lograr una explicación de carácter formal. En el caso del estructuralismo, el objetivo es “caracterizar los fenómenos humanos (lenguaje; conocimiento lógico-matemático) como estructuras formales, donde las reglas lógicas operan sobre elementos abstractos cuyo único ‘contexto’ es el sistema formal que definen”. Intenta “reducir el ‘significado’ a elementos aislables, libres de interpretación y a reglas formales”.

El empirismo, por su parte, busca leyes generalizables que reflejen las regularidades de los comportamientos observables. No se trata de leyes lógicas sino de expresiones de relaciones causales y empíricas. En el conductismo se busca encontrar leyes que justifiquen la relación estímulo-respuesta. También en estas versiones del positivismo se utiliza el diseño experimental y el análisis estadístico para, a través del estudio de variables dependientes, determinar una red de relaciones causales y predecibles. Si bien la correlación estadística y la asociación probabilística han reemplazado a las leyes causales, “rígidas de la física clásica”, las formas de llegar a explicaciones plausibles no han cambiado.

A diferencia de los anteriores enfoques, el hermenéutico “busca elucidar y hacer explícita [...] la comprensión práctica de las acciones humanas al proveer una interpretación de ellas”. Un acercamiento histórico sensible con las preocupaciones actuales; no una simple búsqueda “de leyes eternas, ahistóricas, y de estructuras formales” (Packer, 2010, pp. 5-17).

Sistematización de los paradigmas

Como se analizó con anterioridad, los planos del conocimiento son: el ontológico, el epistemológico y el metodológico. La ontología se preocupa del conocimiento de las categorías reales del ser; de lo que existe y de lo que no existe; la epistemología es la ciencia del conocimiento humano, explica la posibilidad y grado de certeza del conocimiento, lo que es y lo que no es verdadero, en tanto que la metodología, en cambio, estudia los procedimientos y la racionalidad científica

Como se refirió en páginas anteriores, en el nivel ontológico existen dos enfoques, con diferentes orientaciones epistemológicas y paradigmas:

1. El realista, con dos corrientes epistemológicas: la objetivista y la constructivista y los siguientes paradigmas: positivista, pospositivista y estructuralista.
2. El relativista, con un plano epistemológico constructivista o sociocrítico y los paradigmas: constructivismo social, interpretativo, feminista.
3. El relativista, con un plano epistemológico: subjetivista o interpretativo y los siguientes paradigmas: teorías críticas, posestructuralismo y posmodernismo. Metodológicamente: Estudio de casos, etnografía, hermenéutica,

Positivismo

El positivismo, en el plano ontológico, defiende que la realidad existe fuera del individuo y está regida por leyes naturales; en el campo epistemológico, el investigador mantiene una posición distante con el objeto analizado; no interactúa con este (dualismo-objetivista), y en el plano metodológico es experimental y manipulativo.

Pos-positivismo

El pos-positivismo considera que la realidad existe, pero no es totalmente aprehensible; epistemológicamente, la objetividad se considera como el marco referencial, pero se acepta que jamás se podrá representar la realidad tal y como es; y, en el plano metodológico, se mantiene experimental y manipulativo, pero modificado.

Constructivismo

El constructivismo, en el plano ontológico, promulga que las realidades existen en la forma de construcciones mentales múltiples; epistemológicamente considera que el investigador y los investigados se encuentran fusionados en una sola realidad y se determinan mutuamente, es por tanto subjetivista; en el plano metodológico se interesa por el fenómeno y el noúmeno.¹ Utiliza, por lo tanto, métodos fenomenológicos, hermenéuticos y dialécticos.

¹ El *noúmeno* es un término que se utiliza para referir un objeto no fenoménico, es decir, que no pertenece a una intuición sensible, sino a una intuición intelectual o suprasensible. En la filosofía de Kant “noúmeno” es la “cosa en sí” y “fenómeno” su apariencia distinta de ella.

Estructuralismo

El estructuralismo pretende construir una ciencia orientada a observar relaciones, en vez de objetos, se encuentra profundamente influenciado por el desarrollo de la teoría de sistemas y en particular la cibernética. Considera que, en la estructura, una modificación de cualquiera de sus partes (subsistemas) entraña una modificación en todas las demás. Esas modificaciones obedecen a reglas al interior de cada sistema. “En suma, la noción de sistema dice relación con la propiedad de establecer relaciones y recombinaciones de elementos”. Metodológicamente, propone tratar el mundo humano como otro campo cualquiera investigado por las ciencias naturales; rechaza al atomismo lógico, al empirismo, al historicismo y al humanismo por igual. Propone comprender los fenómenos sociales y culturales desde el interior del sistema, como una entidad histórica fruto de la acción consciente y potencialmente libre de los individuos.

Posestructuralismo

Esta corriente epistemológica pone énfasis “en el aspecto simbólico, precario y contingente de las identidades y del conocimiento”. Rechazan toda forma de objetivismo, positivismo, racionalismo y universalismo; mientras que destacan la dimensión constructiva, polémica, polisémica y performativa del conocimiento; tanto como la arbitrariedad, contingencia, aleatoriedad, historicidad y precariedad ontológica de lo social.

Su énfasis está en el componente simbólico, subjetivo, contingente y político, elemento central y constitutivo del conocimiento y del ordenamiento social. Analiza la existencia ontológica del conflicto, las relaciones de poder, los antagonismos, la alteridad y el ejercicio de la dominación. “Desde el plano epistemológico, aporta herramientas para radicalizar la crítica constructivista al objetivismo científico y la neutralidad valorativa, así como al empirismo, al racionalismo y al universalismo de la Ciencia Política tradicional” (Fair, 2015, p. 167).

Constructivismo social

El constructivismo social considera al conocimiento como un proceso de interacción entre el sujeto y el medio (entendido como algo social y cultural). Asume que el conocimiento previo da lugar al conocimiento nuevo, el cual se incorpora a una red de conocimientos y experiencias que existen previamente en el sujeto. El constructivismo social pone énfasis en el entorno social donde se genera el conocimiento nuevo a partir de los esquemas propios de una persona que son fruto de su realidad, en comparación con los de los demás individuos que lo rodean (Payer, 2019).

Feminismo

Grecia Guzmán (2018) afirma que la epistemología feminista se enfoca en las corrientes que cuestionan las formas tradicionales de hacer conocimiento científico, en la línea de que no es posible hacer una teoría generalizada que ignore el contexto de los sujetos

que las desarrollan. Sostiene que el sujeto de conocimiento es un sujeto histórico particular, que tiene un cuerpo, unos intereses, unas emociones que inevitablemente influyen en su pensamiento racional y en el conocimiento que construye. Sostiene que es una respuesta alternativa a una tradición enfocada a un hombre, blanco, heterosexual, occidental, de clase alta. Considera que se trata de una nueva corriente epistemológica que sitúa el origen del conocimiento en los “cuerpos” donde se produce, en un contexto temporal, social y político particular. El feminismo pone énfasis también en la relación conocimiento-poder y asume un compromiso ético, político y reivindicador de derechos históricamente conculcados.

Posmodernismo

Después de las dos guerras mundiales y del “Holocausto”, surgieron las diferentes corrientes del movimiento posmoderno, que consideraban que el proyecto modernista había fracasado en lograr sus objetivos de emancipar a la humanidad de sus limitaciones atávicas. La modernidad, como proyecto universalista de civilización, fundamentada en la posibilidad de un progreso tecnológico ineludible, un sentido seguro de la historia, un futuro emancipado, había entrado en crisis. Ese es el argumento común de los diferentes discursos sobre la posmodernidad. François Lyotard plantea la hipótesis de que “el saber cambia de estatuto al mismo tiempo que las sociedades entran en la edad llamada postindustrial y las culturas en la edad llamada postmoderna. Este paso ha comenzado cuando menos desde fines de los años 50, que para Europa señalan el fin de su reconstrucción”.

La nueva visión del mundo y la sociedad fue influenciada profundamente por el surgimiento de la sociedad de la información y por la globalización de la economía, que se suponía iban a cambiar el sentido de instituciones modernas como el Estado, los partidos políticos, las profesiones y las tradiciones históricas. Cada ser humano, sin importar su condición, se encuentra, en la actualidad, situado sobre “nodos” en circuitos de comunicación, en el ciberespacio. Todos somos destinatarios, destinatarios, o referentes de información (Lyotard, 1991, pp. 6-13).

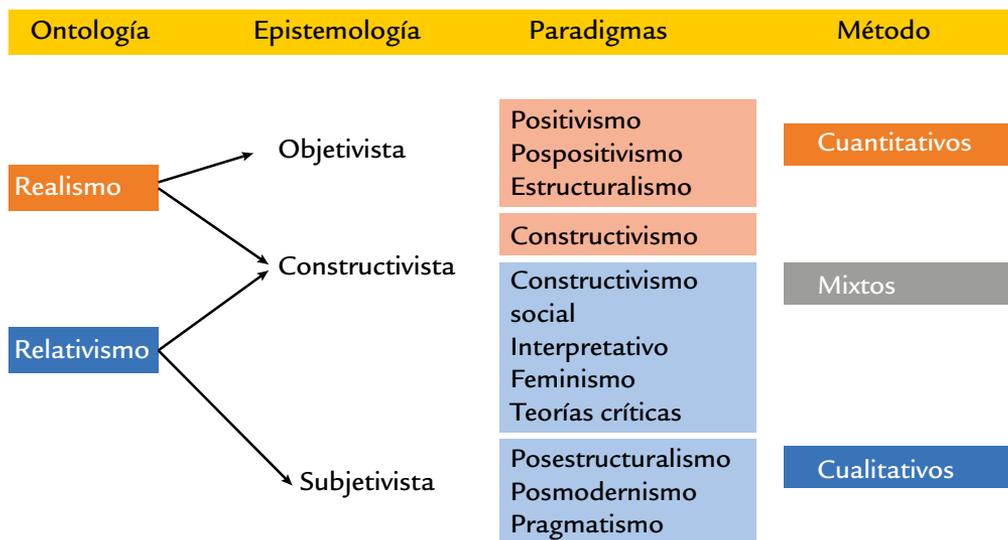
La visión lineal de la historia y las ideas de trayectoria continua y previsibilidad ha sido puesta en duda en el pensamiento posmoderno con argumentos aportados por el avance de la teoría cuántica y la microfísica; el consenso, como criterio de validación, se muestra insuficiente. “Los avances de la física de partículas han socavado la idea de que interactuamos con la realidad; los descubrimientos de la cosmología cuántica desmienten el lugar central que una vez se le otorgó a la humanidad; los hallazgos sobre la naturaleza del tiempo han cuestionado la visión del progreso continuo; la inteligencia artificial reta a la singularidad de la razón humana; la tecnología de la información permite la creación de nuevos niveles de realidad en el ciberespacio” (Sagasti, 2002, p. 48).

Para sintetizar ideas recurrentes, en una amplia gama de aportes, la teoría posmoderna se sustenta en cuatro premisas básicas: 1) el textualismo: todo conocimiento inserto dentro de un discurso no puede escapar a la condición de su propia textualidad; 2) constructivismo-deconstructivismo: todos los fenómenos sociales son fruto de la acción humana y, por tanto, de naturaleza artificial y modificables; 3) poder/conocimiento: las

fuerzas institucionales que regulan la generación y difusión del conocimiento son las que lo legitiman y no su contenido de verdad; y, 4) particularismo: la crítica debe enfrentar a las visiones universales o totalizadoras de los discursos hegemónicos, mediante conceptos que particularicen cada situación.

Gráfico 2

Paradigmas y planos del conocimiento



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

3. Teorías y leyes

Como se ha analizado antes, los paradigmas son constelaciones de teorías de aceptación general por parte de la comunidad científica. David Vaca las define como sistemas de proposiciones (leyes, o principios, definiciones) vinculadas entre sí, que proveen modelos conceptuales explicativos de un amplio sector de la realidad. Pretenden dar una explicación general de la naturaleza o del universo (Vaca, 1992, pp. 67-68).

La investigación científica busca desarrollar teorías que se expresan en leyes y principios. Clausewitz define la ley como “la más general de las concepciones válidas para el conocimiento y la acción [...], expresa con exactitud aquello de lo que dependemos tanto nosotros como las cosas externas [...], la ley contiene la relación entre las cosas y sus efectos entre sí [...], equivale a un mandato o prohibición” (Clausewitz, 1999, p. 12).

Mario Bunje propone distinguir entre los diversos significados del término ley en el campo de las ciencias sociales: 1) denota toda pauta inmanente del ser o del devenir; esto es, toda relación constante y objetiva en la naturaleza, en la mente o en la sociedad; 2) designa toda hipótesis general que tiene como referente mediato una ley y que constituye una reconstrucción conceptual de ella; 3) toda regla mediante la cual puede regularse (exitosamente o no) una conducta; 4) todo principio general acerca de la forma o alcance de los enunciados de ley pertenecientes a algún capítulo de la ciencia fáctica.

Para este autor, Las leyes son estructuras nómicas (pautas invariantes) al nivel óptico; proposiciones que a menudo toman la forma de ecuaciones; pautas al nivel del conocimiento; relaciones invariantes al nivel pragmático; guías para la acción fundada científicamente; prescripciones metodológicas o principios ontológicos (Bunje, 1994, pp. 59-62).

Sostiene Romo que la ley es una generalización que resulta de las observaciones de fenómenos del pasado y presente, y sirve para predecir eventos del futuro (sin que exista la seguridad de que algo que fue cierto en el pasado, lo sea también en el futuro). Asegura que un examen sistemático de los hechos que permita llegar a generalizaciones debe caracterizarse por la multiplicidad de las observaciones, la relación causal y la correlación con otras generalizaciones ya establecidas. Las leyes causales se identifican mediante la inducción y deben satisfacer varias condiciones: la relación causa efecto debe ser invariable, espacialmente contigua y mantener una relación temporal (Romo, 2007, p. 284). Del mismo modo, Heinz Dieterich indica: “El mundo material está en constante movimiento y, por ende, en constante cambio. Todo cambio tiene sus causas y toda causa tiene su efecto. No hay efectos en el mundo que no tengan causas y no hay causas que no tengan efecto. La causa siempre antecede al efecto, es decir, es primera en el tiempo. Esto se llama el principio de la causalidad”.

Leyes y principios tienen una probabilidad mayor o menor de certeza, especialmente en las ciencias sociales. En este sentido, para Gramsci (2012), “el planteamiento del problema como una búsqueda de leyes, de líneas constantes, regulares, uniformes, va ligado a la exigencia, concebida de un modo pueril, de resolver perentoriamente el problema práctico de la pre-visibilidad de los acontecimientos históricos”, para no caer en un causalismo mecánico. Las ciencias históricas, a diferencia de las naturales, resultan del encuentro de fuerzas opuestas en constante movimiento, irreductibles a cantidades fijas, ya que la cantidad cambia frecuentemente en cualidad.

Para este autor, “debe dejarse claro que toda investigación tiene su método determinado y construye su ciencia determinada, y que el método se ha desarrollado y se ha elaborado juntamente con el desarrollo y elaboración de dicha investigación y de dicha ciencia. Creer que se puede hacer avanzar una investigación científica aplicándole un método tipo, elegido porque ha dado buenos resultados en otras investigaciones, es una extraña alucinación que tiene muy poco que ver con la ciencia” (Dieterich, 2007, p. 14-15).

Al respecto, dice Mao Tse-Tung: “Todas las leyes o teorías militares que tienen un carácter de principio, son la experiencia de las guerras pasadas, sintetizadas por nuestros antecesores o nuestros contemporáneos. Debemos estudiar con seriedad estas lecciones pagadas al precio de sangre, que nos han legado guerras pasadas [...]. Las leyes de la guerra, como las de todos los demás fenómenos, son el reflejo de la realidad objetiva en nuestra conciencia. Todo lo que existe fuera de nuestra conciencia es realidad objetiva” (Tse-Tung, 1967, p. 94).

Las teorías quedan legitimadas como auténticos conocimientos cuando se producen y se aceptan de acuerdo con las reglas metodológicas, cuyo papel es justamente el de garantizar la autenticidad del conocimiento producido y aceptado de acuerdo con esas reglas. Existen diferencias entre ley, principio, método y norma. El principio no tiene la exactitud y autonomía de la ley, aunque tiene efectos similares en la acción; tampoco tiene su rigidez, por lo que permite al que toma decisiones mayor libertad de acción. El principio es objetivo, de carácter general y de valor similar para todos los casos.

De lo anterior se colige que las teorías son el resultado de rigurosos procesos científicos de investigación, sobre una serie de fenómenos u objetos y sus relaciones reales o posibles, que deriva en la determinación de leyes y principios de carácter general, en tanto que posibilitan la predicción de resultados.

Hipótesis es un enunciado que no tiene establecida su falsedad o verdad, pero se la toma como verdadera a fin de estudiarla, compararla, observar sus consecuencias y compararla con lo que ya está comprobado o refutado. Se trata de una explicación anticipada, no arbitraria, sino fundamentada y probable pero que en todo caso es provisional y sujeta a comprobación, sobre un hecho o series de hechos iguales o afines. Una vez comprobada o refutada deja de ser hipótesis. Las hipótesis pueden ser generales cuando abarcan toda una serie de fenómenos relativos a una amplia esfera del saber científico; mientras que las particulares se refieren a hechos únicos y concretos.

4. La doctrina

El término doctrina se define como “el conjunto coherente de enseñanzas o instrucciones que pueden estar basadas en un sistema de creencias sobre una rama de conocimiento, campo de estudio o ciencia concreta [...] principios o posiciones que se mantienen respecto a una materia o cuestión determinadas; o un sistema de postulados, científicos o no, frecuentemente con la pretensión de validez general o universal (DRAE). En el mismo sentido, el doctor Rodrigo Borja Cevallos, en su *Enciclopedia de la Política*, la define como “conjunto sistemático de opiniones y nociones que, en el orden filosófico, jurídico, religioso, económico o político, sustenta una persona o un grupo de personas” (Borja, 1997, p. 315).

La doctrina tiene como fuente principal para su desarrollo a la teoría, que se sitúa en el campo de la filosofía y la ciencia, mientras que la técnica y el arte constituyen su aplicación práctica. De la teoría, la doctrina obtiene los datos universales más estables y seguros; de la realidad, las particularidades que inciden en la aplicación de la teoría; de las relaciones sociales, incorpora criterios de valor. Por estas razones, la doctrina es normativa, no es neutral.

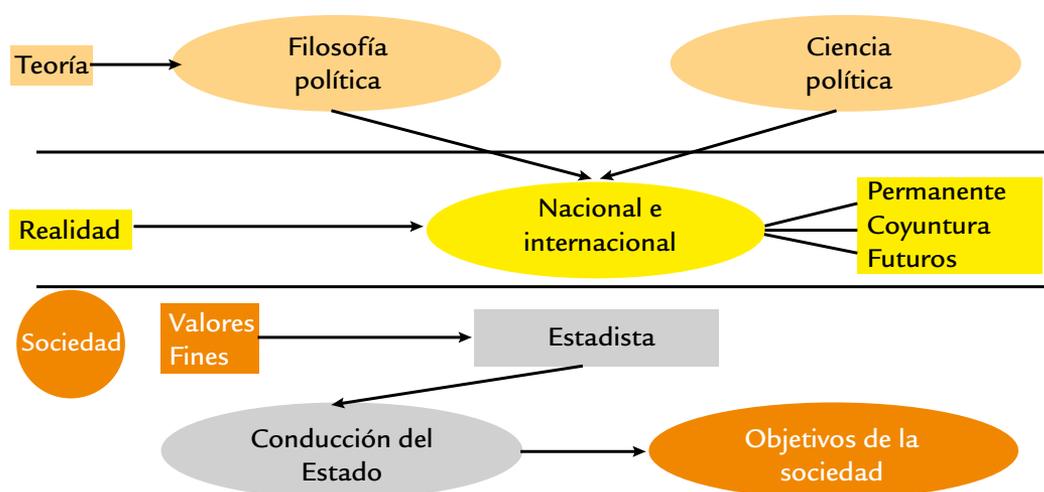
La doctrina es, por consiguiente, la aplicación particular de una teoría universal. Por ejemplo, existe una teoría universal del derecho de la que nacen varias doctrinas: positivistas, iusnaturalistas, etc. Las doctrinas suponen, además, una toma de posición, frente a determinadas realidades políticas o sociales. La seguridad nacional fue calificada como doctrina, en tiempos de la Guerra Fría, porque se consideró que estuvo orientada por una posición ideológica conservadora para enfrentar las revoluciones marxistas.

La definición clásica de doctrina la debemos a Cabanellas. Dice: “Enseñanza para instruir; sabiduría, ciencia, conocimiento; opinión de uno o más autores sobre un punto o materia; teoría sustentada por varias técnicas de una especialidad.” Del mismo modo, en su excelente diccionario militar podemos encontrar las palabras *doctrinar*: “Enseñar, instruir, aleccionar” y *doctrinario*: “Actitud por demás científica, erudita con olvido de las lecciones experimentales” (Cabanellas, 1961, p. 387). Esta última acepción nos recuerda a tantos oficiales librescos y memoristas, incapaces de conducir en el terreno con acierto una simple unidad táctica.

De acuerdo con la Escuela Superior de Guerra del Brasil, la doctrina se asienta en dos planos distintos: el conocimiento y la realidad. El conocimiento científico, liberado del dogma y el mito, fundamentado en la razón, que abrió los caminos que le han permitido al hombre entender y modelar el mundo natural y entenderse a sí mismo, por una parte, y la realidad sobre la que se aplica, como su complemento.

La doctrina de la seguridad es específica de cada país porque debe adecuarse a las realidades espacio-temporales concretas en las que se desarrolla y aplica; sin embargo, la investigación para construir una doctrina nacional debe nutrirse de los desarrollos existentes en el resto del mundo, con particular atención a los semejantes y a aquellos que, por disponer de recursos abundantes y mucha experiencia, han organizado sistemas de entrenamiento y doctrina complejos, que han difundido los resultados de su investigación. No se trata, en cambio, de adoptar mecánica y acríticamente las doctrinas de otros países, porque se demostrarán inadecuadas y podrán significar un elemento de debilidad.

Gráfico 3
Doctrina de la acción política



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

La doctrina de seguridad

Las teorías y doctrinas de seguridad nacional deben estudiarse desde un enfoque científico, como parte que son de la ciencia política —la ciencia del Estado— que se refiere al “arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”, o según los diccionarios: “El arte de conducir a los Estados” (se entiende que en sus relaciones internas e internacionales).

La seguridad abarca científicamente amplios campos del conocimiento humano. Considerada como parte de la ciencia política, en el ámbito de la conducción del Estado, se relaciona con las expresiones políticas, económicas, psicosociales, tecnológicas, científicas y militares del poder; es la herramienta fundamental de la planificación

estratégica, operativa de los Estados y gobiernos; a la vez que se trata de una construcción adecuada a las condiciones específicas de cada contexto nacional e internacional.

La seguridad de las personas, grupos sociales, naciones y Estados se fundamenta en el logro de objetivos que satisfagan sus necesidades, desde las primarias hasta las más complejas. Desde las particulares hasta las sociales, económicas y políticas. Los Estados organizan política y jurídicamente a una población en determinado territorio. La población se organiza de distintos modos para obtener los recursos que les permitan alimentarse, educarse, atender su salud, un lugar para alojar a su familia y trabajo para obtener los medios para financiar esos bienes y servicios; además se agrupan territorialmente para preservar su seguridad, los servicios básicos y elementos de identidad y reconocimiento. Esas organizaciones se amplían hasta abarcar territorios en los que se organizan políticamente conformando Estados, en los cuales el poder político, interpretando los intereses, necesidades y aspiraciones de las mayorías, definen objetivos, necesarios de alcanzar para satisfacerlos.

Las sociedades nacionales no son homogéneas; por el contrario, son diversas y están fragmentadas en grupos de presión, organizaciones sociales de diverso tipo, clases sociales, etc., y por esta razón sus intereses pueden colidir creando situaciones de conflicto que pueden llegar a enfrentamientos internos de distinta magnitud y gravedad; lo mismo sucede en la organización internacional, donde intereses y aspiraciones de unos Estados pueden enfrentar a intereses opuestos de otros, sean vecinos o distantes, dando lugar a conflictos internacionales que pueden ser limitados y solucionarse con negociaciones y acuerdos, o antagonicos, esto es que afectan a los intereses vitales que pueden implicar el uso de la fuerza en crecientes niveles de intensidad.

Esta realidad, que acompaña a la civilización humana en el transcurso de su presencia en el planeta tierra, hace necesario el estudio científico de la seguridad y una serie de ciencias particulares que le están vinculadas, entre estas, las ciencias militares que, a diferencia de otras que pueden experimentar en laboratorios o en la realidad concreta para explicar los fenómenos, sus causas y efectos, en el campo militar debe apoyarse, especialmente, en la ciencia histórica, para deducir de reiteraciones teorías que permitan el desarrollo de doctrinas. Clausewitz plantea que “los ejemplos históricos aclaran todas las cuestiones y proporcionan, por añadidura, el tipo de prueba más convincente en el terreno empírico del conocimiento. Esto reza en el arte de la guerra más que en cualquier otro [...], sin duda los conocimientos que constituyen la base del arte de la guerra pertenecen a las ciencias empíricas [...] sólo partiendo de la experiencia podemos llegar a conocer la esencia de esa naturaleza. Un ejemplo histórico nos permite distinguir cuatro puntos de vista: puede ser usado como explicación de una idea, puede servir como aplicación de una idea, comprobar la mera posibilidad de un fenómeno o efecto o deducir una teoría que encuentra su prueba en ese testimonio” (1999, p. 165). Un ejemplo clarificador: los principios de la guerra se deducen de la reiteración exitosa de ciertas prácticas en enfrentamientos armados sucedidos en miles de años.

Pero, las teorías que son de carácter general deben aplicarse a realidades concretas. Mao Tse-Tung aseguraba que las leyes generales y las revolucionarias son, en varios aspectos, distintas y, del mismo modo, las de cada país. De esa manera, planteaba que “las leyes de la guerra que rigen la dirección de la guerra cambian en función de las condiciones de la guerra, en función del tiempo, del lugar y del carácter de la guerra [...] no pueden trasladarse mecánicamente de una guerra a otra” (Tse-Tung, 1967, p. 195).

Y Lenin afirmaba: “Aplicada a la guerra, la regla principal de la dialéctica [...] nos enseña que la guerra no es más que la continuación de la política por otros medios, por lo tanto, la violencia armada no es sino el último recurso para cortar el nudo de los conflictos insolubles [...] La táctica y estrategia cuentan con reglas que dependen de la estructura de la sociedad, de los recursos, de la capacidad de producción, de su genio tecnológico. Ninguna guerra de cierta envergadura puede desarrollarse actualmente con éxito si esos decisivos factores son subestimados o incorrectamente apreciados” (Lenin, 1973, p. 17).

Concluyendo, las áreas del conocimiento vinculadas a la seguridad se refieren a la defensa, estrategia, táctica, logística, inteligencia, tecnología, entre otras; están íntimamente relacionadas con la política, geopolítica y geoestrategia; y, se sirven de los conocimientos de la sociología, psicología, sociología, el derecho, la economía, la administración, etc. A la seguridad se la puede definir como una disciplina derivada de la ciencia política, que se conforma de un conjunto de conocimientos coherentes, expresados en leyes, principios, doctrinas, métodos y técnicas, resultantes del análisis sistemático de la historia y la sociedad, que se ocupa de áreas como la naturaleza del conflicto, la función de la violencia, la preparación y empleo del poder, incluida la expresión militar, en la paz, la crisis o la guerra.

La doctrina de seguridad es, por lo tanto, normativa, dinámica, no dogmática y sistémica; se fundamenta en los intereses nacionales, orienta a la estrategia nacional y se caracteriza, además, por ser: democrática, no partidaria, subordinada al poder político y humanística.

Una sólida doctrina de seguridad y defensa es más importante en esta época cuando los Estados enfrentan escenarios de seguridad muchos más complejos, en un mundo amenazado por guerras tribales, luchas culturales, descomposición de Estados, brutal acoso del crimen organizado y grandes desastres naturales.

En estos momentos, las fronteras se han transparentando y el Estado nacional no cuenta con la capacidad de resolver aisladamente amenazas de carácter global, que deben enfrentarse cooperativamente, en los ámbitos regional, hemisférico y mundial, tanto para combatir crímenes horrendos como el genocidio, la limpieza étnica y otros de lesa humanidad, como para proteger a la población de riesgos originados por la naturaleza. Estas circunstancias obligan a la formación de mandos militares en aspectos mucho más amplios y complejos.

Cuando la doctrina se refiere a la acción política, entra en el ámbito de la dirección del Estado. La doctrina política se apoya en la filosofía política y en la ciencia política (teoría) para deducir los principios generales, y sobre la base de un análisis objetivo del contexto nacional e internacional, establecer guías para la acción de los estadistas. El conductor político aplica la doctrina en el ejercicio de la autoridad y, en casos sobresalientes, la eficiente conducción del Estado eleva al político a la categoría de estadista.

Las Fuerzas Armadas son un instrumento de la política (el de última instancia), para el logro de los fines de la sociedad. Su función principal es la de apoyar la consecución de los objetivos políticos, mediante la amenaza o la aplicación violenta del poder, a fin de prevenir, disuadir o reprimir amenazas que pretendan impedir el logro o el mantenimiento de los objetivos esenciales de la nación. Es un órgano especializado de la estructura del Estado al que le corresponde cumplir algunas de sus funciones, en el área de la seguridad, ejerciendo el monopolio de la fuerza del Estado, y en el desarrollo apoyando directa e indirectamente al fortalecimiento del poder nacional.

La doctrina de acción política, en el campo de la seguridad, debe contener:

- Conceptos: definiciones útiles;
- Normas: regulaciones de conducta;
- Métodos: el empleo de los medios para los mejores resultados; por ejemplo, el método de la planificación;
- Procesos: las secuencias en la aplicación del método; y,
- Valores: propios de la cultura nacional.

La doctrina de la defensa

La política de defensa nacional deriva de la política de seguridad nacional. En ella se establecen los objetivos estratégicos, las estrategias y las capacidades necesarias para alcanzarlos. En el campo de la defensa militar, el ministro de Defensa señala los objetivos que satisfacen los intereses nacionales de seguridad en su vertiente militar y las guías de planeamiento orientadas a las capacidades y a la identificación de riesgos (USA, 2003). Todos estos aspectos se recogen en libros blancos, como el del Ministerio de Defensa del Ecuador, cuya última publicación data del año 2018.

La estrategia no aspira a la supremacía en todas las capacidades militares posibles, sino en las fundamentales relacionadas con la inteligencia, la proyección, la protección, denegación de santuarios, actuaciones en red (*networkcentric operations*), conflictos irregulares y el refuerzo de sus aliados. En función de lo anterior se establecen los atributos tales como la naturaleza, estructura, despliegue y actitud de la fuerza (*posture*). De estos últimos se determinan los estándares para el planeamiento de la fuerza en función de donde se vayan a emplear; por ejemplo, si van a participar en la seguridad territorial (*homeland security*), lugar en el que se desplegarán permanentemente, si deben contener

o prevalecer en los enfrentamientos y la recomendación de participar en operaciones de contingencia menores (Arteaga y Fojón, 2007).

Según consta en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Brasil*: “La estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Esta motiva a aquella. Aquella suministra un escudo para esta. Cada una refuerza las razones de la otra [...] Defendido, Brasil tendrá cómo decir no, cuando tuviere que decir no. Tendrá capacidad para construir su propio modelo de desarrollo” (Brasil, Libro Blanco de la Defensa, 2012).

En el documento *Estrategia Nacional de Defensa* se la considera el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia, por el otro. Trata de cuestiones políticas e institucionales decisivas para la defensa del país, como los objetivos de su gran estrategia y los medios para hacer que la nación participe de la defensa. Aborda, también, problemas propiamente militares, derivados de la influencia de esa estrategia en la orientación y en las prácticas operacionales de las tres Fuerzas. “La Estrategia Nacional de Defensa será complementada por planes para la paz y para la guerra, concebidos para hacer frente a diferentes hipótesis de empleo” (Brasil, Estrategia Nacional de Defensa, 2008).

La doctrina de la acción militar

Un sistema de doctrina militar puede ser definido como el conjunto de principios, reglas, instituciones, valores, normas y procedimientos racionalmente enlazados entre sí, que contribuyen a la obtención de los objetivos nacionales de seguridad y defensa.

La doctrina de la acción militar se refiere al conjunto de conceptos básicos; principios generales, procesos, reglas, instituciones, valores y normas de comportamiento, racionalmente enlazados, que sistematizan y coordinan las actividades de las FF. AA. de una nación. Por tanto, se puede afirmar que la doctrina militar es una forma de teoría aplicada; constituye un vínculo espiritual e intelectual en las Fuerzas Armadas; orienta a los mandos en la conducción estratégica, operativa y táctica, en tanto que proporciona los procedimientos para el empleo de los medios de acción disponibles.

La doctrina militar, contenida en la de seguridad nacional, aporta con las bases para organizar, preparar y emplear a las FF. AA. La formulación de la doctrina militar se sustenta en el trabajo intelectual de los científicos e investigadores civiles y militares, en las experiencias propias y ajenas. Debe ser objetiva, adecuada a las realidades de la época, acorde con las capacidades del poder nacional y servir como guía para enfrentar las hipótesis de enfrentamiento. Al respecto, los esposos Toffler advierten sobre “el notable paralelismo entre la naciente economía del futuro y la naturaleza rápidamente mutable de la propia guerra [...] A lo largo de la historia, el modo en que los varones y las mujeres hacen la guerra, ha constituido un reflejo del modo en que trabajan” (Toffler, 1994, p. 55). La doctrina militar es nacional, no puede ser importada ni improvisada; debe

responder a la realidad nacional y orientarse a la consecución de los fines determinados por la política. Los diversos autores coinciden que la doctrina militar se fundamenta en factores permanentes, como la historia militar, el medio geográfico y la ciencia de la guerra; en factores coyunturales, como la economía, los recursos humanos; el progreso en el arte de la guerra, la política nacional, los objetivos por ella trazados y el o los adversarios.

La doctrina militar abarca distintos campos:

- El sociológico, con preponderancia en los valores morales de los militares;
- El político, referido a la naturaleza del conflicto, objetivos, lineamientos, conducción, actitudes, mando y alianzas, y
- El organizativo, con el sistema de mando y las Fuerzas, la estructura de las grandes unidades y la articulación de las Fuerzas Armadas.

La unidad de doctrina

Cuando Dios quiso castigar a los hombres por su osadía al pretender construir la Torre de Babel que les permitiría alcanzar el cielo, solamente los incomunicó, multiplicando los lenguajes. Así sería imposible que alcancen sus objetivos temerarios. Del mismo modo, cuando las Fuerzas Armadas carecen de unidad de doctrina y no han desarrollado una doctrina conjunta, hablan idiomas distintos, están incapacitados para entenderse, no pueden operar juntos ni alcanzar sus objetivos. Esta fue la situación de las Fuerzas Armadas del Ecuador hasta 1981 y no deberá a repetirse nunca más, porque afecta al pueblo, cuyos intereses vitales defienden y que es a la larga el que paga las consecuencias.

El mariscal Foch, héroe francés de la Primera Guerra Mundial, conceptuó a la unidad de doctrina como “una misma manera de ver, un mismo modo de obrar. Aplicación flexible e inteligente de las normas doctrinales establecidas”. Según este afamado militar, la unidad de doctrina permite la colaboración intelectual entre niveles y fuerzas, la unidad de acción estratégica, operativa y táctica, así como la mejor explotación de los medios de acción disponibles. Del mismo modo, nos alerta que no se logra unidad de doctrina cuando hay una mala interpretación de los principios, falta de adaptación de los medios a los fines, inadecuación a los avances tecnológicos y falta de adecuación a la realidad y carácter nacional.

La definición de Cabanellas es coincidente. Dice que unidad de doctrina es la “uniformidad del pensamiento conductor de una campaña y del empleo táctico de la fuerza que se concreta en los reglamentos tácticos, renovados de acuerdo con las incursiones bélicas y adaptados a las circunstancias de las órdenes de mando (Cabanellas, 1961, p. 783)”.

Sobre la adecuación de la doctrina militar a los cambios que experimenta la sociedad, vale referirse una vez más a la cita anterior de la obra de los esposos Toffler cuando destacan que “a lo largo de la historia, el modo en que los varones y las mujeres hacen la guerra ha constituido un reflejo del modo en que trabajan”. Por supuesto, existe una relación directa entre las tecnologías que fundamentan la construcción y empleo de las herramientas con el de las armas. En la era de la Revolución Agrícola, “el ejército, como la propia economía, vivían de lo que daba la tierra; [...] del mismo modo que la producción en serie era el principio nuclear de la economía industrial, la destrucción masiva se convirtió en el principio nuclear de la actividad bélica de la era industrial. [...] El otro principio industrial clave —la estandarización— fue así mismo aplicado pronto no sólo a las propias armas, sino también al adiestramiento, la organización y la doctrina militares” (Toffler, 1994, p. 65).

- Como en todas las materias, los contenidos de la doctrina conjunta abarcan:
- Conceptos: definiciones exactas;
- Normas: el deber ser, las conductas;
- Métodos: cómo aplicar las prácticas; y,
- Procesos: secuencia de aplicación del método (cadena organizada de acciones).

Referencias

- Arteaga, M., y Fojón, L. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bunje, M. (1994). *La ciencia, su método y filosofía*. Penguin Books.
- Cabanellas, G. (1961). *Diccionario militar*. Bibliográfica Omeba.
- Clausewitz, K. (1999). *De la guerra*. Ed. IDEA.
- Dieterich, H. (2007). *Socialismo del siglo XXI*. Talleres NINA.
- Fair, H. (2015). Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico. *Estudios Políticos*, 46, pp. 153-178. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16433765009>
- Follari, R. (2003). Sobre la existencia de paradigmas en las ciencias sociales. *Nueva Sociedad*, n.º 187.
- Gómez, A. (1997) T. S. *Kuhn y las ciencias sociales*. UNED.
- González, A. (2003) Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales. *Islas*, 45 (138), pp. 125-135; octubre-diciembre.
- Grecia, G. (2018). Epistemología feminista: definición, autoras y principios fundamentales. <https://psicologiymente.com/social/epistemologia-feminista>
- Gutiérrez, A. (2003). *Curso de problemas filosóficos*. Ed. Don Bosco.

- Gramsci, A. (2012). *La política y el Estado moderno*. Ed. Sol 90.
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Kropp, G. (1961). *Teoría del conocimiento*. Uteha.
- Lenin, V. (1973). *El Estado y la revolución*. Ed. Grijalbo.
- Lyotard, J. (1991). *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Ed. Cátedra S. A.
- Martínez, A., y Ríos, F. (2006). Los conceptos de conocimiento, epistemología y paradigma, como base diferencial en la orientación metodológica del trabajo de grado. www.moebio.uchile.cl/25/martinez.htm
- Martínez, R. (2011). Revisión de paradigmas de las Ciencias Sociales Los métodos para la investigación de las transformaciones de las sociedades, *Revista Chasqui*, Quito, Error! Referencia de hipervínculo no válida. MARTÍNEZ, G. V. (2013) Manual multimedia para el desarrollo de trabajos de investigación. Una visión desde la epistemología dialéctico crítica. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle>
- Martínez, S., Hernández, N., y Carpio, P. (2017). Teoría del conocimiento e investigación: reflexiones sobre sus fundamentos filosóficos. *Revista Científica de Investigación de la Universidad Nacional de Educación*.
- Packer, M. (2010). La investigación hermenéutica en el estudio de la conducta humana. *Berkeley American Psychologist*, vol. 40, n.º 10. Universidad del Valle.
- Payer, M. (2019). *Teoría del constructivismo social de Lev Vygotsky en comparación con la teoría de Jean Piaget*. Universidad Autónoma de México.
- Ramírez, A. (2017). La teoría del conocimiento en investigación científica: una visión actual. *Anales de la Facultad de Medicina*, vol. 70, n.º 3, pp. 217-224.
- Romo, L. (2007). *Filosofía de la ciencia*. Ed. Casa de la Cultura.
- Sagasti, F. (2002). *Claves para el siglo XXI*. Ed. Crítica.
- Schuster, F. (1986). Paradigmas y programas de investigación en Ciencias Sociales. *Revista de Filosofía y Teoría Política* (26-27), pp. 185-187. Actas del V Congreso Nacional de Filosofía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Toffler, A. y H. (1994). *Las guerras del futuro*. Plaza & Janes.
- Tse-Tung, M. (1967). *Selección de escritos militares*. Ed. Lenguas Extranjeras.
- Vaca, D. (1992). *Problemas filosóficos*. Colección de ensayos didácticos sobre filosofía y ciencias.

CAPÍTULO 2

El Estado

1. Formación histórica del Estado

Organizaciones prepolíticas

Jared Diamond, en su obra *Armas, gérmenes y acero*, explica el desenvolvimiento histórico como una sucesión de acontecimientos que, encadenados por relaciones de causa y efecto, han derivado en la creación de imperios, sumisión de naciones, colonización de continentes y guerras genocidas. De manera sugerente se cuestiona: “¿Por qué la riqueza y el poder se distribuyeron como lo están ahora y no de otra manera? ¿Por qué los indígenas americanos y africanos y los aborígenes australianos no fueron los que diezmaron, sometieron y exterminaron a los europeos y los asiáticos? ¿Por qué fueron los europeos y no los africanos, o los indígenas americanos, quienes terminaron poseyendo armas de fuego, los gérmenes más terribles y el acero?” Para concluir en que “las raíces de la desigualdad se remontan a la prehistoria” (Diamond, 2010, p. 27).

Imaginemos al hombre del primitivo abrumado por la necesidad de asegurar su supervivencia, amenazado por otras especies de predadores más fuertes y agresivos, atribulado por catástrofes naturales, compitiendo por la escasa comida con otros animales, y podremos comprender mejor el significado de la seguridad como un bien público. Para enfrentar tantas amenazas los primeros homo sapiens tuvieron que organizarse. Las hordas del paleolítico fueron agrupaciones de seres humanos que tenían que cooperar para enfrentar los riesgos de la supervivencia.

Las teorías de la evolución de Charles Darwin nos permiten comprender cómo, de tantas especies que poblaban la tierra, fue la humana la que pudo superarse y llegar a dominar el planeta. Gracias a un desarrollo superior de su cerebro pudo derrotar el frío, dominar el fuego y ahuyentar a las fieras. Peter Watson asegura que fue “el control del fuego por el hombre lo que le ayudó a transformarse de presa de los grandes felinos en predador: el fuego le ofrecía la protección de la que carecía [...] Además, la necesidad de mantener el fuego encendido en forma constante pudo haber promovido posteriormente la organización social” (Watson, 2009, p. 86).

A partir de los 12 000 años a. C. el clima se volvió más benigno y facilitó el progreso de la aventura humana. “Este calentamiento y estabilización marcaron la transición entre los dos grandes períodos de la historia terrestre, el Pleistoceno y el Holoceno, y fueron, de hecho, el gran desencadenante de la historia que hizo posible nuestro mundo” (*Ibid.*).

De a poco el hombre descubrió cómo cultivar las plantas y domesticar los animales. La siembra de cereales, el mantenimiento de las plantas y el cuidado de las cosechas le obligaron a volverse sedentario. Así se produjo la mayor revolución productiva de la

historia y se puso las bases sobre las que se desarrollaría la civilización humana. Para Watson, “la domesticación de las plantas y los animales, es decir, la invención de la agricultura, es claramente la idea más grandiosa de la historia, pues fue ella la que produjo la transformación más profunda que ha experimentado nuestro modo de vida” (*Ibid.*).

El cambio de forma de vida de los pueblos sedentarios no significó necesariamente un mejoramiento de su calidad de vida. Yuval Harari califica a la Revolución Agrícola como “el mayor fraude de la historia”. Argumenta que no ofrecía mejoras a las personas en cuanto individuos, pero que “cultivar trigo proporcionaba mucha más comida por unidad de territorio, y por ello permitió al homo sapiens multiplicarse exponencialmente” (Harari, 2015, p. 98).

La creación de las incipientes ciudades, la ampliación de los campos cultivados, el incremento de los animales de pastoreo, la producción de excedentes comerciables convertidos en mercancías, la construcción de embarcaciones para transportarlas por ríos y por mares plantearon demandas de seguridad, especialmente porque otros pueblos amenazaban con apropiarse por la fuerza de sus riquezas o devastarlas. Lo mismo sucedió en el ámbito interno. “El hombre neolítico necesitaba viviendas para familias más grandes y con mayor espacio de almacenamiento, y es posible que sus necesidades de defensa también hubieran aumentado (con el sedentarismo el número de posesiones materiales se incrementa y hay más que envidiar y robar)” (*Ibid.*, p. 99).

Al contar las civilizaciones agrícolas con excedentes alimentarios, estas pudieron sustentar a artesanos, escribas, inventores, militares y políticos. A partir de ese momento cambió la historia. Las hordas nómadas de cazadores-recolectores habían sido relativamente igualitarias. “Con el nacimiento de las poblaciones densas, sedentarias y productoras de alimentos llegó el surgimiento de los jefes, reyes y burócratas. Aquellas burocracias fueron fundamentales, no sólo para gobernar dominios extensos y muy poblados, sino también para mantener ejércitos permanentes, enviar flotas de exploración y organizar guerras de conquista” (Diamond, 2010, p. 35).

Asegura Federico Engels que “para realizar el mayor progreso que conoce la naturaleza se precisaba [...] reemplazar la creencia del poder defensivo del hombre aislado por la unión de fuerzas y la acción común de la horda [...] grupos esencialmente nómadas, dedicados a la cacería y a la recolección de frutas y raíces”. La evolución de la organización familiar da lugar al nacimiento de la gens: “un grupo cerrado de parientes consanguíneos por línea femenina que no pueden casarse unos con otros” y que generan instituciones de orden religioso y social que las diferencian de otras de la tribu. En esta organización la descendencia se establece por la línea materna, por lo que es eminentemente matriarcal.

La unión voluntaria u obligada de varios clanes (gens, ayllus, etc.) da lugar a la tribu, que ya dispone de un territorio, un dialecto e ideas religiosas comunes y está gobernada por un consejo, en el que participan con iguales derechos todas las gens (Engels, 1977, p. 35).

La Revolución Agrícola modificó de manera sustancial la vida de los seres humanos. La sociedad se volvió más compleja, fue necesaria una división social del trabajo diversificada; los excedentes producidos pasaron a control de personas, familias o castas que incrementaron su poder y con ello los conflictos internos se agudizaron, mientras que las rivalidades con otros pueblos produjeron conflictos y luchas por mantener o modificar las relaciones de poder que se habían creado.

Estados esclavistas

Las primeras civilizaciones de la historia se desarrollaron en Mesopotamia, Egipto, India y China hace unos 5 mil años. Se las denomina civilizaciones fluviales porque se desarrollaron a la orilla de grandes ríos: Tigris y Éufrates en Mesopotamia; Nilo en Egipto; Indo en la India y el río Amarillo en China.

Una vez dominada la agricultura, ganadería y pesca, comenzaron los hombres primitivos a dominar la técnica de fundición de los metales, con lo que pudieron dotarse de mejores herramientas y armamentos. Primero fue el cobre que, enriquecido con 10 % de estaño, puso a su disposición un metal de mejores características. Cerca del 3800 a. C. la fundición del cobre estaba comparativamente generalizada en el mundo antiguo. “La pura dureza del bronce hizo que los filos de los puñales empezaran a ser tan importantes como sus puntas, y ello impulsó el desarrollo de las espadas. Más aún, este adelanto coincidió con la domesticación del caballo en las estepas europeas y con la aparición de la rueda en Sumeria” (Watson, 2009, p. 111). Según Watson, con estos adelantos la guerra experimentó una transformación comparable solamente con la que produjo el empleo de la pólvora.

En esta etapa del desarrollo, el poder se fundamentó en la propiedad de la tierra cultivable y en la capacidad de generar excedentes para comercializarlos. Para ello se necesitó incrementar el número de trabajadores agrícolas y la forma más expedita fue la de emplear esclavos. Con anterioridad, generalmente los vencedores de las guerras no tomaban prisioneros, sino que asesinaban a los derrotados; a partir de entonces, se los capturó para hacerles trabajar en la agricultura y después en otros quehaceres considerados de baja calidad.

La forma de gobierno de los Estados esclavistas orientales fue la monarquía teocrática, en las que el poder se justifica con argumentos religiosos. El monarca gozaba de potestades omnímodas que se proclamaba tenían origen divino. El faraón era un dios terrenal, en tanto que del control ideológico del pueblo se encargaba una casta de sacerdotes.

De una manera lenta, pero sostenida, se hicieron presentes, durante los hechos relatados, dos fenómenos que acompañarán a la especie humana hasta la actualidad: la apropiación y acumulación de la riqueza en determinadas clases sociales minoritarias, a costa de la pobreza de la mayor parte de la población, junto con la concentración social y territorial del poder resultante de procesos de conquista y colonización.

La concentración y acumulación geográficas permitieron la aparición de ciudades-Estado y ciudades imperiales hacia las cuales fluían las riquezas generadas en los

territorios colonizados, y desde las cuales emanaron las órdenes que facilitaban el funcionamiento de los imperios. Los territorios comenzaron entonces a estructurarse de acuerdo con los sistemas de ejercicio del poder y dominación, así como de la resistencia de los oprimidos.

Entre las principales ciudades-Estado destacaron las organizadas en los territorios de la actual Grecia. Durante el primer milenio a. C., Atenas creció en importancia y poder para convertirse en una de las principales de la Grecia clásica. Aproximadamente entre los años 500 a. C. y 323 d. C. fue uno de los mayores centros culturales e intelectuales del mundo. Allí inició la secularización del sistema político, la emisión de leyes y el nacimiento de una nueva clase de soldados profesionales: los hoplitas. La política como ciencia se originó también en Atenas, donde se aplicó por primera vez la democracia como un régimen político revolucionario que reflejaba la estructura social y económica vigente, en la que no tenían cabida en términos de igualdad las mujeres, los extranjeros y los esclavos.

En Roma, el Estado-ciudad evolucionó a sistemas monárquicos y republicanos. Con el tiempo, terminó convertido en un imperio esclavista que dominó toda la cuenca del Mediterráneo. Fueron los romanos los primeros en formular una visión abstracta del Estado. A ellos se debe el desarrollo de la teoría sobre la personalidad jurídica del Estado y la soberanía como poder creador del derecho. Polibio (200 a. C.-118 a. C.) reconocía al Estado como un artificio resultante de la transacción de fuerzas antagónicas, mientras que Cicerón (106 a. C.-43 a. C.) lo concebía como una persona jurídica (“res-pública”), cosa del pueblo. Del mismo modo que los filósofos griegos, los romanos defendieron la esclavitud como una institución fundamental para la existencia del Estado.

Todas las guerras, no importa cual haya sido su justificación oficial, han sido motivadas por intereses y rivalidades económicas. En el caso de los primeros Estados, los principales conflictos externos se derivaron del control de territorios (en particular los ricos en materiales preciosos), líneas de comunicaciones marítimas y terrestres. Las luchas hegemónicas materializaron las primeras contiendas bipolares: Atenas frente a Esparta; Atenas frente a Asiria; Roma frente a Cartago. A su vez, al interior de los Estados las luchas por el poder se escenificaron entre familias, castas y clases sociales que buscaban imponer sus visiones políticas e intereses económicos; del mismo modo que entre amos y esclavos o entre colonizadores y colonizados.

Estados feudales

Cuando se desintegró el Imperio romano se formaron las instituciones feudales de la servidumbre y el vasallaje. El poder político derivaba de la posesión de la tierra y explotación del trabajo de la población. Se distinguen tres períodos en el período feudal: a) nacimiento de la sociedad y Estado feudales, con predominio de teorías teocráticas que expresaban la pretensión de los papas al dominio mundial; b) formación de las monarquías representativas de castas y desarrollo de las repúblicas urbanas (XIV-XVI), cuando se fortalece el poder de los monarcas y los escritores políticos plantean teorías

que expresan la voluntad de liberarse de la tutela de la iglesia; y c) creación de algunos Estados centralizados (Pokrovsky, 1966, p. 96).

Durante la primera etapa, la Iglesia formuló la teoría de “las dos espadas”. Jesucristo las habría entregado al Papa, quien traspasaba una de ellas al soberano secular, concediéndole el poder de gobernar. “En la teoría referente a las llaves, recibidas por el apóstol Pedro, y con las que este cierra y abre el cielo, se expresan las pretensiones papales al derecho de deponer a los emperadores, por cuanto los papas se consideraban, al principio, como sucesores de ese apóstol” (*Ibid.*).

En el campo militar, según Watson, la introducción en Europa del estribo inventado en China modificó sustancialmente la relación entre la caballería y la infantería que había sido el arma preponderante en la cultura greco romana. Para que los caballeros pudiesen comprar sus equipos, que eran muy caros, se les entregó propiedades que les permitan financiar sus obligaciones militares. “En este sistema el rey era poco más que el primero entre iguales” (ya que) “el feudalismo aparece como un reflejo de la debilidad de la monarquía” (Watson, 2009, p. 541).

A partir del siglo XII, el título de caballero correspondía a la nobleza y era de carácter hereditario. La caballería contaba con sus propios valores y privilegios; en el siglo XIII adquirió un espíritu cortesano. El siglo XIV se caracterizó por constantes conflictos políticos y sociales; a mediados de este también se inició una guerra entre Francia e Inglaterra que, con intermitencias, duró cien años; el fin de esta guerra marcó también el fin de la Edad Media.

Uno de los conflictos más graves de esos tiempos tuvo justificaciones religiosas. Las herejías comenzaron a hacer presencia en las ciudades y se extendieron luego hacia la población rural. “Así, por ejemplo, en el norte de Italia estalló una rebelión campesina (1302-1307), encabezada por el ‘hereje’ Fra Dolcino, sucesor del artesano Segarelli, que había fundado la secta ‘hermanos apostólicos’ en Parma (alrededor del año 1260)” (Pokrovsky, 1966, p. 101).

Para combatir a las herejías, la Iglesia necesitaba de los gobernantes seculares. En tal virtud, Santo Tomás de Aquino (1224-1274), representante de la escolástica, predicaba que el Estado tiene fines terrenales y supraterrrenales, y que su fin es la educación de los hombres para vivir virtuosamente y poder unirse, al término de sus vidas, a Dios. El sacerdote predicaba que era función principal del Estado poner fin a las herejías.

La captura de Constantinopla por el Imperio otomano había cerrado las rutas de comercio con el lejano Oriente. Las Cruzadas, expediciones militares y religiosas, llevadas a efecto por los reinos cristianos de Europa para reconquistar la Tierra Santa (1096-1270), permitieron poner fin a la dominación del Islam en las rutas comerciales del Mediterráneo. Resurgió así el comercio marítimo, renacieron las industrias artesanales, florecieron las ciudades como centros de intercambio y producción, retornó el uso del dinero, apareció la banca y adelantaron las artes y la ciencia. El período de mayor

progreso se produjo entre los siglos XIV y XV, surgió en varias ciudades italianas y fue conocido como El Renacimiento.

En gran medida China aportó al desarrollo europeo de la época con sus invenciones: la brújula magnética posibilitó las empresas de descubrimiento y conquista, la pólvora contribuyó al derrocamiento del orden feudal, mientras que la imprenta facilitó una ilimitada posibilidad de difundir el conocimiento.

El Renacimiento es considerado también como el origen del capitalismo en su fase comercial. “Según Peter Burke, había en la ciudad de Florencia, de 90 000 habitantes: doscientos talleres que fabricaban telas, ochenta y cuatro dedicados a la talla de madera y la ebanistería, ochenta y tres a la seda, setenta y dos a la orfebrería y cincuenta y cuatro a los trabajos de cantera” (Citado por Watson, 2009, p. 617). Además, se desarrolló una economía monetaria, el crédito, la inversión y el concepto de utilidad.

Al desarrollo económico acompañó el político: Maquiavelo (1469-1527), el más destacado tratadista de la época, fue partidario de la secularización del Estado; de la existencia de un gobierno nacional centralizado, al cual debía subordinarse la religión. El interés del Estado debía primar sobre los intereses de los particulares. Fue de su interés explicar la política y la sociedad desde bases de investigación científica. Por su enfoque de la política como ejercicio del poder, se le considera el primer político realista de la historia.

En los mismos años, Tomás Moro (1473-1535) describió al Estado como la organización creada por los grupos económicamente fuertes para explotar a los desposeídos y servir a sus conveniencias personales. Propuso en respuesta su *Utopía*. Describió una isla poblada por una sociedad que se organizaba sobre los valores políticos y sociales del cristianismo y la Grecia clásica. Los pobladores de aquella isla vivían en relación pacífica, los bienes eran de propiedad común y sus autoridades elegidas por el voto popular.

En aquella época, una grave crisis moral de la Iglesia católica provocó la reacción de Martín Lutero (1483-1546), quien propuso una reforma radical para corregir los vicios de la jerarquía eclesiástica, acostumbrada a una vida fastuosa que ostentaba insólitas riquezas, poseía grandes propiedades rurales, explotaba el trabajo de los campesinos, subastaba los cargos eclesiásticos y vendía indulgencias. Posteriormente surgieron el calvinismo y anglicanismo, con lo cual se agravó el cisma religioso. La Iglesia católica se vio obligada a convocar un concilio (de Trento) en 1545, para defender su doctrina y en procura de recuperar el prestigio perdido. El corolario de esta división de la Iglesia fue una feroz guerra entre católicos y protestantes que se estima que exterminó a un tercio de la población de Europa central.

Además de las contradicciones de la servidumbre frente a la clase feudal y la Iglesia, en esta época se presentaron guerras incesantes entre los propios señores feudales por los dos recursos que, en ese modo de producción, conferían poder: la posesión de la tierra laborable y los campesinos a ellas adheridos. También la Iglesia tuvo que enfrentar la hostilidad de sectas religiosas calificadas como heréticas, y después con las religiones cristianas protestantes: luteranismo, calvinismo y anglicanismo.

El Estado nacional

El empleo de armas de fuego modificó el panorama político y bélico. La aplicación de la pólvora a la industria de los armamentos revolucionó las artes militares. El mosquete, la culebrina y el arcabuz decretaron la desaparición de la caballería acorazada y el castillo, pivotes de la guerra medieval. El desarrollo de la artillería obró a favor de los Estados feudales más poderosos que sometieron a los pequeños señores feudales y los convirtieron en cortesanos. Inició así la presencia de las monarquías nacionales absolutistas.

Europa se había desangrado durante treinta años de luchas religiosas. Según Kissinger, aproximadamente una cuarta parte de la población de Europa central había muerto por efecto de la guerra y fenómenos asociados a ella como enfermedades y hambrunas. Había pues llegado el momento de reconocer la multiplicidad de unidades políticas existentes, procurando que ninguna sea lo suficientemente poderosa como para derrotar a las otras y logrando disminuir los conflictos, a través de un adecuado equilibrio estratégico (Kissinger, 2015, p. 12).

Gracias a la firma de los Tratados de Westfalia, acordados en Osnabrück y Münster, el 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, respectivamente, se alcanzó la paz y el diseño de un nuevo orden geopolítico europeo fundamentado en el Estado nacional centralizado como la pieza fundamental de la nueva arquitectura que se fundamentó en dos conceptos: la soberanía nacional y la integridad territorial. Con el Estado nacional nacieron también los ejércitos y las burocracias nacionales.

Un tratadista de la época, Thomas Hobbes (1588-1679), otro de los precursores del realismo político, pensaba que “la pugna en riquezas, placeres, honores u otras formas de poder inclina a la lucha, a la enemistad y a la guerra. Porque el medio que un competidor utiliza para la consecución de sus deseos es matar y sojuzgar, suplantar o repeler al otro” (Hobbes, 1993, pp. 115-116). Para el citado autor, eran tres las causas principales de discordia resultantes de la naturaleza del ser humano que hacían necesaria la existencia del Estado: “Primera, la competencia; segunda, la desconfianza; tercera, la gloria [...] La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para lograr seguridad; la tercera para ganar reputación [...] Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o Estado que se denomina guerra” (*Ibid.*, p. 125).

El gran teórico de la Revolución inglesa y del liberalismo, John Locke (1632-1704), explicó el nacimiento del Estado como fruto de un contrato social. Sostenía que en el Estado de naturaleza rige una ley moral que consagra la vida, la libertad y la propiedad, pero la falta de una autoridad superior impide garantizar esos derechos para que sean respetados por todos. La sociedad nace de un contrato social en busca de proteger sus derechos naturales. “Habiendo todos los hombres nacido naturalmente libres, iguales e independientes, ninguno puede ser extraído de ese Estado, ni sometido al poder político de otro sin su consentimiento” (García, 1965, p. 180). Para este autor, el Estado natural del hombre no era la guerra sino el uso de la razón; el poder político, a través del

derecho, creaba leyes y establecía penas para la regularización y preservación de la propiedad; utilizaba la fuerza de la comunidad para hacerlas cumplir, pensando siempre en el bien común. Ningún hombre estaba exento de cumplir con las leyes; la voluntad de las mayorías debería ser la ley suprema; la aplicación de las leyes correspondía a jueces independientes e íntegros; el hombre es propietario de su propia persona, por tanto, su trabajo también le pertenece; no es posible establecer impuestos sin el consentimiento del pueblo; ni puede ser obligatoria la imposición sin una representación política; en fin, aportó con los principios fundamentales que rigen aún hoy a las democracias liberales. Por estas convicciones, Locke puede considerarse el primer político idealista.

En una línea de preocupación social, Baruch Spinoza (1634-1677) “pensaba, con optimismo, que la ayuda mutua era ‘tan natural en los hombres como el miedo y el orgullo, por tanto, creía, [que] el propósito de la sociedad es la ampliación de la conciencia humana [...] el hombre sólo podía colmar sus cualidades más elevadas cooperando por un bien mayor y la comunidad es el único medio a través del cual esto es posible”. El fin último del Estado es “no dominar a los hombres ni sujetarlos por el miedo y someterlos a otro, sino, por el contrario, librarlos a todos del miedo para que vivan, en cuanto sea posible, con seguridad. El verdadero fin del Estado es, pues, la libertad” (Watson, 2009, p. 800).

En contra de lo esperado, los Tratados de Westfalia, lejos de disminuir los conflictos, los agravaron. Bajo el modelo de monarca absoluto, Luis XIV enfrentó 34 conflagraciones en sus 53 años de reinado. Una de ellas, la “Guerra de Sucesión Española” (1701-1713), entre Felipe de Borbón con el Archiduque Carlos de Austria, cuyos ecos perduran en el conflicto actual de Cataluña. Posteriormente, se desató la guerra de Sucesión Austríaca (1740-1748), motivada por la muerte del emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, Carlos VI; y, finalmente, la Guerra de los Siete Años (1756-1763), con Gran Bretaña y Prusia enfrentadas a una coalición entre Francia, Austria y sus aliados.

A mediados del siglo XVIII inició la Revolución Industrial, definida como una transformación de la capacidad de producción y acumulación casi ilimitada de la humanidad. Perplejos y entusiastas por los cambios experimentados en la economía nacional británica, los tratadistas destacaron los beneficios del mercado y el comercio. Voltaire (1649-1778) aseguraba que el comercio, al haber enriquecido a los ciudadanos en Inglaterra, había contribuido a hacerlos libres y esa libertad, a su vez, había ampliado el comercio, dando como resultado la grandeza del Estado. Su pensamiento abrió el camino por el que transitó el pensamiento ilustrado francés para escribir su trascendental Enciclopedia.

En vísperas de la revolución de 1789, Rousseau (1712-1778) defendía las teorías de la igualdad de los hombres y de su libertad. Para este autor, al contrario que para Hobbes, el Estado de naturaleza configuraba la vigencia de la plena libertad e igualdad, pero el hombre tuvo que vivir en sociedad a costa de perder esos privilegios. La desigualdad no es un designio de la naturaleza, sino un producto de la relación social. El Estado

se forma debido a la aparición de la propiedad privada y al perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo, constituyéndose en una institución que permite la consolidación de la propiedad y el control de la sociedad por parte de los propietarios. El Estado es una consecuencia de la desigualdad en la posesión de los bienes.

Con un enfoque económico de la política, Adam Smith (1723-1790) explicó el éxito del nuevo sistema, atribuyéndolo a la infalibilidad del mercado y la existencia de una mano invisible que ordenaba los procesos económicos. El Estado no debía asumir otra participación, que no sea la de “facilitar la producción, hacer reinar el orden, hacer respetar la justicia y proteger la libertad”. Con ciertos matices, ese es el centro argumental de la ideología neoliberal, en el siglo XXI.

Pero la realidad exultante para los burgueses era muy diferente de la de los trabajadores: la migración de los campesinos a ciudades sin condiciones higiénicas básicas, las fábricas ambientalmente deplorables, los niños sometidos a trabajos forzados de más de doce horas diarias y, qué decir del trabajo femenino y, peor aún, del que se realizaba en las minas. Ferguson llegó a denunciar que la fábrica deshumanizaba al obrero pues “reduce al ser humano a una simple mano o pie móvil, los hombres se vuelven estrechos de miras y especializados, pierden su noción del bien común [...] conformamos una nación de siervos y no tenemos ciudadanos libres” (*Ibid.*, p. 885).

La segunda mitad del siglo XVIII escenificó también dos grandes revoluciones: la americana de 1776 y la francesa de 1789. En la primera se pusieron en juego los intereses coloniales europeos. Unos apoyaron la independencia de las trece colonias para debilitar al Imperio británico y estos a los independentistas criollos, para controlar directa e indirectamente la América española. La independencia de los Estados norteamericanos abrió una etapa de guerra declarada en contra de las naciones indígenas que fueron sometidas y, en muchos casos, eliminadas.

La Revolución francesa, en cambio, enfrentó a la nobleza y clero, primero de ese país y después de toda Europa, contra la floreciente burguesía. Las monarquías absolutas reaccionaron para poner fin al gobierno revolucionario de Francia. La Convención proclamó la República, condenó a muerte al Rey, estableció el servicio militar general e implantó el terror. La idea de la leva en masa la propuso a la Asamblea Nacional Dubois Crance: “Establezco como axioma que cada ciudadano debe ser un soldado, y cada soldado un ciudadano [...] Necesitamos un servicio militar obligatorio verdaderamente nacional” (Agozino, 1989, p. 88). Con este enfoque, el 23 de agosto de 1793, se decidió la movilización en masa, institución que fue recogida en la Constitución.

Gráfico 4
El imperialismo



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

El siglo XIX fue de cambios en todos los ámbitos de la vida de la humanidad. Un siglo de revoluciones, tanto en la ciencia como en las formas de producción y, por supuesto, en la política. La restauración de las monarquías en el continente europeo, luego de la derrota del imperio napoleónico, provocó oleadas revolucionarias en 1820, 1830 y 1848, alcanzando finalmente que las monarquías absolutas fueran reemplazadas por las llamadas democracias censitarias. Los gobernantes, en algunos casos conocidos como déspotas ilustrados, tuvieron que hacer concesiones y aliarse con la nueva clase dominante, la burguesía, para atenuar las violentas reacciones de los republicanos. En las últimas décadas del siglo XIX y primera del XX (1880-1914, año de inicio de la Primera Guerra Mundial) Europa experimentó la segunda Revolución Industrial (del motor de combustión interna y la electricidad).

El siglo XIX fue también el siglo de las revoluciones burguesas y del auge del imperialismo. En filosofía surgieron la mayor parte de las corrientes de pensamiento contemporáneo. El Romanticismo fue la ideología dominante del período. Se trataba de un movimiento cultural y político originado en Alemania y en el Reino Unido, a finales del siglo XVIII, como una reacción revolucionaria contra el racionalismo de la Ilustración y el clasicismo. Una manera de concebir la naturaleza, la vida y al hombre mismo. Se desarrolló con mayor fuerza en la primera mitad del siglo XIX, en Inglaterra; pasó luego a Alemania y, posteriormente, a los demás países europeos y americanos. El Romanticismo alemán fue el de mayor trascendencia política, pues se consideró la manifestación espiritual (*geist*) del pueblo alemán y puso énfasis en la recuperación del espíritu original y los valores del pueblo germánico.

Antoni Jesús Aguiló Bonet explica la naturaleza del liberalismo como fundamento de la modernidad occidental, convertido en paradigma de los tiempos modernos. Se trata de una forma de pensamiento político, social y económico, fundamentada en la defensa del establecimiento y consolidación de valor de la libertad individual. Para esta visión ideológica el Estado tiene como función simplemente evitar las violaciones de derechos de los individuos, en particular, al de la propiedad privada individual. El liberalismo político clásico defiende que su finalidad primordial es la de salvaguardar el mayor grado de autonomía individual posible, considerando que la libertad e igualdad están dadas por naturaleza, el Estado debe limitarse a garantizar el mantenimiento de la paz y el orden. Se trata pues de un enfoque estatocéntrico, reduccionista y excluyente que desatiende otras relaciones de opresión y dominación presentes en la sociedad (Aguiló, 2009).

El marxismo como acción política centra su visión en la lucha de clases. Este concepto se encuentra ya en el *Manifiesto comunista*, publicado en 1872. Luego de calificar a la clase proletaria como la única revolucionaria, caracteriza a la lucha de clases: “Por su forma, aunque no por su contenido, la lucha del proletariado contra la burguesía es primeramente una lucha nacional. Es natural que el proletariado de cada país debe acabar en primer lugar con su propia burguesía” (Marx y Engels, 1984, p. 77). Marx considera el poder político como el poder organizado de una clase para la opresión de otra y que el Estado burgués, “que no es otra cosa que la forma de organización que los burgueses se dan por necesidad, tanto hacia el exterior como hacia el interior, a fin de garantizar recíprocamente su propiedad y sus intereses [...] es la forma en que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en que se sintetiza toda la sociedad civil de una época” (Bobbio, 2001, p. 141), concibe a la relación social como una guerra permanente con distintos niveles de desarrollo e intensidad. “Al esbozar las fases más generales del desarrollo del proletariado hemos seguido el curso de la guerra civil más o menos oculta que se desarrolla en el seno de la sociedad existente, hasta el momento en que se transforma en una revolución abierta, y el proletariado, derrocando por la violencia a la burguesía, implanta su dominación” (Marx y Engels, 1984, p. 78). Esta concepción convierte a la teoría de la guerra revolucionaria en un instrumento suficiente para explicar holísticamente el desarrollo histórico de la sociedad.

El nacionalismo, por su parte, privilegiaba la diferencia; defendía los principios de libertad, individualismo y democracia. Era la ideología del liberalismo frente al despotismo ilustrado y ponía a la nación como el único referente de identidad. Establecía la relación entre nación y Estado sobre la base del principio de la soberanía. Proclamaba que la nación constituye el único fundamento legítimo para la existencia del Estado. Según el principio de las nacionalidades, cada nación debe formar un Estado cuyas fronteras deben coincidir con las de la nación. Posteriormente, el nacionalismo sirvió de sustento a los ideólogos del fascismo y nacionalsocialismo para sus luchas de expansión. Después de la Segunda Guerra Mundial, el marxismo y el nacionalismo fueron las ideologías dominantes en los procesos de descolonización y la liberación nacional.

Tal fue el caso de los movimientos que dieron lugar a la emancipación de América Latina. Los grandes próceres promovieron la idea de una nación latinoamericana:

Francisco de Miranda, José Miguel Carrera, Bernardo O'Higgins, Simón Bolívar, Antonio José de Sucre, José de San Martín, Mariano Moreno, Manuel Belgrano, José Artigas y Juan Pablo Duarte fueron defensores de la "Patria Grande". La independencia del nexo colonial lamentablemente terminó minimizada a causa de los caudillismos, la imposición de los intereses de las nacientes burguesías locales y manipulaciones de las potencias europeas. Los nuevos Estados, surgidos en ocasiones para satisfacer las aspiraciones de los propios libertadores, dieron lugar a exacerbados nacionalismos y guerras de fronteras que marcaron la geopolítica regional.

En la segunda mitad del siglo XIX los conflictos internacionales se exacerbaron. La guerra austro-prusiana (1866) fue un enfrentamiento militar en el seno de la Confederación Germánica entre el Imperio austríaco y Prusia, por el que esta última, que resultó vencedora, se convirtió en el Estado hegemónico de Alemania.

La guerra de Crimea (1853 y 1856) entre el Imperio ruso contra una alianza del Imperio otomano, Francia, el Reino Unido y el reino de Cerdeña, que logró frenar el agresivo expansionismo de Rusia y logró sostener el equilibrio político entre las potencias europeas; la guerra franco-prusiana (19 de julio de 1870 y el 10 de mayo de 1871) entre Francia y Prusia terminó con la victoria contundente de los alemanes, que abrió los caminos para la creación del Imperio alemán frente a una Francia en decadencia. En fin, la competencia entre las potencias recrudeció a tal punto que el período comprendido entre 1855 y 1914 fue calificado como de paz "armada".

No faltaron tampoco las guerras internas. En España se desataron las Guerras Carlistas a lo largo del siglo, tanto como disputa dinástica como también como choque de ideologías entre la reacción conservadora que luchaban bajo el lema Dios, Patria, Rey, y el liberalismo.

En América se escenificaron las guerras de la independencia con gran influencia de las potencias europeas. En la América hispana, los ingleses financiaron las campañas que condujeron a la victoria de los patriotas; en la América anglosajona sucedió lo contrario, los franceses y españoles apoyaron a los rebeldes. Brasil se independizó sin guerras.

Con el fin de la colonización española se formó una insólita cantidad de Estados que comenzaron guerras por territorios y hegemonías, copiando el modelo europeo; en Norteamérica, en cambio, las colonias se unificaron e iniciaron un proyecto nacional de envergadura. Sin embargo, en 1861-1865 se produjo una guerra sangrienta entre los Estados industrializados del norte y los Estados Confederados de América, integrados por once Estados del sur que proclamaron su independencia. En esta conflagración se emplearon, por primera vez, los ingenios militares, resultantes de los avances técnicos y científicos de la Revolución Industrial.

Llegó así el siglo XX, el más sangriento de la historia. Dos guerras mundiales que modificaron el mapa geopolítico del planeta. Al término de la primera, desaparecieron dos imperios: el Turco y el Austro-Húngaro; surgieron nuevos Estados: Yugoslavia, Checoslovaquia, Finlandia, Letonia, Estonia y Lituania; nació el primer Estado comunista

y Estados Unidos se convirtió en una potencia mundial. En lo social, la guerra costó la vida de 13 millones de personas y un número similar de mutilados y enfermos; cifras parecidas fueron las de las viudas y huérfanos (Rothberg, 1979, pp. 12 y ss.).

La grave crisis económica, la irreconciliable división ideológica entre capitalismo, fascismo y comunismo, además del revanchismo de los derrotados, provocaron una nueva y más sangrienta confrontación. Alemania, secundada especialmente por Italia y Japón, se enfrentó con las potencias capitalistas occidentales, aliadas eventualmente con los soviéticos, para enfrentar al fascismo. En esta conflagración el saldo superó los 60 millones de muertos.

Derrotadas las ideologías nacionalsocialistas y fascistas, surgieron dos grandes potencias con capacidades estratégicas equiparables: Estados Unidos y la Unión Soviética, con distintas visiones ideológicas, ambas con pretensiones de imponerse en la totalidad del mundo. El resultado fue una desbocada carrera armamentista, una abierta guerra de propaganda, el empleo intensivo de operaciones encubiertas y el auspicio de varias guerras localizadas de mediana y baja intensidad. El planeta se convirtió en el escenario de una guerra total entre el capitalismo y el comunismo, con sus distintas variantes.

2. Teorías sobre el Estado

Teorías clásicas

Rodrigo Borja, en su *Enciclopedia de la política*, relata una anécdota que se refiere a la oferta de Federico Bastiat de entregar un premio de un millón de francos a quien proponga una definición sobre Estado, buena, simple e inteligible; esto para ejemplificar la complejidad del asunto y la multiplicidad y diversidad de las existentes. El mismo autor, en su libro clásico de ciencia política, dice que el Estado es: “La sociedad política por excelencia, ordenada jurídicamente, bajo el imperio impersonal de la ley. Es una sociedad política totalizadora, es decir, completa y cerrada en la que el ser humano encuentra cabida para todos los propósitos importantes de la vida, por eso se le considera la nación jurídica y políticamente organizada” (Borja, 1997, p. 284).

Para Kelsen, el Estado es una comunidad creada por un ordenamiento jurídico nacional y en tanto comunidad no se encuentra separada de su propio orden jurídico; es por esta razón que el Estado como persona colectiva no es algo diverso al orden que lo constituye. Considera que los individuos cuyas acciones se atribuyen o imputan al Estado son llamados órganos del Estado. En este contexto, las acciones por las cuales el ordenamiento jurídico es ejecutado de manera más directa, son considerados actos coactivos establecidos como sanciones por el propio ordenamiento. Define al Estado como sujeto de derecho, en términos de persona colectiva, diferenciándolo de otras personas de esta misma naturaleza porque personifica la unidad de la comunidad y orden jurídico nacional. Argumenta que el Estado es unidad social efectiva, del mismo modo que unidad geográfica, de esta realidad deriva el principio de: “un Estado, un territorio”. La concepción de territorio es, ante todo, unidad jurídica; porque este es el ámbito espacial de validez del ordenamiento jurídico. Por esta razón, las medidas coactivas y las sanciones establecidas por ese orden son aplicables únicamente en cada territorio particular. En conclusión, el territorio es un espacio dentro del cual sus órganos están autorizados por el derecho internacional para aplicar sistemas jurídicos nacionales.

En cuanto al pueblo, Kelsen lo caracteriza como los seres humanos que residen en el territorio estatal y se constituyen en una unidad; corresponde a los individuos cuyas conductas se encuentran reguladas y cobijadas por los ámbitos de validez del ordenamiento jurídico nacional. En lo que corresponde a los poderes del Estado, son aquellos aplicables en su territorio. De lo anterior deriva el principio de: “un Estado, un territorio, una población y un poder”, que se expresa en soberanía (Kelsen, 1969).

De acuerdo con Hermann Heller, el Estado es una unidad que actúa en una realidad histórico-social concreta que constituye el reflejo de una idea u ordenación ideal. En su estudio se deben considerar la geografía, el pueblo, la economía, la opinión pública y el

derecho. La actividad estatal deriva de la actividad política de una población regida por sus leyes, de validez en su territorio. Pone énfasis en que las fronteras políticas del Estado no están determinadas por la geografía, sino por su propia acción. El espacio cumple una función de cierre o clausura y como línea de separación.

Diferencia el pueblo de la nación. El primero se convierte en nación, no en razón de raza o comunidad de espíritu, sino cuando surge una conciencia de pertenencia al conjunto que se transforma en voluntad política. Considera que las expresiones de pueblo y nación implican un pluralismo de orientaciones políticas de voluntad, y que pueden existir sectores de la sociedad disidentes, razón por la cual el objeto específico de la política consiste en la organización de voluntades opuestas sobre la base de una comunidad de voluntad (Heller, 1987).

Karl Schmitt, el ideólogo del nacionalsocialismo, fundamenta la creación del Estado en relaciones dicotómicas entre amigo-enemigo que marcan el grado de intensidad de la unión o separación, de la asociación o disociación. Esta diferenciación es la que posibilita identificar lo nudamente político. Lo político responde a un sistema de fuerzas con distintas magnitudes e intensidades generadoras de tensión. Los términos de agrupación y poder constituyente presuponen que la existencia de una unidad supera las categorías de lo meramente social asociativo. La especificidad de la unidad de la agrupación es la que posibilita diferenciarlos de otras asociaciones y agrupaciones. Elemento central de la política es la intensidad de los antagonismos en diferentes ámbitos de la vida humana. En virtud de lo anterior, lo que diferencia al Estado de otras formas de organización es su capacidad de mantener la unidad política y el derecho de declarar a alguien enemigo. En tanto el pueblo unido políticamente esté dispuesto a luchar por su existencia, libertad e independencia, la unidad del pueblo termina siendo unidad de Estado.

Para Shmitt, el Estado es unidad política organizada en lo interno, territorialmente cerrada para sí e independiente para extraños; el sometimiento y la no libertad implican la inexistencia política de un pueblo. La nación es el basamento de todo acontecer político, fuente de toda fuerza que se manifiesta en formas siempre nuevas, que saca de sí nuevas formas, pero que no está subordinado en su existencia política a una formulación definitiva.

En cuanto al ordenamiento internacional, Schmitt considera que el Estado deriva su naturaleza política del pluralismo que genera el mundo de los Estados; la unidad política presupone la posibilidad real del enemigo y con ello de la existencia simultánea de otras unidades políticas; por lo tanto, la presencia de múltiples unidades políticas en un mundo político que debe ser entendido como pluriverso.

Al interior del Estado pueden existir subgrupos de carácter político secundario. La permanencia y conservación de la idea de unidad política se encuentra relativizada por las contradicciones internas y hostilidad que estas generan. En atención a esta realidad, el Estado debe producir, en su territorio la paz, la seguridad y el orden; asegurando la vigencia general del orden jurídico. El Estado, como unidad política, tiene la capacidad

para determinar por sí mismo el “enemigo interior”. Las diferencias entre partidos políticos, clases sociales u otros tipos de grupos pueden alcanzar el “grado extremo de la escala de la política interior” y con ello la confrontación armada entendida como guerra civil (Schmitt, 1982, 1988).

Max Weber analiza las comunidades políticas y establece que, en la época moderna, el concepto de legitimidad permite que solamente los Estados se consideren como los únicos capacitados para el uso legítimo de la coacción física. Esta legitimidad se desarrolla mediante el “ordenamiento jurídico” que requiere para ser respetado, estar respaldado mediante la coacción física.

Para Weber, el Estado “es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse en el momento en que se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya (Weber, 2002, p. 1057).

Según María Celeste Gigli Box, el connotado científico social considera al Estado como un instituto político de actividad continuada; una asociación con un ordenamiento racional que opera en la medida de que logre mantener el monopolio legítimo de la coacción física para resguardar el orden vigente. Es una relación de dominio en la cual los dominados encuentran el fundamento de su obediencia. La dominación se justifica internamente como legítima y externamente por la coacción física que requiere de un cuerpo administrativo y medios materiales (Gigli, 2007; Weber, 2002, pp. 707-711).

Para Weber, la dominación estatal se sustenta en tres principios: a) legitimidad, elemento subjetivo de la población que acepta que la obediencia al orden estatal está justificada; b) autonomía, como el poder de definir sin interferencias su propia agenda de preferencias; y c) la capacidad que implica el poder de ejecutar su agenda y realizar sus preferencias. Para estos fines, el Estado dispone de recursos tangibles e intangibles: los primeros, un conjunto de medios para aplicar la violencia, y los segundos, fundamentados en la legitimidad. Uno y otro caso requieren estar respaldados por medios de poder económico.

Existen tres formas de dominación legítima: 1) dominación legal, en virtud de estatuto. Su tipo más puro es la dominación burocrática. Su idea básica es que cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma; 2) dominación tradicional, en virtud de creencia en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre. Su tipo más puro es el del dominio patriarcal; y 3) dominación carismática, en virtud de devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes sobrenaturales (carisma) “y, en particular: facultades mágicas, revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio” (Weber, 2002, *Ibid.*).

Otros autores se refieren al tema del Estado con énfasis en diversos criterios: Heinrich von Trietschke en la voluntad de poder, “imperium”, resultado de las luchas entre razas,

pueblos y clases; Oswald Spengler lo conjeturaba como un organismo vivo sujeto a las leyes esenciales de la vida y la muerte, dispuesto a reaccionar frente a los ataques y a prevenir los peligros; de igual modo que Rudolf Kjellen, quien sostenía que el Estado es un organismo viviente supraindividual que nace, se desarrolla, caduca y fenece; por tanto, su punto límite, en el propio desarrollo es la fugacidad (citados en Moncayo, 2012, p. 22).

Bob Jessop, a partir del análisis estratégico-relacional, define al Estado como una “abstracción racional” reespecificada de diferentes maneras y con diferentes propósitos. Sostiene que el núcleo del aparato estatal puede ser definido como un conjunto distintivo de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada consiste en definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente vinculantes en una población dada en nombre de su “interés común” o “voluntad general”.

Plantea que existen seis requisitos para orientar una agenda de investigación estratégico- relacional:

1. Por encima, alrededor y debajo del núcleo del Estado se encuentran instituciones y organizaciones, cuya relación con el conjunto de tal núcleo es incierta.
2. La naturaleza de esas instituciones y organizaciones, sus articulaciones para formar la arquitectura general del Estado como conjunto institucional, y sus vínculos diferenciales con la sociedad en general, dependerán de la naturaleza de la formación social y su historia pasada.
3. Aunque el carácter socialmente reconocido de las funciones políticas del Estado es una característica de su definición estándar, las formas en que dicha legitimidad se institucionaliza y se expresa también varían.
4. Aunque la coerción es la sanción final de un Estado, estos tienen otros métodos para asegurar la obediencia.
5. La sociedad, cuyo interés común y voluntad general son administrados por el Estado, no debería ser interpretada como una referencia más empírica que el propio Estado.
6. Cualquiera sea la retórica política que el “interés común” o la “voluntad general” podrían sugerir, esta es siempre “ilusoria” en la medida en que los intentos de definirlos ocurren en un terreno estratégicamente selectivo e implican la articulación diferencial y la agregación de intereses, opiniones y valores (Jessop, 2014, pp. 19-35).

De hecho, una tarea estatal clave es ayudar a la organización de los arreglos espacio-temporales que faciliten el aplazamiento y el desplazamiento de las contradicciones, las tendencias a la crisis y los conflictos para el beneficio de aquellos completamente incluidos en el “interés general”, a expensas de aquellos más o menos excluidos de él.

Finalmente, O’Donnell establece como elementos esenciales del Estado: a) la existencia de un aparato burocrático que permita el funcionamiento del sector público; b) el ordenamiento jurídico o sistema legal entendido como el conjunto de reglas que permite el funcionamiento del Estado de derecho; c) el sentido de identidad y pertenencia que coloca los intereses colectivos sobre los particulares; y, d) la percepción del “otro”, el que no es parte de la comunidad, y la forma de relación con este (Williner, 2017).

Teorías marxistas

El enfoque marxista lo resumió Lenin en estos términos: “El Estado es producto y manifestación del carácter ‘irreconciliable’ de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables” (Lenin, 1973, p. 15).

Para Marx, las condiciones materiales de una sociedad constituyen la base de la estructura social y de la conciencia humana. Es en la producción social de la vida que los hombres entran en relaciones que tienen un carácter independiente de la voluntad; dichas relaciones obedecen al grado de desarrollo logrado por las fuerzas materiales de producción. El total de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, sobre la que se levanta la supraestructura política y jurídica, el Estado surge de las relaciones de producción y no representa el interés común, es, más bien, la expresión política de una estructura de clases; el Estado burgués es la expresión política del dominio de la burguesía y un medio esencial de la dominación de la clase burguesa. Es por lo tanto imposible considerar al Estado como apoderado común de los intereses de toda la nación. Su verdadera función es la de controlar las luchas sociales entre los distintos intereses económicos y sostener el poder en manos de la clase económicamente hegemónica. El Estado capitalista defiende un orden que asegura el predominio económico de la burguesía.

Gramsci difiere de la posición clásica del marxismo leninista, pone énfasis en el predominio ideológico de los valores y normas burguesas sobre las clases consideradas subordinadas; el Estado ejerce la hegemonía de la burguesía desde la superestructura que representa el factor activo y positivo del desarrollo histórico; su tesis subraya la supremacía de las supraestructuras ideológicas sobre la estructura económica y de la sociedad civil sobre la sociedad política; explica que las clases subordinadas adhieren al sistema capitalista porque las clases dominantes articulan visiones de mundo como universales y omnicomprendivas, que modelan los intereses y necesidades de los grupos subordinados.

La hegemonía se expresa materialmente mediante un complejo de instituciones, ideologías, prácticas y agentes que constituyen un complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase gobernante justifica y mantiene el dominio, con el consentimiento activo de aquellos a quienes gobierna.

En virtud de estos razonamientos, Gramsci considera al Estado como una extensión del aparato hegemónico con funciones de educador y creador de condiciones que posibilitan un determinado modo de vida. Para Gramsci, los partidos comunistas deben crear un modelo contrahegemónico que pueda cercar al aparato de Estado. La hegemonía proletaria confrontaría la hegemonía burguesa en una guerra de posiciones y, una vez que el proletariado hubiese tomado el poder, la guerra de posiciones se convertiría en la base para el nuevo Estado. En este proceso le corresponde al partido político el despertar de la conciencia y de la educación entre la clase obrera para el desarrollo de la hegemonía proletaria.

Sobre la soberanía del Estado, asegura que este lo es en la misma medida que la misma sociedad es ordenada. “No puede tener límites jurídicos: no puede tener límites en los derechos públicos subjetivos ni puede decirse que se autolimita. El derecho positivo no puede ser un límite para el Estado porque este puede modificarlo en cualquier momento en nombre de nuevas exigencias sociales, etc.” (Gramsci, 2012, p. 206). El Estado representa la fuerza punitiva y coercitiva de reglamentación jurídica de un país y los partidos políticos se deben considerar como escuelas de la vida estatal. Compara la lucha política con los modelos de guerra abierta y de posiciones. “En la política, cuando se gana la guerra de posiciones se decide definitivamente. Es decir, en la política subsiste la guerra de movimiento hasta que se trata de conquistar posiciones no decisivas y, por consiguiente, no son movilizables todos los recursos del Estado; pero cuando, por una razón u otra, estas posiciones han perdido su valor y sólo tienen importancia las decisivas, se pasa a la guerra de asedio, dura, difícil, en la que se requieren cualidades excepcionales de paciencia y espíritu inventivo” (*Ibid.*, p. 234).

Louis Althusser (1988, p. 7), desde el paradigma estructuralista, por su parte concibe a las clases sociales como los sujetos históricos y no los individuos pensados como agentes libres. Los individuos son subyugados por la ideología imperante, mediante estructuras internalizadas cuyo significado escapan a los propios sujetos. Rechaza el determinismo económico del marxismo clásico y defiende la autonomía relativa de la política y la ideología. Propone un concepto de modo de producción en el que la economía, la política y la ideología actúan como estructuras relacionadas. Si bien la estructura económica es la determinante, las tres pueden proceder como estructuras dominantes. La ideología existe como una construcción que trasciende la historia de las formaciones sociales y las ideologías particulares dependen de los procesos históricos a de las transformaciones sociales, vinculadas a los de los modos de producción y a las luchas de clase.

Para Althusser, el Estado sostiene el sistema controlado por las clases dominantes mediante aparatos represivos y aparatos ideológicos, por lo tanto, la lucha de clases concierne al mismo tiempo al poder de Estado y al empleo de su aparato. En la primera categoría cumplen la función coercitiva: el Gobierno, la administración, el ejército, las fuerzas armadas, los tribunales, y las prisiones, entre otros; en la segunda, participan la Iglesia, la educación, la familia, las comunicaciones, la cultura, los sistemas de representación y movilización política. El sistema legal participa de las dos categorías.

Para otro tratadista estructuralista, Nicos Poulantzas (2007), el Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social compleja y como factor de regulación de su equilibrio global, en cuanto sistema. Además de ser factor de cohesión de la unidad de una formación, es también la estructura en la que se condensan las contradicciones de los diversos niveles de una formación. El Estado está en relación con una “sociedad dividida en clases” y con el predominio político de clase. Pero las clases no son homogéneas ni en su poder ni en sus intereses. Existen fracciones autónomas que constituyen el sustrato de fuerzas sociales eventuales. En el contexto de la ideología que domina, el bloque de poder es expresión política de las diferentes facciones de la clase dominante. En las interacciones

de las facciones dominantes, la hegemónica polariza los intereses contradictorios, de ese modo, se puede presentar una situación en la que una facción pueda estar a cargo del Estado sin ser por ello hegemónica; o una facción dominante, en un momento dado puede no ser hegemónica y no formar parte del bloque hegemónico, pero sí estar como clase gobernante, controlando parte del Estado.

Este autor (2005) critica las ideas constructivistas de base y superestructura que no ofrecen una representación correcta de la articulación de la realidad social y que a la larga se ha revelado desastrosa en más de un aspecto. Para este autor, la teoría del Estado capitalista no puede comprenderse si se la aísla de su constitución y su reproducción. El papel decisivo del Estado como elemento constitutivo en las relaciones de producción y en la delimitación-reproducción de las clases sociales es porque no se limita a la represión física organizada, sino que desempeña un papel propio en la organización de las relaciones ideológicas y de la ideología dominante; tampoco el papel del Estado se limita a la represión e ideología. Esta es más que un sistema de ideas o representaciones; concierne también a un conjunto de prácticas materiales, que se extienden a los hábitos, las costumbres, el modo de vida de los agentes, y actúa de manera vinculante en el conjunto de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas y económicas. La ideología dominante desempeña el papel de elaborar, inculcar y reproducir esa ideología.

En cuanto a la división del trabajo entre intelectual y manual, Poulantzas la considera como un aspecto más de la división social del trabajo. El Estado encarna el trabajo intelectual en cuanto separado del trabajo manual. Esta relación saber-poder se encarna en la propia armazón organizativa del Estado.

Si bien son las relaciones de producción las que determinan el campo del Estado, este tiene, sin embargo, un papel propio en la constitución de estas relaciones. La relación del Estado con las formas de producción es una primera relación del Estado con las clases sociales y la lucha de clases. Las relaciones de producción y las relaciones que las componen (propiedad económica/posesión) se traducen en forma de poderes de clase. Esos poderes están orgánicamente articulados a las relaciones políticas y e ideológicas que los consagran y legitiman.

En el sistema capitalista competitivo, el Estado materializaba y condensaba las relaciones de clase y representaba los intereses de la clase dominante; mientras que, en el sistema capitalista monopólico, el Estado asume funciones económicas que no tenía en la etapa competitiva. De esa forma, el Estado concentra cada vez más en él todas las formas de poder e interviene de forma creciente en las esferas de la relación social. Al disolver el tejido social tradicionalmente privado, se filtra a las redes más capilares y penetra tendencialmente en todos los sectores del poder (Poulantzas, 2007).

Pierre Bourdieu (2014), asegura que si tuviera que definir a “lo que llamamos ‘Estado’, diría que el sector del campo del poder, que podemos llamar ‘campo administrativo’ o ‘campo de la función pública’, el sector en el que se piensa sobre todo cuando se habla del Estado sin más precisiones, se define por la posesión del monopolio de la violencia física y simbólica legítima. He aquí una de las cosas en las que yo pensaba cuando decía

que el Estado es uno de los principios del orden público; y el orden público no es sólo la policía y el ejército, como sugiere la definición weberiana —monopolio de la violencia física—. El orden público reposa en el consentimiento”.

“Dicho de otro modo, lo que llamamos Estado, lo que señalamos confusamente cuando pensamos en el Estado, es una especie de principio del orden público, entendido no solamente en sus formas físicas evidentes sino también en sus formas simbólicas inconscientes, en apariencia, muy evidentes. Una de las funciones más generales del Estado es la producción y canonización de las clasificaciones sociales”.

“El Estado es esa ilusión bien fundada, ese lugar que existe esencialmente porque creemos que existe. Esta realidad ilusoria, pero colectivamente validada por el consenso, es el lugar adonde se nos remite cuando retrocedemos en cierto número de fenómenos: títulos académicos, títulos profesionales o calendario. Así pues, como preámbulo, les diría: cuidado, todas las frases que tienen como sujeto el Estado son frases teológicas, lo que no quiere decir que sean falsas en la medida en que el Estado es una entidad teológica, esto es, una entidad que existe a causa de la creencia”.

“Dicho de otro modo, el Estado no es un bloque, es un campo. El campo administrativo, como sector particular del campo del poder, es un campo, es decir, un espacio estructurado según las oposiciones ligadas a formas de capital específicas, a intereses diferentes. Estos antagonismos, cuyo lugar es dicho espacio, tienen que ver con la división de las funciones organizativas asociadas a los diferentes cuerpos. Es que para Bourdieu el Estado es, además de monopolio de la violencia física, fundamentalmente centro y reserva de recursos simbólicos. El Estado es concebido aquí además como campo y no como aparato (forma según Bourdieu de desmarcarse de ese criticado funcionalismo). “El Estado se presenta como una especie de reserva de recursos simbólicos, de capital simbólico, que es a la vez un instrumento para determinado tipo de agentes y la causa de conflicto entre tales agentes” (Bourdieu, 2014, p. 97).

Desde el punto de vista histórico, el Estado se constituye a partir de la producción de una totalización entre las diferentes e interdependientes formas de acumulación de capital. De allí la relevancia que tendrá para la conformación de los campos, concepto clave en la propuesta de Bourdieu, con diversas especies de capital (económico, político, simbólico, etc.). El Estado se yergue, así como instancia “metacampo”, sin asimilarse tampoco, aclara, al campo simbólico o al político (aun cuando ocupe un rol central en su estructuración).

Este autor diversifica la concentración en diversos tipos de capital: el de la fuerza física o de instrumentos de coerción, el capital económico, el capital cultural o informacional, y el capital simbólico, de ese modo el Estado se convierte en titular de una especie de metacapital que otorga poder sobre las demás formas de capital y sobre sus poseedores.

La concentración del capital de fuerza física pasa por la instauración de una fiscalidad eficiente, apareja con la unificación del espacio económico; así nacen los impuestos,

generalmente para financiar los gastos de la guerra y los imperativos de la defensa se convierten poco a poco en la justificación permanente del carácter obligatorio y regular de los impuestos; de este modo instaura progresivamente una lógica económica basada en la recaudación y la redistribución. De esa manera, la concentración de capital económico ligado a la consolidación de una fiscalización unificada va aparejada con la concentración de capital informacional mediante el censo y la estadística, la contabilidad nacional, la unidad cartográfica, la escritura, la archivística y la unificación cognitiva.

Tales dinámicas están en consonancia con a la unificación de códigos y los ámbitos jurídico, lingüístico y métrico; así como con las formas de comunicación, burocratización y modelización de estructuras mentales atadas a educación universal y la expansión de lógicas y representaciones culturales aceptadas como legítimas y oficiales.

Con estas reflexiones como premisas Bourdieu define el capital simbólico como cualquier propiedad percibida por agentes sociales que la distinguen y reconocen confiriéndole un valor: fuerte/débil, grande/pequeño, rico/pobre, culto/inculto, etc. Desde esta óptica, el Estado se convierte en la sede por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico y puede imponer e inculcar estructuras de carácter universal que se aceptan como parte del sentido común.

Finalmente, para Bourdieu la naturaleza, esencia y origen del Estado, se encuentran profundamente condicionadas ideológicamente, mientras que en cuanto a su constitución y funcionamiento, existen coincidencias al definirlo como una organización política, ordenada jurídicamente en un territorio, que monopoliza de manera legítima el uso de la coacción; soberana e independiente, representante de intereses de clases y espacio de interacción de grupos humanos con distintas visiones y grados de poder.

En el mismo sentido, se acepta que para la existencia de un Estado es necesaria una autoridad política que organice a la población en su territorio y gestione las relaciones internacionales.

George Jellinek estima que “toda unidad de fines entre hombres necesita la dirección de una voluntad [...] el poder de la asociación [...] que aparece como una unidad distinta a la de sus miembros” (citado por Borja, 1997, p. 90). El Estado resulta de una asociación humana que admite la necesidad de dirección y confiere a un gobierno la capacidad de ejercerla. Esta capacidad le es delegada con la condición de que se practique sobre la base de normas de derecho a las que se somete toda la comunidad por propia voluntad o a la que, en circunstancias especiales, puede ser impelida coactivamente.

Finalmente, una de las definiciones más completas y sugerentes, la de Alejandro Lozano, lo concibe como: “Eje articulador de los sistemas políticos; lugar privilegiado en la configuración de decisiones socialmente vinculantes; expresión cultural inequívoca del devenir de la razón en occidente; contenedor de lo social; institución de primer orden en la transformación, consolidación y crisis de múltiples trayectorias del capital y sus formas; espacio privilegiado del ejercicio de la dominación, la explotación y la sujeción; institución molesta pero necesaria en la constitución de los lindes que demarcan los

lugares de la libertad y la seguridad; instrumento al servicio del proyecto político que con la epifanía del comunismo procuraría la destrucción del monstruo desde sus propias entrañas” (Lozano, 2008, p. 10).

En cuanto a las funciones que cumple el Estado, Marcos Kaplan se refiere a la institucionalización, consenso, legitimidad, legalidad, organización y coacción social, esta última orientada a: 1) crear y conservar un monopolio legalizado de la violencia; 2) erigirse en instancia decisoria suprema para mantener la supremacía de clases; 3) atenuar, ajustar o suprimir conflictos de intereses antagónicos; y 4) regular los conflictos derivados del relacionamiento externo (Kaplan, 1965, p. 31 y ss.).

3. El Estado en el siglo XXI



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

El cambio de siglo

Los cambios de siglo suelen llegar acompañados de importantes transformaciones. Esto ha sucedido también en los últimos años del siglo XX y primeros del siglo XXI: la caída del Muro de Berlín y la unificación alemana; el colapso de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría; la ampliación de la OTAN hacia Europa oriental; la apertura de la economía china a los mercados mundiales hasta ocupar el primer sitio en el comercio internacional, desplazando de este a Estados Unidos; la transitoria hegemonía unipolar de ese país; la crisis de la economía estadounidense y europea; el ascenso al poder de partidos y movimientos progresistas en América Latina; el inicio de una nueva Guerra Fría entre “Occidente” y Rusia, con sus respectivos aliados; la recuperación de la economía estadounidense; el feroz surgimiento del radicalismo religioso con el Estado Islámico de Iraq y Levante, que llegó a superar la brutalidad de Al-Qaeda y el movimiento talibán; el neoaislacionismo estadounidense, todo esto tan rápidamente que provoca vértigo.

Los cambios señalados han obligado a científicos sociales y políticos a nuevas reflexiones sobre el sistema internacional, la economía, la política y la sociología. La implosión de un modelo de Estado socialista que había conmocionado al mundo por los

magníficos resultados obtenidos en las primeras décadas sacudió las bases de la teoría política en el mundo.

La victoria de las potencias capitalistas occidentales al término de la Guerra Fría condujo a una apresurada y optimista conclusión sobre la superioridad de su sistema frente al del socialismo real, y a prever el surgimiento de un mundo unidimensional en que se generalizarían la economía de mercado y la democracia liberal. Lo cual se ha demostrado como una actitud quimérica.

Eric Hobsbawm, con la claridad que le es propia, ha considerado que el mundo de principios del siglo XXI se caracteriza por tres elementos principales:

1. “Las enormes fuerzas que aceleran la velocidad de nuestra capacidad de producción y que, al hacerlo, cambian la faz del mundo. Esto es así y así continuará.
2. Un proceso de globalización acelerado por la revolución en el transporte y las comunicaciones, nos indica que: a) sus efectos mayores corresponden directa o indirectamente a la globalización económica; aunque b) se presenta en todos los campos excepto en los del poder político y la cultura, en la medida en que dependen del idioma.
3. El reciente pero rápido cambio en la distribución de la riqueza, el poder y la cultura, de un patrón establecido que duró de 1750 a 1970 a uno todavía indeterminado” (Hobsbawm, 2008).

El fin de la Guerra Fría dio paso temporalmente a un sistema internacional unipolar bajo la hegemonía incuestionable de los Estados Unidos de Norteamérica, único país con capacidades estratégicas para incidir en todos los aspectos de la política mundial, con el respaldo de la supremacía militar con relación a cualquier posible contendor y con la legitimidad moral que le atribuía su victoria en la confrontación Este-Oeste. En esas condiciones, Estados Unidos y Europa pretendieron universalizar los valores de la democracia liberal y de la economía de mercado, sin considerar las profundas barreras culturales y civilizatorias existentes entre los países y regiones del mundo.

Del mismo modo que se pasó vertiginosamente de la bipolaridad a un sistema unipolar transitorio, pronto parecía configurarse un mundo multipolar relativamente simétrico, pero luego, casi sin pausa, la crisis de los precios del petróleo deprimió a una Rusia que se proyectaba como un serio competidor geoestratégico de Occidente, mientras que declinaban los llamados países emergentes, excepto China e India, que continúan en competencia. Si las cosas siguen de este modo, el mundo podría retornar a otra forma de bipolaridad Este-Oeste, lo cual es inaceptable para los líderes estadounidenses, especialmente los halcones republicanos, que aspiran a regresar al mundo sujeto a su hegemonía de fines del siglo XX. Para lograrlo, plantean evitar el ascenso de una potencia rival con capacidades de cuestionar su primacía como en épocas de la Guerra Fría. Así lo recoge su Estrategia Nacional de Seguridad, desde 2002 y el 2008 el Departamento de Defensa que ha colocado la relación con China entre sus más importantes prioridades.

Tampoco la proyección optimista sobre el capitalismo como sistema universal se ha materializado. Así lo demuestran las crisis de las economías estadounidense y europea, experimentadas a fines de la primera década del siglo. El predominio del capital financiero especulativo y la extrema acumulación de riqueza en mínimos sectores de la sociedad y en pocos países han puesto en riesgo la viabilidad de ese modelo. Estados preocupados por proteger a tenedores de bonos y banqueros corruptos, a costa de sacrificar el bienestar de sus pueblos, han puesto en seria duda la posibilidad de un desarrollo equilibrado y equitativo del mundo, al menos que se realice una profunda revisión del sistema. Actualmente no se ve una salida a esta peligrosa situación.

La revolución de las TIC

Se la ha calificado así por la naturaleza radical de los cambios que ha ocasionado en todos los aspectos de la vida, la sociedad y por su aceleramiento continuo. Mientras la Revolución Agrícola cambió el mundo en milenios, la primera Revolución Industrial lo hizo en un siglo, la segunda en décadas y la actual en años. Esto ha sido posible por la capacidad de trasladar cualquier tipo de información al formato digital y de permitir la interacción entre todos los procesos, económicos, sociales y políticos. Peter Ferdinand Drucker explica la naturaleza de esta revolución por la forma de aplicación del conocimiento, que estuvo orientado en un inicio al desarrollo personal; luego a cómo hacer las cosas; después, a las herramientas, procesos y productos; posteriormente al trabajo, y en la actualidad, al saber mismo, dando lugar a la economía que utiliza como materia prima la información (Drucker, 1996, p. 23).

La sociedad del conocimiento se organiza en redes que permiten la interconexión, en tiempo real, de la economía y la sociedad a escala mundial. El conocimiento adquiere un valor estratégico para las personas, las organizaciones y el conjunto de la sociedad. La materia gris se convierte en el activo más importante, poniendo en primer lugar al capital humano, lo que exige una lógica de relaciones diferente al interior de las instituciones y las empresas.

Como ha sucedido a lo largo de la historia, también en la actualidad la economía, la sociedad y la política han sido remodeladas por la revolución de las TIC. Robert Mackenzie afirma que “la historia humana es un registro de progresos, un registro de conocimientos acumulados y sabiduría creciente, de continuo avance de una plataforma inferior a otra superior de inteligencia y bienestar” (Mackenzie en Fukuyama, 1992, p. 30). Después de las revoluciones agrícola e industrial, la de las tecnologías de la comunicación e información, impulsora de la nueva globalización y la organización de la sociedad mundial en redes, ha modificado las relaciones de poder en la política mundial y ha interpelado la validez de las teorías de la modernidad.

Siempre las revoluciones técnico-científico-productivas han provocado cambios radicales en todos los aspectos de la vida de la sociedad. Así fue en el Renacimiento, como en la Ilustración, pero los efectos acumulados fueron más visibles en las revoluciones

industriales, sin las cuales el Imperialismo habría sido impensable, pero lo que hay que destacar en cada caso es el aceleramiento progresivo de los procesos. La presente revolución, a diferencia de las anteriores, está provocando un cambio continuo, sin pausas y radicalmente acelerado.

Son varias las características de las TIC:

- a. Actúan sobre la información;
- b. Penetran todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva, modelándola profundamente;
- c. Permiten canalizar una interacción crecientemente compleja;
- d. Se reconfiguran constantemente, y
- e. Las tecnologías específicas convergen y se integran.

Peter Ferdinand Drucker explica cómo se han producido los cambios históricos en la aplicación del conocimiento: en un inicio, el dominio del saber fue considerado como poder referido al ser; después, se aplicó al hacer, convirtiéndose en un recurso y en un servicio; la Revolución Industrial fue posible por la aplicación del saber a la producción de herramientas y productos; posteriormente, en la segunda mitad del siglo xx, el saber se utilizó en la organización del trabajo, dando como resultado un incremento exponencial de la productividad “que derrotó a la guerra de clases y al comunismo; ahora el saber se aplica al saber mismo y es la revolución de la gestión” (Drucker, 1996, p. 23).

De acuerdo con Drucker, el saber que se aplica al saber mismo ha dado lugar a la economía del conocimiento; ha convertido a la información en una forma de materia prima, con la que se produce conocimiento. En la sociedad del conocimiento se origina y aplica el saber al propio saber. La economía del conocimiento utiliza intensivamente la información en la producción de bienes y servicios útiles a la sociedad. Cuando se integra la economía del conocimiento con la cultura de la información (aquella que hace que una sociedad sea usuaria intensiva de información, en todos los aspectos de su vida), se ha llegado a la sociedad de la información.

Las nuevas tecnologías abren la posibilidad de interconectar al mundo en redes, permitiendo conformar una economía de escala mundial que puede funcionar en tiempo real; en el campo social, las redes ponen en contacto prácticamente a todas las personas, culturas y civilizaciones del mundo, abriendo así vías de comunicación que posibilitan explicitar diferencias y buscar aproximaciones; de ese modo, el conocimiento adquiere un valor estratégico para las personas, las organizaciones y el conjunto de la sociedad. La materia gris se convierte en su activo más importante y posiciona en primerísimo lugar al ser humano.

El funcionamiento de la economía mundial en tiempo real lo explica Kenichi Ohmae, metafóricamente: en el pasado, los negocios y la economía eran como obras de teatro representadas en escenarios separados, con sus propios argumentos, actores y público,

pero, en la actualidad la obra se presenta en un único y gran escenario mundial en el que los actores fluyen con libertad, sin mobiliario ni tramoya que les obstaculice. “El escenario global se encuentra en Estado de movimiento perpetuo [...] la humanidad ha pasado al mundo sin fronteras y digital, sin ceremonia oficial alguna de estreno en el nuevo teatro global [...] la economía global, interconectada e interactiva, es una realidad” (Ohmae, 2008, p. 5).

Thomas L. Friedman, en su obra *The World is Flat*, describe a una humanidad conectada por centros de conocimiento que conforman una red global “que, si los políticos y el terrorismo no interfieren, podrá conducir a la humanidad a una impresionante era de prosperidad e innovación” (Friedman, 2002, p. 8). Pero, explica con sobra de razón, que no es la primera vez que el mundo se ha globalizado. Esto ya sucedió con los descubrimientos y conquistas europeos, posteriormente con las revoluciones industrial y energética y ahora con la revolución de la informática y las comunicaciones, que ha empequeñecido al mundo y lo ha tornado metafóricamente plano.

Según Friedman, las siguientes fuerzas aplanaron al mundo: la instalación de fibra óptica en 1977; la producción del primer PC de la IBM en 1981; el sistema operativo Windows 3, primer sistema amigable, en 1985; Netscape, que permitió a los usuarios el paso de una plataforma basada en el PC a una plataforma basada en internet (1995). A partir de entonces el mundo ya no es el mismo. Posteriormente, el *software* WorkFlow permitió la conexión entre aplicaciones, facilitando la comunicación persona a persona y múltiples formas de colaboración y trabajo conjunto entre individuos ubicados en casi cualquier parte del mundo.

Manuel Castells resume lo anterior cuando explica la nueva economía informacional y global: “Es informacional porque la productividad y la competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento” (Castells, 2002, p. 93).

Geraróid O’Tuathail plantea articular una comprensión de la política internacional, acorde con los tiempos posmodernos, y con la necesidad de superar el tema de la soberanía para apreciar el significado de flujos, redes y cadenas, así como de la glocalización que, sugiere, podría hacer colapsar a la geopolítica. El mundo vive en la actualidad tiempos complicados y confusos en espacios atravesados por flujos globales y modificados por la intensidad y velocidad de las tecnologías de la información, lo cual altera los imaginarios tradicionales de cómo funciona el mundo. La condición posmoderna pone en duda la validez del mapa geopolítico, las concepciones relativas al tiempo y la retórica geográfica convencional con sus conceptos territoriales tradicionales y puridades ontológicas.

En vísperas de un nuevo milenio se consideraba necesario repensar los enfoques del Estado, conforme a las nuevas realidades: globalización económica, flujos globales de comunicación, internet, redes criminales internacionales, el universo hiperreal de

información, etc., para revisar las prácticas espaciales que han apuntalado la política mundial (Ótuathail, 2002, p. 18).

También la nacionalidad de las corporaciones se está convirtiendo en irrelevante cuando estas se estructuran en organizaciones en red con alcance global. El poder y la riqueza fluyen hacia aquellos grupos con habilidades superiores para identificar y solucionar problemas mediante una gestión estratégica. Mientras el mundo se empequeñece por las eficientes telecomunicaciones y transportación, las corporaciones combinan sus habilidades con las de personas localizadas en otras naciones, a fin de entregar mayor valor a clientes ubicados en cualquier lugar del mundo.

Un vasto reino de híbridos, de casi objetos y casi sujetos, de androides y monstruos, es el producto de la proliferación de las cadenas sociotecnológicas. Nuestras ontologías de la ilustración luchan sin éxito para darle sentido a un mundo donde humanos y naturaleza están íntimamente interligados con sistemas científicos y tecnológicos de toda clase. Los sujetos, objetos y actores de nuestra posmodernidad son criaturas impuras, híbridas, fronterizas. Las redes sociales y técnicas han modificado a la sociedad moderna convirtiéndola en filiforme, imposible de enmarcarse en nociones de niveles, capas, territorios, esferas, categorías, estructuras o sistemas. Literalmente no hay nada que no sean redes interconectadas (*Ibid.*, p. 26).

Pensar en redes hace difícil distinguir entre proximidad y distancia, entre local y global. En pocas palabras, la geografía como la hemos conocido, fundada en mapas, medidas y triangulaciones del espacio físico, es inútil para la teoría actor-red, porque busca definir medias universales de proximidad, distancia y escala fundamentadas en mediciones físicas. La noción de red nos libera de la tiranía de los geógrafos en la definición del espacio y nos ofrece una noción que no es social ni real.

La paradoja es que la informatización deconstruye la presencia del Estado y las fronteras de viejo estilo. La civilización del C412 no es un simple conjunto de herramientas, sino una civilización telemétrica desterritorializada; es parte de una construcción socioeconómica que está articulando a las sociedades futuras. Por tanto, es importante poner énfasis en la flexibilidad y velocidad de la doctrina estratégica contemporánea.

La globalización

En consonancia con la famosa afirmación de McLuhan sobre que el medio es el mensaje, muchos teóricos han argumentado que las nuevas tecnologías han modificado las fronteras y las subjetividades de actores, sociedades, economías y políticas. Han incrementado también y facilitado la transportación transnacional, los viajes masivos, la consolidación de imperios mediáticos transnacionales y la migración, creando una tendencia a disociar a las sociedades de sus raíces territoriales nominales y alentado la emergencia de una “vida global”. En el mundo actual, en que se ha modificado la relación tiempo/espacio, coliden entre sí diferentes escalas territoriales, generando fusiones entre lo local y global, en un proceso que se ha dado en denominar con el neologismo

“glocalización” (*Ibid.*, p. 24). Al mismo tiempo, el empleo de las nuevas tecnologías ha difuminado los límites entre la gestión de las políticas públicas internas e internacionales, dando lugar al empleo de otro neologismo necesario para calificar a ciertos asuntos como “intermésticos”.

El mundo integrado en redes experimenta una nueva forma de globalización que, según explica Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía, “fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y pueblos del mundo producida por la reducción de los costes de transporte y comunicación, y el dismantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras. La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología” (Stiglitz, 2002, p. 37). Pero no deja de advertir sobre la necesidad de reflexionar sobre los peligros de un fundamentalismo de mercado y los efectos nocivos en la igualdad y equidad a los que está conduciendo el modelo neoliberal globalizado.

Al referirse al tema, Ernesto Samper clasifica a los actores en “los entusiastas desenfundados, los creyentes resignados, los herejes y los no creyentes”, para coincidir en que se trata de la liberalización de los mercados, la desregularización de la vida económica, la libre circulación de capitales, cambios en las relaciones políticas “e, incluso, nuevas formas de criminalidad y de hacer la guerra” (Samper, 2004, pp. 13-21).

También se considera a la globalización como una etapa superior del desarrollo del capitalismo mundial, caracterizada por la expansión transnacionalizada de las economías centrales, junto con el reforzamiento de la dependencia de la periferia y la creciente unificación de los mercados financieros internacionales y nacionales en un circuito único de movilidad de capital, además de la acelerada regionalización del espacio económico mundial.

Manuel Castells dice sobre la economía actual que “es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción” (Castells, 2002, p. 93).

Más radical en sus opiniones sobre el efecto de la revolución tecnológica en la vida política interna e internacional es Timothy Luke, para quien en la sociedad posindustrial se han producido cambios sustanciales que, al parecer, están modificando las bases del Estado-nación y del sistema interestatal, compuesto por estos, las corporaciones transnacionales y bloques ideológicos supranacionales, por la informatización de las formas de producción, consumo, administración y destrucción, suscitados en las dos últimas

décadas del siglo anterior, cuando el impacto global de las comunicaciones de masas, la computación, automatización cibernética, transportes acelerados y acumulación flexible comenzaron a experimentarse más ampliamente. Existe, dice, un traslado “del flujo del poder en el espacio al poder de flujos no espaciales” (Luke, 2006, p. 552).

Los flujos informacionales que han destruido las barreras geopolíticas articuladas a trazos cartográficos, flujos de dinero, influencia y conocimiento están erosionando profundamente las nociones tradicionales de fronteras geopolíticas y, posiblemente, generando sus propias fronteras. Los códigos crean nuevos espacios, nuevos tiempos y nuevos poderes en la operación de la información. “La política posmoderna, como un producto global de la informatización, se está demostrando altamente explosiva, cuando los flujos derrumban la geopolítica de las naciones-Estado” (*Ibid.*, p. 567).

Para Bordieu este conjunto de características enumeradas con anterioridad tendrían como correlato un orden internacional en el que no operan relaciones democráticas entre los Estados, en el marco de actuaciones soberanas de Estado que asumen su autonomía territorial, decisoria y funcional, y orientadas a otros Estados en un espacio de conflicto armado mediado por un derecho de gentes que exige unos mínimos de conducta o un espacio institucional centrado en relaciones entre Estados, en donde las acciones intergubernamentales se orientan desde el ejecutivo y por medio de cuerpos diplomáticos especializados en política extranjera.

Se trata de una globalidad en la cual los Estados se han venido interconectando gradualmente en múltiples pautas de intercambio, coproducción, sujeción y dominación, con lógicas diversas y diferenciadas que operan, producen y dinamizan transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales, tecnológicas, ambientales y espaciales enmarcadas en prácticas y mediaciones deslocalizadas, articuladas a flujos, redes y circuitos de símbolos, imágenes, bienes, servicios, capital, conocimiento, comunicaciones, trabajo, entre otros; y que rompen con los referentes espaciales del Estado y la unidad temporaria de grupos locales, formas culturales específicas y ciclos ecoambientales (Held, 2000).

La globalización se entiende en distintas dimensiones: la primera, la política global incluye a Estados y niveles subnacionales, desafiando distinciones tradicionales entre política doméstica/internacional, territorial/no territorial, propias de “la política” centrada en el Estado; segunda, la participación en el poder de instituciones y organizaciones globales mediante las cuales se crean o se mantienen reglas y normas que gobiernan el orden mundial; tercera, los regímenes internacionales constituyen formas de ejercicio del poder global que distan de las nociones tradicionales de gobierno concebido en función del poder soberano estatal; cuarta, una intensificación de las formas de cooperación internacional crea enormes problemas de coordinación política, de tal manera que a menudo el Estado ya no es el actor único y ni siquiera preponderante en el espacio mundial, y quinta, nuevas estructuras jurídicas que tienden a la configuración de un derecho cosmopolita que permite reducir y delimitar la soberanía estatal.

“Las formas identitarias políticas se segmentan y rompen los órdenes del Estado; emergen identidades étnicas y nacionales, religiosas y de género globalizadas, los consumidores actúan políticamente y la subpolítica moviliza ciudadanía local y transnacional por fuera de las formas instituidas nacionales y globales de la política pública identitaria, de las poblaciones, de las diferencias y de las subjetividades” (Lozano, p. 61).

Elmar Altvater propone una lectura de las diferencias que se dan entre dos espacialidades: la primera, correspondiente al Estado como una centralidad desde la cual se define la política interna y las relaciones internacionales; la segunda, “producto de las tendencias globalizadoras actuales, las cuales configuran nuevas fronteras que progresivamente disuelven las antiguas (centradas en el Estado) y en cuyo seno surgen nuevas unidades políticas y económicas generadoras de transformaciones del Estado que progresivamente pierde su centralidad anterior” (Altvater, 2000).

Tres ideas centrales plantea Saskia Sassen, al respecto: primera, los Estados no son los únicos productores del derecho, sino que la globalización exige que lo internacional emerja como ámbito para la competencia reguladora; segunda, la desregulación no es simplemente una pérdida de control por parte de los Estados, es un proceso de recomposición de la soberanía; y, tercera, los sistemas jurídicos estatales continúan siendo la instancia más importante para garantizar los derechos de contrato y de propiedad.

La autora concluye que tres lógicas de producción del derecho buscan la reconfiguración de la soberanía estatal, en el marco de la globalización: garantizar la ampliación de la economía más allá de las fronteras nacionales, la ampliación de la protección de los derechos humanos dentro y más allá de los Estados; la ampliación de la seguridad asociada al riesgo terrorista desborda las fronteras estatales (Sassen, 2001).

Por último, el siglo *xxi* llegó cargado de amenazas que ponen en serio riesgo a la especie humana. Entre estas: el cambio climático, que provoca desastres cada vez más destructivos; el crecimiento de la población mundial más allá de la capacidad del planeta para sostenerla, al menos que se logren soluciones tecnológicas oportunas; el crimen organizado con todas sus perversas manifestaciones (tráfico de drogas ilícitas, de personas, de órganos humanos, de armas, etc.); los fundamentalismos étnicos, religiosos y económicos; y otros de menor alcance. A esta situación ha calificado Ernesto Samper Pizano como “patología de la globalización”.

En el campo militar, la situación no es menos incierta. A los conflictos armados tradicionales se suman o reemplazan aquellos en que participan actores no estatales, enfrentados entre sí y en contra de los Estados. Estas organizaciones, que disponen de medios extraordinarios y gran autonomía, pueden o no operar con el apoyo de autoridades estatales, lo hacen con liderazgos propios, organización compartimentada, ideologías violentas y objetivos comunes.

4. Competencias del Estado vinculadas a la seguridad

El monopolio de la coacción

De las diversas visiones del Estado se puede extraer criterios como el de la dominación, la independencia, el ejercicio del poder, la capacidad de reacción frente a ataques y peligros, la violencia física legitimada, la necesidad de protección para la supervivencia; todos los cuales derivan en la necesidad de que los Estados deban desarrollar capacidades para asegurar su libertad, la integridad de sus respectivos territorios y el bienestar de sus poblaciones. Esa es la razón de ser para su existencia.

Los Estados, a más de poseer un territorio, organizar la población que en él habita, disponen de un sistema de gobierno; para perfeccionar su existencia requieren de la capacidad soberana que, en lo interno, se caracteriza por la supremacía y en las relaciones internacionales por la independencia. En el ordenamiento interno existe un órgano legislativo que norma las relaciones de la sociedad, una función judicial encargada de sancionar las violaciones a la ley y una fuerza con capacidad coercitiva para hacerla cumplir. No sucede lo mismo en la relación internacional en la que cada Estado debe tener la capacidad de hacer valer sus derechos, en un sistema caótico en que prima la razón del más fuerte; la norma es contractual, no existe un sistema de derecho con aplicación universal ni jueces ni fuerzas con capacidad de hacer cumplir, por lo menos, el precario derecho existente.

De esa realidad, que poco ha cambiado hasta los albores del siglo **xxi**, surge la necesidad de que los Estados mantengan fuerzas capaces de asegurar la soberanía interna y externa que asegure su supervivencia, mediante la administración de la violencia en el marco de la ley; por lo tanto, el tema de la violencia está ligado estrechamente a la génesis del Estado y debe entenderse como asumido por la sociedad en el “Contrato Social”, acordado para posibilitar el mantenimiento del orden y la convivencia en paz, en lo interno, a la vez que la seguridad frente a agresiones externas. “La violencia, entonces, lejos de ser anulada, por la presencia del Estado, no solamente que permanece latente como ‘recurso último que debe evitarse’, sino que, por el contrario, la violencia se presenta como constitutiva del poder y como productora del orden” (Echeverría, 1994, p. 37).

El Estado se organiza con distintos sistemas políticos que sirven como mediadores entre sí y el conjunto de la sociedad, en el marco de estructuras normativas dirigidas a legitimarlo; una falta de legitimación puede generar comportamientos violentos de una parte de la sociedad, con la intención de cambiar el sistema, razón por la cual la violencia política puede adquirir dos facetas: la de grupos de poder que quieren mantener la situación institucional y la de quienes impugnan el orden constituido y desean reemplazarlo.

En conclusión, el Estado mantiene el monopolio legal y legítimo de la violencia a través de las Fuerzas Armadas y la Policía; la legalidad está impuesta desde relaciones de poder que aseguran la supervivencia del sistema; mientras que la legalidad hace aceptable para todos, la legalidad impuesta. Las Fuerzas Armadas se relacionan con la sociedad como parte del sistema político que media entre el Estado y la sociedad.

Las funciones del Estado tienen que ser ejecutadas a través de instituciones especializadas. Rodrigo Borja señala que las entidades que “dentro de los límites de su competencia realizan actividad oficial por cuenta del Estado se denominarán órganos estatales”. Pues bien, para el cumplimiento de las funciones citadas, se ha organizado las fuerzas armadas y policiales, que son los órganos estatales especializados, en esta materia.

Las Fuerzas Armadas son un instrumento de la política, deseablemente el de última instancia para el logro de los fines de la sociedad política. Su función principal es la de apoyar la consecución de los objetivos políticos mediante la amenaza o la aplicación violenta del poder, a fin de disuadir o reprimir contingencias internas o externas que amenacen al sistema legal y legítimo. Cabe señalar la justeza del pensamiento de Karl Clausewitz, cuando sostiene que la guerra es la continuación de la política por otros medios, para entender mejor la difícil tarea de las fuerzas militares en presencia de procesos de cambio de los sistemas imperantes. Esa es una disyuntiva compleja y, en muchos casos trágica, de los mandos institucionales.

Una definición en el sentido contrario es la que coinciden varios tratadistas que consideran al Estado como una organización política, ordenada jurídicamente en un territorio, que monopoliza de manera legítima el uso de la fuerza, es independiente en el interior y en el exterior, representa intereses de clase y es un espacio de interacción de grupos sociales que ostentan distintos grados de poder.

El deber de proteger

Cabe en este momento reflexionar sobre la seguridad de sociedades donde la principal amenaza pueda provenir el propio Estado. Se trató de esto al analizar la visión clásica totalizante según la cual los seres humanos encuentran respuestas a todas sus demandas al interior de dicha organización. Si la protección se circunscribiese a los límites estatales e importantes sectores de la población se encontrasen excluidos, marginados y agredidos, como los judíos en la Alemania nacionalsocialista y tantas otras minorías étnicas, ¿de dónde debería provenir la protección? Si el Estado representa solamente a una parte de la sociedad, ¿qué intereses protege? Los crímenes genocidas de Ruanda o de los Estados de la ex Yugoslavia fueron obra directa de los propios Gobiernos o, al menos, se realizaron con su apoyo. ¿Cómo proteger a la población —en estos casos— de sus propios Estados?

Las tragedias de Somalia, Ruanda, Srebrenica y Kosovo obligaron evaluar el concepto en boga de fines de siglo de la “intervención humanitaria” para evolucionar al de la “responsabilidad de proteger”. En ambos casos existía la prevención sobre la posible intervención de las potencias hegemónicas en asuntos internos de otros Estados. Este dilema llevó a Kofi Annan a plantear el año 2000 en su “Informe del Milenio” la siguiente pregunta a los Estados miembros: “Si la intervención humanitaria es, en realidad, un

ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”. Para encontrar una respuesta, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados propuso en 2001 el principio de la “responsabilidad de proteger”.

Con estos antecedentes, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas del año 2005, todos los Estados miembros aceptaron la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y que, cuando un Estado no cumpliera esa responsabilidad y si los medios pacíficos resultaren inadecuados y fuere “evidente que las autoridades nacionales no protegen” a la población, la comunidad internacional deba actuar de manera “oportuna y decisiva”, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad se remitió a este principio por primera vez en agosto de 2006, al aprobar la resolución 1706 por la que se autorizaba la intervención de las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Darfur (Sudán).

Estas reflexiones son necesarias para comprender de dónde nace el enfoque de la seguridad y a la defensa como bienes públicos, que nos pertenecen a todas y todos, más allá de nuestra condición nacional; porque no son dádivas del Estado ni de los partidos políticos. Son un deber del Estado, un derecho de la población que se encuentran bajo vigilancia de la comunidad internacional.

Un avance de singular importancia en el sentido del deber de proteger fue la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el 1 de julio 2002, que le atribuye la competencia de juzgamiento para “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”, en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de agresión.

Referencias

- Aguiló, A. (2009). Globalización neoliberal y antropodiversidad: (tres) propuestas para promover la paz y el diálogo intercultural. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 24(4).
- Agozino, A. (1989). *Estrategia y acción militar*. Ed. Depalma.
- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Ed. Nueva Visión.
- Altwater, E. (2000). El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de globalización económica. *Zona abierta*. No. 93/93.2000.
- Bobbio, N. (2001). *Ni con Marx ni contra Marx*. Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Ed. Anagrama.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2002). *La era de la información*. Siglo XXI Editores.
- Diamond, J. (2010). *Armas, gérmenes y acero*. Ed. de Bolsillo.
- Drucker, P. (1996). *La sociedad poscapitalista*. Ed. Sudamericana.
- Echeverría, J. (1994). *Violencia en la Región Andina*. Flacso-sede Ecuador.
- Engels, F. (1997). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ed. Latinoamericana.

- Friedman, T. (2002). *The World is Flat*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Ed. Planeta.
- García, A. (1965). *Historia de las ideas e instituciones políticas*. Ed. Universidad.
- Gramsci, A. (2012). *La política y el Estado moderno*. Buenos Aires.
- Gigli, M. (2007). Política y Estado en Max Weber. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Heller, H. (1987). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Harari, Y. (2015). *De animales a dioses*. Ed. Debate.
- Held, D. (2000). El Estado territorial y la política global. *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. Oxford University Press.
- Hobbes, T. (1993). *Del ciudadano y Leviatán*. Ed. Tecnos.
- Hobsbawm, E. (2008). Después del siglo XX: un mundo en transición. <https://letraslibres.com/revista-espana/despues-del-siglo-xx-un-mundo-en-transicion/>
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, vol. 19, núm. 66, julio-septiembre, pp. 19-35, Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Kaplan, M. (1965). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Ed. Universitaria.
- Kelsen, H. (1969). *Teoría general del derecho y del Estado*. Textos Universitarios.
- Kissinger, H. (2015). *World Order*. Ed. Penguin.
- Marx, C. y Engels, F. (1974). *Manifiesto comunista*. Ed. Pluma.
- Moncayo, P. (2012). *Poder y seguridad, fundamentos de geopolítica*. Ed. El Conejo.
- Lenin, V. (1973). *El Estado y la revolución*. Ed. Grijalvo.
- Lozano, A. (2008). *Teorías del Estado y del poder*. Escuela superior de Administración Pública.
- Luke, T. (2006). *The discipline of Security Studies and the Codes of Containment*. The Geopolitical Reader.
- Ohmae, K. (2008). *El próximo escenario global*. Librería Norma.
- Ótuathail, G. (2002). *Rethinking Geopolitics*. Ed. Routledge.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.
- Pokrovsky, V. (1966). *Historia de las ideas políticas*. Ed. Grijalbo.
- Samper, E. (2004). *El salto global*. Ed. Taurus.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Bellaterra.
- Schmitt, C. (1998). *El concepto de lo político*. Alianza.
- _____ (1982). *Teoría de la constitución*. Alianza.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Trad. de C. Rodríguez. Ed. Taurus.
- Rothberg, A. (1979). *Historia gráfica de la guerra mundial*. Ed. Aura.
- Watson, P. (2009). *Ideas, historia intelectual de la humanidad*. Ed. Crítica.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Williner, A. (2017). La Construcción del Estado y los procesos de planificación multiescalar. En FES-ILDIS, *El Rol del Estado, Contribuciones para el debate* (pp. 189-221).

CAPÍTULO 3

El poder

1. Conceptos generales

El poder se encuentra presente en todas las relaciones entre los seres humanos y sus organizaciones. Es más, Duverguer señala su presencia ya en los vertebrados superiores, que “se manifiesta en su forma más elemental por la aparición de jerarquías que son normalmente de naturaleza lineal. En ciertas sociedades animales, el jefe no es solamente el número uno de una jerarquía en posesión de ciertas ventajas sobre los demás, sino también el gobernante que manda al conjunto del grupo en aras del interés colectivo” (Duverguer, 1982, p. 28).

El autor considera la existencia de cuatro características esenciales en esa relación: la distinción entre gobernantes y gobernados, las ventajas personales que obtienen los animales con categorías de jefes, el empleo del liderazgo en la búsqueda de un interés colectivo y la jerarquía como resultante de cualidades personales.

En el caso de los seres humanos la relación se vuelve mucho más compleja. El animal racional es primordialmente un ser social, no puede vivir en el aislamiento, necesita del grupo para asegurar su propia existencia y la de sus descendientes. Desde los momentos iniciales de su historia, cuando satisfacía sus necesidades básicas mediante la recolección de frutos, la cacería y la pesca, o cuando debía enfrentar los múltiples peligros que le acechaban, requirió actuar en grupo y, por tanto, necesitó dirección y liderazgo. De esta manera, las relaciones de poder se convirtieron en prácticas sociales, sustentadas en valores que interiorizaron los individuos, formaron parte de la cultura del grupo y se transmitieron entre generaciones. El liderazgo fue, desde entonces, una necesidad imperiosa de la comunidad, un recurso para su seguridad y desarrollo.

Con la Revolución Agrícola, las organizaciones sociales adquirieron la capacidad de generar excedentes, las sociedades se tornaron más complejas, se produjo una división social del trabajo y surgieron agrupaciones acordes con las respectivas especialidades: agricultores, artesanos, comerciantes, marineros, militares, burócratas, sacerdotes, etcétera.

La generación de excedentes permitió la apropiación de estos por determinadas clases sociales que se ubicaron en la cúpula de la comunidad y se atribuyeron, con distintas formas de legitimación, el derecho a mandar e imponer su voluntad sobre las clases subordinadas. El Estado fue necesario para organizar esas formas de dominación. De esta manera, los seres humanos ocuparon un espacio social específico en la compleja estructura política, conforme a los recursos que disponían y a la capacidad de poder que les permitía obtenerlos y acrecentarlos. En la parte inferior de la organización quedaron las mayorías explotadas: esclavos, siervos, gentiles, intocables, conforme al modo como participaban en los procesos de producción y al lugar que les correspondía en el entramado social.

Los explotados, los obligados a obedecer, los que reciben medios apenas suficientes para una precaria subsistencia, pueden o no tomar conciencia de su injusta y denigrante situación y, en consecuencia, aceptarla resignados o resistir y luchar para modificarla. Por otra parte, tampoco en el espacio de las clases dominantes las condiciones son igualmente satisfactorias, razón por la cual se presentan luchas internas para alcanzar cuotas más altas en el reparto de jerarquías. De ese modo, toda estructura política-social configura un inestable sistema de fuerzas, con características particulares en cada período de la historia.

Las luchas sociales para resistir los excesos de las clases dominantes o para lograr una mejor distribución de los frutos del trabajo; las transformaciones de las formas de producción y de apropiación de los excedentes, y ciertos acontecimientos producidos en las relaciones interestatales, cambian la manera como se distribuye el poder entre las clases sociales y las normas que legitiman las nuevas relaciones. De esta manera, con cierta periodicidad, se produce un reacomodo más o menos profundo en el sistema de fuerzas existente.

Manuel Castells relaciona las relaciones de producción, experiencia y poder, determinadas históricamente: “La producción es la acción de la humanidad sobre la materia (naturaleza) para apropiársela y transformarla en su beneficio mediante la obtención de un producto, el consumo (desigual) de parte de él y la acumulación del excedente para la inversión, según una variedad de metas determinadas por la sociedad [...] Se construye en torno a la búsqueda infinita de la satisfacción de las necesidades y los deseos humanos. El poder es la relación entre los sujetos humanos que, basándose en la producción y la experiencia, impone el deseo de algunos sujetos sobre otros mediante el uso potencial o real de la violencia física o simbólica” (Castells, 2002, p. 41).

Es imposible, sin embargo, referirse al poder en singular. Cada ser humano se encuentra atrapado en una red de juegos de poder en la que participa como dominador y dominado, y en la que busca posicionarse de la manera más ventajosa que le sea posible. Jorge Sánchez Arcona se refiere, por esta razón, al poder como: “un espacio existencial en donde ocurren las pasiones más intensas del hombre, en su búsqueda, en su ejercicio o en su sometimiento” (Sánchez, 2014, p. 23).

La búsqueda del poder es una tendencia innata, que se presenta en las personas en grados diferentes. El ser humano, consciente de su finitud, enfrentado a la única certeza, que es la de su propia muerte, busca en el poder un medio para darle sentido a su vida, para trascender, para afirmarse como persona, para disfrutar de las satisfacciones que este puede asegurarle. Según Ernest Becker: “Para cada individuo —esa necesidad de trascender, de inmortalizarse, de perpetuarse— se convierte en cuestión de vida o muerte, ante lo cual ningún sacrificio resulta demasiado grande” (Becker, 1977, p. 25).

Como ser social, el hombre encuentra en el grupo el espacio cercano en que se aprende y ejercita las relaciones de poder, a la vez que la fuente de su seguridad y sentido de pertenencia. La comunidad de intereses de la organización genera una voluntad colectiva necesaria para preservar los derechos adquiridos, defenderlos de posibles agresores,

buscar ampliarlos y legitimarlos. Por esta razón: “la lucha por el poder se convierte en una lucha entre distintas legitimaciones” (Sánchez, 2014, p. 25). Blanco aporta a esta visión cuando señala: “Considerada como un todo, la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo” (Blanco, 1977, p. 15).

En las distintas escalas de la organización política, desde el ámbito de lo local, pasando por el regional y nacional, hasta el sistema interestatal, las relaciones de poder son el concepto fundamental sobre el que se estructuran la jerarquía e interdependencia de las organizaciones estatales y subestatales. Los mapas cambiantes del mundo solamente reflejan las relaciones de poder en el amplio escenario de la geografía.

2. Definiciones

La palabra poder se relaciona con varios términos del latín: *possum* significa ser potente o capaz, tener influencia, imponerse, ser eficaz; *potestestas* implica potestad, potencia, poderío; *facultas*, representa posibilidad, capacidad, virtud, talento. Vinculados a estos conceptos están expresiones como: *imperium* y *arbitrium*, entendidos como mando supremo y voluntad de ejercerlo; *potentia*, fuerza poderío o eficacia; y, *auctoritas*, autoridad o influencia moral que emana de la virtud (Mayz-Vallenilla, 1982, en Ávila, 2007). Todos estos significados, con matices según sus particulares enfoques, se encuentran en las definiciones de los tratadistas:

Hobbes: “Es un conjunto de medios presentes para asegurar un bien cierto y futuro, implica capacidad de decisión sobre otras personas, es un acto de voluntad, entraña mando y obediencia”.

Bertrand Russell: “El concepto fundamental de la ciencia social es el poder, en el mismo sentido que la energía es el concepto fundamental de la física. Como la energía, el poder tiene muchas formas: riqueza, armamentos, autoridad moral, influencia en la opinión. Ninguna puede considerarse superior o de la que se derivan las otras”.

Steven Lukes: “Poder es la realización de un propósito, a pesar de las resistencias”.

Antony Giddens: “Poder es la capacidad de realizar algo, la facultad de convertir en acto una posibilidad. Es pues, acción realizadora, capacidad transformadora inherente a la acción humana [...] es el control ejercido sobre la actividad de otro mediante la utilización estratégica de recursos”.

Max Weber: “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad”.

Robert Dahl: “Es la relación entre actores, en la que un actor induce a otro a actuar de modo diferente a como de otra manera actuaría [...] A tiene poder sobre B en la medida en que logra que B haga algo que no haría espontáneamente”.

Jorge Sánchez Arcona: “Tiene poder quien puede controlar el comportamiento propio (poder autorreferente) o el de otras personas (poder social). A controla el comportamiento de B cuando determina su acción o inacción”.

Niklas Luhmann: “Sólo el poder que admite alternativas es verdadero poder, mientras lo demás es coerción”.

Jacques Maritain: “Es la fuerza que se dispone, con la cual se puede obligar a escuchar u obedecer”.

Manuel Castell: “El poder es la relación entre los sujetos humanos que, basándose en la producción y la experiencia, impone el deseo de algunos sujetos sobre otros mediante el uso potencial o real de la violencia física o simbólica”.

Luciano Gallino: “Capacidad de un sujeto individual o colectivo, A, de obtener en forma intencional y no por accidente determinados objetivos en una esfera específica de la vida social, o bien de imponer en ella su voluntad, no obstante la eventual voluntad contraria o la resistencia activa o pasiva de otro sujeto o grupo de sujetos, B [...] Capacidad de A, basada en la posesión y amenaza de empleo —y en ocasiones el empleo efectivo— de medios capaces de causar un daño más o menos grave a alguna posesión de B”.

Según Luciano Gallino, las definiciones de poder más comunes en la literatura sociológica pueden agruparse en siete clases: 1) como posibilidad de afirmar la propia voluntad en una relación social, aunque el otro oponga resistencia; 2) como factor general de causación social, o como el conjunto de todo lo que produce efectos tangibles sobre la vida de los hombres; 3) como grado de control ejercido sobre un recurso finito; 4) como recurso o medio producido por los miembros de un sistema social para alcanzar metas de importancia colectiva; 5) como capacidad de participar en la toma de decisiones; 6) como capacidad esporádica no casualmente aplicada de conseguir dentro de ciertos límites un resultado objetivo determinado; 7) como la capacidad de limitar el proceso de decisión a cuestiones relativamente controvertidas (Gallino, 1983, pp. 707-711).

En las definiciones analizadas se encuentran presentes varios elementos comunes: el concepto de poder está asociado a términos como autoridad, influencia, voluntad y liderazgo; no se lo asimila solamente a la violencia, coacción o represión; existen varias formas de ejercerlo, implica una red de relaciones sociales; es la capacidad de determinados actores, utilizando distintos medios, de lograr la obediencia de otros; se entiende como la capacidad de producir efectos que no se presentarían autónomamente; son los recursos de que se dispone para alcanzar ciertos objetivos.

Los esposos Toffler se refieren a los tres pilares del poder: el dinero, las armas y el conocimiento. La riqueza es una forma de poder. La apropiación por parte de familias, castas o clases dominantes de los excedentes generados por las sociedades les ha permitido alcanzar poder y mantener sus privilegios. Con el dinero se organizan los ejércitos y se adquieren los armamentos y equipos para defender o atacar. Mao decía que “el poder nace de la boca de los fusiles”. Finalmente, el conocimiento es reconocido como la fuente más pura de poder, porque de él dependen los dos anteriores.

La triada de los esposos Toffler es, sin embargo, incompleta. Existen otras formas de poder, como la organización para defender intereses comunes, herramienta de reivindicación de derechos de las clases subordinadas; aparatos para el control ideológico ejercido sobre los grupos sociales, para legitimar la obediencia; la persuasión, legitimidad, influencia social o la tradición; cualidades o habilidades especiales para el liderazgo; la pertenencia a una determinada clase social, un carisma personal, relaciones personales, etcétera. Todos, son recursos de poder.

El poder se clasifica, según sus orígenes, en: 1) real o fáctico, sustentado en la riqueza, las armas, la organización y el conocimiento; 2) formal, vinculado al ejercicio del poder político que se ejerce por delegación; y 3) informal, ejercido al margen de la institucionalidad y legalidad, como en el caso de las mafias y el crimen organizado.

3. Naturaleza y justificaciones

Souza Brey mantiene que toda actividad humana tendente a orientar hacia metas las situaciones sociales, o a ordenarlas e integrarlas, asignando papeles, recompensas y sanciones y resolviendo conflictos, es una actividad política. La política es la actividad de gobierno de las situaciones sociales, su dirección y control. Para gobernar estas situaciones sociales es imprescindible el poder, es decir, la capacidad de obtener obediencia de otros.

Existen varias formas de poder: el coercitivo, la capacidad de obtener obediencia mediante la privación, o amenaza de privación, de la vida, la integridad, la libertad de las posesiones, por medio de la fuerza; el persuasivo, la capacidad de obtener obediencia mediante la unificación de las preferencias y prioridades ajenas con las propias, convenciendo a los que tienen que obedecer de la bondad, justicia o corrección de los objetivos o el modelo de orden proyectado. La ideología es el instrumento de este tipo de poder; el retributivo, mediante el establecimiento de una relación de intercambio. El que obedece lo hace a cambio de que el que manda le dé algo. Una relación de utilidad mutua entre el que manda y el que obedece; el poder legítimo, respaldado por el derecho y la opinión pública, que se convierte así en autoridad.

La relación más típica de poder coercitivo es la que se produce entre el Estado y los individuos, en la medida en que aquel intenta poseer el monopolio de la coerción en una sociedad, con el fin de constituirse en el poder soberano de la misma.

Todas estas formas de poder se presentan en distintas áreas de la actividad: a) el poder económico, que pertenece a los detentadores de los medios de producción, quienes disponen de la riqueza y negocian con ella; b) el poder ideológico, ejercido por quienes detentan los medios de comunicación o de propaganda política, la Iglesia y otras instituciones que generan conductas; c) el poder militar, debido al control que tienen sobre las fuerzas armadas de un país; d) el poder político, basado en la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley. “El poder político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad, de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación” (UNAM, p. 11).

Varias han sido las explicaciones sobre la naturaleza y origen del poder: una condición de la naturaleza humana; la riqueza que permite organizar aparatos de control, con sus burocracias y ejércitos; el conocimiento que se utiliza para explicar los fenómenos naturales y relaciones sociales, o para aplicarlo a las tecnologías y procesos productivos; la fuerza con la que se obliga a obedecer; el carisma del líder que manda y al que sus seguidores se someten; la naturaleza divina del rey o el faraón; el derecho a mandar

concedido por la divinidad; la voluntad popular como expresión divina; el resultado de un contrato social, o de la imposición dictatorial de un caudillo, grupo o clase social. Y cada una con sus propias legitimaciones.

Con relación al poder como condición humana, conviene retomar los cuestionamientos de Erich Fromm: “¿Qué es lo que origina en el hombre un insaciable apetito de poder? ¿Es el impulso de su energía vital o es alguna debilidad fundamental y la incapacidad de experimentar la vida de una manera espontánea y amable? ¿Cuáles son las condiciones psicológicas que originan la fuerza de esa codicia? ¿Cuáles son las condiciones sociales sobre las que se fundan a su vez dichas condiciones psicológicas?” (Fromm, 1973, p. 31).

Los tratadistas han dado respuestas diversas a estas sugestivas preguntas. El enfoque tradicional atribuía la pasión humana por el poder a las necesidades de dominar el conocimiento, someter a otras personas y encontrar placer sexual. Los psicoanalistas se centraron en el concepto de frustración y en los apetitos de placer, enfrentados a restricciones sociales; a una paradójica relación entre el instinto de vivir, amar y disfrutar la sexualidad, y la certeza de la muerte. Otros se enfocaron a complejos personales y disposiciones individuales más o menos congénitas.

La búsqueda de poder es una conducta natural en las personas, aunque son distintas las motivaciones: Según Hegel, “el deseo de reconocimiento arrastra inicialmente a dos combatientes primitivos a tratar que otros ‘reconozcan’ su humanidad exponiendo la vida en combate mortal. Cuando el miedo natural a la muerte lleva a un combatiente a someterse, nace la relación de amo y esclavo. Lo que se juega en ese primer combate de la historia no es alimento, hábitat o seguridad, sino pura y simplemente prestigio” (Fukuyama, 1991, p. 17).

Para Thomas Hobbes existe una: “inclinación general de la humanidad entera, un perpetuo e incesante afán de poder que cesa solamente con la muerte [...] De aquí se sigue que los reyes, cuyo poder es más grande, traten de asegurarlo en su país por medio de leyes y en el exterior mediante guerras [...] La pugna en riquezas, placeres, honores u otras formas de poder inclina a la lucha, a la enemistad y a la guerra. Porque el medio que un competidor utiliza para la consecución de sus deseos es matar y sojuzgar, suplantarlo o repeler al otro” (Hobbes, 1993, pp. 115-116).

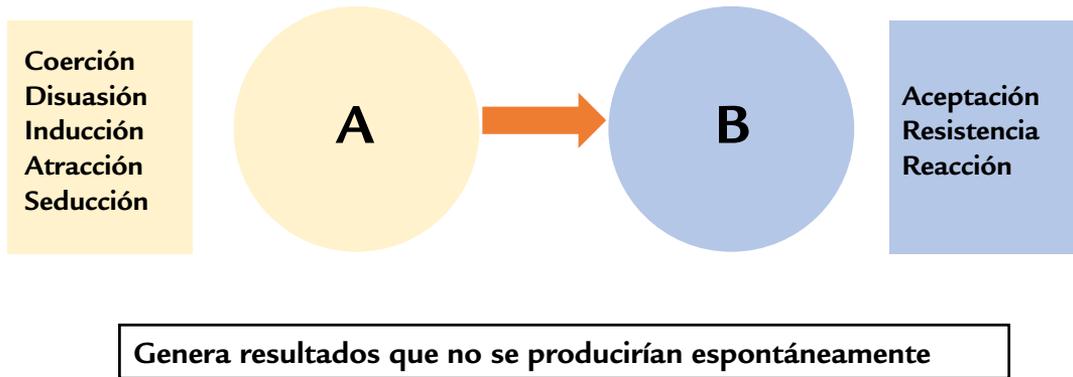
Para Fromm, “todas las especies se ven precisadas a luchar por su supervivencia y deben satisfacer necesidades, la lucha por subsistir obliga a que unas especies se conviertan en depredadoras de otras y así funciona el ciclo de la naturaleza”; pero, dice: “En la medida que el hombre es humano, la satisfacción de esas necesidades instintivas no basta para hacerle feliz, el conocimiento de la psique humana tiene que basarse en las necesidades del hombre procedentes de las condiciones de su existencia” (Fromm, 1971, p. 30 y ss.).

Morgenthau, uno de los más destacados políticos realistas, sostiene que la política está enraizada en el deseo vehemente de poder que es común a todos los hombres, y que esta razón es inseparable de la vida social misma. Para este autor el poder se

fundamenta en el efecto intimidatorio de la fuerza, el prestigio de la autoridad, los medios financieros, el atractivo personal, la personalidad fascinadora o el altruismo.

Según la teoría del hombre fuerte, el poder cobra vida en la persona del líder. Su carisma, don de gentes e influencia concitan el seguimiento y sumisión de sus seguidores. En contraparte, de él se demandan respuestas, actos y decisiones, con confianza cierta en la calidad de los resultados.

Gráfico 6
Naturaleza del poder



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

4. Estructura y leyes

En toda estructura de poder se puede encontrar los siguientes elementos fundamentales:

1. La jerarquización, articulación o reparto de competencias. La jerarquización se refiere a quién manda y quién está obligado a obedecer. El mando tiene dos componentes: el legal, fruto del nombramiento o elección, y el moral, vinculado a las cualidades que adornan a la persona que manda. La jerarquización legalmente institucionalizada señala las competencias, funciones, derechos y responsabilidades.
2. Los valores que los fundamentan. La obediencia se sustenta en valores culturales que motivan actitudes de respeto ante la autoridad y las instituciones. Para Sánchez Agesta “todo poder responde a un sistema de valores socio políticos —techo ideológico— que pretende llevar a la práctica”.
3. La efectividad de su aplicación. El sometimiento a la autoridad está en directa relación con la efectividad y eficiencia del ejercicio del poder, tanto para satisfacer las aspiraciones sociales, cuanto para mantener el control ideológico o reprimir intentos de desobediencia y deslegitimación.

Leyes relativas al poder

Las leyes del poder son generalizaciones originadas en análisis sistemáticos de muchísimas relaciones causales observadas en el pasado y presente “que sirven para predecir eventos en el futuro, aunque no haya seguridad de que algo que fue cierto en el pasado sea cierto en el futuro” .

a) Leyes objetivas del poder

Acumulación

La ley de la acumulación, que se refiere a la capacidad de determinados grupos sociales de captar en su beneficio los excedentes económicos producidos por el conjunto de la sociedad.

Concentración

Social y geográfica, que permite la conformación de las pirámides de poder, así como la relación geopolítica entre los centros y las periferias (países metropolitanos y coloniales, centrales y dependientes, etc.).

b) Leyes de la estática del poder

- Universalidad: el poder existe en toda relación social.
- Pluralidad: tiene varios titulares.

- Integralidad: abarca aspectos internos y externos y comprende múltiples expresiones.
- Neutralidad: no tiene en sí mismo connotaciones éticas ni morales.
- Interdependencia: cualquier variación en la cantidad o calidad de una forma de poder afecta en ambos aspectos a otras formas de poder.

c) Leyes de la dinámica del poder

- Conservación: mantiene su naturaleza intrínseca, aunque cambie su forma de expresión.
- Expansión: es capaz de crecer mientras otro poder no lo confronte.
- Relatividad: no es absoluto ni permanente, es relativo en el tiempo y en el espacio. En el tiempo, porque se modifica conforme a las circunstancias históricas concretas en que se expresa; y en el espacio, porque su eficacia es función de las condiciones geográficas que median entre el centro que lo irradia y la periferia en que se proyecta.
- Eficiencia: el poder es función de su propia eficiencia; cualquier ineficiencia afecta a su capacidad de expansión.
- Defrontación: resulta de la inexorabilidad de su crecimiento y de la imposibilidad de que existan vacíos de poder.

5. Teorías

Souza Brey mantiene que toda actividad humana tendente a orientar hacia metas las situaciones sociales, o a ordenarlas e integrarlas, asignando papeles, recompensas y sanciones y resolviendo conflictos, es una actividad política. La política es la actividad de gobierno de las situaciones sociales, su dirección y control. Para gobernar estas situaciones sociales es imprescindible el poder, es decir, la capacidad de obtener obediencia de otros.

Existen varias formas de poder: el coercitivo, la capacidad de obtener obediencia mediante la privación, o amenaza de privación, de la vida, la integridad, la libertad o las posesiones, por medio de la fuerza; el persuasivo, la capacidad de obtener obediencia mediante la unificación de las preferencias y prioridades ajenas con las propias, convenciendo a los que tienen que obedecer de la bondad, justicia o corrección de los objetivos o el modelo de orden proyectado. La ideología es el instrumento de este tipo de poder; el retributivo, mediante el establecimiento de una relación de intercambio. El que obedece lo hace a cambio de que el que manda le dé algo. Una relación de utilidad mutua entre el que manda y el que obedece; el poder legítimo, respaldado por el derecho y la opinión pública, que se convierte así en autoridad.

La relación más típica de poder coercitivo es la que se produce entre el Estado y los individuos, en la medida en que aquel intenta poseer el monopolio de la coerción en una sociedad, con el fin de constituirse en el poder soberano de la misma.

Todas estas formas de poder se presentan en distintas áreas de la actividad: a) el poder económico, que pertenece a los detentadores de los medios de producción, quienes disponen de la riqueza y negocian con ella; b) el poder ideológico, ejercido por quienes detentan los medios de comunicación o de propaganda política, la Iglesia y otras instituciones que generan conductas; c) el poder militar, debido al control que tienen sobre las fuerzas armadas de un país; d) el poder político, basado en la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley. “El poder político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad, de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación” (UNAM, p. 11).

La voluntad de poder

Nietzsche (1844-1900) es considerado uno de los primeros filósofos en analizar y criticar la cultura, la religión y la filosofía occidental. Su pensamiento, agudo y original, ejerció una profunda influencia en los pensadores del siglo xx. Su cosmovisión influyó decisivamente en la filosofía existencialista, fenomenológica, posestructuralista y posmodernista.

Califica la moralidad cristiana como sumisa, propia del rebaño, causa del empequeñecimiento del ser humano; sin embargo, las mismas causas que han provocado esta situación, “llevan a los más fuertes y más excepcionales a las cumbres de la grandeza [...] La maldición del hombre radica en el enternecimiento y el moralismo equivocados” (Nietzsche, 2000, p. 96).

Los individuos, grupos y clases que dominan en la sociedad, son los que han logrado fortalecer las virtudes que aseguran ese dominio. Ellos (Constantino, los señores y monarcas feudales) adhirieron al cristianismo porque comprendieron que se trataba de una religión que proclamaba la obediencia, lo que permitía dominar a sus seguidores más fácilmente que a los no cristianos.

Para Nietzsche el poder es un ejercicio de la voluntad. No hay otra causalidad que la de voluntad a voluntad. Un placer no es otra cosa que el sentimiento de poder cuando se supera un obstáculo. “En todo placer, por tanto, va comprendido un dolor. Si el placer es muy grande, los dolores serán muy largos y la tensión del arco enorme” (*Ibid.*, p. 437). El poder es igual a la felicidad y buscarla se concentra en incrementarlo, “el placer es sólo un síntoma del sentimiento del poder alcanzado, no se busca la consecución del goce, el goce sobreviene cuando se logra lo que se pretende: el goce acompaña, pero no mueve”. Por tanto, “La voluntad de poder es la forma primitiva de pasión, y todas las otras pasiones son solamente configuraciones de aquella” (*Ibid.*, p. 491).

Para este filósofo no existe ni espíritu, ni razón, ni pensamiento, ni conciencia, ni alma, ni voluntad, ni verdad; a estas categorías las califica como “ficciones inútiles”. Para él, lo que caracteriza al mundo son las relaciones y estas se refieren al poder. El titular de poder requiere conocer a su contraparte, al “ser que posee la otra medida de poder; bajo qué forma, bajo qué fuerza, bajo qué coacción actúa o resiste” (*Ibid.*, pp. 336 y 385).

El conocimiento, cuando interpreta la realidad, adquiere el dominio de la cosa interpretada, es pues un ejercicio de poder. Y la propia vida, entendida como un medio para alcanzar objetivos, es una expresión de relaciones de poder. Todo lo que sucede en el mundo es fruto de una intención convertida en acción y toda intención se puede reducir a la intención de aumentar el poder.

Nietzsche escribe en un entorno espacio-temporal específico. En un momento germinal del Estado alemán. Tiene 28 años cuando se proclama el II Imperio de tipo parlamentario, dirigido por un emperador, el káiser (César) Guillermo II, y un canciller, Otto von Bismark, arquitectos ambos de la Alemania unificada. Para los últimos años de vida de Nietzsche, Alemania se había convertido en la nación industrial más poderosa de Europa y en una potencia de proyección mundial.

Nietzsche se expresa como un político realista cuando declara: “Los alemanes del siglo XIX vemos los problemas del poder, del *quantum* del poder contra otro *quantum*. No creemos en un derecho que, de imponerse, no esté asentado en el poder: experimentamos todos los derechos como conquistas [...] concebimos toda grandeza como un-colocarse-fuera en relación con la moral” (*Ibid.*, p. 110).

Desde este enfoque aconseja: 1) el servicio general militar; 2) la limitación nacional, simplificadora y concentradora; 3) la ampliación de la ingesta de cárnicos en la población; 4) la progresiva limpieza y sanidad de las viviendas; y 5) el predominio de la fisiología sobre la teología, la moral, la economía y la política.

En una Europa caracterizada por la competencia entre Estados nacionales, destaca Nietzsche el precepto de Manú: “Todos los reinos limítrofes, incluso los aliados, deben ser considerados como enemigos. Por la misma razón, debemos considerar a los vecinos de estos pueblos como amigos. La sociedad tiene la virtud de no considerarse nunca más que como medio de los fuertes, del poder, del orden” (*Ibid.*, p. 480).

Poder como dominación

Max Weber (1864-1920) considera que las personas se encuentran indefectiblemente en una relación de dominación. Incluso el liderazgo debe ser entendido como una relación social. La sociedad obedece y acepta ser liderada. La dominación es la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato considerado legítimo. “‘Obediencia’ significa que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en máxima de su conducta; y eso únicamente en mérito de la relación formal de obediencia, sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal” (Weber, 2006, p. 4).

Mientras que por dominación debe entenderse “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer ‘poder’ o ‘influjo’ sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación (autoridad), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad” (*Ibid.*, p. 1).

El poder consiste, entonces, en la probabilidad de imponer el objetivo de un sujeto a otro u otros. Existen dos formas de ejercicio del poder: la coerción y la dominación; en el primer caso implica el uso de la fuerza para lograr la obediencia; en el segundo, se trata de una obediencia legitimada, en la cual el dominado acepta voluntariamente el mandato del dominador.

Weber establece que existen tres tipos ideales de dominación: 1) tradicional, por costumbre, como la de padre a hijo. “Debe entenderse que una dominación es tradicional cuando su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, creyéndose en ella en méritos a esa santidad” (*Ibid.*, p. 14); 2) racional, fundamentada en el derecho. “En el caso de la autoridad legal se obedece las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos estas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de sus competencias” (*Ibid.*, p. 51); 3) carismática, según los méritos superiores

del líder. “Debe entenderse por ‘carisma’ la cualidad que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente en su origen, lo mismo si se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares) de una personalidad, por cuya virtud es la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas” (*Ibid.*, p. 29).

Estos tres tipos ideales de dominación suelen combinarse. El líder carismático, que dirige un país, debe hacerlo en el marco de las leyes; un dirigente religioso, además de guía espiritual, puede ser también un líder social; y el ejercicio de la autoridad paterna está también limitado por la ley. “Que ninguno de los tres tipos ideales acostumbre a darse ‘puro’ en la realidad histórica, no debe impedir aquí, como en parte alguna, la fijación conceptual en la forma más pura de su construcción” (*Ibid.*, p. 5).

Poder como hegemonía

Antonio Gramsci (1891-1937) diferencia hegemonía de dominación; esta se ejerce por el uso o amenaza de uso de la coerción (fuerza física); mientras que la anterior es una forma de dominación, pero a través de consensos. Una clase impone al conjunto de la sociedad un sistema de significados propios sobre la manera en la que se ve, interpreta y está en el mundo.

Gramsci comprende la hegemonía como una forma de dominación en la cual la coerción y la violencia no desaparecen, pero sí coexisten con formas de aceptación del poder y la dominación, más o menos voluntarias o consensuales, por parte de los sujetos subalternos. “Para poder ejercer el liderazgo político o hegemonía —escribió Gramsci— uno no debe contar solamente con el poder y la fuerza material del gobierno, sino también con la aceptación más o menos voluntaria de los sujetos dominados, aceptación que aparece crucialmente mediada por las formas culturales de interacción entre dominados y dominadores” (Szurmuk, 2009, p. 124).

La hegemonía cultural de la clase dominante se difunde gracias a las instituciones educativas, religiosas y de comunicación. Estas “educan” a los dominados para que conciban el sometimiento como algo natural, atenuando así sus deseos de cambios y neutralizando a las fuerzas revolucionarias.

El concepto de hegemonía para Gramsci implica tres elementos fundamentales: 1) el carácter dinámico del proceso que conduce a la hegemonía; 2) la importancia de entender el papel activo de los grupos subalternos dentro del proceso histórico; y 3) la articulación entre formas económicas, jurídicas y políticas de poder.

Esto implica que la hegemonía es fruto de un proceso que resulta de un conjunto de formas complejas y articuladas de dominación y resistencia en que participan dominantes y dominados. La hegemonía no es un producto acabado, nunca es total.

Las relaciones entre la infraestructura y superestructura, en cada modo de producción, van siempre a generar conflictos y rupturas en la sociedad. Los dominados pueden resignificar contenidos y crear movimientos contrahegemónicos, para luchar en contra de la forma en la que la clase dominante intenta que vean, sientan y vivan en el mundo.

De esa contradicción se derivan cambios que mantienen a la sociedad en movimiento.

Poder, estrategia y resistencia

Michel Foucault (1926-1984) es uno de los más sobresalientes tratadistas sobre el tema del poder. No pone énfasis en definir qué es el poder, sino que se enfoca en cómo se emplea o ejerce, y que efectos produce. Para este autor el poder es algo múltiple, es una red que atraviesa a los sujetos, es una lucha antagónica entre los que mandan y los que obedecen. Las relaciones de poder son relaciones de fuerza.

De manera muy simplificada, se puede establecer los siguientes postulados: 1) el poder trasciende entre dominados y dominantes; 2) no es necesariamente represivo, es también productivo (se produce sujetos sociales a través de las relaciones de poder); 3) el poder no es una posesión: no se posee, se ejerce; 4) existe una microfísica del poder, que circula tocando a diferentes sujetos, modelando sus cuerpos y sus mentes; y 5) toda relación social implica poder, existe en ella una capilaridad del poder.

Foucault analiza la forma en la que en el siglo XIX nace la sociedad disciplinaria fundamentada en las instituciones de la época: la escuela, los psiquiátricos, asilos, hospitales, prisiones, fábricas, etcétera. A pesar de parecer diferentes, todas estas son instituciones de vigilancia. Tienen en común el modelo de visión panóptica que fue pensado para maximizar la eficiencia de las cárceles, con una arquitectura que permite ver sin ser visto. Desde un centro, el carcelero ve y sanciona las faltas, así se impone la disciplina, se modela la conducta de los presos y se logra imponer comportamientos (fase productiva del poder). Es un concepto espacial que pone al centro un ojo de poder. “Basta pues situar un vigilante en la torre central y encerrar en cada celda un loco, un enfermo, un condenado, un obrero o un alumno [...] Parece que uno de los primeros modelos de esta visibilidad aislante había sido puesto en práctica en la Escuela militar de París en 1755 en lo referente a los dormitorios” (Foucault, 1980).

Para comprender el desarrollo de las fuerzas productivas propias del capitalismo, es necesario estudiar los aparatos de poder. La división del trabajo en los talleres del siglo XVIII implicó una nueva distribución del poder gracias al remodelamiento de las fuerzas productivas. “Ello responde al hecho de que las técnicas de poder se han inventado para responder a las exigencias de la producción. Me refiero a la producción en un sentido amplio (puede tratarse de ‘producir’ una destrucción, como en el caso del ejército)” (*Ibid.*).

Foucault (1983), en *El sujeto y el poder*, explica que el propósito de sus dos décadas de estudios sobre este tema no fue analizar el fenómeno del poder, ni tampoco elaborar los fundamentos de tal análisis, sino estudiar las diferentes formas en las que los seres humanos son constituidos en sujetos. Para esto utiliza la resistencia “como un catalizador químico” y de esa manera analiza las relaciones de poder a través del antagonismo entre estrategias.

Plantea entonces investigar las formas de resistencia y los intentos de disociar estas relaciones. Considera que estas son luchas “transversales” no limitadas a un país, contra los efectos del poder en sí; que son, además, “inmediatas”, porque las personas cuestionan las instancias de poder que están más cercanas a ellas, no se enfocan en el “enemigo principal”, sino en el “enemigo inmediato”. Las luchas están ligadas al conocimiento, a la competencia, la calificación y se desarrollan contra los privilegios. Todas giran en torno a la pregunta: ¿quiénes somos nosotros?.

Considera que el objetivo principal de la lucha no es el ataque a una institución de poder, sea grupo, élite, clase, sino más bien a una técnica a una forma de poder que irrumpe en nuestra vida cotidiana, categorizando al individuo, imponiéndole una verdad que él tiene que reconocer y al mismo tiempo otros deben reconocer en él. Es una forma de poder que construye sujetos individuales, con dos significados: 1) estar sujetos a otro por control y dependencia; y 2) encontrarse constreñido a su propia identidad, a su conciencia y autoconocimiento. “Ambos significados sugieren una forma de poder que sojuzga y constituye al sujeto”.

Caracteriza las luchas contra la dominación en tres categorías: étnicas, sociales y religiosas. Son luchas contra la sujeción, contra formas de subjetividad y sumisión. Considera a estas como las formas de lucha más frecuentes e importantes, aunque las luchas contra la explotación no han desaparecido.

El poder estatal es una forma de poder, al mismo tiempo individualizante y totalizante. Una combinación tramposa de las técnicas de individualización y de los procedimientos de totalización. El Estado occidental moderno ha integrado a su forma política, una vieja técnica de poder “pastoral” que tiene su origen en las instituciones cristianas. En tal virtud, el problema político, ético, social y filosófico de nuestros días es librar al individuo del Estado y del tipo de individualización que está ligada a este. “Debemos promover nuevas formas de subjetividad a través del rechazo de este tipo de individualidad que nos ha sido impuesta durante siglos”.

Para entender mejor el problema es indispensable distinguir el poder que se ejerce sobre las cosas y que procede de aptitudes directamente inherentes al cuerpo o “apoyadas” en instrumentos externos, del que se pone en juego en las relaciones entre los individuos o entre grupos y cómo “ciertas acciones modifican a otras”. El poder existe solamente cuando es “puesto en acción” y no es una función de consentimiento importante o permanente porque no es, por naturaleza, la manifestación de un consenso. El poder no actúa sobre los otros, sino sobre las acciones de los otros: “Una acción sobre otra acción, en aquellas acciones existentes o en aquellas que pueden generarse en el presente o en el futuro”.

El análisis de las relaciones de poder exige establecer: 1) el sistema de las diferenciaciones, que permite actuar sobre las acciones de los otros; 2) los tipos de objetivos impulsados por aquellos que actúan sobre las acciones de los demás; 3) los medios que se utilizan para ejercerlo (la amenaza de las armas o los efectos de la palabra); 4) las

formas de institucionalización; y 5) los grados de racionalización o la puesta en juego de las relaciones de poder.

Las relaciones de poder están vinculadas estrechamente con la estrategia, entendida como: 1) los medios empleados en la consecución de un cierto fin; 2) la manera en la cual una persona actúa en un cierto juego, de acuerdo con lo que ella piensa que sería la acción de los demás y lo que considera que los demás piensan que sería su acción, buscando tener ventajas sobre los otros; y 3) los procedimientos usados en una situación de confrontación, con el fin de privar al oponente de sus medios de lucha y obligarlo a abandonar el combate; “es una cuestión entonces de los medios destinados a obtener una victoria”. Estos significados se pueden aplicar a toda forma de confrontación en la que el objetivo es actuar sobre el adversario de modo de imposibilitarle de dar batalla. “Por tanto, la estrategia se define por la elección de soluciones ganadoras”.

Antoni Jesús Aguiló Bonet analiza con profundidad el pensamiento de Foucault, que de manera resumida reconoce que el filósofo plantea dos enfoques básicos para el ejercicio del poder: a) el poder estatal o jurídico; y b) el poder disciplinario.

El primero se basa en la noción jurídico-política de soberanía; en la organización centralizada del poder, alrededor del aparato institucional del Estado; con una relación de suma “0” de ganancias-pérdidas absolutas; se trata de un discurso fundamentado en derechos, obediencia y normas que recae sobre sujetos vistos como receptores pasivos del poder del Estado; diferencia entre poder legítimo e ilegítimo; y, actúa por medios de la represión que persiguen, censuran, prohíben, excluyen, vigilan y castigan. El poder se entiende como la capacidad de control sobre algo (recursos físicos, financieros, simbólicos, entre otros) o alguien, sobre sus acciones y posibilidades.

El segundo enfoque trata del poder como disciplina, ejercido mediante instrumentos, métodos, técnicas y metas que obedecen a un conjunto de estrategias, tácticas y procedimientos que se ejercen sobre determinados individuos, especialmente sobre sus cuerpos, descubiertos como objeto y blanco de poder. Es un poder incompatible con el jurídico, porque se origina en la misma sociedad a partir de reglas y mecanismos autónomos del Estado.

El poder disciplinario se caracteriza por ser: 1) transversal, descentrado y fragmentario que se ejerce en medio de innumerables relaciones flexibles y desiguales; 2) no es algo que se pueda adquirir o poseer; 3) no es atribuible a una persona o grupo, sino el resultado del conflicto entre técnicas y estrategias de poder enfrentadas; 4) es el conjunto de múltiples poderes en continua circulación social, se encuentra presente en todas las relaciones intersubjetivas; 5) se extiende a otros ámbitos de relación social: el trabajo, la escuela, el hospital, entre otros; 6) es un conjunto de reglas que caracterizan una práctica discursiva, es una realidad omnipresente, un marco de acción que siempre presente que nos moldea conforme a la ideología imperante, el poder disciplinario fabrica sujetos; 7) es un poder ascendente, que proviene desde la micro-política cotidiana; 8) está constituido por relaciones de poder intencionales, ya que comportan un proceso de cálculo que tiende a la consecución de metas y objetivos; es

un encadenamiento entre diferentes tácticas o estrategias que forman dispositivos de poder-saber, esto es, “regímenes de verdad”; 9) finalmente, todo poder genera resistencias activas desde varios frentes abiertos de lucha. En resumen: el poder no es una institución, una estructura ni una capacidad de control de un sector. Se trata de un concepto relacional (Aguiló, 2009).

Los campos del poder

Pierre Bourdieu (1930-2002) introduce al análisis de las relaciones de poder el concepto de campo, como espacio en el que los distintos actores sociales se enfrentan. Un campo es un sector determinado de la actividad social en el cual los individuos participantes desarrollan actividades en las que utilizan todos los recursos de los que disponen, procurando obtener bienes que únicamente dicho campo puede ofrecer. Bourdieu compara el campo con la imagen de juego, aunque lo diferencia, ya que el campo no es una creación deliberada ni obedece a reglas que sean explicitadas. La jerarquía de las diferentes formas de capital se modifica en los diferentes campos, su valor relativo varía incluso en estados sucesivos de un mismo campo. El estado de las relaciones de fuerza entre los distintos jugadores es lo que define la estructura del campo. El volumen global de la estructura del capital de cada jugador y su evolución en el tiempo definen su fuerza relativa en el juego, su posición y sus estrategias. Las relaciones de conflicto se expresan como lucha de intereses; los participantes, a los que se denomina agentes, pueden luchar, crear, participar, dentro de determinados márgenes de maniobra. “El campo es una red de relaciones objetivas (de dominación o subordinación, de complementariedad o antagonismo, etc.) entre posiciones. Las posiciones sociales se definen por las relaciones autoridad/subordinación, rico/ pobre, hombre/ mujer, famoso/desconocido, etc.” (Bourdieu, 1995, p. 384).

La lucha es por un capital simbólico, que otorga legitimidad, prestigio y autoridad (en campos laboral, científico, deportivo, de seguridad etc.). Puede ser social y referirse a posición; económico, a bienes materiales y riqueza; cultural, a conocimientos; o simbólico, a valores. Los agentes actúan mediante alianzas o rupturas y ocupan posiciones conforme a la estructura social en que se desempeñan. En cada campo se encuentran presentes y actúan instituciones y reglas de juego que regulan la competencia.

Habitus es la forma en la que los agentes participan desde los espacios objetivos y subjetivos; mediando entre la estructura objetiva del campo de la estructura social y lo subjetivo del agente. Es un modo de acción y pensamiento originados en la posición que ocupa un agente dentro de un campo, que se modifica con cada situación que se vive. Este comportamiento otorga márgenes de maniobra al sujeto que aprende las reglas de juego y las internaliza en su subjetividad. Aprende socialmente cuáles son las acciones que pueden ser esperadas o permitidas dentro de este campo. Los agentes no son pasivos, pueden cuestionar la estructura, modificarla o transformarla. La trayectoria social es la manera singular en la que los agentes recorren el espacio social. La Escuela de París sobre seguridad utiliza esta visión para explicar cómo se desarrollan en la sociedad las relaciones en esta materia.

Poder y comunicación

Los sistemas sociales

Niklas Luhmann realiza el análisis de los medios de comunicación simbólicamente generalizados en la teoría de sistemas. Sostiene que el sistema político se compone, desde el punto de vista estructural, de unidades y sus relaciones. Todo sistema político es una colectividad y sus unidades miembros que pueden ser personas individuales o subcolectividades. Para él, los sistemas sociales se construyen a través de la comunicación, su aporte en el tema del poder consiste en la aplicación de ese enfoque para proponer una teoría del poder. Considera que la comparación entre el poder y la comunicación permite clarificar este fenómeno utilizando preguntas compuestas en forma idéntica a casos como la verdad o el dinero. De esa manera esas preguntas facilitan el intercambio de ideas teóricas entre diferentes áreas.

La comunicación sólo se realiza si se entiende la selectividad de un mensaje, lo cual implica la posibilidad de rechazar las selecciones que ofrece la trasmisión comunicativa, generando un conflicto. Acepta que potencialmente todos los sistemas sociales son conflictos que sólo varían en la medida del grado de diferenciación sistémica y la evolución del contexto social.

El elemento más importante de generalización es el lenguaje. Es así como las generalizaciones mueven a las personas a ser inducidas. El individuo es generalizado para que haga algo con sentido temporal, social en una circunstancia factual. Luhmann aclara que, al hablar de medios de comunicación, se refiere a “un código de símbolos generalizados que guía la trasmisión de selecciones”. Los medios de comunicación garantizan el reconocimiento de la selección de la otra parte a la vez que cumplen una función de incentivo al incitar la aceptación de las selecciones y generar expectativas. De ese modo, los medios permiten identificar cuando el modo de selección de una parte sirve simultáneamente como un incentivo para otra. La conexión entre selección y motivación “puede fortalecer y también motivar la selectividad”.

También el autor refiere el carácter relacional y comunicacional del poder y los supuestos que lo sostienen: 1) los procesos de comunicación guiados por los medios unen a dos partes, las cuales completan sus propias selecciones a sabiendas que esto ocurre por el otro. Se trata de una selectividad de doble contingencia que tiene como función transmitir selecciones desde un alter (titular del poder) a un ego (sujeto al poder) en tanto que ambos preservan su selectividad. En cada caso la comunicación pretende dirigir a la otra parte en la definición de sus selecciones (Luhmann, 1995, pp. 7-13).

La transferencia de selecciones hace necesario el empleo de símbolos como el eslabón inicial de una cadena de selección. Los medios de comunicación orientan a la “no identidad de las selecciones” entre las partes, indispensable para que el poder funcione como un medio de comunicación (la selectividad del alter debe diferenciarse de la del ego). La inseguridad se deriva de la selección de quien ostenta el poder y tiene más de una alternativa (producir o quitar seguridad), que es una precondition absoluta del poder.

Poder y coerción

Sobre el poder, Luhmann entiende que es un medio de comunicación simbólicamente generalizado, que transmite complejidad reducida, limitando el ámbito de acción del otro. Es un medio de comunicación propio del poder político. Es necesario distinguir el poder de la obligación, la coerción y la violencia. El ejercicio de la violencia demuestra incapacidad del poder. Por ser el poder un medio de comunicación simbólicamente generalizado, no es una capacidad o propiedad que pertenezca a un sólo individuo.

En cuanto a la diferencia entre poder y coerción; el primero recurre al uso de la violencia física y, por ende, a la sustitución “de la acción propia por la acción de otros que uno no puede conseguir”; la segunda implica la renuncia a las ventajas de la generalización simbólica y a guiar la selectividad de la otra parte; “la persona que ejerce la coerción debe asumir la carga de la selección y la decisión en el mismo grado en que se ejerce la coerción, esta tiene que ejercerse donde hay una carencia de poder”. Advierte que el uso de la coerción sólo puede centralizarse en los sistemas muy simples, toda vez que los sistemas muy complejos sólo pueden centralizar decisiones.

El poder se asocia con otras estructuras del sistema social. Se encuentra dentro del entorno social. No nace de manera espontánea, se construye gradualmente. Se forma a partir de una demanda de flexibilidad. No significa libertad de acción del titular del poder. El poder aumenta en posibilidad y en necesidad, con la diferenciación del sistema. La violencia física actúa como base del poder en el nivel societal. Al ejercer la violencia, ya no hay poder político; el poder se anula con el ejercicio real de la coerción física, el poder en esencia político no degenera en violencia, pero mantiene subyacente el ejercicio de la misma o su posible uso. La coerción física no es el último recurso en una escala de presiones siempre en aumento; en los asuntos del poder no puede ignorarse dónde está la capacidad para ejercer la coerción física.

El juego del poder

El juego de opciones entre el titular del poder y la persona sujeta impide que el poder se ejerza a menos que esta tenga mayor interés por evitar su alternativa que la que tendría el portador del poder. En un ambiente de mayor libertad de las dos partes, con relación a las alternativas existentes, el poder del titular es mayor si presenta opciones más diversas y si el sujeto del poder posee varias alternativas diferentes; en estos casos puede ser necesario desarrollar sustitutos que permitan una comprensión del mensaje de poder, con el riesgo de que estos se conviertan en un factor de poder.

La función de un medio de comunicación es transmitir complejidad reducida. La selección de un titular limita las del sujeto al poder, al ser comunicadas bajo condiciones específicas. En el caso del poder, el principal punto de interés es esta transmisión de selección. El poder no surge sólo en el caso de que el titular deponga la acción del sujeto, sino cuando limita la gama de selecciones del otro. Precisamente esta es la función del poder: “asegurar la cadena posible de efectos independiente de la voluntad del sujeto al poder”. “La causalidad del poder consiste en neutralizar la voluntad, no necesariamente en doblegar la voluntad del inferior; el poder regula la contingencia, “el código del poder

se relaciona con la discrepancia posible —no necesariamente real— entre las selecciones de alter y ego: acaba con la discrepancia”.

El poder debe entenderse más que como una causa como un catalizador que acelera o retarda el inicio de los sucesos, sin cambiar en el proceso; el poder es “una oportunidad para aumentar la probabilidad de realizaciones de combinaciones improbables de selecciones” (*Ibid.*, p. 18).

Los códigos

El poder como medio de comunicación debe ser entendido a través de un código específico. Para Luhmann el poder se constituye como un código cuya función es hacer inteligible la relación entre alter y ego. “En la vida diaria existen códigos generalizados que permiten la comprensión intersubjetiva por medio del lenguaje”. La comunicación es la responsable de resolver la contingencia (*Ibid.*).

A diferencia de otras teorías, “la teoría de los medios de comunicación conceptualiza el fenómeno del poder sobre la base de una diferencia entre el código y el proceso de comunicación” no en atribuir poder a una de las personas como propiedad o facultad. “El poder es comunicación guiada por un código” que moviliza las relaciones entre las personas.

Sobre el tema de las jerarquías, el autor afirma que estas: 1) postulan las relaciones no simétricas de poder; 2) la historia del sistema naturaliza ciertos hechos en detrimento de otros; y 3) los convenios semiestructurales previenen futuras deslealtades o retiros (*Ibid.*).

El poder se distingue de otros medios de comunicación en que su código supone que existen personas en ambos lados de la relación de comunicación que reducen la complejidad a través de la acción y no sólo a través de la experiencia. “Se hace referencia a la acción sólo cuando la conducta selectiva se atribuye a un sistema y no a su entorno [...] la experiencia debe ser la misma, la acción puede variar”.

No se puede describir en forma adecuada la función del medio de comunicación del poder, sólo en términos de hacer que la persona sujeta al poder acepte directivas. El portador del poder mismo debe ser formado para ejercer su poder; el poder puede hacer demandas a la voluntad, la puede obligar a absorber riesgos e inseguridades, incluso la puede llevar a la tentación y dejarla frustrada. Los símbolos generalizados del código, los deberes e insignias del cargo y las ideologías y condiciones de legitimación sirven para ayudar al proceso de articulación, pero el proceso mismo de comunicación sólo cristaliza motivos cuando se está ejerciendo el poder.

Se espera que la persona sujeta al poder sea alguien que elija su propia acción y así tenga la posibilidad de autodeterminación. Sólo por esta razón los instrumentos del poder, como el caso de las amenazas, buscan dirigirlo a esta selección autorrealizada (*Ibid.*, pp. 23-32).

El método

Luhmann propone la relación binaria mediante una ruta indirecta por la vía de las negociaciones. Considerando que ambas personas perciben alternativas cuya realización desean evitar,

debe presentarse esquemáticamente un orden de preferencias evaluadas positiva y negativamente. De esta última, la otra aparte debe estar enterada. De esta manera puede producirse en ambas partes una combinación hipotética de alternativas evitables, en la mayoría de casos simplemente por la amenaza de sanciones. Gracias a este esquema de alternativas evitables, la persona sujeta al poder podrá tener una preferencia mayor por evitar su alternativa que la que tendría el portador del poder y surge la posibilidad de una combinación de alternativas evitables evaluadas menos negativamente. La prevención de sanciones (que son y siguen siendo posibles), es indispensable para el funcionamiento del poder.

La diferenciación entre lo favorable y desfavorable depende de las expectativas. El poder sólo se usa cuando se construye una combinación de alternativas más desfavorables ante una expectativa dada. La premisa inicial de una situación bien puede descansar en las actuaciones positivas por parte del portador del poder, pero el poder propiamente dicho sólo aparece cuando lo que depende inmediatamente de la conducta de la persona sujeta al poder no es la continuación de estas actuaciones, sino su suspensión (*Ibid.*, pp. 33-35).

Luhmann considera al poder como un medio simbólico generalizado que circula de un modo muy parecido al dinero cuya posesión y uso permiten desempeñar más eficazmente el contenido de un cargo con autoridad en una colectividad. La autoridad es la cualidad políticamente decisiva de un status en una estructura social; en cambio, el poder es un instrumento primordial para el desempeño eficaz en esa posición.

Además, la liquidez del poder (como la del dinero) se da por la replicación de acciones derivadas y ancladas en un subcódigo que se suceden secuencialmente. La creación de cadenas de poder integra el poder corporativo e individual. La cadena de poder no es otra cosa que una transferencia de subcódigos que ayudan a regular el poder y mantener a la estructura funcionando. Las cadenas (como en el lenguaje) permiten una fluidez de relaciones de reciprocidad entre los agentes sociales. La formación de cadenas hace posible que haya aumentos de poder que sobrepasen la capacidad de selección del portador del poder individual.

El poder sirve como un catalizador para la construcción de cadenas de acción. Se puede hablar de cadenas “cuando y en cuanto A no sólo puede disponer de las acciones de B, sino también, su ejercicio del poder; es decir, cuando A tiene su disposición de poder de B sobre C. El sistema político de la sociedad asume la acción, la administración y el control del poder para la sociedad. Sin embargo, la ley no sólo garantiza una participación en el poder social para aquellos que no tienen poder, también pone orden en la cooperación de diferentes fuentes de poder, sobre todo en la cooperación del poder económico, político y militar (*Ibid.*, pp. 89-92).

Metapoder o poder en la globalización

Beck Ulrich Beck plantea entender la globalización “como una transformación lenta, posrevolucionaria y epocal del sistema nacional e internacional de equilibrio del poder y sus reglas, un sistema dominado por el Estado. En la relación entre la economía mundial y el Estado se da un juego de metapoder, vale decir una lucha por el poder en la que el equilibrio y las reglas del poder del sistema estatal nacional e internacional se transforman y reescriben” (Beck, 2004, p. 38).

La economía ha superado el tradicional juego de poder territorial del sistema internacional que se fundamentaba en una relación entre Estados, ha desarrollado un metapoder y diseñado nuevas estrategias en el espacio digital. “La desterritorializada maximización del poder de la economía no tiene que conquistarse ni legitimarse políticamente, tiene lugar al margen de los órganos de control de las democracias desarrolladas y de los parlamentos, de los tribunales y el gobierno” (*Ibid.*, p. 106).

Mientras en la modernidad los Estados rivalizaban con el empleo de medios militares, en la nueva modernidad (¿posmodernidad?), lo hacen económicamente y a escala global. “La llave del poder ya no es la fuerza militar, sino la respectiva posición de los Estados en el mercado mundial” (*Ibid.*, p. 107).

Los conceptos de territorialidad establecían el ejercicio del poder estatal en espacios delimitados por fronteras y la violencia legítima protegía al territorio y su población; sin embargo, el uso de la violencia sólo podía aplicarse negativamente “en el sentido del castigo actual o potencial”, lo cual la volvía inflexible; en cambio, el empleo de la expresión económica del poder (riqueza) es altamente flexible y se encuentra a disposición de los actores económicos mundiales estatales y no estatales que pueden utilizar acciones tanto positivas como negativas. “Si la riqueza se une a otros medios de poder, como la eficiencia y el saber, el resultado es la ultraflexibilidad del metapoder económico”.

El metapoder “no es intensivo ni autorizado, sino extensivo y difuso. Es extensivo en el sentido de que la hegemonía discursiva de la globalización neoliberal funda en todo el mundo, por encima de cualquier frontera nacional, étnica, religiosa, sexual, de casta o de clase, espacial o temporal, un nexo de poder generalizado y unos mínimos en las relaciones de competencia, dependencia y cooperación; no es intensivo, ya que no prescribe ni establece ninguna coerción jerárquica” (*Ibid.*, p. 108).

La autonomía de los Estados enfrenta, en la actualidad, al metapoder de los actores económicos mundiales, además de al metapoder de la sociedad civil global, especialmente en el campo de la protección de los derechos humanos. “La política de los derechos humanos también ofrece un arsenal de estrategias para revolucionar calladamente el sistema internacional” (*Ibid.*, p. 110). De esa manera, la globalización ha debilitado las instituciones de los Estados nacionales, con el peligro potencial de que se puede derivar en tragedias humanas y guerras civiles que afectarían, precisamente, a esos derechos humanos.

“En este marco aparece las contradicciones de un “humanismo militar” que hace renacer una doctrina medieval de guerra justa que priva de credibilidad la idea kantiana de comunidad pacífica universal; en un sistema mundial de Estados débiles ya nadie impide que se abuse imperialmente de la misión cosmopolita, simultáneamente se inicia una reforma de los ejércitos por parte de la sociedad civil en funciones reprogramadas que son básicamente una continuación de la sociedad civil global con medios militares y respondiendo a las siguientes dinámicas:

Se trata de fuerzas armadas de desescalamiento cuya misión no es defender su propio país de agresiones extranjeras sino el restablecimiento y la seguridad del orden social civil democrático en territorio extranjero, defendiendo un orden social civil democrático liberal en suelo de otros Estados frente a partes en conflicto que violan los derechos humanos.

Fuerzas armadas que no están obligadas por juramento a una lealtad nacional, sino que forman unidades organizativas operativas multinacionales comprometidas con códigos de derechos humanos; los objetivos no son conquistar un país y Estado extranjero sino extinguir conflictos étnicos que se derivan de guerras civiles y proteger poblaciones.

Dichos objetivos se buscan lograr a través de redes y cooperación militar civil en las que no sólo se implique fuerzas armadas de otros países sino de organizaciones humanitarias, organizaciones no gubernamentales, representantes de las partes en conflicto, reporteros nacionales e internacionales; lo anterior implica una organización con lógicas cosmopolitas sobre la base de una solidaridad transnacional de los derechos humanos y una multinacionalidad de colaboración planificada (*Ibid.*, p. 111).

Destaca el autor una categoría inédita: el dominio translegal, que influye en decisiones y reformas estatales, conforme a prioridades de los mercados mundiales. Se suma a lo anterior la debilidad de las leyes internacionales y de que las leyes nacionales son contradictorias entre ellas. Aprovechándose de esta realidad, “los consorcios crean su propio derecho en lo relacionado con estándares técnicos como laborales, derecho contractual, arbitrajes internacionales; en consecuencia, el poder de sentar el derecho ya no está en manos del único poder legítimo del Estado”. Surge, de este modo, una forma de soberanía compartida entre los Estados y actores económicos mundiales y el poder no público se sitúa por encima de los Estados soberanos, generando una forma de derecho.

En el mundo globalizado, las empresas transnacionales tienden a tomar decisiones políticas, dejando a los Gobiernos y a la sociedad como meros espectadores, a los que no toman en cuenta ni solicitan su consentimiento, si hay una reacción en contra de estas arbitrariedades y las instituciones nacionales intentan limitar sus espacios de acción, los consorcios simplemente buscan otras sedes. Se llega así a lo insólito de que las empresas puedan tomar decisiones políticas, sin ninguna legitimidad democrática.

Un rol particularmente importante, en este campo, lo asumen los poderes de la innovación. Consorcios y otras organizaciones económicas mundiales que controlan el poder sobre la ciencia “consiguen poder a su servicio el monopolio de la innovación social de la técnica; pueden generar y suprimir puestos de trabajo, crear nuevos productos y mercados, burlar y eliminar regulaciones, controles, neutralizar competidores”. De ese modo, sin un ordenamiento estatal mundial, sin fuentes de legitimidad democrática, estos actores justifican su legitimidad en términos de la racionalidad económica del éxito (*Ibid.*, p. 112).

La soberanía de facto de las organizaciones económicas mundiales privatiza y transnacionaliza la función legislativa y con esto “los espacios nacionales se transnacionalizan progresivamente y los regímenes de derecho transnacionales se introducen en las arenas nacionales”. Frente a la escasa legitimidad y enorme poder de los consorcios y organizaciones transnacionales; surgen los movimientos sociales con gran legitimidad, pero escaso poder. Es la confianza de los accionistas y consumidores el origen de la frágil legitimidad de los consorcios, mientras que los Gobiernos alineados con el modelo neoliberal se ven en la paradoja de responder a la pérdida de confianza de la economía mediante políticas antineoliberales de regulaciones y controles (*Ibid.*, p. 113).

6. Formas de ejercicio

Corresponde a Joseph Nye Jr. el mérito de haber desarrollado, de una manera sistemática y en varias obras, el concepto del poder suave. Este autor compara el poder con el tiempo atmosférico del que todos dependen y hablan, pero pocos lo entienden; o como el amor, que no se puede definir o medir, pero no por esa razón es menos real.

Con razón, Nye señala que todos estamos familiarizados con el poder duro y como este puede ejercerse mediante amenazas o recompensas; pero no a otra cara del poder que permite a un país lograr resultados en la política mundial porque otras naciones admiran sus valores y nivel de desarrollo y lo perciben como un modelo a emular. En resumen, es el empleo de la estrategia de la cooptación, en reemplazo de la de coerción.

El poder suave se fundamenta en la atracción y seducción del mismo modo que sucede en las relaciones interpersonales, en el liderazgo empresarial fundamentado en el ejemplo que motiva en los subalternos el compromiso con los fines que el gerente desea alcanzar o en la definición de políticas públicas amigables y atractivas que la comunidad está deseosa de apoyar. Esto es posible cuando los políticos entienden que no son necesarias amenazas ni recompensas, sino una mezcla de inducción y atracción, elementos fundamentales en los sistemas democráticos, asociados con el empleo de recursos intangibles como son la cultura, los valores y las instituciones, cuando son consideradas legítimas porque están respaldadas por la autoridad moral.

También el empleo del poder duro puede influir en las decisiones con el empleo de amenazas y recompensas, pero el poder suave es más que lograr influencia, persuasión o convencer con buenos argumentos; es lograr consentimiento mediante la atracción. El poder suave es poder atractivo, que apela a valores, la cultura y propósitos compartidos.

Con estos criterios como telón de fondo, Nye analiza el nuevo rol del poder militar, en el contexto de los cambios dramáticos ocasionados por la revolución de la ciencia y tecnología. Destaca cómo el liderazgo de Estados Unidos en este campo le permitió emprender una revolución en los asuntos militares y cómo su habilidad para usar tecnologías de la información en la producción de armas de alta precisión, de eficiente inteligencia en tiempo real, una amplia capacidad de vigilancia de los campos de batalla regionales y sistemas de comando y control avanzados, le permitió alcanzar la primacía global en el campo militar, lo cual, sin embargo, le ha significado un alto costo político y social.

En sus propias palabras Nye explica: “¿Qué es poder suave? Es la habilidad de conseguir lo que se desea mediante la atracción en lugar de la coerción o recompensa. Se levanta sobre los atractivos de una cultura nacional, ideales políticos y políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas por los demás, nuestro poder se amplía [...] Piensen en los jóvenes detrás de la Cortina de Hierro que escuchaban música americana y noticias en la radio Europa Libre; de los estudiantes chinos que simbolizaron sus propuestas en la

plaza Tiananmén creando una réplica de la Estatua de la Libertad; o los afganos recientemente liberados pidiendo una copia de la Declaración de Derechos Humanos; o los jóvenes iraníes observando videos americanos prohibidos y emisoras satelitales en la privacidad de sus hogares [...] Cuando usted consigue que otros admiren sus ideales y deseen lo que usted desea, no tiene que invertir mucho en garrotes o zanahorias para moverlos en su dirección. La seducción es siempre más efectiva que la coerción” (Nye, 2004).

Para clarificar mejor el sentido del poder suave, César Villanueva se refiere a lo que no es poder suave: no es una panacea de la política exterior ni una varita mágica para solucionar malas imágenes y reputaciones de un país ni una argucia para desviar la atención de problemas reales de un país; no es de uso general ni aplica para todos los países de la misma forma, porque requiere una legitimidad de acciones de política exterior, valores admirables y una capacidad de atracción de la cultura nacional; no se reduce a las industrias culturales o programas de entretenimiento únicamente; no basta con tener el dinero para ponerlo en marcha, con una buena campaña de medios internacionales pensando que el país cambiará radicalmente; no es una estrategia de política exterior, basada en la propaganda; tampoco es una forma refinada de intervencionismo imperialista de Estados Unidos; ni una estrategia de potencias ricas para ejercer un neocolonialismo en la era global; no es cierto que no está al alcance de los países pequeños y sin poder duro ni es una forma de diplomacia pública que en ocasiones se confunde con propaganda; como tampoco es lo mismo que diplomacia cultural, porque esta tiene fines distintos de los de la política exterior y el poder suave (Villanueva, 2017).

Si bien en su obra *Soft Power* Nye trata brevemente las relaciones entre poder suave y poder duro (*The interplay of hard and soft power*), años después, en su libro *El futuro del poder* profundiza el análisis de este tema al desarrollar la tesis del “poder inteligente” (*Smart Power*) que combina el poder duro de la coerción y recompensas con el poder suave de la persuasión y atracción. El poder suave no es la solución para todos los problemas; Estados Unidos ha visto decrecer su imagen e influencia y debería pasar de, en lugar de exportar temor, inspirar optimismo y esperanza. Promover democracia, derechos humanos y desarrollo de la sociedad civil no puede alcanzarse con el cañón de un fusil (Nye, 2011, p. 11 y ss.). Una política exterior fundamentada militarmente no es la respuesta ni se trata solamente poder suave 2.0. Es la habilidad de combinar poder suave y duro en estrategias efectivas, en contextos internacionales diversos.

En el tratamiento de las definiciones, se incluyó la del poder relacional de Nye; pues bien: este autor establece tres aspectos que lo caracterizan: lograr que otros cambien sus conductas en contra de sus preferencias iniciales; habilidad de lograr que deseen lo que usted desea; de ese modo no se necesita comandar el cambio; dar forma a la agenda de modo que las preferencias anteriores parezcan irrelevantes y orientar sus expectativas hacia opciones realizables y legítimas. Dar forma a la agenda se enfoca en la habilidad de invitar a participar a actores menores, solamente cuando las reglas del juego hayan sido definidas por los primeros convocados.

En la primera fase, A usa amenazas y recompensas para cambiar el comportamiento de B, en contra de sus preferencias y estrategias iniciales. B lo entiende y siente el efecto del poder de A.

En la segunda fase, A controla la agenda limitando las opciones estratégicas de B, el cual puede o no saber que es una acción del poder de A.

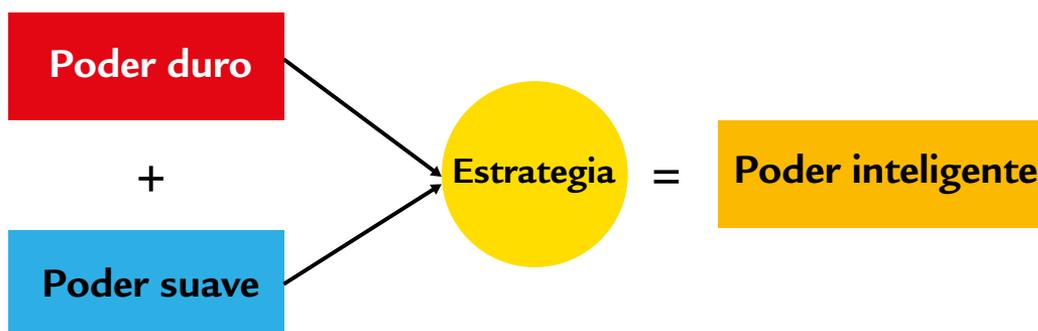
En la tercera fase, A ayuda a crear y dar forma a pensamientos, percepciones y preferencias de B, el cual es incapaz de comprender que esto es efecto del poder de A. Esta tercera opción ha sido calificada como las “caras invisibles del poder”, en virtud de la dificultad del afectado de descubrir la fuente del poder.

La segunda y tercera fase corresponden al poder de cooptación y en ella destaca la contribución del poder suave para lograr el cambio de actitudes mediante persuasión, atracción y control de la agenda (*Ibid.*, p. 25 y ss.).

En definitiva, el poder suave aparece en los análisis como una forma de atenuar los efectos de la aplicación del poder duro y regresa a la idea de la Guerra Fría, en la que la guerra, en casos como el de Afganistán, se da en las mentes y corazones de la población.

Finalmente, junto al poder duro, suave y relacional, surge la categoría del “poder afilado” (*Sharp Power*), utilizado para describir el comportamiento de las grandes potencias emergentes no occidentales, en particular China y Rusia, con “propósitos hostiles”, para influir en las relaciones internacionales. Una forma de guerra informativa apreciada como un retorno a prácticas de la Guerra Fría en el contexto de las nuevas tecnologías que permiten una acción penetrante, perforadora y disruptiva.

Gráfico 7
Poder inteligente (*Smart Power*)



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Lo que importa es saber si la capacidad que implican estos recursos se puede convertir en resultados deseados, lo que dependerá de los contextos y la capacidad del país para convertir los recursos en estrategias que produzcan los resultados preferidos. Las estrategias que combinan con éxito los resultados del poder suave con el poder duro, en diferentes contextos, son la clave del poder inteligente.

7. Relaciones

Con la política

El poder es un elemento fundamental a tratar en el estudio de la ciencia política, que es la que orienta la toma de decisiones de los actores en su lucha por alcanzar y ejercer el poder o para resistirlo. Es también un amplio espacio de debate sobre temas relativos al poder, como el papel del Estado, la relación entre clases sociales, grupos de presión y sociedad civil, las relaciones internacionales, la planificación del desarrollo, la estrategia, entre los principales.

A lo largo de la historia, la forma de acumular y concentrar el poder marca los procesos de conformación de los Estados y las relaciones de cooperación y conflicto entre las distintas clases sociales, como se explica en el siguiente cuadro:

Tabla 1
Nombre de la tabla

Sistema	Fundamento	Justificación	Estado
Esclavista	Tierra/esclavos	Divina	Esclavista/teocrático
Feudal	Tierra/siervos	Divina directa/por delegación	Feudal/teocrático
Mercantilista	Tierra/metales preciosos	Divina/directa	Absolutista/teocrático
Capitalista/socialista	Capital industrial	Contrato social/dictadura del proletariado	Democrático burgués/ socialista autoritario
Imperialista	Capital financiero	Voluntad popular/divina	Democrático Autoritario Teocrático

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

El poder es elemento fundamental para la existencia del Estado, sin él es imposible la soberanía porque, en un sistema internacional anárquico, sin jueces y sin capacidad coactiva para obligar al cumplimiento del derecho, cada uno debe contar con la capacidad para hacerlo respetar. Por esta razón, se considera que la naturaleza del poder público o político se encuentra conformada de dos elementos: juridicidad y fuerza. Los tratadistas de la escuela realista han defendido que la política es lucha por el poder y que, cualesquiera que sean los fines mediatos de la política, el poder es el fin inmediato.

En virtud de lo anterior, se considera que el poder del Estado es soberano, único, inalienable, indivisible, no caducable e intangible. “Es la suma de los recursos materiales

y espirituales que dispone el Estado para alcanzar y preservar sus objetivos.” Es la “expresión integrada de los medios de todo orden que dispone una nación en un momento determinado para obtener y salvaguardar sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes” (Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, 1993, p. 20). Es una relación de fines a medios que explica de manera transparente la naturaleza de la política.

La autoridad estatal es una expresión de la capacidad de hacer respetar la convivencia jurídica a los miembros de la comunidad. Cuando esto no sucede se califica al Estado como fallido; esto es, que carece de la capacidad de organizar la vida social, económica, cultural, política de la sociedad nacional. Es diferente el caso de la autoridad de un presidente de gremio, la cabeza de una iglesia o el director de una institución educativa, quienes tienen a su disposición medios de convicción y represión debidamente reglados, que excluyen el empleo de la fuerza física, que es monopolio del Estado. Por estas razones se considera que el Estado es la máxima personificación del poder.

El poder político se enmarca en la esfera de lo público, esto es, en las relaciones del individuo y sus organizaciones con el Estado y de este con otras personas del derecho internacional público. En consecuencia, la aplicación de la autoridad supone la armonización, o por lo menos, el ordenamiento de una serie de intereses y conductas particulares; la aplicación de la fuerza corresponde al campo de lo penal y policial en lo interno, y al de la fuerza militar en lo internacional.

Para los marxistas, el Estado es una estructura de represión que permite a las clases dominantes asegurar su control sobre las clases subordinadas para someterlas a explotación. Desde este enfoque, el titular real del poder es la clase que ejerce la hegemonía en el Estado y no la sociedad en general; por esta razón, la relación política es una lucha permanente entre clases sociales, que utilizan distintas formas de violencia para apoderarse y ejercer el poder.

Con la geopolítica

La geopolítica se encarga del estudio del Estado como un fenómeno en el espacio y de la influencia de los factores geográficos, en su más amplia concepción, en el desarrollo nacional; enfrenta también los procesos de dominio político del espacio y la competencia entre los Estados que de esta realidad se deriva. El estudio de la geopolítica está íntimamente relacionado con el poder, toda vez que del análisis de los factores geopolíticos se desprenden las razones de poder y debilidad, para alcanzar los objetivos nacionales, enfrentando las amenazas y aprovechando las oportunidades tanto presentes como las que se deduzcan a futuro del estudio prospectivo. De ahí que su estudio sea materia fundamental de la que se ocupa la geopolítica. Nicholas J. Spykman afirma, al respecto, que la geopolítica es el planeamiento de la seguridad en términos geográficos, considerando dos factores fundamentales: tiempo y espacio, que se expresan en poder; Meira Matos dice que es la aplicación de la política a los espacios geográficos y que la aplicación de esa política es ejercicio de poder; Hans Weigert asegura que la geopolítica

es la geografía política aplicada a la política del poder nacional y su estrategia de hecho en la paz y en la guerra; en tanto que Jorge E. Atencio señala que el poder y la geopolítica se vinculan porque en el territorio, como ámbito espacial, es que el poder se manifiesta (Moncayo, 2015).

Con la seguridad

La seguridad nacional es un derecho fundamental del ser humano y está enfocada al logro de los altos fines de la sociedad. Todo Estado tiene el deber de proteger a su población de amenazas de orden interno y externo. “La seguridad es una necesidad, una aspiración y un derecho inalienable del ser humano, abarca una noción de garantía, protección o tranquilidad frente a obstáculos y amenazas, acciones contra las personas, las instituciones y los bienes esenciales de una sociedad. Es un elemento indispensable para alcanzar el bien común”.

Si la seguridad nacional consiste en una sensación de que no existen amenazas (situación utópica) o que, de existirlas, se cuenta con los medios de protección necesarios y suficientes para enfrentarlas, se puede colegir que esos medios se refieren al poder de que dispone el Estado para los fines de la seguridad y el bien común de la población.

Con la estrategia

La definición más usada de estrategia dice que se trata de la ciencia y arte de preparar y emplear el poder para alcanzar los fines trazados por la política. De manera que todo lo referente a la estrategia está vinculado al concepto del poder. Este tema se lo tratará ampliamente en las próximas unidades didácticas.

8. El poder nacional

Se define al poder nacional como el conjunto integrado de medios y la capacidad que tiene la sociedad para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, en ejercicio de la voluntad colectiva, superando resistencias internas y externas a su logro y mantenimiento. En él se conjugan los recursos de toda orden activados por la voluntad de emplearlos siguiendo un propósito estratégico, orientado al desarrollo físico, moral y espiritual de la sociedad para garantizar su supervivencia y proyección histórica “En el concepto de poder nacional se encuentran dos elementos básicos: la voluntad de actuar y los medios para alcanzar los objetivos nacionales”.²

El poder nacional es, según la Escuela Superior de Guerra del Brasil, “la capacidad que tiene el conjunto de personas y medios que constituyen la nación para alcanzar y mantener los objetivos nacionales en conformidad con la voluntad nacional” (Escuela Superior de Guerra, 2009, p. 31).

Como se ha estudiado con anterioridad se debe considerar que el Poder Nacional es relativo según las circunstancias de tiempo y espacio en el del contexto histórico específico en que se expresa. En el primer caso porque en cada época los medios varían con el desarrollo técnico científico; y, en el segundo, el área geográfica de aplicación, tanto al interior del Estado, como en el escenario vecinal, regional o global.

Al ser el poder el resultado de la conjugación de voluntades, propósito y recursos, orientados a lograr un fin, se reconoce que la voluntad califica y valoriza los medios que se dispone para el ejercicio del poder con el fin de satisfacer necesidades o atender intereses y aspiraciones de una persona o grupo; lo que no significa un voluntarismo ingenuo (infantilismo) que pretende grandes logros sin el diseño de políticas y estrategias que permitan alcanzar la capacidad de poder acorde con la naturaleza de lo que se aspira a realizar. La estrategia aplicada por Mao Tse-Tung en su victoriosa guerra revolucionaria es un ejemplo: Con menor poder: defensiva; con poderes equivalentes: ampliación de las bases; y, con superioridad material y moral: contraofensiva. Dicho en otros términos, en una fase inicial los objetivos se adecuaron a los medios para poder desarrollar las capacidades estratégicas que permitan alcanzar los objetivos y fines fundamentales.

Las necesidades, intereses y aspiraciones de una comunidad nacional se expresan como objetivos que debidamente sopesados por el liderazgo nacional, se expliciten y propongan a la comunidad a fin de legitimarlos con su aceptación y apoyo, para que sean la base de la planificación de la política de seguridad y desarrollo que conduzca,

2 Jackson de Toni: “Portanto, o poder é uma relação social que sempre se refere ao nosso projeto vis a vis o projeto dos demais agentes, é passível de acumulação estoque de poder ou perda na arena social quando ‘compra-se’ poder (no conflito) de outros atores”.

en un proceso racional, a la selección de las mejores trayectorias estratégicas para el adecuado empleo de los medios acorde con los fines que se desea alcanzar.

Recomienda la doctrina brasilera poner en el centro de la Seguridad al ser humano: “en una triple condición: como su origen, agente principal de su empleo y destinatario final de los resultados obtenidos” (*Ibid.*, p. 31 y ss.).

Estructura

Existen muchas formas de analizar la estructura del poder nacional; sin embargo, por su nitidez didáctica y conveniencia para la planificación se puede utilizar la metodología de la Escuela Superior de Guerra del Brasil:

Fundamentos

Los fundamentos se refieren a tres elementos básicos del Estado nacional: El ser humano, el territorio y las instituciones:

El ser humano es considerado como el elemento de mayor valor e importancia en la composición del poder de una nación; como se señaló antes, es el origen, agente y destinatario del poder nacional. La mayoría de las escuelas geopolíticas han considerado que es el hombre, con su esfuerzo, el que valoriza la tierra donde vive.

El territorio, importante para los estudios geopolíticos, es la base física donde se desarrolla cada comunidad humana, asentada en él de modo permanente. El Estado, como sociedad política, es un organismo de naturaleza territorial y ejerce su soberanía al interior de sus fronteras. Seres humanos y territorio, en relación dialéctica, conforman los paisajes, elementos centrales para la identidad, sentido de pertenencia, apropiación y defensa del patrimonio territorial.

Las instituciones coordinan la convivencia y organizan las actividades de los seres humanos, en determinadas áreas: políticas, sociales, económicas, militares y científico - tecnológicas. Constituyen un complejo integrado de ideas, normas, estándares de comportamiento y relaciones humanas, organizadas alrededor de un interés común, socialmente reconocido. Las instituciones son reguladoras, ejercen una función normativa, controlan el funcionamiento de una parte diferenciada de la estructura social, y tienen como razón de ser la atención de necesidades vitales para el grupo.

Finalmente, estos fundamentos que son parte del sistema nacional, deben ser vistos en su conjunto, pero también estudiados individualmente en sus aspectos físicos, demográficos, sociales, políticos, económicos y de otra naturaleza.

Factores

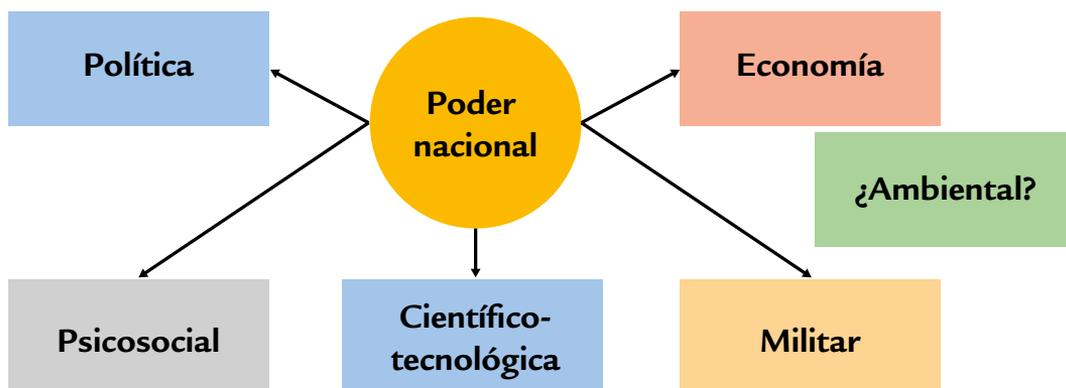
Son los elementos dinámicos que actúan sobre los Fundamentos, valorizándolos o depreciándolos. La actuación de los factores sobre los Fundamentos refleja, del modo más nítido el funcionamiento de las organizaciones por medio de las cuales es empleado el

poder nacional. Entre los principales factores de análisis se encuentran los geopolíticos, de trascendental importancia en la evaluación del poder nacional. En el proceso de planificación constituyen las variables y las invariantes que analizadas permiten diseñar escenarios y definir trayectorias estratégicas.

Organizaciones y funciones

Las instituciones incluyen organizaciones que son las agencias que promueven los factores. El poder nacional debe analizarse como un todo, tanto desde el punto de vista estructural como del funcional. “Las funciones que deben ser analizadas son aquellas desempeñadas por las organizaciones” (*Ibid.*, p. 36).

Gráfico 8
Expresiones del poder nacional



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

El poder nacional debe entenderse como un todo: es uno e indivisible. Sin embargo, para mejor comprensión de los elementos estructurales, se los estudia de acuerdo con sus manifestaciones, en cinco expresiones:

1. Política,
2. económica,
3. Psicosocial,
4. Militar y
5. Técnico-científica.

De ese modo se facilita su evaluación, en el proceso de planeamiento. Los fundamentos del poder nacional se manifiestan en cada una de las expresiones, las cuales, además de producir efectos en su campo específico, pueden incidir en las demás. Por esta razón, no pueden ser consideradas aisladamente (*Ibid.*, p. 37). Como el fin del poder nacional es alcanzar objetivos y la expresión política la que los fija, tendrá esta primacía sobre las demás,

aunque, en casos específicos, pueda pasar la prioridad a otra expresión. En la actualidad, por la trascendencia que ha alcanzado, se suele incluir la expresión ambiental; de no considerarse por separado, debe ser un elemento transversal en todo el análisis y en la toma de decisiones.

En el marco de la estrategia nacional, los órganos del poder público planifican estrategias particulares para cada una de las expresiones del poder nacional, a fin de desarrollarlo en su área específica para aportar al logro de los objetivos nacionales; se trata entonces, de la estrategia militar, económica, política, etcétera.

Evaluación

La evaluación del poder nacional propicia el conocimiento de los recursos de que dispone la nación y de la viabilidad de su aplicación. Esa evaluación indica la capacidad que tiene el poder nacional para atender las necesidades básicas. Si fuese posible atenderlas estas darían origen a objetivos de Estado y objetivos de gobierno.

Si algunas de esas carencias no pudiesen ser atendidas inmediatamente por incapacidad del poder nacional, es necesario fortalecerlas mediante el establecimiento de objetivos de gobierno y o de Estado, con esa finalidad.

Constituyen aspectos esenciales a ser considerados en la evaluación:

- El hecho de que el poder nacional, como un todo, se destina a atender las necesidades de desarrollo y las de seguridad;
- El gran número de datos, su complejidad y la naturaleza subjetiva de parte de los factores a examinar y evaluar;
- La imposibilidad de obtener informaciones precisas sobre algunos óbices;
- La influencia de los factores sobre todos los elementos de la estructura de poder y sobre sus relaciones sistémicas;
- Las variaciones del poder nacional, y
- La relatividad del poder nacional en el tiempo y el espacio.

El poder nacional de un país es de difícil medición, siendo relevante no solamente lo que este juzga poseer como lo que otros países le atribuyen.

Tres son los errores más frecuentes en esa evaluación:

- Considerar el poder nacional de modo absoluto, no relacionándolo con las necesidades y los óbices;
- Despreciar la dinámica de los factores, y
- Atribuir importancia exclusiva en un sólo de sus componentes, no tomando en cuenta la relación sistémica.

Aunque sujeta a errores, la evaluación es un proceso indispensable para el conocimiento de la capacidad del poder nacional que permite detectar vulnerabilidades y óbices. Al margen

de su carácter subjetivo, la predominancia de datos objetivos, factibles de cuantificación, permite el levantamiento de datos e indicadores atinentes a todas las áreas de interés.

Preparación y empleo

La preparación del poder nacional consiste en un conjunto de actividades ejecutadas con el objetivo de fortalecerlo, sea manteniendo y mejorando el poder existente sea transformando el potencial en poder. El empleo del poder nacional consiste en su uso por intermedio de políticas y estrategias que propicien las condiciones de seguridad necesarias para el proceso de desarrollo de la nación. La eficiencia y eficacia del empleo del poder nacional dependen de su correcta evaluación.

Potencial y poder

En virtud de las características dinámicas del poder nacional, los medios disponibles para ser empleados en determinado momento podrán perder esa condición. Por otra parte, medios no disponibles podrán, mediante una preparación adecuada tornarse susceptibles de empleo futuro.

Es pues fundamental conocer el Estado en que se encuentra el poder nacional en el momento de su evaluación y prever aquel en que se encontrará en el momento de su aplicación.

De estas consideraciones se derivan varios entendimientos. Así, siendo el poder nacional actual comprende la noción de los elementos existentes, prontos y disponibles para la aplicación inmediata, buscando alcanzar determinado fin.

De la misma forma el ‘Potencial Nacional’ es el conjunto de hombres y medios de que dispone la Nación en Estado latente que pueden ser transformados en poder. Entonces, ‘Potencial Nacional Utilizable’ es la parte del potencial nacional factible de ser transformado en poder en determinado plazo. Esa transformación se obtendrá por medio de medidas de movilización.

El poder nacional actual puede sufrir desgaste y llegar en el futuro inclusive en menor cantidad, pero puede recuperarse de esta situación por los resultados de la transformación del potencial nacional en poder.

‘Poder Nacional Futuro’ es el conjunto de hombres y medios de que dispondrá una nación al término de un plazo determinado para alcanzar y preservar los objetivos nacionales. ‘Poder del Estado’ es la suma del poder actual más el potencial nacional, a disposición de los gobiernos para alcanzar y mantener los objetivos trazados por la política.

Ámbitos de actuación

Considerando que la finalidad del poder nacional es la de promover el logro y la mantención de los objetivos nacionales, y considerando que estos se sitúan tanto en el ámbito interno como en el externo, se concluye que su actuación se dará en ambos ámbitos.

En el ámbito interno actúa principalmente en la garantía de la seguridad y de la promoción del desarrollo. Externamente actúa sobre todo como instrumento de afirmación

de la soberanía, aunque en condiciones normales su empleo natural deba estar orientado a aumentar la proyección internacional de la nación en todos sus campos de interés en un clima de cooperación o superación de los conflictos naturales de la convivencia.

Proyección

La proyección del poder nacional puede producirse naturalmente o como resultado deseado de una afirmación pacífica de presencia en el contexto internacional, siendo resultante de manifestaciones de todas las expresiones del poder nacional, tales como proyección cultural, política, económica, científico-tecnológica, militar entre otras. El resultado es la capacidad de influencia que se adquiere en beneficio de los objetivos nacionales en el escenario internacional.

Estatura político-estratégica

Como resultado de la proyección de un país en el escenario internacional se obtiene una determinada estatura político-estratégica que se expresa en la capacidad de participar y tener influencia significativa en la comunidad de naciones, por la forma que su poder nacional es percibido y evaluado por esta.

Se trata especialmente de las formas de empleo del poder suave que va más allá de la extensión territorial, la riqueza o el poder de los armamentos para expresarse por atributos objetivos y subjetivos como la estructura del Estado, sus instituciones, la cohesión nacional, la estabilidad, la coherencia ideológica, el cumplimiento responsable de los compromisos adquiridos en el marco del Derecho Internacional, la calidad de su capital humano y otras consideraciones que se expresan en prestigio y respeto. Es el conjunto de sus atributos, percibido y reconocido por las demás naciones que definen el nivel relativo de su participación e influencia en el contexto internacional.

Expansión

En el concepto de expansión territorial se incluye la idea de fuerza, tanto como un claro propósito de hacer valer la voluntad nacional sobre espacios, óbices y decisiones vinculadas a otros centros de poder en una dimensión tal que privilegia la expresión militar del poder, como el medio más adecuado para la conquista de los objetivos.

La expansión del poder nacional es la manifestación producida por intermedio del empleo de todas las expresiones, por medio de las cuales una nación impone o intenta imponer su voluntad más allá de sus fronteras, con el propósito de controlar áreas estratégicas específicas.

Referencias

- Aguiló, A. (2009). Globalización neoliberal y antropodiversidad: (tres) propuestas para promover la paz y el diálogo intercultural. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 24(4).
- Ávila, F. (2007). El concepto de poder en Michel Foucault. *Telos*, 8(2), pp. 215-234.

- Becker, E. (1977). *La Lucha contra el mal*. FCE.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Paidós.
- Blanco, J. (1977). *Teoría del poder*. Ed. Pirámide.
- Bordieu, P. (1995). *Las reglas del arte: génesis y estructura del campo literario*. Ed. Anagrama, Barcelona
- Cstells, M. (2002). *La era de la información*. Siglo XXI Editores.
- Duverguer, M. (1982). *Introducción a la política*. Ed. Ariel.
- Escuela Superior de Guerra (2010). *Elementos Fundamentais*.
- Foucault, M. (1980). El ojo del poder. Entrevista. *El panóptico*. Ed. La Piqueta.
- _____ (1983). *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Chicago University Press. Trad.: S. Carrasale y A. Vitale.
- Fromm, E. (1973). *El miedo a la libertad*. Ed. Paidós.
- _____ (1971). *Sicoanálisis de la sociedad contemporánea*. Ed. Olimpia
- Fukuyama, F. (1991). *El fin de la historia y el último hombre*. Ed. Planeta.
- Gallino, L. (1983). *Diccionario de sociología*. Siglo XXI Editores.
- Hobbes, T. (1993). *Del ciudadano y Leviatán*. Ed. Tecnos.
- Luhmman, N. (1995). *Poder*. Ed. Antropos.
- Mayz-Vallenilla, E. (2007). El concepto de poder en Michel Foucault. *Revista A Parte Rei*. Septiembre.
- Moncayo, P. (2015). *Espacio y poder*. ESPE.
- Nietzsche, F. (2000). *La voluntad de poder*. Biblioteca Edaf.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The means to success in world politics*.
- _____ (2011). *The Future of Power*. *Public Affairs*.
- Sánchez, J (2014). *El maleficio del poder*. Ed. Porrúa.
- Secretaría Del Consejo De Seguridad Nacional (1993). *Acción política, soctrina y método*.
- Szurmuk, M. (2009). *Diccionario de Estudios Sociales Latinoamericanos*. Siglo XXI Editores.
- Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] (s/f). Análisis del poder político. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/4.pdf>
- Villanueva, C. (2017). Diez ideas equivocadas sobre el poder suave. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/diez-ideas-equivocadas-sobre-el-poder-suave/>
- Weber, M. (2006). *Economía y sociedad*. Biblioteca virtual Universal. Ed. El Cardo.

CAPÍTULO 4

El conflicto

1. Conceptos generales

El conflicto es una forma de relación entre seres humanos. Su existencia implica la participación de al menos dos personas que defienden diferentes intereses o tienen formas distintas de entender e interpretar asuntos que, para ellos, son objetiva o subjetivamente importantes.

Detrás de los intereses que se defienden y pueden generar conflictos, se encuentran necesidades materiales o espirituales. Las primeras, derivadas de la escasez de bienes que, en ciertas circunstancias, comprometen la supervivencia o al menos las condiciones mínimas para una vida digna; las otras, subjetivas como son (y en muchas ocasiones irracionales), implican la confrontación de valores y principios que puede ser más aguda que las ocasionadas por causas materiales. Otros aspectos, como la competencia por poder o prestigio, ubicación en la organización social, insatisfacción frente a situaciones injustas o discriminatorias, voluntad de impulsar cambios, manipulación desde terceros actores con fines diferentes a los que se proclaman son, entre tantas otras, causas que producen o pueden producir conflictos.

Las necesidades básicas enfrentan a los seres humanos con entornos agresivos, provenientes de la naturaleza o de la acción humana (antrópicos), que implican riesgos a su salud, vida y tranquilidad. En un ambiente de inseguridad general desarrolló su vida el hombre primitivo. En unos casos, los desafíos superados constituyeron garantía de supervivencia; en otros, la magnitud de las dificultades ocasionó su extinción o estancamiento. Con el avance de la civilización, las necesidades crecientes y la escasez de los bienes para satisfacerlas motivaron procesos de cooperación y conflicto. Sin los primeros, los seres humanos difícilmente habrían avanzado en su desarrollo, pero sin enfrentar las amenazas y competir por recursos, tampoco habrían recibido los estímulos que motivaron su progreso.

La competencia por recursos escasos genera conflictos que son tanto más agudos, cuanto mayor significado tiene el bien frente a la urgencia e importancia de satisfacer la necesidad; por tanto, la escasez de un bien tiene relación directa con el valor que las personas le conceden. En un mundo en donde existiesen suficientes bienes para satisfacer las necesidades de todos los seres humanos, los niveles de conflicto serían muy bajos. Se asegura que en un entorno como el descrito, los conceptos actuales sobre política, Estado o ciencia económica serían sustancialmente diferentes, e inclusive superfluos.

Todas las utopías han planteado, de distintas maneras, como fin de la historia y meta final del proceso humano, la superación de la escasez, la desigualdad, la explotación y el ejercicio del poder como dominación. Es el caso de la utopía marxista sobre el cuasi Estado proletario en el que, desaparecidas las clases sociales y con ellas las relaciones de

explotación, cada quien daría de sí según sus capacidades y recibiría los bienes y servicios que satisfagan todas sus necesidades.

Lo cierto es que, desde el momento en que las sociedades lograron excedentes en sus procesos productivos y ciertos grupos estuvieron en capacidad de apoderárselos, acumularlos y concentrarlos, se dividieron las sociedades en clases dominantes y subordinadas y los Estados en hegemónicos y dependientes. Fueron necesarios, entonces, los ejércitos, flotas navales y aparatos burocráticos para administrar, defender y acrecentar la riqueza y el poder, y mantener los sistemas de dominación. Las consecuencias fueron: explotación entre clases sociales, colonización, imperialismo y hegemonías geopolíticas entre naciones.

Conforme sean las fuentes de riqueza y poder, se desarrollan las relaciones políticas internas e internacionales. En los primeros Estados, fundamentalmente agrícolas, los medios de producción cuyo control aseguraba la acumulación de riqueza eran la tierra, y quienes la trabajaban: campesinos, esclavos y siervos. Esa forma de explotación perduró en partes de Europa, hasta el siglo XIX, y en América aún hasta el siglo XX en las haciendas y plantaciones, donde se explotó principalmente a las poblaciones indígena y afroamericana.

En la etapa mercantilista del desarrollo del capitalismo, la acumulación de materiales preciosos sirvió para medir la riqueza de las naciones, el trabajo en la minería fue explotado sin compasión. Los países colonialistas que controlaban las minas de oro, plata y piedras preciosas se convirtieron en potencias de alcance mundial. Fue el caso de España y Portugal, en los siglos XV y XVI.

Desde mediados del siglo XVIII, Gran Bretaña y Holanda desarrollaron su industria, controlaron el comercio marítimo y se convirtieron en potencias económicas. Los dos Estados organizaron vastos imperios coloniales. El inglés inició su hegemonía en el siglo XIX y la sostuvo hasta inicios del siglo XX. En esta etapa del desarrollo histórico, los Estados europeos competían por el control hegemónico de su continente y del resto del mundo; mientras que al interior, se enfrentaban fracciones de la clase dominante por diferendos dinásticos y religiosos, con esporádicas reacciones de las clases subordinadas, dura y oportunamente reprimidas.

Los antagonismos de las clases dominantes se resolvieron en el campo político dividiendo el poder entre el Monarca y el Parlamento. En el caso del Reino Unido, la vieja clase nobiliaria, dueña de la mayor parte de las tierras, compitió con la alta burguesía, compuesta por banqueros, comerciantes y empresarios industriales, mientras que los pequeños y medianos burgueses: artesanos, pequeños industriales e intelectuales asumían una errática y limitada participación política. Por supuesto, en la base de la pirámide social, empobrecidos y explotados, los trabajadores rurales y el proletariado industrial sufrían los estragos de un capitalismo salvaje.

En las relaciones internacionales, además de las citadas contradicciones entre imperios, los principales antagonismos fueron de estos con los pueblos colonizados, que

buscaban la independencia para organizar sus propios Estados. Esto generó guerras intermitentes en procesos descolonizadores que tuvieron su auge en la segunda mitad del siglo xx. Posteriormente, una confrontación geopolítica con hondas repercusiones ideológicas, denominada Guerra Fría, entre los imperios capitalista y comunista y sus áreas de influencia se desarrolló como un en una lucha política, económica, psicológica y militar, con guerras de media y baja intensidad que se expandieron por todo el planeta.

Todas estas monumentales luchas, que afectaron la vida de miles de millones de personas, a lo largo de la historia humana, delatan los distintos rostros y matices del conflicto, que se encuentra presente en las relaciones interpersonales, familiares, comunitarias, societarias, sociales y políticas, y ha sido ricamente representados en el arte, especialmente en la literatura, a la par de los relatos profesionales de los historiadores.

Gráfico 9
El conflicto



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Definiciones

Existen varias definiciones coincidentes sobre el término conflicto. Según la Real Academia Española, es: “Combate, lucha, pelea. Enfrentamiento armado. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. Problema, cuestión, materia de discusión. En psicología, coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos. En las relaciones laborales, el que enfrenta a representantes de los trabajadores y a los empresarios” (RAE, s/f).

En el Diccionario Militar del doctor Guillermo Cabanellas de Torres consta: “Guerra, lucha. Lo más recio de la batalla, combate o contienda. Oposición de intereses en que las partes no ceden. Situación difícil. Caso desgraciado; trance angustiante.” Otras acepciones presentadas en la misma obra, son compuestas y se refieren al conflicto

armado, conflicto de competencia, conflicto de jurisdicción y conflicto no internacional” (Cabanellas, 1961, p. 59).

Para Luciano Gallino constituye: “Todo tipo de interacción más o menos consciente entre dos o más sujetos individuales o colectivos, caracterizada por una divergencia tal de objetivos, en presencia de recursos demasiado escasos para que puedan conseguirse dichos objetivos simultáneamente, que hace objetivamente necesario, o subjetivamente indispensable, a cada una de las partes, neutralizar o desviar hacia otros objetivos o impedir la acción de la otra parte, aún si esto comporta infligir conscientemente un daño o sufrir costos relativamente elevados frente al objetivo que se persigue” (Gallino, 1983, p. 205).

Ralf Dahrendorf califica al conflicto como un hecho social universal y necesario que se resuelve en el cambio social; Stephen Robbins asegura que es un proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado o está a punto de afectar, de manera negativa, alguno de sus intereses; Lewis A. Coser afirma que es una lucha por los valores y por el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso de la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales. Un conflicto será social cuando trasciende lo individual y procede de la propia estructura de la sociedad.

Sobre el conflicto internacional, Charles Rousseau dice: “Se entiende por conflicto internacional un desacuerdo sobre puntos de hecho o de derecho; una contradicción o una divergencia de tesis jurídicas o de intereses entre dos Estados. Como se desprende de la jurisprudencia internacional, la existencia de un conflicto internacional ha de establecerse objetivamente ya que son sus caracteres intrínsecos los que lo definen” (Rosseau, 1966, p. 484). El autor considera dos clases de conflicto: los de orden jurídico, que consisten en desacuerdos sobre la aplicación o interpretación del derecho existente, y los de orden político, que reclaman la modificación de ese derecho.

De las definiciones detalladas podría colegirse que toda competencia equivale a un conflicto; pero no es así, puesto que, si bien ambas son formas de interrelación entre dos o más actores, que luchan por alcanzar sus objetivos, la competencia es impersonal, se juega con reglas aceptadas por las partes y no se disputa por intereses sociales o políticos vitales. Sin embargo, la competición puede ser utilizada por las partes de un conflicto, como en el caso de las lides deportivas en el marco de las competencias hegemónicas de las potencias o por el terrorismo, como sucedió en las Olimpiadas de Múnich en 1972.

En resumen, al analizar el vocablo conflicto, la mayor parte de autores coinciden en definirlo como una situación en que dos o más personas, grupos o clases sociales y organizaciones políticas con intereses contrapuestos se enfrentan por objetivos relacionados con valores, estatus, prestigio, poder, recursos a los que se concede gran importancia cuando la satisfacción de una de las partes es causa que impide el logro de los objetivos de la otra.

Clasificación

Sánchez-Parga cree que es necesaria una hermenéutica del conflicto que pueda detectar su doble componente temporal: la duración y el cambio; los aspectos que perduran y los transitorios, los lentos y los rápidos. Según estos criterios los cataloga en: a) conflictos coyunturales, cuando corresponden a hechos presentes, cortos, concretos e inmediatos en los que participan actores y factores explícitos; b) conflictos estratégicos, de mediana duración, sobre programas económicos o políticas gubernamentales, que tienen como actores a movimientos sociales, y c) conflictos de larga duración, que se desarrollan en el campo de la estructura de la sociedad y exigen cambios sociales, económicos y del sistema político.

“Una hermenéutica, que piensa el conflicto en su dimensión diacrónica o temporal, en su evolución, duraciones y ritmos de cambio, se completa con una analítica del conflicto social, que pone de manifiesto sincrónicamente o de manera estructural, todos los elementos que lo integran: sus diferentes actores, factores, recursos o modalidades que adopta” (Sánchez Parga, 2010, p. 14).

Siguiendo el pensamiento del autor se puede clasificar los conflictos según la estructura del sistema político, los actores y fuerzas sociales que intervienen directamente, los repertorios del conflicto o modalidades que adoptan y las formas de intervención estatal. Existe, además, una relación entre frecuencia e intensidad. A mayor frecuencia, menor intensidad. Del mismo modo, la conflictividad se enmarca entre dos umbrales: el de alta intensidad, que puede producir ingobernabilidad y crisis política; el umbral mínimo con presencia de varios conflictos no intensos y, debajo de este, una supresión del conflicto y una atrofia totalitaria.

Desde un enfoque muy importante, tanto por la frecuencia en que se presentan, como por los costos sociales innecesarios, se clasifica los conflictos en:

- Conflictos imaginarios o pseudoconflictos: estos suelen ser tanto o más peligrosos que los reales y alcanzar altos niveles de confrontación y violencia, en virtud de malos entendidos, desinformación, ausencia de canales de comunicación, desconfianza, prejuicios, etcétera. En estos casos, la satisfacción de las necesidades de la una parte no está amenazada en realidad y podría no tener relación alguna con las actitudes de la otra parte.
- Los conflictos reales son aquellos que tienen motivaciones objetivas (el logro de los objetivos por una de las partes impide que la otra alcance los suyos), y pueden clasificarse en: a) activos, cuando las contradicciones ya se han activado y b) latentes, aquellos en que, existiendo una causa real de afectación, una de las partes no es consciente de esa situación. En estos casos, queda espacio para medidas de prevención a fin de evitar que, develada la situación, se desencadenen hechos violentos. Los conflictos reales tampoco carecen de elementos subjetivos que complican las negociaciones y el logro de soluciones.

La incompatibilidad de intereses que provoca el conflicto puede ser absoluta o relativa. En el primer caso, lo que gana una parte es pérdida para la otra, no hay espacio para compartir o negociar, se conoce como relación de “suma 0”; en el segundo, existen intereses comunes que permiten la negociación y un resultado final de ganadores parciales.

Finalmente, por las causas que los provocan puede ser:

- De comunicación, agravada por percepciones falsas y distorsiones que transforman intereses secundarios en principales. La subjetividad y la emoción dificultan encontrar una solución.
- De información, cuando esta no es clara y suficiente para definir el escenario real en que se toma las decisiones.
- De intereses, cuando se compite por conveniencias reales o percibidas sobre objetivos que no pueden alcanzarse si la otra parte logra los suyos.
- De valores, que son los más complejos porque tienen raíces culturales puesto que se refieren a como las personas o comunidades diferencian lo malo y lo bueno; lo que es válido de lo que no; lo bello de lo feo, lo valioso de lo intrascendente, y cómo actúan en relación con esas creencias. Si estos valores son amenazados o se quieren imponer a la fuerza, los conflictos se vuelven irreconciliables.
- De roles, referidos a las relaciones de poder entre los que mandan y los que tienen que obedecer; al lugar que cada persona o grupo ocupa en la escala social; a la forma como se distribuyen los recursos y el prestigio.

Teorías

La preocupación por el tema del conflicto ha sido una constante en el pensamiento de la humanidad. Hobbes pensaba que las sociedades estaban conformadas por elementos contradictorios, cuyo enfrentamiento afectaba a la necesaria estabilidad o permanencia de las instituciones. La solución, por tanto, radicaba en la coacción que debía ser aceptada, aunque dé origen a abusos de poder, para cumplir con un fin superior como es el buen funcionamiento de la sociedad. Una forma moderada de enfrentar el problema de los abusos es evitarlos o corregirlos, para no agudizar el conflicto y volverlo violento.

Marx estudió el conflicto social desde la óptica de la lucha de clases. La lucha de clases no existió en la comunidad primitiva y dejaría de existir en la sociedad comunista, en la que debían permanecer solamente conflictos subjetivos o psicológicos. Dice: “No es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia. Durante su desarrollo, las fuerzas productoras de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad en cuyo interior se habían movido hasta entonces. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas que eran, estas reacciones se convierten en trabas de estas fuerzas. Entonces se abre una era de revolución social.

El cambio que se ha producido en la base económica trastorna más o menos lenta o rápidamente toda la colosal superestructura. Al considerar tales trastornos importa siempre distinguir entre el trastorno material de las condiciones económicas de producción -que se debe comprobar fielmente con ayuda de las ciencias físicas y naturales- y las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas o filosóficas; en una palabra, las formas ideológicas, bajo las cuales los hombres adquieren conciencia de este conflicto y lo resuelven [...]; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones

de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productoras sociales y las relaciones de producción. Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productoras que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se sustituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones han sido incubadas en el seno mismo de la vieja sociedad” (Marx, 1967).

Mao Tse-Tung, en su ensayo sobre las contradicciones, sostiene que los cambios de la sociedad se deben principalmente al desarrollo de sus contradicciones internas: “No hay cosa que no contenga contradicción, sin contradicción no existiría el mundo”.

“Las principales contradicciones se producen entre el carácter social de las fuerzas productivas y el carácter privado de la propiedad; entre el carácter organizado de la producción privada y el carácter anárquico de la producción de la sociedad en su conjunto; entre la burguesía y el proletariado”. La contradicción “existe en todos los procesos y los recorre desde el comienzo al fin: movimiento, cosas, procesos y pensamiento, todo es contradicción” (Tse-Tung, 1972, p. 338).

Al referirse a la particularidad de la contradicción, Mao asegura que existe una principal cuya existencia y desarrollo influye en todas las demás. En la sociedad capitalista la contradicción entre el proletariado y la burguesía es la principal; las existentes al interior de estas, o con y entre otros sectores sociales, son secundarias.

Max Weber entendió la acción social como un comportamiento humano con sentido y orientado a la acción y proceder de otros (conductas con sentido y direccionalidad). Enfocando esa acción desde la óptica de sus causas, curso y consecuencias, reconoció la existencia de diversas formas de conflicto, derivado de un sistema de estratificación multifacético (clase, estatus y poder). Su énfasis sobre el Estado como una entidad que monopoliza los medios de violencia, colocó a esta institución en el centro del análisis del conflicto social.

En general, muchos pensadores han dedicado atención al tema del conflicto: Antonio Gramsci, al desarrollar el concepto de hegemonía, coloca la economía, política, cultura y guerra como grados y niveles diversos de una misma relación de poder; Pierre Bourdieu, en su teoría de los campos sociales, afirma que las personas, a las que denomina agentes, compiten por un capital simbólico, esto es la legitimidad, el prestigio y la autoridad, para lo cual definen estrategias y alianzas que aseguren la conquista de sus objetivos; Talcott Parsons, uno de los principales representantes del estructural funcionalismo, propuso cuatro imperativos funcionales, necesarios en todo sistema: adaptarse a su entorno y adaptar este a sus necesidades; capacidad para definir y alcanzar las metas; integración entre sus componentes y con los otros imperativos funcionales, y capacidad de renovar la motivación de los individuos y las pautas culturales que lo integran. Todo sistema social tiende al equilibrio y a la estabilidad, pero existen fuerzas perturbadoras del sistema social provenientes de la ideología o la psicología de los hombres.

De manera diferente, Lewis Coser, en su obra “Las Funciones del Conflicto Social” asigna a este un papel positivo al “facilitar el establecimiento, o el restablecimiento de la unidad y cohesión, cuando estas se han visto amenazadas por sentimientos hostiles y antagonicos, entre sus miembros” pero, esta no es una regla general porque “los tipos de conflicto y la estructura social no son variables independientes” (Coser, 1961, p. 173).

En todo grupo social existen razones latentes de conflicto cuando se presentan rivalidades en demandas de bienes escasos, prestigio o posiciones de poder. Para que los conflictos resulten funcionales a la estructura social no deberían contradecir los supuestos básicos de la relación.

Tampoco las estructuras sociales reaccionan del mismo modo ante la posibilidad de un conflicto. Las hay abiertas y tolerantes a las demandas (democráticas) y otras que las reprimen, agravando la relación. “Al permitir la expresión inmediata y directa de las demandas antagonicas, estos sistemas sociales pueden reajustar sus estructuras eliminando las fuentes de descontento... Estos sistemas se proveen, por medio de la tolerancia y la institucionalización del conflicto, de un importante mecanismo estabilizador” (*Ibid.*, p. 176).

Cuando más íntima es la relación dentro del grupo, los sentimientos de hostilidad tienden a acumularse e intensificarse. Asegura que la multiplicidad de los conflictos se halla en relación inversa a su intensidad; la lucha con grupos externos motiva la participación y cohesión; en algunos casos, los conflictos producen asociaciones y, en otros, coaliciones. “Cuando más íntima la cohesión del grupo, más intenso el conflicto” (*Ibid.*, p. 175).

En *Nuevos aportes a la teoría del cambio social*, Coser (1970) desarrolla su tesis dando fuerza al papel del conflicto en el cambio social. Distingue entre “ese movimiento lento y perpetuo de cambio que caracteriza el curso de los tipos aún más estáticos de sociedad, y aquellos cambios profundos y sustanciales que señalan el colapso y la disolución de un viejo orden social, originando un nuevo sistema”.

Un cambio de sistema social implicaría “una transformación en todas las relaciones estructurales principales, en las instituciones básicas y en los sistemas prevalecientes de valor”, mientras que el cambio lento produce ajustes internos de los sistemas.

Lo importante es la idea de que el conflicto evita la osificación del sistema social forzando la innovación y la creatividad. Comparte con Sorel que: “un sistema social necesita el conflicto, aunque más no fuera para renovar sus energías y revitalizar sus fuerzas creativas”. Y recuerda que John Dewey sostenía que la toma de conciencia y el pensamiento surgen a raíz de los obstáculos en la interacción en los grupos. “El conflicto es el tábano del pensamiento. Estimula nuestra percepción y nuestra memoria. Fomenta la investigación. Sacude nuestra pasividad de ovejas, incitándonos a observar y a crear”. Cómo un grupo que no enfrenta desafíos podría subsistir “aferrado al eterno ayer del precedente y de la tradición” (citados por Martínez, 2007, p. 78), pero incapaz de renovarse.

Considera importante recordar que los cambios no siempre tienen que ser bruscos. Las estructuras pueden cambiar gradualmente, por ajuste mutuo, llevando con el tiempo a transformaciones profundas de todas las instituciones básicas.

Desde una perspectiva diferente y con un enfoque histórico, en *Sociedad y libertad*, Ralf Dahrendorf critica a la escuela funcionalista a la que considera: “la escuela sociológica que estudia todos los problemas bajo el aspecto del funcionamiento equilibrado y perpetuo de las sociedades y sus ‘subsistemas’, analizando cada fenómeno en cuanto contribuya a mantener la armonía del sistema” (Dahrendorf, 1966, p. 110).

Siguiendo esta línea, critica también el trabajo de Elton Mayo, para quien el conflicto sería una perturbación funcional de la sociedad moderna, toda vez que lo normal es la integración, organización, cooperación y equilibrio. La hostilidad intergrupal conduce a la sociedad a la ruina” (Mayo, 1952, p. 7). Quienes originan los conflictos es porque sufren trastornos patológicos.

Luego a Robert Merton, de quien asegura defiende que las sociedades tienden a un funcionalismo continuo, que no siempre lo logran, admite los conflictos como resultado sistemático de las estructuras sociales. Los conflictos son disfuncionales porque disminuyen la adaptación al sistema. Junto a maleantes, parias y vagabundos, hace constar a los revolucionarios políticos.

Partiendo de descalificar las tesis de la escuela funcionalista, Dahrendorf plantea la suya: “Mi tesis es que la misión constante, el sentido y efecto de los conflictos sociales se concretan en mantener y fomentar la evolución de las sociedades en sus partes y en su conjunto... Los conflictos sólo pueden comprenderse en su efectividad e importancia cuando son referidos al proceso histórico de las sociedades humanas. Los conflictos son indispensables como un factor del proceso universal de cambio social. Cuando se admiten y regulan los conflictos mantienen el proceso evolutivo como un desenvolvimiento gradual [...] En los conflictos sociales se esconde una excepcional energía creadora de sociedades [...] un elemento vital, general de toda vida” (Dahrendorf, 1966, p. 118). Según la teoría estructural-funcional el conflicto y el cambio representan desviaciones patológicas de la norma del sistema equilibrado; mientras que, para la teoría aquí expuesta: “son la estabilidad y rigidez lo patológico en la sociedad [...] El conflicto y el cambio, la multiformidad y la historia descansan, en ese sentido, en la incertidumbre constitucional del conocimiento humano. Los antagonismos y conflictos constituyen el sentido humano de la historia” (*Ibid.*, pp. 121-123).

Otro pensador importante, en el tema del conflicto es Randall Collins (1975) quien reconoce que las personas son intrínsecamente sociables, pero están predispuestas al conflicto cuando una o varias de ellas tienen la posibilidad de utilizar la “coerción violenta” en su interacción. Las personas buscan maximizar su “estatus subjetivo” y persiguen su propio interés. Los conflictos son posibles porque los conjuntos de intereses pueden ser radicalmente opuestos.

Según el autor, las personas viven en mundos subjetivos autoconstruidos, algunos pueden tener suficiente poder para influir sobre la experiencia subjetiva de un individuo e incluso controlarla; cuando este resiste, el resultado suele ser el conflicto interpersonal.

Sobre la teoría del conflicto planteó que debía centrarse en la vida real más que en formulaciones abstractas; se debe considerar que las personas, al no ser totalmente racionales, son vulnerables a impulsos emocionales cuando luchan por satisfacer sus necesidades. Deben también tomarse en cuenta los factores materiales que influyen en la interacción (lugares físicos, modos de comunicación, provisión de armas, herramientas, bienes). Los grupos que controlan los recursos suelen intentar explotar, aun inconscientemente, a los que no los tienen, al perseguir lo que perciben como sus intereses más importantes. También propuso que cualquier teoría debía analizar los fenómenos culturales porque las personas y grupos que manejan los recursos y el poder suelen imponerlos al resto de la sociedad (Collins, 1975, en Ritzer, 1993, p. 534 y ss.).

Sobre este tema, Luciano Gallino luego de lamentar la poca atención que ha dado la sociología al tema del conflicto hasta mediados del siglo xx, considera correcto: “afirmar, en términos generales, que en este siglo coexisten dos escuelas sociológicas, una conflictualista, la cual comprende en primer lugar todas las orientaciones de la sociología marxista y radical [...] la otra integracionista formada por la mayoría de las otras orientaciones” (Gallino, 1983, p. 206 y ss.). La primera defiende que el conflicto es una característica intrínseca de toda organización social, que puede generar cambios; la segunda, lo caracteriza —según algunos autores— como un fenómeno patológico que debe prevenirse o suprimirse. En el segundo caso, se inscriben tratadistas que adhieren al enfoque funcionalista, que defienden que el conflicto debe ser neutralizado porque distorsiona el sistema social y promulgan la teoría orgánica del Estado, según la cual el conflicto constituye una condición patológica derivada, en última instancia, de un vicio, al negar la superioridad moral del Estado y el deber absoluto y universal de subordinarle todo interés y derecho particular.

En esta línea, la doctrina fascista del Estado, considera al conflicto como un mal que impide la solidaridad natural, orgánica, del pueblo-nación, concebido como totalidad viviente. La defensa de esa totalidad es contraria al pluralismo ideológico, así como a la representación de los intereses de las minorías. El ciudadano no puede defender otro interés que el de la nación que está representada en el Estado.

Sobre la base de análisis similares, otros autores plantean la existencia de tres enfoques: a) El racionalista, que considera al conflicto como un elemento que perjudica el funcionamiento normal de la organización. Lo ideal es una sociedad, empresas y escuelas sin conflictos; b) El interpretativo, que califica al conflicto como algo natural en la vida de los grupos y las organizaciones. Las causas de los conflictos se atribuyen a percepciones individuales, deficiente comunicación interpersonal, falta de entendimiento entre las personas, ideas o creencias equivocadas, entre las principales, y c) El socio-crítico y socio-afectivo que acepta el conflicto como algo inherente a la organización,

lo alienta en la medida que pueda contribuir a dinamizar el progreso organizativo y al desarrollo de sus elementos.

Para que la solución del conflicto cumpla una función positiva, Gallino sostiene que es necesario facilitar canales de comunicación, evitar distorsiones, esclarecer prejuicios, fomentar una cultura de paz y disminuir los niveles de hostilidad. Se requiere, además, fortalecer valores de cooperación, participación, respeto y tolerancia. De esta manera, el conflicto puede constituirse en un mecanismo de cambios satisfactorios para las partes involucradas y para el resto de la sociedad. Entre las consecuencias negativas, el autor enumera: el consumo o destrucción de recursos; el daño a las relaciones sociales internas y externas de los participantes, contribución a la disgregación social por debilitamiento sin sustitución de instituciones encargadas de regular la relación social (*Ibid.*).

Factores desencadenantes

Luciano Gallino, al respecto, cita los siguientes:

- a. Factores objetivos: escasez de medios; explotación del trabajo y recursos; ausencia de alternativas para conseguir el mismo objetivo; bajo índice de movilidad social; el retraso con que las instituciones se adaptan al cambio social; diversas formas de diferenciación o discriminación; la división técnica del trabajo y la falta de prácticas políticas que promuevan consensos;
- b. Factores subjetivos: percepción generalizada de diferencias sociales como injusticia; retiro de la legitimidad a la autoridad; identificación ideológica con propuestas de cambio; reclamo de intereses reales y toma de conciencia sobre la razón de su desatención; y
- c. Factores organizativos: falta de habilidad negociadora de las partes, de libertad de expresión y organización de los sectores insatisfechos; y, la voluntad de los sectores interesados de mantener el conflicto (*Ibid.*, pp. 208-209).

Otros tratadistas coinciden en clasificar los factores desencadenantes en:

- a. Culturales, que corresponden, en su mayoría, al campo de lo subjetivo y se relacionan con valores, principios y símbolos que entran en contradicción, generando causas consideradas justas y razones convincentes;
- b. Estructurales, que tienen que ver con factores objetivos, derivados del sistema político y social, referidos a desigualdad, inequidad, injusta distribución de los recursos y la riqueza, explotación del trabajo, etc., y
- c. De comportamiento de las personas y grupos, conforme tengan actitudes favorables a la negociación, al diálogo o al enfrentamiento.

Escalada

Cuando se analizó la diferencia entre conflictos falsos y reales, y a estos últimos se los clasificó en potenciales y actuales, se propuso que los falsos pueden evitarse aclarando la realidad, mientras que frente a los potenciales es conveniente una actitud anticipatoria que los prevenga. Lo cierto es que, en la generalidad de casos, el conflicto violento se presenta en procesos de agravamiento creciente y mientras más temprano se lo enfrente

y se busque soluciones, será más fácil llegar a ellas evitando las consecuencias de una relación destructiva.

Al respecto, se puede presentar el proceso conflictivo en tres etapas:

Primera: de insatisfacción y toma de conciencia. En los pseudoconflictos basta el sentimiento de insatisfacción y una actitud reivindicativa para darles inicio, por irracionales que sean las conductas y las causas admitidas. En los latentes, es la toma de conciencia de la situación o relación injusta la que provoca su inicio.

Segunda: de enfrentamiento. Se plantea el diferendo y las reivindicaciones. Puede iniciar de manera pacífica e ir creciendo hasta tornarse violento, pero sin la pérdida de control de la autoridad.

Tercera: de crisis. Cuando las acciones unilaterales se vuelven violentas, amenazan gravemente a la otra parte o afectan a la estabilidad del sistema, por lo que reciben, en respuesta, también acciones de fuerza equivalente o superior.

En el conflicto internacional, al igual que en el interno, se producen fases que corresponden a la existencia del problema y preparación de las fuerzas para, en el mejor de los casos, disponer de ellas, con el propósito de respaldar una negociación; seguidos por la disputa diplomática y, finalmente, por el enfrentamiento armado. Según las circunstancias, la confrontación puede omitir una o dos de las primeras fases.

Actitudes

Las conductas de las partes involucradas en el conflicto pueden agravarlo u orientarlo hacia formas pacíficas de solución; de hecho, basta que una de ellas no se avenga a la propuesta de negociación para que el enfrentamiento continúe. En tal virtud, las actitudes pueden ir desde la cooperación hasta la negación de cualquier solución negociada. En el amplio campo que cabe entre estas dos posiciones, las respuestas posibles son:

- a. De negación, cuando la parte satisfecha no acepta la existencia del conflicto;
- b. De competición, con el objetivo de imponer a la otra parte sus tesis e intereses, como en los casos de la guerra total;
- c. De postergación, que tiene dos variantes: 1) cuando una de las dos partes no tiene condiciones para aceptar el resultado, por lo que difiere la lucha hasta disponer mejores condiciones para el éxito y 2) cuando ambas partes evitan el enfrentamiento y dilatan así la solución. Estas conductas implican actitudes estratégicas, como la de disuasión, y
- d. De negociación, si el balance entre lo que se puede ganar y perder y la posibilidad de un acuerdo mutuamente favorable lo facilitan. Estas actitudes, en la teoría de los juegos, expresan la distinción entre opciones de suma cero (puro conflicto), de suma positiva (pura cooperación), y mixtos (de cooperación y conflicto).

Formas de solución

Como se ha visto, el conflicto se encuentra presente en toda relación, sea entre personas, grupos, clases sociales, organizaciones políticas, Estados o alianzas internacionales, por lo que es posible que comprometan lo mismo a dos personas que a toda la humanidad. Los intereses, valores, principios, comportamientos de los actores pueden conducir a distintas formas de relación: cuando son coincidentes, de cooperación; contrapuestos, de conflicto; y, en otras circunstancias, de indiferencia o neutralidad.

Las relaciones de conflicto y cooperación dependen de la naturaleza de la especie humana y de sus instituciones sociales y políticas que cumplen una función de estabilidad y cohesión social, mientras que las contradicciones entre los distintos actores sociales no se agudicen y surjan demandas y presiones en busca de cambios en las relaciones vigentes de poder.

Las relaciones de cooperación implican intereses comunes o compartidos, que solamente pueden materializarse uniendo los esfuerzos de dos o más partes, o cuando es necesario enfrentar conjuntamente amenazas de terceros; las de conflicto se derivan de objetivos contrapuestos que no pueden ser alcanzados simultánea y satisfactoriamente por las partes.

Es posible solucionar este tipo de relaciones mediante la aplicación de normas jurídicas, siguiendo el debido proceso en la función judicial, cuando no se cuestiona la legalidad vigente. Otra vía es la de acudir a mecanismos de solución negociada. Se trata, entonces, de encontrar el más adecuado para la situación, dentro de una gama de opciones que va desde los buenos oficios hasta el arbitraje.

Finalmente, caben las soluciones violentas que, en determinadas circunstancias, son la opción de última y definitiva instancia para poner fin a diferencias fundamentales, como suele ser en el caso de las guerras internas o internacionales.

Las soluciones que se logran por la vía legal, pueden dejar insatisfecha a una parte, si son institucionalmente impuestas o fruto de una acción de fuerza. Tal el caso de la mayoría de los tratados de límites o los de paz, firmados luego de una derrota militar que, teniendo valor jurídico, perdurarán sólo mientras la diferencia de poder favorezca a quien impuso sus tesis por la fuerza. Distinta es la situación cuando se emplean mecanismos de negociación pacífica y las partes quedan parcialmente satisfechas. En estos casos, la solución suele ser perdurable.

Sistematizando: en el caso de conflictos entre personas naturales o jurídicas privadas —que no son materia central del presente estudio— se los resuelve en el campo del Derecho Privado, por vía administrativa, judicial o de solución negociada. Las leyes regulan los conflictos laborales a través de instituciones como la legalización de la huelga, la contratación colectiva, y otras similares. Una cosa parecida se aplica en conflictos normados por el derecho internacional privado.

Cuando los conflictos se presentan entre el Estado y particulares que son muy frecuentes, en todos los niveles de gobierno la solución es similar. Se producen especialmente en temas de contratación pública, de gestión del territorio, de protección de derechos, entre otros. En tales casos existe espacio para soluciones negociadas o judiciales en las que, en el marco de la ley, y siguiendo el debido proceso, se soluciona el conflicto.

Al interior del Estado suelen ser frecuentes los conflictos por competencias. En el sistema republicano suelen presentarse disputas entre las Funciones, cuando la autonomía de una de ellas es violentada por otra u otras; del mismo modo sucede con los distintos niveles de gobierno, cuando se producen interferencias entre el gobierno central, los territoriales y locales.

Se presentan, también, conflictos de orden público al interior del Estado, como las frecuentes disputas por límites internos, cuya solución se busca mediante la utilización de procedimientos pacíficos relacionados con la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, el arbitraje y la solución legal, cuando los anteriores han sido insuficientes.

Existe además una relación entre sistemas políticos y formas de gestionar los conflictos. Simplificando: Las democracias permiten y apoyan el conflicto; las dictaduras y gobiernos autoritarios intentan suprimirlos. Según Sánchez Parga, el conflicto expresa las contradicciones de la sociedad y fuerza la búsqueda de tratamiento y resolución: “no sólo presupone la democracia, sino que además es producto de la democracia, puesto que obliga al gobierno democrático a mejorar y modificar constantemente sus instituciones con la finalidad de satisfacer las reivindicaciones y ampliar la mayor participación socio-económica y política de todos los ciudadanos [...] ‘La fuerza de las instituciones democráticas reposa sobre su capacidad de transformar los conflictos sociales en reglas institucionales, es decir, sobre su representación política’” (Sánchez-Parga, 1994, p. 31).

En las disputas entre Estados, las posibilidades de solución jurídica son menores, porque el sistema legal internacional carece de legislaturas, de capacidad de coacción y de jueces obligatorios, lo que demanda que cada país cuente con los recursos de legítima defensa para protegerse de agresiones externas. Además, cada Estado tiene que proveerse de los medios de fuerza para hacer respetar sus derechos. Esos recursos son utilizados: para respaldar la negociación, disuadir agresiones o para la guerra.

En el Derecho Internacional, para que exista una controversia es suficiente que una de las partes considere que sus intereses o derechos están afectados y que plantee la solución de sus reivindicaciones. La solución en derecho implica mecanismos de carácter político o jurídico, nunca la fuerza. El artículo 2.3 de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe su uso o amenaza de emplearla: “los miembros de la organización de las Naciones Unidas arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal modo que no se ponga en peligro ni la paz y seguridad internacionales ni la justicia” y en el artículo 33.1 se señalan como mecanismos de solución: la negociación diplomática, buenos oficios, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

Los medios políticos de solución de controversias se fundamentan en dos principios: el de libre elección de medios de resolución, y la autonomía respecto a la eventual solución final que, de alcanzarse, es obligatoria para las partes.

Los medios de solución pacífica de las controversias son:

- a. Negociaciones diplomáticas, el medio más usual. Las inician las partes mediante conversaciones o consultas e intercambio de puntos de vista para encontrar una salida negociada.
- b. Buenos oficios, en los que participa un tercero que no es parte de la controversia que, sin entrar a conocer el fondo del asunto, facilita la realización de las negociaciones.
- c. Mediación, que supone que el mediador estudia el fondo de la controversia a fin de proponer una fórmula específica de solución que no tiene fuerza vinculante.
- d. Investigación por parte de un tercero imparcial para esclarecer los asuntos referidos a la controversia; tampoco en este caso las partes están vinculadas por el resultado de la investigación.
- e. Conciliación, que implica la participación de un tercero imparcial que examina todos los elementos de la controversia y presenta un informe con propuestas de solución, que tampoco son vinculantes.
- f. Los medios jurisdiccionales son:
 - El arbitraje internacional es un medio de solución de controversias entre sujetos internacionales, aceptado por las partes, que consiste en la designación de un órgano *ad hoc* encargado de resolver el litigio, conforme al Derecho Internacional, mediante un laudo que es de carácter obligatorio para las partes.
 - El arreglo judicial es el medio de solución de controversias internacionales, por el cual las partes acuden a una corte o tribunal que, luego de un proceso reglado, dicta sentencia conforme al Derecho Internacional y con fuerza obligatoria para las partes (ONU, 1945).

En la actualidad existen como órganos jurisdiccionales: el Tribunal Internacional de Justicia, creado por la Carta de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional. Su ámbito de actuación es universal. En el ámbito regional: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con obligación de asegurar el respeto del Derecho Comunitario, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La creación de estas instituciones ha significado un importante avance en el desarrollo del derecho internacional.

2. El Conflicto político

Gráfico 10

Naturaleza universal del conflicto



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

La contienda política se produce entre individuos, grupos y clases que luchan por conquistar el poder, participar en él o influirlo, y como una consecuencia lógica contra quienes, provistos de poder, están en posiciones de mando con la mayoría de las personas y colectivos sometidos a la obediencia.

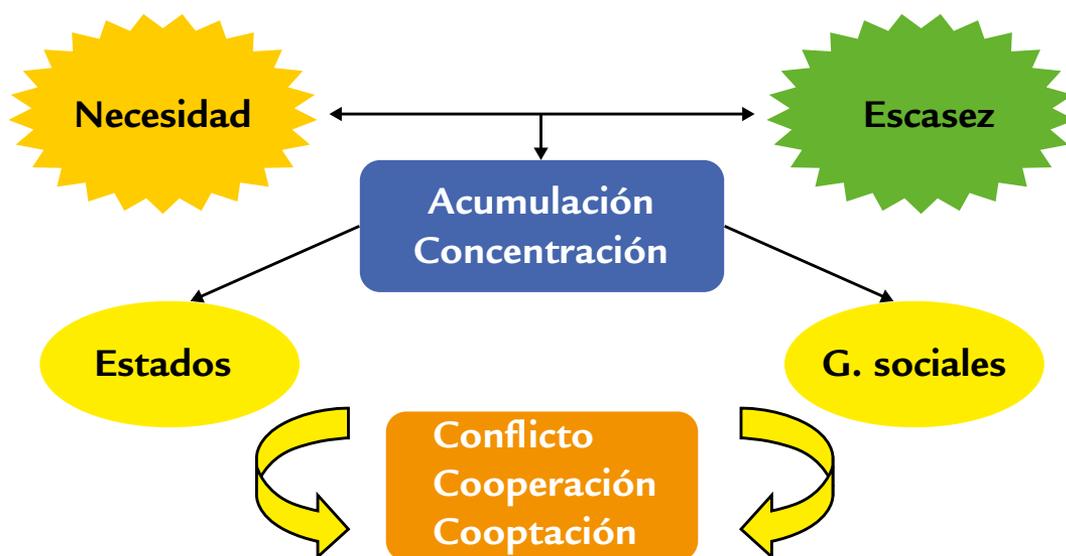
Como se planteó con anterioridad, los tratadistas analizan el tema del conflicto según sus enfoques ideológicos: unos piensan en la relación política y social como un espacio de confrontación que permite el desarrollo histórico; otros, en cambio, pretenden anularlo para defender la estabilidad social y la permanencia de las instituciones. Para los marxistas el proceso histórico está marcado por la lucha entre clases; para los liberales el antagonismo se desarrolla entre dominados y dominantes y entre los individuos que compiten por alcanzar un status mejor en la sociedad.

En relación a la política interna, las contradicciones son fruto de la división de la sociedad en clases y grupos con intereses distintos, resultado de la división social del trabajo y de su ubicación con relación a los medios de poder. Esto ha sido una constante

en la historia humana. Los pensadores de cada época buscaron explicar la situación que les tocó vivir y, en algunos casos, proyectarla hacia el futuro.

En la etapa de los Estados esclavistas, Platón, Aristóteles y otros tratadistas defendieron la esclavitud, pero también la división de clases entre los griegos; Ernst Cassirer, refiriéndose a Platón, dice: “El Estado platónico concede a todas y cada una de las clases la parte de obra que les corresponde en la obra común, pero los derechos y deberes de cada una son muy diferentes [...] Cualquier intento de cambiarlos, es decir, de borrar o disminuir las diferencias entre los gobernantes o guardianes y los hombres comunes sería desastroso. Significaría una rebelión contra las leyes inmutables de la naturaleza. Para Platón: quien nace zapatero o carpintero debe limitarse a su oficio” (Cassirer, 1992, p. 118).

Gráfico 11



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Del mismo modo reflexiona Aristóteles: debido a que no se puede negar las diferencias entre los seres humanos, tanto en sus dones personales como en su carácter, hay que reconocer que existen hombres incapaces de gobernarse a sí mismos, por lo que no pueden ser parte del Estado, carecen de derechos y responsabilidades propias; deben estar bajo el mando de las clases superiores. “Hay esclavos y hombres libres que lo son por obra de la naturaleza; se puede sostener que esta distinción subsiste realmente siempre que es útil al uno servir como esclavo y al otro reinar como señor; se puede sostener, en fin, que es justa, y que cada uno debe, según las exigencias de la naturaleza, ejercer el poder o someterse a él. Por consiguiente, la autoridad del señor sobre el esclavo es a la par justa y útil” (Aristóteles, 1974, p. 18).

San Agustín y Santo Tomás justificaron la relación feudal; Bodin y Hobbes, argumentaron a favor del Estado absolutista y la autoridad concentrada en el monarca; Este último explicó la naturaleza del Estado como fruto del choque de aspiraciones y pasiones humanas: el hombre, por naturaleza egoísta, mientras vivió en Estado natural, se encontraba en lucha y fricción permanentes, por lo que se tornó indispensable acordar un contrato social que permita relaciones de convivencia pacífica entre los grupos sociales. El rey, al encontrarse al margen de los intereses particulares, representaba el interés general.

Al fortalecerse la burguesía en las etapas comercial e industrial del capitalismo, sus intereses chocaron con los de la nobleza y el clero. En lo político, el resultado fue la llamada “Revolución Gloriosa”, de 1688, cuando Guillermo de Orange derrocó al rey Jacobo II y dio inicio al sistema parlamentario inglés. Entonces, John Locke, el gran teórico de la revolución inglesa y del liberalismo, explicó el nacimiento del Estado como fruto de un contrato social, en el cual la autoridad debía garantizar los derechos a la vida, la libertad y propiedad que, en el Estado de naturaleza, regían como una ley moral. Rousseau fue más adelante en la explicación sobre la aparición del Estado como resultado de la aparición de la propiedad privada y al perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo. Según este autor, se constituyó como una institución que permite la consolidación de la propiedad y el control de la sociedad por parte de los propietarios. El Estado es una consecuencia de la desigualdad en la posesión de los bienes. En cuanto a los conflictos internacionales, los seguidores de Hobbes plantearon que, mientras la creación del Estado había librado al hombre de su Estado de naturaleza, la sociedad internacional continuaba en esa situación de anarquía en la que regía la ley del más fuerte. Por esta razón, el Rey debía encargarse de la defensa de los intereses del Estado, frente a las amenazas que pudieran presentarse desde otros países.

Dice Daniel Granda que Montesquieu defendió la legalidad como principio de convivencia: “Si un ciudadano, sea este el rey, el presidente o el poderoso capitalista puede hacer lo que está prohibido en la ley, la libertad no existe”. Reconoce la naturaleza del ser humano que, cuando tiene poder está inclinado a abusar de él “hasta donde encuentra límites”; por esta razón, el poder necesita del control de otro poder para evitar su abuso y que, consecuentemente, afecte a la libertad de los hombres: “La libertad se salvaguarda con los límites del poder” (Granda, 2012, p. 397).

Se explicó ya que la principal generadora de contradicciones y antagonismos, aunque no la única, ha sido históricamente la división de la sociedad en clases sociales. Marx, Engels y Lenin establecieron que la lucha de clases era connatural a una sociedad dividida por intereses opuestos, en ciertos casos, irreconciliables, por lo que constituía el motor del cambio histórico. La violencia constituía el combustible que propulsaba las transformaciones. Este fue el argumento para proponer la periodización de la historia en las épocas esclavista, feudal, capitalista y socialista; esta última, como tránsito a una sociedad sin clases. En el entendido que las fuerzas productivas son la base de los modos de producción, de la estructura y de todas las relaciones sociales y políticas que

califican como la superestructura. Para Marx, el molino movido a mano produce la sociedad feudal; el molino a vapor, la sociedad del capitalismo industrial.

En la actualidad, el mundo vive una inédita revolución técnico-científica que ha modificado profundamente a la sociedad en todos sus aspectos y obliga a una revisión de criterios que fueron formulados sobre la base de verdades presuntamente absolutas y que, en algunos casos, fueron convertidas en dogmas; sin embargo, la constatación de necesidades individuales y colectivas crecientes de una población mundial que supera los siete mil millones de personas en un planeta sobre explotado convoca a recordar que recursos escasos y necesidades en crecimiento son un factor principal de conflicto.

Actitudes

En las relaciones políticas, tanto internas como internacionales, se observan las mismas actitudes que fueron detalladas al tratar del conflicto en forma general:

- a. La negación, que asumen generalmente las clases y Estados satisfechos;
- b. El enfrentamiento, utilizan las fuerzas nacionales o internacionales que tienen fuerza suficiente para mantener o cambiar el *statu quo*; esta reacción suele provenir de la parte insatisfecha para hacer realidad sus reivindicaciones;
- c. La postergación, actitud adoptada por una o ambas partes, cuando las circunstancias no son propicias para obtener resultados satisfactorios, con algún grado de certeza; de este modo se dilata la solución del diferendo, y
- d. La cooperación, cuando mantener una buena relación con la otra parte y alcanzar los objetivos tienen pesos equivalentes y conducen a buscar soluciones negociadas; un cálculo racional de riesgos, puede orientar la decisión de conformarse con la obtención de objetivos parciales.

Causas y factores

Todos los componentes del Estado, aisladamente o en su conjunto, pueden originar conflictos, tanto internos como internacionales. Rodrigo Borja señala: “El Estado tiene cuatro elementos constitutivos: el pueblo, que es su elemento humano; el territorio, que es su entorno físico; el poder político, que es la facultad de mando sobre la sociedad, y la soberanía, que es su capacidad de auto obligarse y auto determinarse sin sufrir interferencias exteriores. Los cuatro elementos deben concurrir para que pueda haber Estado” (Borja, 1997, p. 384). Y los cuatro son o han sido a lo largo de la historia del Estado, generadores de conflicto.

1) La población

El ser humano, considerado individual y socialmente, es el centro de la acción política y, por tanto, del conflicto político. Siguiendo el pensamiento de Charles Rousseau, el primer elemento de la estructura del Estado es la población: “conjunto de individuos que se hallan unidos al Estado por un vínculo jurídico y político, al que habitualmente

se da el nombre de nacionalidad y que se caracteriza por su permanencia (elemento de distinción entre el nacional y el extranjero) y por su continuidad” (Rosseau, 1966, p 84).

La población es un elemento constitutivo del Estado; pero es a la vez su razón de ser. Sin territorio no hay Estado, pero sí nación; para que exista poder político es indispensable la población; sin ella no existe nada, solamente una porción de tierra.

Las muchas las razones de conflicto derivadas de la población son: el incremento exponencial de la población en un planeta de recursos limitados; el crecimiento demográfico desigual entre países ricos y países pobres; el envejecimiento del recurso humano y la necesidad de mayores recursos para sostener las pensiones, las reivindicaciones de género, la pobreza, explotación del trabajo infantil, la falta de oportunidades de educación y de atención sanitaria, la carencia de servicios básicos y otros factores que pueden generar enfrentamientos y violencia.

También son generadores de conflicto algunos factores psicológicos. Según Enrich Fromm: “En la medida que el hombre es humano, la satisfacción de esas necesidades instintivas no basta para hacerle feliz [...] el conocimiento de la psique humana tiene que basarse en las necesidades del hombre procedentes de las condiciones de su existencia” (Fromm, 1971., p. 30 y ss.). Según este autor: la necesidad de identidad es uno de los sentimientos más intensos de la especie humana que le conducen a arriesgar sus vidas, renunciar al amor y la libertad, sacrificar sus ideas por una identidad que puede ser ilusoria. En un sentido similar, Francis Fukuyama (1992, p. 18) se refiere al deseo de reconocimiento y las emociones de ira, vergüenza y orgullo, de él derivadas.

A los anteriores se suman criterios utilizados por sectores sociales y políticos para discriminar a razas calificadas sin ningún fundamento científico como inferiores; factores religiosos que enfrenta a pueblos de similares culturas y civilizaciones, como los que han provocado la violencia entre musulmanes chiitas y sunitas; minorías étnicas, religiosas y culturales discriminadas al interior de los Estados; muchos de estos problemas alimentan movimientos separatistas que ponen en peligro la unidad y solidez de los mismos.

Se conoce más de cien movimientos en el mundo que se han organizado con el propósito de alcanzar algún grado de autonomía o, directamente, la independencia de los Estados de los que son parte. Con justeza concluye Corradini: “En un mundo que tiende a convertirse en una aldea global, los separatismos reaparecen por momentos como espectros del pasado, para recordar que la historia no está petrificada y suele resucitar por los resquicios más inesperados” (Corradini, 2007).

2) El territorio

El territorio constituye la base física sobre la que se asienta la comunidad nacional; por esta razón se ha mencionado que el Estado moderno es una corporación de base territorial. En efecto, es el territorio el que sustenta a la población que interactúa en él, generando efectos económicos, sociales, políticos y psicológicos que marcan la

particularidad de cada Estado. El territorio es el ámbito de validez del ordenamiento jurídico y de la autoridad del mismo.

Por ser el territorio un elemento fundamental para la supervivencia de los pueblos que lo habitan y base esencial del poder estatal, se convirtió, desde el inicio de la historia, en una de las principales causas de conflicto. El territorio no es neutral; de él se derivan consecuencias políticas, tanto en los asuntos internos como en los internacionales, según sea su posición geográfica, su naturaleza física, entre otros asuntos. En el campo interno, la inequidad entre zonas urbanas y rurales, polos y periferias, la propiedad privada de los suelos, etcétera, son y han sido factores constantes de conflicto.

Los bienes de la tierra se encuentran desigualmente distribuidos. Especialmente algunos de valor estratégico, como los minerales y el petróleo. Muchas guerras internacionales y conflictos internos se producen por tomar su control.

Existen también factores geoestratégicos como la situación, posición, forma y extensión, del territorio que pueden generar conflictos. Su situación relativa a los grandes centros de poder o a las líneas de comunicaciones puede derivar en relaciones de dependencia, absorción o, al contrario, en una situación de irrelevancia estratégica.

3) El poder político

Para la existencia de un Estado es necesaria una organización política a la que se someta la población. El poder político, facultad de mando sobre la sociedad, ha sido considerado como el poder de la asociación que requiere la dirección de una voluntad. El fundamento del poder político es la aplicación del derecho, entendido como el conjunto de normas que da la sociedad y a las que se somete por propia voluntad. El poder político se ejerce a través de los órganos del Estado.

La lucha por el poder —se analizó ya— es una constante en las organizaciones de los seres humanos. El poder político implica para quien lo ostenta ventajas significativas. Generalmente son los grupos que ya poseen el poder económico los que controlan directa o indirectamente el poder político. Suele producirse un círculo vicioso que afecta al conjunto de la población: Poder político para enriquecerse y perpetuación en el mismo para acrecentar la riqueza.

El marxismo tilda a las democracias burguesas de dictaduras de la clase dominante para asegurar el control de las clases subordinadas y, como se ha visto, considera esa la principal contradicción política. Sin embargo, los gobiernos totalitarios concentran el poder en el partido que, lejos de representar los intereses de la generalidad, termina sirviendo a las cúpulas dirigentes. Al no existir división de poderes, pesos y contrapesos, libertad de expresión y de comunicación, las decisiones de las camarillas gobernantes se caracterizan por la arbitrariedad, la corrupción, y se benefician de la impunidad institucionalizada.

Al ser la lucha por el poder político una de las principales causas de conflicto, se hacen indispensables instituciones fuertes que protejan el interés común y permitan la solución de los diferendos mediante negociaciones regladas.

4) *La soberanía*

Rousseau considera que los tres elementos: población, territorio y poder político no son suficientes para la existencia de un Estado. Plantea la necesidad de incluir un elemento de orden jurídico: la soberanía, entendida como independencia. De ese modo, se puede diferenciar claramente el Estado de otras organizaciones, incluidos los gobiernos locales.

Tradicionalmente el concepto de soberanía se refiere a la capacidad de auto obligarse y autodeterminarse sin sufrir interferencias exteriores; se identifica con lo supremo y lo inapelable. Tiene dos elementos constitutivos: la supremacía, como el poder de mando más elevado en el ámbito de su territorio y la independencia, por la capacidad de decisión sin interferencia por parte de otros Estados.

La mayor parte de los conflictos en la historia política de la humanidad se han originado en el irrespeto de la soberanía de los Estados débiles por parte de los fuertes y por las luchas de los países colonizados por su independencia; otro factor permanente de conflicto ha constituido la violación de la soberanía territorial, por políticas de expansión territorial vinculadas al control de áreas ricas en recursos o importantes por su situación geoestratégica.

3. Violencia política

Conceptos generales

La violencia política, se relaciona cercanamente con el poder. El poder es un fenómeno que no solamente está presente en todas las expresiones de la actividad humana, sino que, con sus características particulares, se observa en otras especies. Maurice Duverger indica que se registra una relación de poder en los vertebrados superiores, que “se manifiesta en su forma más elemental por la aparición de jerarquías que son normalmente de naturaleza lineal [...] En ciertas sociedades animales, el jefe no es solamente el número uno de una jerarquía en posesión de ciertas ventajas sobre los demás, sino también el gobernante que manda al conjunto del grupo en aras del interés colectivo” (Duverger, 1982, p. 28).

El ejercicio del poder es endémico en la especie humana, compuesta por seres sociales y gregarios. Estuvo presente, sin duda en las hordas de cazadores-recolectores y fue institucionalizándose en las gens, tribus o asociaciones de tribus, cuando los seres humanos se organizaron en procura de satisfacer sus necesidades de seguridad y supervivencia. Estas organizaciones requirieron de sujetos con capacidad de mandar y de otras personas, la mayoría de ellas, con voluntad o necesidad de obedecer. Esa relación entre los que mandan y los que obedecen, en repetidas ocasiones, se ha mantenido con el uso de la violencia controlada por los poderosos.

Echeverría plantea un enfoque “situacional y relacional”. Los fenómenos de violencia pueden surgir y desaparecer dependiendo de contextos situacionales, así como la contingencia de los sistemas y los actores. La violencia surge solamente cuando: “el conflicto o la diferenciación de prestaciones selectivas no logran ser procesadas consensualmente ni por parte de los actores, ni por parte de las estructuras y de las instituciones que conforman el sistema social” (Echeverría y Méndez-Carrión, 1994, p. 34).

Con estas premisas, este autor asegura que la violencia tiene una vinculación estrecha con el nacimiento del Estado. Acorde con estos criterios, asegura que: “La teoría contemporánea del Estado se convierte, de esta manera, en un instrumental conceptual teórico básico para comprender los fenómenos de la violencia, en cuanto permite caracterizar a la violencia y más en general al poder, como un conjunto de recursos simbólicos, discursivos, instrumentales o normativos, que permiten la reproducción social y a los cuales acuden los actores sociales para promover su propia “idoneidad Constitutiva” (*Ibid.*, p. 36).

Como se analizó, el tema del poder está vinculado con prácticas sutiles de violencia que permiten legitimar al sistema político; de ahí que, la legitimidad se ha concebido

como su neutralizadora. El Estado se vincula con la sociedad a través del sistema político, encargado de mediar entre estos dos elementos y sus funciones se relacionan con la elaboración de estructuras normativas, dirigidas a producir la legitimidad requerida por el Estado, para asegurar el orden interno. Una insuficiente legitimación puede originar episodios de violencia política.

En el caso de la violencia política, esta es categorizada como violencia sangrienta a diferencia de la violencia pasiva. Engels, al refutar a Duhring, desarrolla una teoría marxista de la violencia, clarificando su origen y el papel desempeñado en el proceso histórico de la humanidad: “Y, como este acto de esclavización forma el punto de arranque y el hecho fundamental de toda la historia hasta nuestros días, inyectando en ella el pecado original de la injusticia, a tal grado que en los periodos posteriores sólo fue un poco atenuada y convertida en las formas más indirectas de dependencia económica”; puesto que sobre esta esclavización originaria descansa toda la “propiedad basada en la violencia” que viene imperando hasta hoy, es evidente que los fenómenos económicos tienen todos su raíz en causas políticas y, más concretamente, en la violencia. Y el que no se conforme con estas deducciones es un reaccionario solapado”. Duhring, concluye Engels, “para probarnos que la violencia es el factor ‘históricamente fundamental’, nos demuestra en realidad que la violencia no es más que el medio y que, en cambio, el fin reside en el provecho económico” (Engels, 1970, pp. 10-11).

La conclusión es que la esclavitud y toda forma de vasallaje presuponen que el sojuzgador dispone del control de todos los medios de trabajo y la capacidad de asegurar la manutención de los esclavos, con el fin de lograr una rentabilidad económica; si esta desaparece, sucede lo mismo con la esclavitud, sin necesidad de utilizar medios violentos.

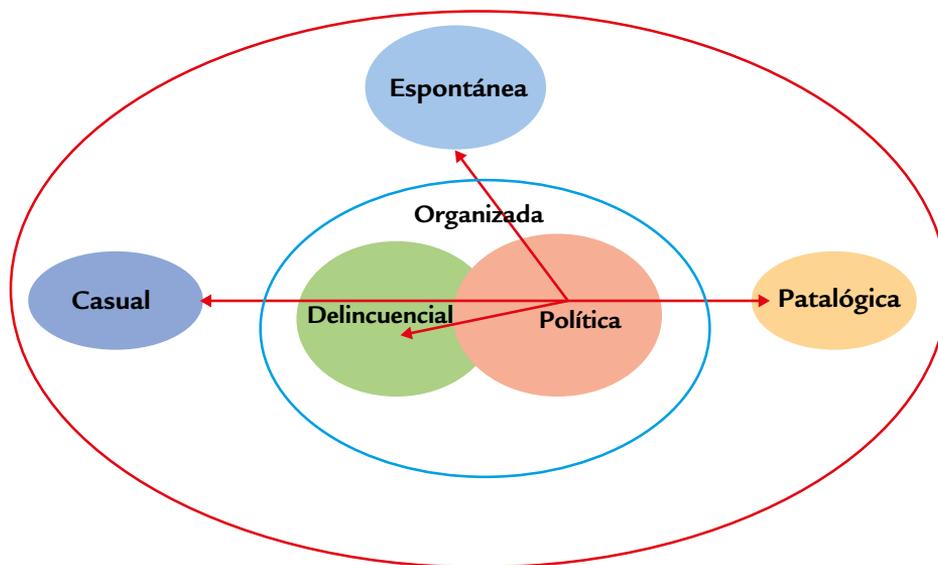
En el paso de los regímenes basados en la esclavitud y vasallaje, al capitalista enfrenta a la burguesía con la nobleza feudal; al capital industrial contra el basado en la propiedad de la tierra; a la economía monetaria contra la de intercambio. El poder económico en manos de la burguesía le permitió disponer los medios de poder para derrotar al feudalismo. La burguesía logró hacer esto “creando condiciones políticas más a tono con la nueva situación económica, en las que esta pudiera vivir y desarrollarse [...] en pocas palabras, el triunfo de la violencia se basa en la producción de armas y esta a su vez, en la producción en general y por tanto en el poder económico en la situación económica, en los medios materiales puestos a disposición de la violencia” (*Ibid.*, pp. 20-21).

Engels concluye el tratamiento del tema refiriéndose al papel revolucionario de la violencia, a la que Marx, califica como “de comadrona de toda sociedad antigua que lleva en sus entrañas otra nueva, de instrumento por medio del cual vence el movimiento social y saltan hechas añicos las formas políticas fosilizadas y muertas” (*Ibid.*, p. 46).

Lenin, se refiere al tema, citando a Engels: “La violencia desempeña en la historia otro papel (además de agente del mal) un papel revolucionario; de que, según la expresión de Marx, es la partera de toda vieja sociedad que lleva en sus entrañas otra nueva; de que la violencia es el instrumento con la ayuda del cual el movimiento social se abre camino

y rompe las formas políticas muertas y fosilizadas” (Lenin, 1973, p. 31). Posteriormente afirma: “La necesidad de educar sistemáticamente a las masas en esta, precisamente en esta idea de la revolución violenta, constituye la base de toda la doctrina de Marx y Engels” (*Ibid.*, p. 33).

Gráfico 12
Clasificación



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

En virtud de la dificultad de definir a la violencia y a la aceptación general de la existencia de varias formas de violencia o, de violencias específicas, se tornan complejas las clasificaciones. Una de las más completas y esclarecedoras es la propuesta por Kennet Grundy y Michael Winstein (Bautista, 1981, p. 27 y ss.).

Violencia organizada, que puede ser política, cuando es fruto de una estructura económico social, que ejerce violencia sobre la población o gran parte de ella y cuando constituye un medio de lucha social que persigue objetivos políticos; o delincuencial, cuando la aplican organizaciones con fines particulares reñidos con el marco legal vigente.

Violencia espontánea, que constituye una explosión social o política no planificada, como sucede en el caso de ciertas rebeliones, asonadas o levantamientos.

Violencia casual, fortuita o imprevisible que puede obedecer a reacciones sociales, fruto de situaciones no relacionadas con fines políticos ni delincuenciales, como aquellas que se derivan de una confrontación deportiva o relación social.

Violencia patológica, producto de alteraciones en las conductas individuales o colectivas.

Estas formas de violencia interactúan, unas reprimen a otras o las utilizan: la violencia política del Estado reprime a la delincuencia espontánea y casual; las fuerzas insurgentes enfrentan a las legales y pueden utilizar para sus fines a otras formas de violencia. Los grupos vinculados al tráfico de estupefacientes son reprimidos por el Estado, pero utilizan en su beneficio a violencia de la delincuencia común, y así pueden multiplicarse las relaciones.

La violencia política organizada se clasifica en:

Institucional, aquella prevista en el ordenamiento jurídico vigente para defender la soberanía, independencia, integridad y ordenamiento institucional; la seguridad interna y externa; la calidad de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos, de acuerdo con la Ley.

No institucional, al margen de la legalidad, con fines de reivindicación y cambio de la situación vigente. Corresponde a los movimientos insurgentes y similares. Es el caso en que un grupo o clase, con capacidad de cuestionar la legitimidad existente, intenta imponer un orden diferente; la violencia es una herramienta de última instancia cuando no existen instituciones y mecanismos legales para lograr los cambios pacíficamente.

Funcional, ejercida por el sistema político-social. Esta categoría fue recogida en las definiciones de Gallino y Echeverría y se refiere a toda forma de actos que condicionan o impiden la realización plena de los seres humanos, según el primer autor, y al conjunto de factores estructurales, contextuales o coyunturales que producen la fragmentación social que se encuentra en la base de las expresiones violentas, según el segundo autor.

Las distintas formas de violencia presentan justificaciones de orden legal, moral, y hasta civilizatorio. En el caso de la violencia organizada política pueden ser: legitimista, expansionista, reivindicadora o revolucionaria.

La violencia estructural o funcional que ejerce un sistema internacional injusto, fundamentado en el poder hegemónico de unas pocas potencias que impide la realización plena de los derechos humanos de los países periféricos, suele justificarse con la necesidad de mantener un equilibrio que asegure la paz o con el argumento de expandir un orden político, económico y social considerado superior. Se piensa equivocadamente en la posibilidad de universalizar valores e instituciones propios de un sistema y cultura particular, como sucede con las democracias liberal, popular, islámica, según sea el caso.

La violencia estructural al interior de los Estados se explica también ideológicamente: en los regímenes teocráticos, se legitima como una organización de diseño divino; en los autoritarios, como la forma de realización de la felicidad general; en las democracias burguesas, como la defensa de la libertad; en todos los casos, se busca mantener la situación existente y asegurar la estructura estatal que favorece a las clases poderosas. La disidencia es reprimida por distintos medios, algunos de ellos violentos, justificándolos como necesarios para mantener un orden legal y legítimo. El monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado es ejercido por la clase que controla el aparato estatal.

La violencia contestataria se justifica desde la necesidad de introducir cambios en los sistemas políticos y sociales y en la recuperación de la independencia. Proviene de

los países víctimas de la relación de dominación en lo externo; y de las clases y sectores subordinado de la población en lo interno. En el primer caso, la violencia antiimperialista contra la ocupación extranjera y la dominación colonial se justifican con criterios de autodeterminación, independencia y soberanía; en el segundo, con la necesidad de implementar cambios parciales o revolucionarios para resolver los problemas de pobreza y discriminación.

Ambas formas de violencia están interrelacionadas por los intereses comunes de los sectores dominantes y de los sectores contestatarios, tanto en el nivel interno como en el internacional. Las ideologías revolucionarias, a diferencia de las reivindicadoras, justifican el uso de la violencia para un cambio radical económico, político y social y la implantación de una forma distinta de Estado (supuestamente liberador), mediante la lucha de las clases sometidas contra las hegemónicas.

La no violencia

Tsunami Democràtic, organización de resistencia catalana, en respuesta a las sentencias del Estado español a los líderes separatistas, han creado el concepto de la no violencia que plantea un detallado manual de tácticas y estrategias, sin el empleo de las armas tradicionales.

El origen de esta teoría se debe al filósofo Gene Sharp y data del año 1973. Sus principales enunciados se han demostrado eficientes en casos como la caída del dictador serbio Slobodan Milosevic.

Un estudio de El País, basado en la correspondencia digital de Tsunami Democràtic y sus seguidores, sistematiza las bases de esta teoría.

1) La esencia de la lucha “no violenta”

La teoría de la no violencia de Gene Sharp se basa en dos pilares: que la “no violencia activa es un instrumento organizado de lucha y movilización social” más efectiva que la lucha violenta y que toda estructura de poder se basa en la “obediencia de los sujetos a las órdenes de sus dirigentes”. Es decir, si los ciudadanos no obedecen, el dirigente pierde su poder.

2) “No violencia” no significa ni pasivo ni pacifista

Gene Sharp defiende que la acción no violenta es lucha: “La lucha puede ser moral, puede ser física, puede ser combinada, pero es necesariamente lucha”. Tsunami Democràtic defiende que: “Los derechos no se regalan, se luchan. Siempre han sido conquistados gracias a luchas que nos han hecho progresar, pasando de la obediencia a la desobediencia”.

3) La fuerza de la gente

Srdja Popovic usa el término *people power* (el poder de la gente) para aludir a la fuerza que un grupo de personas unidas y organizadas posee para inducir cambios sociales o políticos.

4) La estrategia

Para Sharp, al igual que “una lucha militar efectiva requiere de una sabia estrategia, planeamiento e implementación”, la acción no violenta también debe operar sobre un “sólido planeamiento estratégico”.

Tsunami Democràtic utiliza un código QR que sólo poseen algunos miembros del movimiento. Su objetivo es reunir a los más convencidos y convocar con precisión en cada momento a quien tiene disponibilidad para actuar: “La gente no está dispuesta a dejarlo todo para defender el país (...) ¿Y si encontramos la manera de saber cuándo y dónde está dispuesto a manifestarse cada uno?”.

5) Primer método: protesta y persuasión

Sharp describe de forma teórica 198 métodos de acción no violenta divididos en tres grandes bloques: la protesta y persuasión, la no cooperación y la intervención. El primero de ellos reúne acciones simbólicas, que dan a conocer la existencia de la reivindicación.

6) Segundo método: la no cooperación

Dentro de los métodos de no cooperación, Sharp identifica la no cooperación económica, que incluye los “boicots de consumidores” a determinados productos o empresas. Es lo que Popovic describe como “el dinero es lo que más duele”: entre una acción y otra es “mejor buscar la que suponga una mayor pérdida económica”.

7) Tercer método: Intervención

El objetivo de la intervención no violenta es “perturbar activamente la operación normal de las políticas a través de una interferencia deliberada”. Existen muchos métodos, entre ellos: las “invasiones”, o “comenzar con una marcha y tomar posesión pacífica de un lugar o de un inmueble”, y las “obstrucciones no violentas” o “grandes interposiciones que logren que sea físicamente imposible que alguien continúe con su trabajo o llegue a su destino”.

8) El “jiu-jitsu” político

El concepto de “jiu-jitsu político”, acuñado por Sharp y retomado por Popovic, consiste en lograr que la “represión” empleada por las fuerzas a las que se enfrenta el movimiento no violento sea contraproducente. Al igual que las artes marciales, exige “una gran disciplina” para mantener la no violencia. El objetivo primordial es que el contrincante, al emplear la violencia, pierda apoyos.

9) Sin secretos

Los teóricos de la no violencia sostienen que “el miedo es la razón del secreto” y que, una vez perdido el miedo, ocultar las acciones es contraproducente si lo que se busca es

“hacer un movimiento masivo”. Según Gene Sharp, “el aviso previo de las acciones” puede ayudar, además, a “reducir la brutalidad por parte de policías ya no sorprendidos”.

10) Una historia de pequeñas victorias

Para Popovic, “quienes saben dividir su estrategia en tareas pequeñas y realizables tienen más probabilidades de tener éxito que aquellos que gritan lugares comunes y forman círculos de tambores”. Por ello aconseja comenzar a construir una historia de pequeñas victorias.

11) Negociación

Sharp aconseja al grupo que utiliza métodos no violentos que intente negociar antes de empezar cualquier acción: “Sirve de línea de comunicación, contacto humano, reduce distorsiones”. Y apunta: “Se debe ver al grupo hacer esfuerzos antes de iniciar las acciones” porque “aumenta su posición moral”.

4. Conflicto y crisis

De lo analizado con anterioridad, se desprende que las relaciones sociales se encuentran marcadas por constantes choques de intereses que generan conflictos y exigen, en ciertas circunstancias, acciones tendientes a recuperar la paz social y la normalidad. Esos fenómenos se ha visto que son multidimensionales. Se presentan en las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales y entre Estados.

Dependiendo de su magnitud, un conflicto puede constituirse en un obstáculo para el logro de los objetivos acordados por la nación; por esta razón es indispensable que las apreciaciones de inteligencia, en el marco de las apreciaciones estratégicas, pongan mucha atención en determinar su naturaleza y las causas que lo impulsan para recomendar medidas oportunas de prevención evitando el agravamiento de la relación conflictiva y la necesidad de reprimir a las fuerzas que la promueven. El asunto no es eliminar o minimizar los efectos sino actuar sobre las causas, fundamento de la seguridad preventiva.

Cuando un conflicto, influenciado por factores internos o externos, se agrava, puede llegar a generar una crisis que, si no es bien administrada, derivará en el agravamiento y llegar a enfrentamientos violentos. Cuando la crisis implica una amenaza militar a los objetivos fundamentales del Estado puede ser necesario el empleo de fuerzas armadas.

Según la Escuela Superior de Guerra del Brasil, “Crisis es un Estado de tensión provocado por factores internos o externos caracterizados por un choque de intereses que, si no es administrado adecuadamente puede agravarse y llegar a una situación de enfrentamiento entre las partes involucradas” (Escuela Superior de Guerra, 2010). La solución de la crisis no significa necesariamente la extinción del conflicto que la originó.

Tipos de conflictos y crisis

En cuanto al ámbito de influencia, los conflictos pueden ubicarse dentro o fuera del territorio nacional. Los conflictos de ámbito interno pueden resultar de la explotación de insatisfacciones por la falta de atención a necesidades vitales de la sociedad nacional, ambiciones políticas, exclusión social, aspiraciones separatistas. Los conflictos de ámbito externo, contestación de instituciones, entre otras causas. Tales motivaciones pueden generar crisis internas o proyectarse a las diversas expresiones del poder nacional.

Los conflictos de orden externo, generalmente se derivan de choques de intereses entre los Estados nacionales. Estos conflictos, cuando tardan en encontrarse una solución por vía diplomática o jurídica, pueden generar crisis internacionales que, antes de alcanzar un nivel de confrontación armada, pueden incluir la participación de forma principal de la expresión militar, como elemento de disuasión para respaldar las gestiones diplomáticas, buscando una solución favorable.

Las crisis internacionales son consideradas político-estratégicas cuando tienen, en su génesis, algunos factores de importancia estratégica relevante, como en los casos de: amenaza a la integridad del patrimonio nacional; amenaza a la soberanía; apoyo externo a una insurrección interna; deber de injerencia y antagonismos por primacía o liderazgo.

En la formulación de las políticas de gobierno se deben considerar las crisis en formación internas e interna. Es un deber del gobierno administrarlas. Cuando se trata de conflictos de naturaleza político-estratégica, pueden producirse condiciones irreversibles que, al agravarse, llevan a las partes a un conflicto armado.

Referencias

- Aristóteles (1974). *La política*. Ed. Universo.
- Bautista, J. (1981). *La antítesis de la paz*. Ed. San Martín.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabanellas, G. (1961). *Diccionario militar*. Bibliográfica Omeba.
- Cassirer, E. (1992). *El Mito del Estado*. Ed. Efe.
- Corradini, L. (2007). *La Nación*. 25 nov.
- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. Ed. Efe.
- _____ (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Amorrortu editores.
- Dahrendorf, R. (1966). *Sociedad y libertad*. Ed. Tecnos.
- Duverger, M. (1982). *Introducción a la política*. Ed. Ariel.
- Echeverría, J., y Méndez-Carrión, A. (1994). *Violencia en la región andina. El caso de Ecuador*. Flacso-sede Ecuador.
- Engels, F. (1970). *Marxismo y terrorismo*. Ed. Grijalbo.
- Escuela Superior de Guerra (2010). *Elementos Fundamentals*.
- Fromm, E. (1971). *Sicoanálisis de la sociedad contemporánea*. Ed. Olimpia.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Ed. Planeta.
- Gallino, L. (1983). *Diccionario de sociología*. Siglo XXI Editores.
- Granda, D. (2012). El hiperpresidencialismo en el Ecuador. Flacso-sede Ecuador.
- Lenin, V. (1973). *El Estado y la revolución*. Ed. Grijalbo.
- Marx, K. (1967). Prefacio. *La contribución a la crítica de la economía política*. 1859. Texto 6: Selección de Sociología i Filosofía Social. Ed. T. Bottomore i M. Rubel.
- Mayo, E. (1952). *The Social Problems of an Industrial Civilization*.
- Martínez, D. (2007). *Fundamentos para una introducción al derecho*. Ed. Universidad de Antioquia.

- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1945). Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VI: Arreglo pacífico de controversias.
- Real Academia Española [RAE]. (s/f). Diccionario de la Real Academia Española.
- Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. McGraw-Hill.
- Rousseau, C. (1966). *Derecho internacional público*. Ed. Ariel.
- Sánchez-Parga, J. (2010). *Decline de los conflictos y auge de las violencias*. Centro Andino de Acción Popular.
- _____ (1994). Estado Vs. democracia. Ildis.
- Tse-Tung, M. (1972). *Obras Escogidas*. Tomo I al IV. Ediciones de Lenguas Extranjeras.

CAPÍTULO 5

La política

1. Conceptos generales

Definición y campos de acción

El término “política” viene del griego *politiké* que significa “arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Asuntos que interesan a los Estados. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, existen varias acepciones para este término: “(1) Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; (2) Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; (3) Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.”. Otra definición muy difundida es: “El arte de conducir a los Estados” (se entiende que en sus relaciones internas e internacionales).

Rodrigo Borja dice que política: “Es uno de los conceptos más equívocos que existen porque a lo largo del tiempo se han juntado en él confusiones terminológicas y conceptuales”. Y que “no es sencillo definirla sin que escamoteemos buena parte de la realidad social” (Borja, 1997, p 766). Se refiere a la política como ciencia y arte: ciencia, en la medida que se preocupa del estudio sistemático de los fenómenos referidos al Estado, y arte, cuando se aplica los conocimientos, en la compleja gestión de gobierno. Dice también, que es una ciencia de síntesis a la que confluyen todas las ciencias del hombre y la sociedad; que la política es esencialmente poder y, por lo tanto, es definida como la teoría y la práctica de las relaciones de poder, en una determinada sociedad y territorio. Las luchas políticas son luchas por alcanzar el poder y conservarlo con el fin de construir un orden social específico; la política, como arte tiene una doble dimensión: la conducción de la sociedad al logro de sus objetivos y la eficiente administración de cosas. Finalmente, recuerda la conocida frase de los políticos realistas: que la política es el arte de lo posible, a lo que añade: “pero también de hacer posible lo deseable” (*Ibid.*, p. 767).

La política, es además una actividad guiada y mediatizada por las ideologías que orientan la toma de decisiones de los actores en los procesos de alcanzar y ejercer el poder, en tal razón la acción política implica una confrontación de posiciones sobre la naturaleza de la sociedad, el papel del Estado, la relación entre las clases sociales y entre los propios Estados.

Se dice que la política es un arte y una ciencia, el campo de acción de los estadistas, lo cual contradice el reconocimiento de la población como protagonista de los hechos políticos.

Para Gómez, el objeto científico de la política es el estudio del poder; su fundamento, la coexistencia de los seres humanos; su materia de aplicación, las sociedades humanas

en sus relaciones internas y externas, y el carácter de su aplicación, armonizar los intereses del individuo con la sociedad (Gómez, 1977, p. 55).

Por su parte, Couloumbis y Wolfe, en su obra *Introducción a las relaciones Internacionales*, plantean que el problema más importante de la política es: “la armonización de las necesidades del individuo y sus exigencias, con la sociedad [...] El intento de regular las necesidades y las exigencias conflictivas de gran cantidad de personas, para perpetuar una sociedad relativamente justa y armónica, debería considerarse el objetivo principal de la política” (Couloumbis y Wolfe, 1979, p. 29).

Giovanni Sartori, en su obra fundamental *La Política, lógica y método en las ciencias sociales*, aporta con un análisis profundo y ricamente documentado de la cientificidad de la política. Afirma que toda disciplina científica tiene como razón de ser el conocimiento de la realidad para obrar sobre ella, un conocimiento para aplicar y que igual sucede con la ciencia política que debe entenderse como un instrumento para intervenir sobre la realidad.

Considera que la ciencia política surge de la filosofía política y solamente cuando se independiza de ella, alcanza esa individualidad. Sin que por esto la filosofía política haya dejado de ser “un componente esencial e imposible de eliminar del discurso político. Afirma que, si bien la filosofía es difícil de entender, “la ciencia empírica de la política es difícil de hacer” (Sartori, 2013, pp. 43-51).

Para el tratadista, “El impacto de la filosofía política ha sido siempre, y lo es hasta hoy, mucho mayor que el conocimiento científico de la política”; esto en razón de que “La filosofía ofrece un alimento que la ciencia no puede proporcionar: el fin. El hombre tiene necesidad de finalidades y por lo tanto de ideales y valores [...] a la filosofía le es inherente una eficacia persuasiva que le es peculiar y que no puede ser igualada. En efecto, la filosofía ofrece una ‘visión total’ de la realidad, una concepción totalizadora del mundo” (*Ibid.*, pp. 190-191).

En el tema de la eficacia práctica de la ciencia política destaca una debilidad derivada de que cuando se tiene el ‘saber’ no por ello se alcanza el ‘poder’ a pesar de que el gobierno de la ciencia política requiere la suma de poder y saber y el científico político, al igual que el sociólogo, saben del poder, pero no tienen poder. Y destaca la diferencia entre esta disciplina y con las demás, porque: “... otras ciencias estudian como manipular cosas, mientras que la ciencia política estudia la manipulación de hombres” (*Ibid.*, p. 197).

“La expresión y la noción de ‘ciencia política’ se determina en función de dos variables: 1) el Estado de la organización del saber, y 2) el grado de diferenciación estructural de los seres humanos” Sobre la primera, plantea la necesidad de clarificar el concepto de ciencia, separada de la filosofía y diferente de términos como opinión, teoría, doctrina e ideología; en cuanto a la segunda, se refiere a la complejidad de separar entre el ámbito de la política y la esfera de la sociedad. En tal razón “la noción de ciencia política varía en función de qué se entienda por ciencia y qué por política”.

Sobre la autonomía de la política reconoce que la política: 1) es diferente (de la moral, la religión, la economía), 2) es independiente porque obedece a leyes propias, 3) que es autosuficiente, autárquica, con capacidad de explicarse a sí misma y, 4) es causa primera, generadora de sí misma y del resto, en virtud de su supremacía (*Ibid.*, p. 208).

Diferencia el ámbito de la sociedad del de la política. La sociedad es una realidad espontánea que no está regulada por el Estado, denota un espacio en el cual no hay ‘control político’ sino ‘control social’; además, “a la coerción política se agrega la coerción social, la coerción, jurídica, la coerción económica, y así sucesivamente”. En tal virtud, no son suficientes los conceptos de coerción y poder para caracterizar y circunscribir la esfera de la política. Existe una dimensión horizontal que corresponde a la sociología y “correlativamente, la esfera de la política se restringe en el sentido de que se reduce a una actividad de gobierno y en sustancia a la esfera del Estado”, categoría insuficiente para contener todos los procesos políticos, lo cual demanda la necesidad de sustituirlo “por el concepto bastante más elástico de ‘sistema político’” compuesto por varios subsistemas (de grupos de presión, partidista, sindicalista, etc.). De lo anterior se deriva un elemento central de identidad y autonomía de la política porque, a diferencia de las decisiones de naturaleza no política “Solamente las decisiones políticas —ya bajo forma de leyes o disposiciones de otra índole— se aplican con fuerza coercitiva a la generalidad de los ciudadanos” (*Ibid.*, pp. 219-221). Finalmente concluye en que la ciencia política en sentido lato, es una manera de estudiar la política en su autonomía.

Sobre la génesis de la ciencia política Sartori acude al pensamiento de Kuhn para buscar la diferenciación entre las fases precientífica y propiamente científica de la disciplina. Considera que esa transición tuvo lugar en los años cincuenta, en la denominada ‘revolución behaviorista’, que inició con “la aplicación efectiva del ‘método científico al estudio de la política’ un enfoque hiperfactualista y crudamente científicista que fue superado porque fue un obstáculo para la construcción teórica que se abrió a innumerables esquemas conceptuales. Entre estos: la teoría general de los sistemas, las teorías cibernéticas, estructurales, funcionalistas, decisionales, estocásticas, del conflicto, del desarrollo, del poder, un “conjunto especificado y entretrejido de maneras muy diversas” (*Ibid.*, p. 254).

En un sentido similar, varios autores consideran que la política, como filosofía, ciencia y acción, media entre sectores que representan diferentes intereses e ideologías, para orientar la toma de decisiones por parte de actores que compiten para alcanzar y ejercer el poder. La filosofía política se fundamenta en criterios de valores, principios y racionalidad, para proponer prototipos ideales de regímenes políticos y pronunciarse por aquel que mejor sirva a los objetivos de justicia y paz. En este ámbito, se establece criterios sobre lo bueno y deseable, desde un punto de vista moral. La ciencia política, en cambio, lejos de enfocarse en la racionalidad, los ideales, principios y conceptos morales, se ocupa del mundo tal como es, observa empíricamente cómo han funcionado y funcionan los distintos regímenes y sistemas sociales y políticos, enfocándose en criterios de poder, eficacia y eficiencia para presentar recomendaciones útiles para los estadistas. La práctica política es el fruto de la aplicación de la filosofía y ciencia por parte de los

actores colectivos y personales a la lucha por el poder y a su administración, cuando lo han conquistado.

Un enfoque de la política como filosofía, ciencia y acción, se refiere a relaciones de conflicto y cooperación entre segmentos de la sociedad, especialmente clases sociales, en lo interno; y, en lo internacional, entre Estados. La política se expresa, además, en el amplio debate de cómo entender los fenómenos humanos, sociales y económicos; cómo interpretar y resolver los problemas, la manera de plantear alternativas de solución; la formación, ejercicio y justificación de distintos sistemas de poder; la creación, funciones y existencia de instituciones, valores y principios que orientan comportamientos; en fin, de todos los temas que interesan a los seres humanos en sus procesos históricos y sociales.

Del análisis de estos aportes, se colige que la política se desarrolla en dos campos distintos a la vez que complementarios: el científico, encargado de establecer las leyes y principios que regulan las relaciones entre clases y otros grupos sociales, en lo interno, y de los Estados y otras organizaciones, en lo internacional; y, el práctico, que las aplica al ejercicio de la autoridad, la definición de las políticas públicas y el empleo de estrategias, para alcanzar los fines de la sociedad. En este sentido, la política es el conjunto de procedimientos mediante los cuales, los gobernantes dirigen y orientan las actividades de la comunidad, para el logro de sus objetivos de convivencia y progreso en paz.

De esa manera se puede concluir en que los campos de estudio de la ciencia política son el poder político, el Estado, la administración y gestión pública, los sistemas y regímenes políticos, los procesos de tomas de decisiones, la gestión pacífica de los conflictos y la participación ciudadana, entre muchos otros temas de igual importancia; cabe precaverse, sin embargo, de evitar el error de limitar el concepto de política al arte y ciencia de los estadistas, porque, se desconocería el papel de otros actores, especialmente de la población como protagonista de los hechos políticos.

Orígenes de la ciencia política

El nacimiento de la ciencia política ha sido situado en la Grecia clásica, cuando los filósofos aplicaron el análisis racional a los hechos políticos. Ernst Cassirer refiere que: “La filosofía griega dio a luz una teoría racional del Estado. En este, lo mismo que en otros campos, los griegos fueron los primeros cultivadores del pensamiento racional. Tucídides fue el primero que atacó la concepción mítica de la historia (Cassirer, 1992, p. 64).

Otros tratadistas plantean que la política nace con la aparición del Estado y que todas las formas de organización del ser humano anterior a este son prepolíticas; aunque al respecto, hay quienes consideran que toda relación de dirección de un grupo humano y de ejercicio del poder, es ya un acto político.

En la línea de quienes defienden que la política nace con el hombre están autores como Teilhard de Chardin, quien califica la hominización como el traspaso del

“misterioso umbral que separa el instinto de la reflexión” (Chardin, 1964, p. 147) en la “trayectoria de una Humanidad que se mueve con obstinación hacia estadios de conciencia individual y colectiva cada vez superiores” (*Ibid.*, p. 171). El salto de la vida animal a la vida reflexiva, a la autoconciencia, le convierte al hombre en un actor político, porque al relacionarse con otros hombres establece con ellos relaciones de poder para hacer posible la coordinación y dirección que implica el liderazgo necesario para luchar con éxito la batalla diaria de la supervivencia.

Erich Fromm describe este fenómeno de humanización del siguiente modo: “El animal se ha emancipado de la naturaleza mediante la posición erecta y vertical, y el cerebro ha crecido mucho más que en los animales superiores [...] surgió una especie nueva que trasciende a la naturaleza, la vida adquirió conciencia de sí misma [...] El hombre es el único animal para quien su propia existencia constituye un problema que tiene que resolver y del cual no puede escapar”.

Todas las especies se ven precisadas a luchar por su supervivencia y deben satisfacer necesidades, la lucha por subsistir obliga a que unas especies se conviertan en depredadoras de otras y así funciona el ciclo de la naturaleza, pero dice el citado autor: “En la medida que el hombre es humano, la satisfacción de esas necesidades instintivas no basta para hacerle feliz el conocimiento de la psique humana tiene que basarse en las necesidades del hombre procedentes de las condiciones de su existencia” (Fromm, 1971, p. 30 y ss.).

Sin embargo, las necesidades individuales y colectivas de la especie emancipada de la naturaleza, se enfrentan a las limitaciones impuestas por la escasez de los recursos. Recursos escasos y necesidades crecientes generan relaciones de conflicto. El hombre, desde las etapas iniciales de su aparición en la tierra, debe luchar para subsistir enfrentado a otros animales, a los fenómenos naturales, pero también en contra de otros hombres o unirse con ellos para el logro de los fines comunes. Esas relaciones de cooperación o conflicto son la esencia de la relación política.

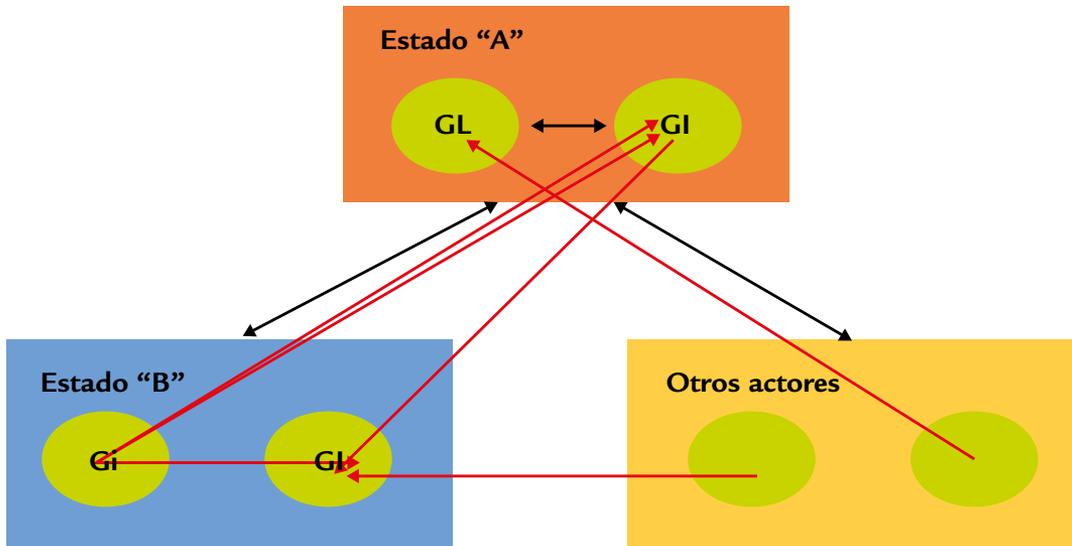
Francis Fukuyama enriquece este elemento central de la relación política cuando se refiere a otra necesidad subjetiva del ser humano: “El deseo de reconocimiento y las correspondientes emociones de ira, vergüenza y orgullo constituyen partes de la personalidad humana críticas para la vida política. Según Hegel son ellas las que motivan el proceso histórico. Tal como Hegel veía las cosas, el deseo de reconocimiento como ser humano con dignidad condujo al hombre, en los comienzos de la historia, a un sangriento combate por el prestigio. El resultado de este combate fue la división de la sociedad en una clase de amos y una clase de esclavos, que cedían a su miedo natural a la muerte. La lucha por el reconocimiento nos permite hacernos una idea de la naturaleza de la política internacional”.

“El deseo de reconocimiento que condujo al sangriento combate original por el prestigio entre dos individuos lleva lógicamente al imperialismo y al imperio mundial. La relación de señor y siervo a nivel doméstico se duplica de un modo natural a nivel de

Estados, en el cual las naciones buscan el reconocimiento y se libran sangrientos combates por la supremacía” (Fukuyama, 1992, p. 18 y ss.).

La contienda política

Gráfico 13
La contienda política



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Maurice Duverguer se refiere a estas concepciones: “Desde que los hombres reflexionan sobre la política, han oscilado entre dos interpretaciones diametralmente opuestas. Para unos la política es esencialmente una lucha, una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, al mismo tiempo que la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Para otros, la política es un esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia, siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares [...] La contienda política se desarrolla en dos planos: por un lado, entre individuos, grupos y clases que luchan por conquistar el poder, participar en él o influirlo, y por otro, entre el poder que manda y los ciudadanos que lo soportan [...] Las diversas ideologías políticas difieren no sólo en la importancia que conceden a la lucha en relación con la integración, sino también en la concepción que tienen de esta lucha y de los factores que la engendran [...]

Para los marxistas la lucha es entre clases, para los liberales entre dominados y dominantes, entre individuos por obtener un mejor puesto en la sociedad, la competencia. Debido a la escasez de los bienes frente a las necesidades cada quien busca alcanzar las

mayores ventajas sobre los demás (seguridad). Tras los conceptos de abundancia y penuria, se descubren también algunos otros focos de antagonismos” (Duverguer, 1982, p. 15 y ss.).

Sobre el mismo tema, Mao Tse-Tung, en su magnífico ensayo sobre las contradicciones, sostiene que los cambios de la sociedad se deben principalmente al desarrollo de sus contradicciones internas: entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción. Destaca la importancia de la particularidad de la contradicción en la cual, dice “reside la universalidad de la contradicción [...] No hay cosa que no contenga contradicción, sin contradicción no existiría el mundo” (Tse-Tung, 1972, p. 351).

Para el gran pensador y líder de la Revolución china, las principales contradicciones se producen entre el carácter social de las fuerzas productivas y el carácter privado de la propiedad; entre el carácter organizado de la producción privada y el carácter anárquico de la producción de la sociedad en su conjunto; entre la burguesía y el proletariado” (*Ibid.*).

La contradicción, vista de ese modo, tiene un carácter general: “existe en todos los procesos y los recorre desde el comienzo al fin: movimiento, cosas, procesos y pensamiento, todo es contradicción”. Al referirse a la particularidad de la contradicción, asegura que existe una contradicción principal cuya existencia y desarrollo influye en todas las demás. En la sociedad capitalista la contradicción entre el proletariado y la burguesía es la principal; las existentes al interior de la misma, o con y entre otros sectores sociales, son secundarias.

La lucha de los contrarios se expresa en el antagonismo. “En la historia de la humanidad existe el antagonismo de clase, que es una manifestación particular, pero no la única, de la lucha de los contrarios [...] En una misma sociedad, sea la esclavista, la feudal o la capitalista, estas dos clases contradictorias coexisten por largo tiempo y luchan entre sí; pero sólo al alcanzar cierta etapa de su desarrollo, la contradicción entre dos clases adopta la forma de antagonismo abierto y se convierte en revolución”. En la conclusión, el sabio revolucionario aconseja: “Al estudiar la particularidad o relatividad de la contradicción, debemos prestar atención a distinguir entre la contradicción principal y las contradicciones no principales, así como entre el aspecto principal y el aspecto no principal de la contradicción” (*Ibid.*, p. 369).

2. Política y derecho

El derecho es el conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad y, a cuya observancia, pueden ser impelidos los individuos por la fuerza. El derecho tiene un enfoque subjetivo como facultad de hacer u omitir algo en relación con el bien común y en su acepción objetiva, equivale a la norma o ley que rige el obrar humano.

Esta definición tiene plena validez en el derecho Interno que constituye la herramienta fundamental para la solución de los conflictos. La existencia de una función legislativa, el monopolio de la violencia, la capacidad de hacer cumplir coactivamente el mandato legal, los mecanismos para la solución pacífica de las diferencias aseguran un nivel aceptable de estabilidad; lo cual no sucede del mismo modo en las relaciones internacionales, puesto que en el sistema no existe un organismo legislativo con capacidad de promulgar leyes de cumplimiento general ni jueces de jurisdicción obligatoria para los Estados; tampoco capacidad coactiva, excepto en casos excepcionales como la acción en caso de amenazas o quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

El derecho internacional público se define como el sistema de normas obligatorias, nacidas del consentimiento expreso o tácito de los Estados, que determina los deberes y derecho de las personas internacionales y cumple una triple función: Determinar las competencias entre los Estados, establecer sus competencias negativas o deberes de abstención y reglamentar las competencias de las instituciones internacionales (Rosseau, 1966, p. 1); en la era soviética, se lo entendía como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los Estados, en sus procesos conflictivos o cooperadores, cuya meta es salvaguardar la coexistencia pacífica y expresa la voluntad de las clases dirigentes. Esta segunda definición es congruente con la realidad que vive el sistema internacional y conforme a la protección de los intereses de sus miembros. El derecho internacional debe fortalecerse como una forma de efectivizar las aspiraciones de seguridad y paz de la especie humana; sin embargo, la realidad en la vida de la sociedad internacional nos permite concluir que son relaciones de poder, morigeradas por la organización internacional, el derecho, la moral y la opinión pública internacional, las que rigen la vida de relación entre los Estados.

Conforme se ha analizado, el derecho internacional es convencional; lo que significa que se construye sobre la base de convenciones a las que soberanamente se adhieren los Estados. La principal convención que establece el marco jurídico básico del sistema internacional es la Carta de las Naciones Unidas, la que destaca como su propósito principal el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales mediante la prevención, eliminación y, de ser el caso, supresión de actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; solución de controversias por medios pacíficos; fomento de las relaciones de

amistad, sobre la base del reconocimiento de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario; desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Estos sanos propósitos se complementan con los principios que orientan la acción de las Naciones Unidas: Igualdad soberana de todos sus miembros; cumplimiento de buena fe de las obligaciones de los Estados miembros; solución de las controversias por medios pacíficos; renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, y la no intervención en los asuntos que son, esencialmente, de la jurisdicción interna de los Estados.

Por esta razón, debe considerarse como el corazón del sistema de solución pacífica y negociada de los conflictos, no solamente entre los Estados, sino también con la población y otras organizaciones.

3. La política nacional

La política del Estado se expresa en dos ámbitos: interno e internacional. En el primero se trata de las orientaciones emanadas desde el poder, mejor si con el consenso y participación de la ciudadanía, para asegurar una convivencia relativamente justa y armónica, con cultura de paz; mientras que, el internacional comprende las actitudes, decisiones, compromisos, alianzas, reacciones, etc., con relación a otros Estados. Abarca también las relaciones de los organismos internacionales entre sí con los Estados miembros y con otras organizaciones que actúan en esa esfera.

Las políticas internacional y nacional son partes de un sólo sistema y, por lo tanto, están relacionadas; sólo excepcionalmente podría tomarse una decisión de política exterior no vinculada con la política interna. “En las relaciones internacionales se puede distinguir las existentes entre los Estados o ‘unidades políticas’ de las relaciones privadas. Las primeras constituyen la política exterior... esta se encuentra estrechamente ligada con la comunidad internacional y los organismos supranacionales, así como, naturalmente, con la política interior” (Duroselle, 1975, p. 2).

Tanto en la política exterior, como en la interna, las relaciones pueden ser de cooperación o conflicto, dependiendo de si los intereses y objetivos son concordantes o antagónicos. En el primer caso, se gestan alianzas o procesos de integración; en el segundo, se utiliza una gama de formas de ejercicio del poder, desde la diplomacia hasta la guerra.

“Lo esencial son las metas que se persiguen; la diplomacia y la guerra son tan sólo medios para alcanzar esas metas... La finalidad es el concierto de fines que se fijan los responsables; fines que se equiparan a los ‘intereses nacionales’” (*Ibid.*, p. 3).

La política interna se refiere a las relaciones de cooperación y conflicto entre las clases sociales, al poder y juegos de dominación, a la organización y gestión del Estado, a la administración de lo público y a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la marcha de la sociedad en el logro de sus objetivos. La política externa es también una variable de la política interna.

Las relaciones internacionales de toda índole: políticas, estratégicas, comerciales, financieras, sociales, demográficas, científico-tecnológicas, culturales y de comunicación, pueden influir negativa o positivamente en el logro de los intereses y fines de los Estados, guía principal para su accionar político.

Ideologías políticas

1) *Liberal*

Robert A. Dahl establece como características de la democracia griega la armonía entre los intereses de los ciudadanos y una percepción compartida del significado del bien común, un alto grado de homogeneidad que evite conflictos, la posibilidad de que los ciudadanos puedan reunirse para decidir en forma directa acerca de las leyes y medidas de política, así como las condiciones para la participación ciudadana en la administración pública y una completa autonomía de la ciudad-Estado (Dahl, 1991, p. 25 y ss.).

Un paso adelante en el desarrollo político constituyó el republicanismo, que tuvo su origen en Esparta y se perfeccionó en Roma donde, buscando un sistema que incorpore lo mejor de la monarquía, la aristocracia y la democracia, se encontró una forma de dividir el poder político entre los Cónsules, el Senado y, posteriormente, los Tribunales de la Plebe. La República romana, como la democracia ateniense, excluía también de la participación política a esclavos, mujeres y extranjeros. Mucho después, en el siglo XVIII, la Constitución inglesa encontró una solución parecida al modelo romano con la monarquía parlamentaria, en la que participaban en el ejercicio del poder el Rey, la Cámara de los Lores y la de los Comunes.

Con el avance del capitalismo industrial y el paso del poder a la burguesía, luego de un período largo de lucha política, cuyos hitos culminantes fueron las revoluciones estadounidense de 1776 y francesa de 1789, se consolidó el liberalismo como ideología política y práctica económica. El funcionamiento de los parlamentos hizo necesaria la aparición de partidos políticos, que fueron primero clubes electorales de representatividad restringida, y luego actuaron como articuladores de demandas y administradores del conflicto al interior del Estado. En esta etapa se proclamaron los derechos individuales y se definió el modelo democrático que combina liberalismo económico, sistema de partidos, parlamentos y división de poderes, como sus elementos más importantes.

El desplazamiento de la democracia de la ciudad-Estado al Estado nacional provocó importantes transformaciones en el ejercicio de los derechos políticos. Se reemplazó la participación directa, posible en ciudades Estado con un limitado territorio y número de ciudadanos, por la representación de estos (mediante la elección de diputados y mandatarios), lo cual permitía la aplicación del modelo en grandes Estados. En el caso de Estados federales se distribuyó el poder entre el espacio local, regional y nacional.

La democracia a gran escala, el pluralismo social, la realidad espacial y la ampliación de los derechos individuales exigieron la conformación de un sistema de organizaciones políticas indispensables para el efectivo funcionamiento del sistema, que Dahl denomina “poliarquía”, caracteriza por la presencia de siete instituciones básicas: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variadas fuentes de información y autonomía asociativa.

Según Dahl: “La poliarquía es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto” (*Ibid.*, p. 266).

Siete son las condiciones para que se materialice un sistema poliárquico: “1. Funcionarios electos. El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país, a funcionarios electos. 2. Elecciones libres e imparciales. Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción. 3. Sufragio inclusivo. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios públicos. 4. Derecho a ocupar cargos públicos. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar. 5. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente. 6. Variedad de fuentes de información. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley. 7. Autonomía asociativa. Para propender a la obtención o defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses” (*Ibid.*, p. 267).

Dahl procura demostrar en su obra las ventajas de la democracia sobre los otros sistemas. Entre estas: ayuda a impedir que el gobierno sea ejercido por autócratas crueles y viciosos; las democracias representativas no hacen la guerra; los países democráticos tienden a ser más prósperos; la democracia promueve el desarrollo humano, medido en términos de salud, educación, ingreso personal y otros indicadores, y asegura a los ciudadanos una gama más amplia de libertades personales.

Entre las características de la democracia ideal considera necesarios los siguientes rasgos: a) participación efectiva; b) valor igual de los votos; c) selección entre varias (al menos dos) opciones; d) un electorado informado y con capacidad de discernimiento entre las opciones y sus alternativas y consecuencias probables; e) control ciudadano de la acción de los mandatarios, y f) inclusión de todos los ciudadanos.

Por otro lado, la democracia debería hacer posible la razón de ser del Estado: el bien común: “apuntar a maximizar la felicidad del mayor número”. Bajo este sistema todas deberían gozar del mismo grado de libertad; tener la misma oportunidad de ocupar cargos públicos y tener un sistema económico que distribuya con equidad la riqueza generada socialmente.

Aprovechándose de evidentes fallas que hoy más que nunca están presentes, otros regímenes procuraron reemplazarlo con consecuencias desastrosas para el bien común, la

paz interna y la armonía internacional. Esta realidad obliga a reconocer que la democracia es un ideal a la vez que un logro, un proceso y un objetivo. Es fruto del avance de la educación, de la ciencia, la cultura, y de la progresiva ampliación de estos bienes a grandes masas de la población; es un objetivo porque, como aspiración nunca plenamente alcanzada, se ubica en el ámbito de los fines permanentes que persigue la organización social; y, es un proceso porque se la va alcanzando conforme a condiciones específicas de tiempo y espacio, con avances y retrocesos que, observados con amplia perspectiva, muestran que esos avances son irreversibles.

Con la democracia nace por primera vez el concepto de ‘Estado de derecho’. Klaus von Beyme presenta una importante distinción entre la democracia, como un modelo de Estado de derecho y otros estados a los que denomina ‘Estado con derecho’: “La cultura jurídico-política y democrática contemporánea está comprometida con valores incompatibles con regímenes cerrados en su radicalidad como el totalitarismo y la legal protección de las libertades individuales y colectivas es una de ellas. Sin embargo, hay que observar que la mera legalidad no es garantía suficiente para el diseño institucional de un Estado democrático. Para observarlo, basta considerar que todo Estado es un Estado con derecho. Algo bastante distinto es hablar del concepto de Estado de derecho. En este último, suponemos la supervivencia esencial de compromisos democráticos que suponen una cualidad especial: conducir sus asuntos según el principio de imperio de la ley. El Estado de derecho está constituido por un ideal ético, por una proyección normativa y todavía, por un juicio de deber-ser antes que solamente por una descripción del mundo del ser [...] Para algunos comentaristas está bastante claro que el Estado de Derecho puede ser evaluado desde la supremacía de la razón y de la libertad, ya que estos son indefectibles trazos ilustrados” (Beyme, 1975, p. 41).

Uno de los tratadistas trascendentes en el pensamiento y debate político, el italiano Norberto Bobbio, en su libro *El futuro de la democracia* advierte sobre la importancia de quienes toman las decisiones y bajo qué procedimientos. “En cuanto a quién toma las decisiones supone la mayor parte de la sociedad directa o indirectamente. Por otra parte, debe considerarse la existencia de reglas procesales, que existan alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra, que le sean garantizados derechos de libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, esto es del Estado que ejerce sus funciones en base a la ley, en los marcos establecidos por el derecho constitucional.

Para este autor, el Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes, en dos sentidos el que va del liberalismo a la democracia que implica la necesidad de ciertas libertades y en sentido contrario la necesidad indispensable del sentido democrático para asegurar esas libertades. “Es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales” (Bobbio, 2008, p. 27).

No se debe confundir el alcance del sistema democrático y confundirlo con desorden o falta de una autoridad central. “El precio que se debe pagar por el compromiso de

pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos. Nada más peligroso para la democracia que el exceso de democracia” (*Ibid.*, p. 33).

También Bobbio destaca la capacidad de control sobre el poder, la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales, los valores cívicos: “El reino de la virtud (que para Montesquieu constituía el principio de la democracia contrapuesto al miedo, principio del despotismo) es la misma democracia. La democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como el amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla” (*Ibid.*, p. 37).

El carácter pedagógico de la política es destacado por John Stuart Mill: “mediante la discusión política el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el estrecho horizonte de la fábrica, logra comprender la relación entre los acontecimientos lejanos y su interés personal, establecer vínculos con ciudadanos diferentes a aquellos con los que trata cotidianamente y volverse un miembro consciente de la comunidad” (*Ibid.*, p. 39).

Y, destaca el valor de la tolerancia: “Solamente allí donde las reglas son representadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto [...] únicamente la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas” (*Ibid.*, p. 47). Solamente en una sociedad pluralista es posible el disenso; antes bien, no sólo es posible, sino necesario.

2) Marxista

La ideología socialista nació como una respuesta a la explotación y degradación social creada por la economía fundamentada en la infalibilidad de los mercados y el dogma de la “mano invisible”. La alternativa a ese sistema consistía en la organización colectiva de la producción y distribución de los bienes y servicios, dejando el consumo como un tema particular. Posteriormente, estas ideas evolucionaron hacia la propuesta de un nuevo sistema social, económico y político que organizaría planificadamente la producción, para favorecer al conjunto de la sociedad; más tarde, el marxismo fundamentó la necesaria transformación de la sociedad sobre la base de una visión dialéctica de lucha de clases, en la que el proletariado debería poner fin a la hegemonía burguesa e instituir una sociedad comunista sin clases y, por tanto, sin explotación.

Para Lenin, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza la opresión de una clase sobre otra” (Lenin, 1973, p. 16). Un rasgo característico del Estado, es “la institución de una fuerza pública que ya no es el pueblo armado [...] porque desde la división de clases es ya imposible una organización armada espontánea de la población” (*Ibid.*, p. 17). Para llevar a cabo la revolución, reconoce “la necesidad de educar sistemáticamente a las masas, precisamente en que esta idea [...] La sustitución del Estado burgués por el Estado proletario es imposible sin una revolución violenta” (*Ibid.*, p. 33).

La revolución tiene como objetivo cambiar la sociedad de clases, destruir al Estado burgués, reemplazarlo con una dictadura transitoria del proletariado, para lo cual es

prioritario, con el ejemplo de la Comuna de París, “la supresión del ejército permanente para sustituirlo por el pueblo armado” (*Ibid.*, p. 57).

Para que este proceso tenga éxito se necesita la presencia de una situación revolucionaria caracterizada por la existencia de ciertas condiciones, calificadas como objetivas: Ninguna insurrección es posible si las clases dirigentes no atraviesan por una aguda crisis política, se muestran incapaces de gobernar, y si el descontento y las crecientes privaciones no impulsan a la revuelta a las clases oprimidas. Las condiciones objetivas son la base material de la revolución, mientras que las subjetivas actúan como detonantes.

El marxismo admite las formas de lucha más diversas, pero pone especial énfasis en la lucha de masas que tiene lugar cuando estas toman conciencia de su situación. Es el partido marxista-leninista el responsable de organizar la lucha de clases revolucionaria, determinando en cada coyuntura cuál es la forma principal de lucha.

Trotsky, un líder destacado de la revolución bolchevique, enemigo acérrimo de Stalin, defendía que: “Entre la revolución democrática y la revolución socialista de la sociedad se establecía, por lo tanto, un ritmo revolucionario permanente” (Trotsky, 2012, p. 59). De ese modo, en un período de duración indefinida y lucha constante, se podrá transformar todas las instituciones sociales.

En China, Mao Tse-Tung desarrolló un pensamiento político-estratégico original. Vislumbró que cada situación bélica es distinta y obedece a leyes distintas. “Nuestra guerra es una guerra revolucionaria, y esta se libra en China, un país semicolonial y semifeudal. Por lo tanto, debemos estudiar no sólo las leyes de la guerra en general, sino también las leyes específicas de la guerra revolucionaria y las leyes aún más específicas de la guerra revolucionaria de China” (Tse-Tung, 1972, p. 83). Se puede distinguir tres elementos centrales en la ideología política del marxismo: en el campo de la filosofía, el materialismo dialéctico; en el político, el materialismo histórico; y, en el económico, el estudio del desarrollo de los distintos modos de producción y su caracterización en el modo capitalista que se sustenta en la teoría del valor, la teoría de la plusvalía y la teoría de la acumulación capitalista.

En el campo filosófico, el materialismo dialéctico niega las teorías metafísicas, rechaza la existencia del espíritu o cualquier otro elemento inasible o incognoscible. Todos los fenómenos asociados a la existencia de un mundo inmaterial pueden explicarse científicamente como expresiones de la materia en movimiento. El movimiento está regido por las leyes de la dialéctica; esto es, por la existencia de contradicciones internas que obedecen al principio de ‘unidad y lucha de contrarios’; esto es de tesis enfrentadas a antítesis de cuya oposición surge la nueva tesis, como un paso adelante en el proceso de evolución.

El mismo principio se aplica al desarrollo social. En este caso, los modos de producción y las relaciones de producción entre seres humanos generan las contradicciones que provocan el movimiento histórico: en el esclavismo la lucha de clases se produce entre esclavos y amos; en la etapa feudal, entre señores y siervos, y en el capitalismo,

entre la burguesía y el proletariado. El resultado implica cambios en la base económica que se reflejan en transformaciones en la superestructura política, ideológica y social. En resumen, el modo de producción de los bienes económicos determina la forma de funcionamiento de la sociedad

En el campo económico, la riqueza es fruto del trabajo que se aplica a las materias primas y con los instrumentos tecnológicos disponibles. El valor real, intrínseco de las mercancías, refiere la cantidad de trabajo que en ellas está contenido; sus precios deberían expresar monetariamente ese valor y servir para remunerar proporcionalmente a su participación a los factores de la producción. Pero en el capitalismo no sucede así; por el contrario, los dueños del capital se apoderan de la mayor parte del producto y no se remunera con justicia a los obreros que reciben salarios que no corresponden a su función como generadores del valor, expresado en el precio.

La justificación teórica es simple. El salario corresponde solamente a una parte del trabajo del obrero, expresada en tiempo. Así de las ocho horas (en tiempos del capitalismo salvaje, 12 y hasta 16) se paga el valor de apenas cuatro y el capitalista se apodera de la diferencia, así se explica el concepto de la plusvalía. Rodrigo Borja lo explica así: “Durante la jornada de trabajo los obreros entregan una riqueza al capitalista dueño de los instrumentos de producción; en sus primeras cuatro o cinco horas ha recibido la paga por ese valor, pero el resto de horas de trabajo producen solamente para el empresario o sea el trabajador lo hace gratuitamente” (Borja, 1997, p. 752).

El marxismo planteó el estudio de la filosofía, historia, sociedad, economía y política con bases científicas. Sobre estas bases defienden que el Estado está determinado por las relaciones de producción dominantes. De ahí la existencia de Estados esclavistas, feudales y capitalistas, en los cuales son las clases dominantes las que utilizan al aparato del Estado para acrecentar su poder y explotar a las clases subordinadas. Las contradicciones propias del capitalismo le conducirán, inevitablemente, a su destrucción y la sociedad sin clases que lo reemplazará significará también, la desaparición del Estado.

El término estructura se refiere en el modo de producción, a cómo los hombres se relacionan para producir. El modo de producción se compone de las relaciones que establecen los hombres para producir y por las fuerzas productivas (materias primas, herramientas, espacios de trabajo, tecnología). La contradicción entre estos crea la confrontación y el conflicto entre clases sociales antagónicas: esclavos-esclavistas; siervos-señores; y proletarios-burguesía. Estas contradicciones se producen dentro del modo de producción y son las que generan los cambios. Sobre esta base o estructura se levanta toda una institucionalidad de soporte. El edificio jurídico-político, fenómenos ideológicos, leyes, política, etc., que legitima la estructura y la explotación.

Sobre el tema de las contradicciones Mao Tse-Tung sostiene que los cambios de la sociedad se deben principalmente al desarrollo de sus contradicciones internas: entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción. Destaca la importancia de la particularidad de la contradicción en la cual, dice “reside la universalidad de la contradicción

[...] No hay cosa que no contenga contradicción, sin contradicción no existiría el mundo” (Tse-Tung, 1972, p. 351).

Para el gran pensador y líder de la revolución china, las principales contradicciones se producen entre el carácter social de las fuerzas productivas y el carácter privado de la propiedad; entre el carácter organizado de la producción privada y el carácter anárquico de la producción de la sociedad en su conjunto; entre la burguesía y el proletariado” (*Ibid.*).

La contradicción, vista de ese modo, tiene un carácter general: “existe en todos los procesos y los recorre desde el comienzo al fin: movimiento, cosas, procesos y pensamiento, todo es contradicción”. Al referirse a la particularidad de la contradicción, asegura que existe una contradicción principal cuya existencia y desarrollo influye en todas las demás. En la sociedad capitalista la contradicción entre el proletariado y la burguesía es la principal; las existentes al interior de la misma, o con y entre otros sectores sociales, son secundarias.

Pero, si bien la solución a los problemas sociales ocasionados por el capitalismo resultaron utópicas y la cruda realidad fue la de pueblos sujetos a la explotación inmisericorde del Estado y del partido único; sería ingenuo desechar el inmenso aporte del pensamiento marxista a la comprensión de los fenómenos sociales y políticos, así como al progreso y mejoramiento de las clases trabajadoras en todo el mundo. El derecho social que en la actualidad existe en todos los tipos de gobierno capitalistas fue fruto de las oportunas denuncias de quienes, desde la literatura, las ciencias políticas, la psicología, la sociología y las artes liberales pusieron en evidencia un sistema que explotaba el trabajo infantil, femenino y de los trabajadores que vivían y morían miserablemente.

La teoría sobre el Estado y el poder desde la perspectiva del marxismo recibió nuevos aportes y explicaciones, Antonio Gramsci (1891-1937) refiriéndose al ejercicio del poder estatal en el capitalismo diferencia los términos de hegemonía y dominación; esta se ejerce por el uso o amenaza de uso de la coerción (fuerza física); mientras que la anterior es una forma de dominación, pero a través de consensos. Una clase impone al conjunto de la sociedad un sistema de significados propios sobre como ver, interpretar y estar en el mundo. Por lo tanto, en la hegemonía la coerción y la violencia no desaparecen, pero sí coexisten con formas de aceptación del poder y la dominación, más o menos voluntarias o consensuales, por parte de los sujetos subalternos. “Para poder ejercer el liderazgo político o hegemonía —escribió Gramsci— uno no debe contar solamente con el poder y la fuerza material del gobierno”, sino también con la aceptación más o menos voluntaria de los sujetos dominados, aceptación que aparece crucialmente mediada por las formas culturales de interacción entre dominados y dominadores” (Szumurk, 2009, p. 124).

La hegemonía cultural de la clase dominante se difunde gracias a las instituciones educativas, religiosas y de comunicación. Estas educan a los dominados para que conciban el sometimiento como algo natural, atenuando así sus deseos de cambios y neutralizando a las fuerzas revolucionarias. La hegemonía implica tres elementos fundamentales:

1) el carácter dinámico del proceso que conduce a la hegemonía; 2) la importancia de entender el papel activo de los grupos subalternos dentro del proceso histórico, y 3) la articulación entre formas económicas, jurídicas y políticas de poder.

Entonces, la hegemonía es fruto de un proceso que resulta de un conjunto de formas complejas y articuladas de dominación y resistencia en que participan dominantes y dominados. La hegemonía no es un producto acabado, nunca es total, las relaciones entre la infraestructura y superestructura en cada modo de producción van siempre a generar conflictos y rupturas en la sociedad. Los dominados pueden resignificar contenidos y crear movimientos contra hegemónicos para luchar en contra de la forma como la clase dominante intenta que vean, sientan y vivan en el mundo. De esa contradicción se derivan cambios que mantienen a la sociedad en movimiento.

Gramsci considera que: El príncipe (Estado) moderno debe ser obligatoriamente el pregonero y el organizador de una reforma intelectual y moral, lo cual significa que debe crear el terreno para un ulterior desarrollo de la voluntad colectiva nacional popular hacia una nueva forma superior y total de civilización moderna” (Gramsci, 2012, p. 83).

Otro importante pensador marxista fue Louis Althusser (1918-1990), quien vinculó el concepto de ideología con el de hegemonía de Gramsci, pero con la diferencia de que para él esta se ejerce desde el control ideológico. Consideró a la ideología como una representación imaginaria acorde con las condiciones reales de la existencia. La ideología sucede en la mente de los sujetos, de acuerdo con sus relaciones sociales.

Dice Althusser: “Toda la lucha política de las clases gira alrededor del Estado. Aclaremos: alrededor de la posesión, es decir, de la toma y la conservación del poder de Estado por cierta clase o por una alianza de clases o de fracciones de clases. Esta primera acotación nos obliga a distinguir el poder de Estado (conservación del poder de Estado o toma del poder de Estado), objetivo de la lucha política de clases, por una parte, y el aparato de Estado por la otra. Se puede decir que esta distinción entre poder de Estado y aparato de Estado forma parte, de manera explícita, de la “teoría marxista” del Estado desde el 18 Brumario y las Luchas de clases en Francia, de Marx” (Althusser, 1988, p. 7).

Considera que los clásicos del pensamiento marxista, en cuanto a la teoría del Estado, en el ejercicio político (praxis) lo trataron como una realidad más compleja que la “definición dada en la ‘teoría marxista del Estado’. En tal virtud, propone la siguiente tesis: “Para hacer progresar la teoría del Estado es indispensable tener en cuenta no sólo la distinción entre poder de Estado y aparato de Estado, sino también otra realidad que se manifiesta junto al aparato (represivo) de Estado, pero que no se confunde con él. Llamaremos a esa realidad por su concepto: los aparatos ideológicos de Estado. ¿Qué son los aparatos ideológicos de Estado (AIE)? No se confunden con el aparato (represivo) de Estado. Recordemos que en la teoría marxista el aparato de Estado (AE) comprende: el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las prisiones, etc., que constituyen lo que llamaremos desde ahora el aparato represivo de Estado. Represivo significa que el aparato de Estado en cuestión funciona mediante

la violencia”, por lo menos en situaciones límite (pues la represión administrativa, por ejemplo, puede revestir formas no físicas). Designamos con el nombre de aparatos ideológicos de Estado cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones distintas y especializadas” (*Ibid.*, p. 8).

De la misma manera, pero a la inversa, se debe decir que, por su propia cuenta, los aparatos ideológicos de Estado funcionan masivamente con la ideología como forma predominante, pero utilizan de forma secundaria y en situaciones límite, una represión muy atenuada, disimulada, es decir, simbólica. (No existe aparato puramente ideológico). Así la escuela y las iglesias “adiestran” con métodos apropiados (sanciones, exclusiones, selección, etc.) no sólo a sus oficiantes sino a su grey. También la familia [...] También el aparato ideológico de Estado cultural (la censura, por mencionar sólo una forma), etcétera” (*Ibid.*).

3) *Fascista*

La palabra fascismo se deriva del italiano *fascio* (haz, unión), símbolo de autoridad de los magistrados romanos. Este nombre fue adoptado por el movimiento político que llevó a Mussolini al poder en 1922 y se reconoce como común a “movimientos nacionalistas extremistas de estructura jerárquica y autoritaria y de ideología antiliberal, antidemócrata y antisocialista que fundaron o intentaron fundar, tras la primera posguerra, regímenes estatales autoritarios o totalitarios” (Schieder, 1975, p. 97).

Los países imperialistas de Europa competían por el control de las materias primas y los mercados para sustentar el desarrollo de sus industrias. Alemania e Italia, que conformaron tardíamente sus Estados nacionales, ingresaron atrasados al reparto de las colonias. Para inicios del siglo xx, África había sido ya totalmente repartida; los ingleses controlan el valle del Nilo, óptimo para la producción de algodón y el sur de África de gran valor estratégico, tanto por su posición geográfica cuanto por su riqueza en oro y diamantes; Francia dominaba la zona occidental; Bélgica, El Congo, dueño de grandes recursos naturales; y Portugal, Angola y Mozambique.

Italia había permanecido neutral al inicio de la Primera Guerra Mundial hasta el 15 de abril de 1915 cuando se unió al Pacto de Londres, en procura de antiguas reivindicaciones. Declaró la guerra a Austria, el 23 de mayo, con el objetivo de recuperar territorios italianos que se encontraban en manos austriacas. Después de una guerra extenuante, Austria se rindió a los aliados el 4 de noviembre de 1918. La desatención a la totalidad de sus aspiraciones territoriales causó un profundo malestar en el pueblo italiano; además, los costos del conflicto causaron una grave depresión económica que afectó especialmente a los obreros que se tomaron las fábricas con la amenaza de desencadenar una guerra civil. Esta situación fue aprovechada por Benito Mussolini para, con la aquiescencia del rey, tomarse el poder en octubre de 1922 “para salvar la patria de la amenaza socialista y de la anarquía”.

El fascismo se desarrolló en el seno del Estado demócrata-liberal y su auge se debió a la crisis del sistema parlamentario en Europa; sin embargo, jamás pudieron conseguir

el apoyo mayoritario de sus pueblos ni acceder a poder en países donde funcionaba la democracia parlamentaria.

“Todos los movimientos fascistas se apropiaron del así llamado principio del líder, que era, según su propia interpretación, la autoridad incondicional de cada líder sobre sus subordinados y la total obediencia de estos ante el mando superior. Un principio de organización política absoluta de composición plural que abarcaba a toda la colectividad” (*Ibid.*, p. 109).

El objetivo político constitucional del fascismo se centraba en la sustitución del Estado liberal y el Estado socialdemócrata por un Estado diferente, gobernado por la dictadura de un líder respaldado en un partido único con control total del aparato estatal. Una similitud con otro sistema totalitario: el marxista leninista en la fase supuestamente transitoria de la Dictadura del Proletariado.

“El fascismo proclamó por doquier, de cara al exterior, un nuevo ordenamiento económico y social en que no debía de haber más clases ni lucha de clases, sino la colaboración armónica de las fuerzas productoras, articuladas orgánicamente en estamentos y corporaciones. El fascismo no pretendía convencer o superar a sus adversarios, sino destruirlos. La voluntad de aniquilación del adversario es parte constitutiva del poder fascista” (*Ibid.*, p. 110).

Según Rodrigo Borja, el fascismo fue la derecha reaccionaria que agrupó y movilizó a la burguesía y a todos los sectores asustados por el fortalecimiento del partido comunista y por la onda de agitación laboral que se extendía por toda Italia... fue reaccionario porque, como respuesta al estímulo bolchevique, volvió al pasado al imponer un orden absolutista en la sociedad, es decir, al restaurar los sistemas políticos y sociales que fueron abatidos por la Revolución francesa” (Borja, 1997, p. 421).

Al integrar en el Estado a la Nación, el Partido y el Gobierno, Mussolini, resumió su teoría política en su conocida frase: “Todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado. De esta manera, cualquier pensamiento crítico, cualquier disidencia o mínima protesta en contra de las diarias arbitrariedades, era considerada como un crimen de Estado y perseguida por el terrible aparato de represión y muerte creado para el efecto.

Una de las contradicciones fundamentales proclamada por el marxismo fue la de las clases sociales; en esta etapa del desarrollo del capitalismo, la burguesía y el proletariado en contradicción dialéctica que, según la doctrina de Marx, culminaría con la derrota de la burguesía, el triunfo del proletariado y el fin de la sociedad dividida en clases. El fascismo, profundamente antimarxista planteó, por el contrario, el fin de las clases sociales gracias a la constitución de un Estado capaz de suprimir las contradicciones y atender las reivindicaciones de los trabajadores mediante la organización de sindicatos verticales controlados desde el propio partido fascista.

“El Estado fascista es la antítesis del Estado de derecho y representa la ausencia de todo tipo de restricción al poder estatal. Los fascismos: alemán-nazismo-

portugués-corporativismo- y español-falangismo-, agregaron algunos ingredientes peculiares, propios de las circunstancias históricas y políticas de sus países, pero mantuvieron sus características fundamentales y comunes” (*Ibid.*).

Un lugar común en los partidos fascistas (en general de los totalitarios) ha sido la desconfianza en las fuerzas armadas nacionales y la creación de instituciones milicianas armadas, uniformadas, convertidas en grupos de élite el partido fascista, con capacidades para constituir un contrapeso a favor del régimen.

Otro elemento común en este tipo de gobiernos fue el empleo de la propaganda. Grandes espectáculos, organizados magistralmente por expertos en la manipulación de las conductas de las masas mantenían a los pueblos alucinados, mientras que, con decisiones absurdas de los gobernantes megalómanos, eran conducidos al abismo donde perecería gran parte de su capital más valioso: la juventud.

El gran pensador del sistema fascista fue Carl Schmitt. “El concepto schmittiano de democracia la compatibiliza con el de dictadura. Por detrás de este movimiento autoritario, subyace una argumentación que asocia la democracia liberal con una tradición decadente, de matriz católica, que, en la percepción de Nietzsche, contiene una moral del rebaño, de siervos pacíficos y voluntarios (propia del cristianismo). Según la crítica conservadora revolucionaria alemana de los años 20, este concepto gregario de democracia había contaminado el espacio político con su conjunto de debilidades de carácter”.

Schmitt construye un concepto de dictadura dual, con dos elementos, aparentemente sin conexión interna: la dictadura comisaria y la dictadura soberana. Analiza la dictadura a partir de los conceptos de soberanía y seguridad del Estado. A partir de esta aproximación teórica, prevé que la substancia del poder político trasciende todo el ordenamiento jurídico. Este es uno de los núcleos fundamentales de su oposición a Kelsen (Bueno, 2016, p. 25).

En España el fascismo comenzó a tomar forma a finales de la década de 1920 e inicios de la de 1930 bajo la dictadura del general Primo de Rivera y su partido la Falange. Tras el estallido de la guerra civil y la derrota de la República, se instituyó bajo el liderazgo del general Francisco Franco. También hubo importantes partidos fascistas en Austria, Yugoslavia, Hungría y Rumanía. En Francia e Inglaterra no cobraron la misma fuerza que en los citados países.

4) *Nacionalsocialista*

Las aplicaciones de la teoría marxista de la revolución en la Unión soviética y Cuba tienen una inspiración estratégica de aproximación directa, las de China y Vietnam se enfocan en una aproximación indirecta de desgaste o guerra prolongada. Existe, sin embargo, otra forma de aproximación indirecta que parte de la toma del poder, utilizando los mecanismos de la democracia parlamentaria para, mediante un golpe de Estado, apoderarse del control total y realizar las transformaciones propuestas por su ideología.

El caso de Hitler y el Partido Obrero Alemán es el más representativo de este modelo. Hitler se afilia al Partido Obrero Alemán, precursor del partido nazi, en 1919; en 1923 lidera el intento insurreccional conocido como el ‘Putsch de Múnich’; fracasa y es condenado a cinco años de prisión. Mientras cumple la condena, redacta la primera parte de su obra “Mi Lucha”. Liberado en 1924, consigue obtener un creciente apoyo popular mediante una eficiente propaganda. En enero de 1933, es nombrado Canciller Imperial; en esa condición, da el golpe de Estado, liquida a la República de Weimar e inaugura el Tercer Reich, su dictadura personal.

Hitler identificó tres principales enemigos para su proyecto: la burguesía, el marxismo y el sionismo. Calificó a la primera como indolente e indiferente frente a las angustias de los trabajadores: “Como consecuencia del hecho de que la burguesía en infinidad de casos, procediendo del modo más desatinado e inmoral, oponía resistencia hasta a las exigencias más humanamente justificadas, aún sin alcanzar ni esperar provecho alguno de su actitud, el más honesto obrero, resultaba impelido de la organización sindicalista a la lucha política” (Hitler, 1925, p. 36).

A los segundos, sus principales enemigos, tilda como hipócritas agentes del judaísmo internacional y critica su ideología para la cual, según él: “la nación no era otra cosa que una invención de los capitalistas, la patria un instrumento de la burguesía destinado a explotar a la clase obrera; la autoridad de la ley, un medio de subyugar el proletariado, la escuela una institución para educar esclavos y también amos, la religión un recurso para idiotizar a la masa predestinada a la explotación; la moral, signo de estúpida resignación, etc.” (*Ibid.*, p. 33). Dice: “Si frente a la socialdemocracia surgiera una doctrina superior en veracidad, pero brutal como aquella en sus métodos, se impondría la segunda, si bien ciertamente, después de una lucha tenaz [...] el gas asfíxico se contrarresta sólo con el gas asfíxico [...]

El método del terror en los talleres, en las fábricas, en los locales de asambleas y en las manifestaciones en masa, será siempre coronado por el éxito mientras no se les enfrente otro terror de efectos análogos” (*Ibid.*, pp. 33-35). Vincula, a la socialdemocracia con el judaísmo: “Sólo el conocimiento del judaísmo da la clave para la comprensión de los verdaderos propósitos de la socialdemocracia [...] Se trataba de un gran movimiento que tendía a establecer claramente el carácter racial del judaísmo: el sionismo” (*Ibid.*, p. 41). Considera a los judíos culpables de un manejo torcido del arte, la prensa, la literatura y el teatro. “Era innegable que nueve décimas partes de la literatura sórdida, de la trivialidad del arte y el disparate en el teatro gravitaban en él debe de una raza que apenas si constituía una centésima parte de la población total del país”. Denuncia además la vinculación del judaísmo con la prostitución y la trata de personas: “Sentí escalofríos cuando por primera vez descubrí así en el judío al negociante malvado, calculador venal y desvergonzado de ese tráfico irritante de vicios” (*Ibid.*, p. 42).

No escapa a su crítica la Iglesia Católica, a la que culpa de la “desgermanización austriaca”, en virtud de que la cabeza de la misma se encuentra fuera de Alemania; alude, además, al carácter especulativo del capital bancario y la Bolsa, y a la separación radical

entre el capital bursátil y la economía nacional, que debía motivar la oposición a la internacionalización de la economía alemana.

Fija el objetivo de su programa político en luchar para: “asegurar la existencia y el incremento de nuestra raza y de nuestro pueblo; el sustento de sus hijos y la conservación de la pureza de la sangre; la libertad e independencia de la patria, para que nuestro pueblo pueda llegar a cumplir la misión que el Supremo Creador le tiene reservada” (*Ibid.*, p. 103).

Para lograr la nacionalización de las masas, se propone ganarlas para el resurgimiento nacional y educarlas mediante el mejoramiento social. La nacionalización sólo es posible por “obra de un criterio intolerante y fanáticamente parcial”; para esto, se debe anular a los enemigos de esos ideales y la toma del poder político. Un golpe de Estado no puede considerarse triunfante por el sólo hecho de que los revolucionarios se apoderen del gobierno, sino cuando se logra bienestar superior al del régimen anterior. Su ideología es antiparlamentaria; su proyecto puede realizarse solamente si su partido logra el control total del Estado. El movimiento revolucionario debe concentrarse primero en un sólo lugar, luego formar grupos locales y dotarle de un *Führer*. El éxito depende del fanatismo y la intolerancia y la personalidad debe ser exaltada porque es irremplazable (*Ibid.*, pp. 143-148).

Pone especial énfasis en la propaganda y la organización: “El cometido de la propaganda, consiste en reclutar adeptos, en tanto que el de la organización es ganar adeptos”; en este campo se debe conformar un núcleo sólido y sólo admitir nuevos miembros, con mucho cuidado, porque será este núcleo “el que guíe y conduzca el movimiento”.

Finalmente, el partido conforma sus propias fuerzas de choque, no destruye los aparatos del Estado, sino que los coopta y reorganiza bajo su visión autoritaria y vertical. En el caso de las Fuerzas Armadas, las fortalece y profesionaliza, con el fin de alcanzar las reivindicaciones territoriales, uno de los elementos centrales de su política y de la motivación para el pueblo alemán. Para la seguridad política y control interno están las organizaciones paramilitares del partido.

Regímenes políticos

Los Estados están organizados bajo diferentes regímenes políticos y formas de gobierno, entendiéndose por gobernar el conducir a la sociedad hacia el logro de sus objetivos políticos y coordinar elementos disímiles con intereses diversos e inestables, que pueden ser afines o contradictorios, de acuerdo con las circunstancias. La función de gobernar la ejerce un órgano especial, del cual la Fuerza Pública constituye un elemento especializado en el ejercicio del monopolio de la violencia para asegurar el cumplimiento de una normatividad, aceptada mayoritariamente como legítima.

Maurice Duverger (1987, p. 149 y ss.) dice que toda clasificación de los regímenes políticos implica, implícita o explícitamente, un sistema de valores y asegura que la instauración de uno u otro, no depende del azar o de la arbitrariedad de los hombres, sino

de múltiples factores socioeconómicos. Una clasificación, generalmente aceptada, es la de regímenes totalitarios, autoritarios o autocráticos y democráticos.

1) Regímenes totalitarios

Los regímenes totalitarios de partido único al estilo de los presididos por Mussolini, Hitler, Franco o Stalin, con distintos matices pretenden suprimir la conflictividad social con el uso de la fuerza para imponer un programa político parcial a la comunidad global. Las Fuerzas Armadas son subordinadas al “partido político” del gobierno, del cual constituyen el brazo armado. Los mandos militares participan directamente en los altos niveles de decisión política, asegurándose que sus puntos de vista sean tomados en cuenta.

Según Schieder, el objetivo constitucional del fascismo se centraba en la sustitución del Estado liberal o socialdemócrata por un Estado totalitario en el que se suprimirían las clases y se lograría la colaboración de todas las fuerzas productivas articuladas en corporaciones. Entre sus dogmas constaba la eliminación de cualquier adversario. Según este analista: Doquiera que el Fascismo accedió al poder, su voluntad de destrucción creció hasta límites inimaginables, si bien el terror individual fue sustituido por un programa de destrucción colectiva” (Schieder, 1975, p. 111).

En relación con la posición de esta ideología frente al conflicto, la doctrina fascista del Estado, considera al conflicto como un mal social que debe ser extirpado toda vez que atenta en contra de la unicidad orgánica, de la nación, que es contraria al pluralismo ideológico o a la defensa de intereses de las minorías, porque es deber de todos los ciudadanos defender el interés general que está representada en el partido y en el Estado.

Al considerar a la nación como un cuerpo homogéneo, con intereses comunes, en este sistema no hay lugar para asambleas legislativas constituidas de manera representativa donde se debaten y negocian visiones e intereses diversos como es diversa la composición de la sociedad.

En consecuencia, tampoco es aceptable la existencia de la oposición, porque se ha dicho ya que todos los individuos deben defender el interés de la nación que se encuentra debidamente representado por el partido y el Estado. “El adversario político del momento se trueca en enemigo absoluto, en demonio, que no tiene con nosotros ni un derecho ni un juez común, y con el cual no se puede pactar” (*Ibid.*, p. 27).

Tampoco en este sistema tienen valor los principios de derechos humanos, incluido el fundamental de la privacidad. El Estado como rector de la moral implementa “las condiciones totalitarias para la genuina destrucción de la vida privada” (*Ibid.*, p. 21).

El marxismo, por su parte, proclamó la desaparición de las clases y del Estado para conformar una sociedad sin explotadores e igualitaria, en la cual cada quien aportaría de acuerdo con sus capacidades y recibiría de la comunidad lo necesario para satisfacer sus necesidades materiales y espirituales. Esta aspiración utópica que concretaría una realización plena de la idea democrática, no podía alcanzarse directamente. Se planteó

un tránsito que incluía la toma violenta del poder y la dictadura del partido, presuntamente vanguardia de obreros y campesinos. El resultado fue la instauración de una tiranía atroz como la de Stalin, que le costó al pueblo soviético millones de muertos y que tuvo, en términos históricos, una corta duración. En 1991 colapsó la Unión Soviética dejando como lección que el autoritarismo y el culto a la personalidad fueron y son los sepultureros del socialismo.

2) Regímenes autoritarios

Los regímenes autoritarios son generalmente transitorios y surgen como articuladores de demandas o como administradores o supresores de conflictos, especialmente cuando los órganos democráticos son insuficientes o incapaces para cumplir esas dos funciones que caracterizan al gobierno: dirección y coordinación. En ciertas circunstancias han sido la última alternativa para evitar la desintegración de la sociedad, en casos de crisis profundas. En ocasiones, también han constituido un recurso de fuerza para cerrar el paso a movimientos subversivos, orientados a captar el poder para implementar un “nuevo orden”. En esta forma de regímenes, la participación de las Fuerzas Armadas, en el poder real, es directa, pero siempre al servicio de un proyecto político que algún grupo social materializa por su intermedio.

Una forma de gobierno autoritario es el hiperpresidencialismo, régimen ubicuo que no encaja en las tres clasificaciones anteriores porque se trata de una deformación del sistema democrático o de una penetración del autoritarismo en él. El presidencialismo en América Latina se justifica en la necesidad de contar con un presidente fuerte para asegurar la sobrevivencia del Estado y el ejercicio de la autoridad en sociedades heterogéneas, a fin de mantener el orden social y evitar la anarquía. La aplicación del modelo devino, como consecuencia lógica, en el caudillismo que hasta estos días atormenta a algunos países. Es la proyección de la imagen de la autoridad del patrón de la hacienda, sumada a la capacidad salvadora del sacerdote. En estos regímenes las fuerzas militares se agrupan alrededor de su respectivo caudillo y son parte de la lucha entre las clases dominantes.

Daniel Granda (2012, pp. 164-165) quien desarrolla ampliamente el tema del hiperpresidencialismo en Ecuador, asegura: “Los partidos políticos sin representación de clase, ya no interesan más que a cuatro dirigentes, cada vez más insignificantes. Se pierde la relación clase/ partido/Estado. El populismo surge en el vacío político [...] la situación inmediata es delicada y peligrosa, porque el terreno está libre para las soluciones de fuerza, para la actividad de potencias oscuras representadas por hombres providenciales y carismáticos”. (Gramsci) Esta situación es proclive a la aparición de un sistema de partido único. “El Hiperpresidencialismo necesita para el ejercicio del poder, de un partido o movimiento político hegemónico de Estado, que se pretende lograr desde un discurso de la antipolítica y del antipartidismo”.

Lastimosamente, el desencanto con los partidos políticos deviene en desencanto con la democracia: el vacío político crea las condiciones para la aparición del caudillo tecnopopulista, convertido en el único mediador funcional entre las clases dominantes y

subordinadas, y con los intereses transnacionales. “Es un nuevo modo de articulación entre las clases dominantes, las clases subordinadas y el Estado, con la pretensión de construir una base social desde el Estado”.

Este sistema de gobierno nos recuerda, sin que se lo pueda calificar como idéntico, a los modelos del Carrison State de Laswel, del Estado de Seguridad Nacional de Gergen, del Estado dual apoyado en el partido único y las instituciones armadas de Samuel Fainer, del modelo de Estado pretoriano, en que los militares mantienen una capacidad arbitral o una posición dirigente; o, en el caso más extremo, al régimen totalitario de Stalin o Mussolini. En todos estos regímenes las relaciones de fuerzas armadas y sociedad se limitan a la de la opresión para mantener el sistema de dominación.

3) Regímenes democráticos

Una variación de este sistema lo constituye la democracia de participación ciudadana dentro del denominado neoconstitucionalismo, en el cual, las fuerzas armadas y policiales reciben la misión de la protección de los derechos humanos de una sociedad que, a la vez, participa protagónicamente en la definición, aplicación y control de las políticas públicas. En este sistema, las Fuerzas Armadas se someten al poder político, se deben a la nación y no a partido político alguno, y cumplen las funciones en el marco del respeto a la norma legal y los derechos humanos.

Según Sánchez Parga, el régimen democrático se basa en cuatro principios fundamentales: 1) el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, 2) la división de poderes, 3) la participación y representación en el ejercicio del poder y, 4) El respeto a los derechos fundamentales del pueblo (Sánchez-Parga, 1994, p. 14). Desde otra perspectiva, igualmente importante, Simón Pachano considera que son condiciones para la vigencia del régimen democrático: a) la institucionalización del conflicto, b) la participación asegurada de todos los actores sociales; y c) la posibilidad de buscar transformaciones del sistema sin usar de la violencia (Pachano, 1996, p. 26). Del análisis de todos estos criterios se puede deducir que la esencia de la democracia constituye la pluralidad en el ejercicio del poder, mediante sistemas distributivos que atenúen los efectos de su acumulación y concentración en minorías privilegiadas de la comunidad.

La participación, factor esencial de la democracia, y el pluralismo, su requisito indispensable, son factores que obligan a que sean tomados en cuenta importantes actores que, aunque subordinados, son vitales a su funcionalidad y, conforme mejoran en su formación política, pueden mejorar el sistema, desde la base social. La democracia, como ya se dijo, es el único sistema capaz de auto perfeccionarse.

Otros aspectos fundamentales del sistema democrático se derivan también de ese juego de fuerzas que equilibran el ejercicio del poder: el respeto de los derechos políticos, sociales, económicos, colectivos, de la naturaleza; y, en el sistema internacional, entre Estados con notables asimetrías. Cuando se habla de derechos, en las dimensiones planteadas, se comprueba que estos deben abarcar todos los aspectos de la convivencia interna e internacional, porque se condicionan mutuamente; esto significa que

los derechos deben entenderse como parte de un todo, sin criterios de jerarquía ni otras limitaciones que las impuestas por su concepción integral.

También son elementos de la democracia real otros, que son consecuencia de los anteriores, esto es la capacidad de disentir, la posibilidad de criticar y hacer oposición por medios no violentos, la posibilidad de tomar decisiones por consenso y el respeto a las minorías, entre los más importantes.

Como elementos instrumentales indispensables para la aplicación de los principios democráticos, se encuentran la independencia de las funciones del Estado, la autonomía de los gobiernos locales en el ejercicio de sus competencias, los sistemas electorales neutrales, el respeto a los derechos de las minorías, el reconocimiento de la pluralidad cultural, la existencia de partidos políticos ideológicos y democráticos, articuladores de demandas sociales y no simples intermediarios del ejercicio de los poderes fácticos. No cabe soslayar que la verdadera democracia es fundamentalmente una forma de vida en que es realizable la justicia.

En la actualidad, la democracia enfrenta en el mundo occidental una grave crisis de legitimidad, que se expresa especialmente en el sistema de partidos tradicionales, mediadores entre la sociedad y el Estado. Esta es sin embargo una crisis sistémica, provocada por el agotamiento de los valores tradicionales y su reemplazo por otros, impuestos desde el mercado. Valores, principios y conductas orientados por el éxito económico y el consumo. La crisis económica, social, ideológica y política, ocasiona una falta de compromiso con la comunidad y una incapacidad de definir un proyecto que se legitime por el consenso de las clases y grupos sociales.

4. La política internacional

La política internacional interpreta la realidad nacional en el entorno regional y mundial. Las demandas internas se vinculan directamente con las posibilidades que ofrecen esos entornos. El mundo es un sistema cerrado, en el cual ningún subsistema o elemento está aislado y en el que los Estados compiten, a la vez que se complementan para satisfacer las necesidades de sus respectivos pueblos. Cada vez se evidencia, con mayor certeza, la imposibilidad de que existan Estados autárquicos; en términos generales, todos dependen de distinta manera y con distintos énfasis de los demás; situación que se debe considerar en la definición de objetivos, políticas, prioridades y alternativas estratégicas, para la conducción de los Estados.

Las relaciones internacionales constituyen una disciplina de las ciencias políticas, que se ocupa de las relaciones entre los Estados y otras instituciones que forman parte del sistema internacional. Hasta la Primera Guerra Mundial, la política internacional se desarrollaba básicamente a través de la diplomacia de los Estados y de sus transitorias alianzas. La destrucción irracional ocasionada por aquella conflagración generó reflexiones de algunos líderes mundiales, intelectuales y activistas sociales que plantearon la necesidad de ordenar las relaciones de los Estados, creando instituciones y normas que permitan un ambiente de paz y progreso y alejen el monstruoso fantasma de la guerra. Así nació la sociedad de Naciones y, luego de la Segunda Guerra Mundial, aún más destructiva que la primera, la Organización de las Naciones Unidas.

El objetivo de la política exterior es apoyar los procesos de desarrollo económico y social de la nación, en un marco de paz y cooperación con los demás miembros del sistema internacional, estableciendo y manteniendo relaciones mutuamente ventajosas. En otro sentido, tiene la misión de defender los intereses del Estado frente a contradicciones y antagonismos con otras personas del derecho internacional.

El concepto de soberanía es un pilar fundamental de la organización internacional, por mucho que el mismo haya sufrido modificaciones con los cambios dramáticos que ha experimentado la humanidad, en las últimas décadas. Por esta razón, la política internacional constituye una decisión soberana del Estado, que debe ser determinada por los intereses de cada país. Además, es una proyección político-ideológica de la situación interna. Gobiernos con una misma ideología coinciden, generalmente, en su política exterior, como sucede en el caso de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), que reúne a países latinoamericanos que se adhieren al Socialismo del Siglo XXI. Esas políticas están mediatizadas por la realidad del sistema internacional. En la Guerra Fría, con un sistema internacional bipolar, se produjo el alineamiento entre los países socialistas y capitalistas de la época, conforme a los intereses de estos bloques ideológicos.

Finalmente, los tratadistas sobre derecho internacional coinciden en plantear como fuentes de esta política: la estructura del sistema internacional; características de la economía mundial; propósitos y acciones de otros Estados; problemas globales y regionales, originados por actividades privadas; el derecho internacional y la opinión pública internacional.

En la misma línea, la política internacional se define desde la estructura interna del poder. Así, en la Guerra Fría, los intereses de las clases burguesas, de distintos países, provocaron alianzas con gobiernos para combatir los movimientos revolucionarios marxistas. Fue el caso de la Operación Cóndor, en la que participaron varias dictaduras latinoamericanas. Desde la parte contraria, se produjeron alianzas y operaciones similares, en países controlados por la Unión Soviética. Vinculados a lo anterior, participan los intereses internos hegemónicos, en busca de fortalecer su posición en la respectiva sociedad.

La política exterior tiene como un marco de referencia las normas de la Carta de las Naciones Unidas, entre las que se destacan: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, mediante la prevención, eliminación y, de ser el caso, supresión de actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; solución de controversias por medios pacíficos; fomento de las relaciones de amistad sobre la base del reconocimiento de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario; desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Los principios que orientan la acción de las Naciones Unidas para el logro de sus objetivos son: igualdad soberana de todos sus miembros; cumplimiento de buena fe de las obligaciones de los Estados miembros; solución de las controversias por medios pacíficos; renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado y, la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

Enfoques de la política internacional

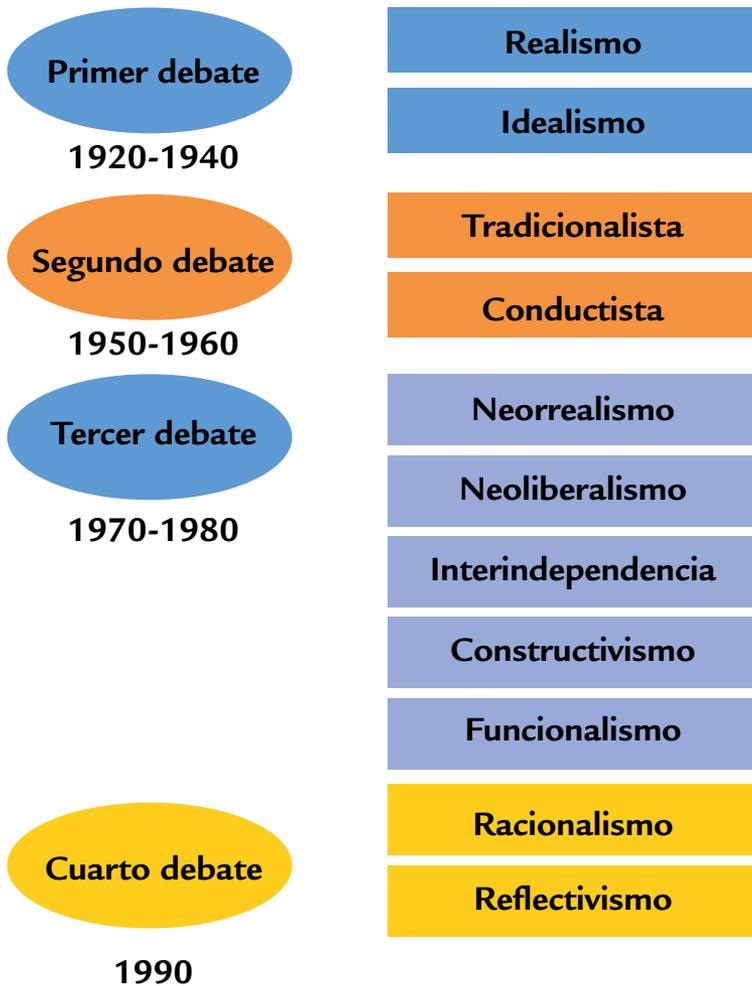
Como en todos los aspectos de la relación social y política, existen diferencias en las percepciones del ser y deber ser de la política internacional. Jean Baptiste Duroselle plantea la existencia de varias teorías occidentales según distintos criterios de clasificación: 1) monismo y pluralismo, según se pretenda explicar las relaciones internacionales a través de una sola categoría de factores, ejemplo, la fuerza (Hans Morgenthau, Frederick Schuman, Straus Hupe, Nicolás Spikman), o cuando una teoría reconoce la confluencia de varios factores (Raymond Aron), como fuerza, riqueza, ideal". (Duroselle, 1975, p. 5):

Stanley Hoffman (1987, p. 18 y ss.) ubica el origen del tratamiento científico de la política internacional moderna, en la obra del inglés Edward Hallett Carr, *Twenty Year's Crisis*, que logró "establecer los cimientos de una disciplina, a la vez que un enfoque normativo, el "realismo", que habría de tener bastante futuro... Pero no fue en Inglaterra donde el esfuerzo pionero de Carr dio frutos. Fue en los Estados Unidos donde las

relaciones internacionales se convirtieron en una disciplina”. En efecto, fueron las universidades especializadas que desempeñaron un papel preponderante, en el avance de las ciencias internacionales, mediante la definición de doctrinas y teorías. Las discusiones principales sobre la cuestión de la política exterior de un país deberían ser realistas (basándose en el pensamiento del interés nacional) o idealistas, (basándose en el reconocimiento de una moral universal).

Gráfico 14

Enfoques de la política internacional



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

1) Legalista moralista

Los enfoques sobre las relaciones internacionales han sido fruto de las circunstancias históricas que vivió la humanidad en el siglo xx. Después de la Primera Guerra Mundial surgió la escuela idealista-liberal, que planteaba la posibilidad de un sistema en que prevalezca el derecho y la cooperación.

Los idealistas conciben la política internacional como la búsqueda del bien común y la fundamentan en principios morales universales, como la proscripción del uso de la fuerza, la igualdad soberana de los Estados y la prevalencia del Derecho Internacional. Según su pensamiento, los Estados deben coexistir dentro de límites de violencia controlada.

Esta corriente de pensamiento defiende que la naturaleza humana es esencialmente altruista, por lo que las personas son proclives a la colaboración; el comportamiento violento de los seres humanos no proviene de su naturaleza, sino de razones históricas y culturales; la guerra es evitable, las instituciones que la promueven podrían ser neutralizadas; la sociedad internacional debe crear y fortalecer valores, actitudes e instituciones que promocionen la paz.

Para lograr relaciones de paz y seguridad, los idealistas proponen la necesidad de abandonar el sistema de equilibrio de poderes, que dominó la Europa de antes de la Primera Guerra Mundial y, aplicar un principio de seguridad colectiva. La agresión a un Estado debería ser considerada, por la comunidad internacional, como agresión a todos sus miembros. Este fue el principio rector de la creación de la fallida Sociedad de las Naciones y es el de las actuales Naciones Unidas.

Otro aporte importante fue plantear la necesidad del control legal de la guerra y la posibilidad de resolver los conflictos, mediante mecanismos pacíficos, como el arbitraje, los buenos oficios o la mediación. Así se acordó al firmar el Pacto Kellogg-Briand³ de 1928 y cuando se creó la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1921, en un tratado independiente al Pacto de la Sociedad de Naciones.

Los idealistas proponen también la reducción y control de los gastos en armamentos, así como medidas preventivas de seguridad y confianza mutua entre los Estados. En la misma línea de pensamiento, la denominada Escuela Inglesa proclamó la necesidad de una sociedad internacional reglada, que se rija por el Derecho Internacional, la cooperación y seguridad colectiva.

2) Realista

Dice Fukuyama: “El verdadero progenitor del realismo fue Maquiavelo, que creía que el hombre debe orientarse no como los filósofos han imaginado que debe vivirse, sino como realmente se vive, y que enseñó que los mejores Estados, si quieren sobrevivir, han

³ Mediante el pacto Briand-Kellogg, firmado en París por iniciativa conjunta del ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Aristide Briand, y del secretario de Estado de los Estados Unidos Frank B. Kellogg, quince Estados signatarios se comprometieron a no usar la guerra como mecanismo para la solución de las controversias internacionales. Se lo considera el inspirador del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

de emular la política de los peores... En su forma más pura, el realismo sostiene que la distribución del poder es el factor determinante más importante en la guerra y la paz” (Fukuyama, 1992, p. 18 y ss.).

Este enfoque de la política internacional se formuló en las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo anterior en tiempos de agravamiento de las tensiones de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. La creencia del realismo clásico, en el sentido de que la estructura del sistema internacional y el deseo de acumular poder determinan el comportamiento de todos los Estados, parecía muy persuasiva, considerando las circunstancias que experimentaba la humanidad en esa época.

Los defensores de la escuela realista, entre ellos Raymond Aron, Stanley Hoffman, Nicholas Spykman, Henry Kissinger y Alexander Severesky entienden a la política internacional como la lucha por el poder, y a la política en general, como el arte de lo posible. Coinciden en que la adopción de políticas legalistas, moralistas e incluso ideológicas, tiende a contrariar las fuerzas de la naturaleza y terminan en pacifismo y derrotismo. La persona política es, en último análisis, un pragmático.

El realismo se construyó sobre la interpretación de la historia como el resultado de la tendencia natural del ser humano a codiciar el poder y desear la dominación de otros seres humanos. Desde esta óptica se plantea la imposibilidad de erradicar la lucha por el poder, profundamente incrustada en la mente de los seres humanos. En tal virtud, la política internacional debe entenderse como una lucha interminable por el poder en una relación dialéctica entre los que pretenden la dominación y quienes se resisten a aceptarla.

Observando el limitado progreso del Derecho Internacional y la dificultad de perfeccionarlo, el realismo político asume que el sistema internacional es anárquico porque no existe una autoridad superior a los Estados capaz de regular efectivamente las relaciones entre ellos. Todavía la comunidad internacional viviría en un “Estado de naturaleza”, con más proximidad al enfoque de Hobbes que al de Rousseau. Estos entes soberanos no reconocen juez ni árbitro internacional supremo y recurren a las amenazas de fuerza o de guerra total para proteger y mejorar lo que consideran sus intereses vitales. Además, parte de que son los Estados soberanos los actores principales del sistema internacional y no las instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales o corporaciones multinacionales.

Según el realismo, cada Estado es un actor racional que busca maximizar su posición política dentro del sistema, mediante la acumulación de recursos de poder. Estos intentos particulares han conducido a nuevos sistemas de equilibrio entre los Estados desarrollados y a la estabilidad asimétrica en el sistema internacional.

Los tres paradigmas básicos de esta escuela de pensamiento son: 1) los Estados son unidades coherentes y actores dominantes en la política internacional, 2) la fuerza es un instrumento efectivo para la política internacional y, 3) existe una escala jerárquica en los temas de las relaciones internacionales presidida por la seguridad nacional.

3) Científico o conductista

Couloumbi y Wolf se refieren a una tercera escuela surgida a fines de 1950 que rechaza la tradición idealista y la realista. Estos tratadistas, denominados conductistas, calificaron a las otras escuelas como tradicionalistas y pusieron en duda la validez de sus teorías. Por lo tanto, plantearon aplicar al análisis de la política internacional los métodos de las ciencias sociales experimentales utilizando técnicas cuantitativas y la construcción de modelos. “Los científicos se muestran generalmente escépticos frente a las teorías tradicionalistas porque las consideran demasiado vagas e inclusivas como para brindar explicaciones útiles a la conducta política internacional o demasiado superficiales y flexibles para soportar una verificación científica rigurosa” (Couloumbi y Wolf, 1979, p. 29).

La conducta humana debe ser observada sistemática y totalmente. Sólo puede formularse generalizaciones emanadas de la evidencia empírica, las cuales deben ser probadas una y otra vez con el método científico; la política tiene sus fundamentos en la conducta humana. Desde una base científica, la política tiende a recomendar o instrumentar acciones tendentes a defender el interés de determinados actores.

Guillermo Holzmann Pérez se refiere a la escuela conductista en los siguientes términos: “quienes se aproximan al análisis de la política desde la perspectiva del paradigma conductista [...] se centran en el estudio de casos. La micropolítica y no la macropolítica es el centro de sus intereses, siendo la acumulación de conocimiento empírico su expectativa científica. Esto nos lleva, entonces, a una explicación descriptivo-interpretativa de las conductas políticas analizadas, acotándola en espacio y tiempo. Suelen concentrar su atención en cuestiones de actualidad política, utilizando como fuentes escuetas, series estadísticas o referencias históricas” (Holzmann, 2008, p. 54).

“Numerosos científicos, especialmente de los Estados Unidos, vislumbran el tema de la investigación en el comportamiento de individuos o grupos de individuos que practican la política exterior o que ejercen influencia sobre la misma. Como medios auxiliares esenciales les sirven la psicología, el psicoanálisis, la psicología de grupos, la sociología de grupos y el estudio de las comunicaciones” (Duroselle, 1975, p. 5).

4) Otros enfoques tradicionales

El neorrealismo

Las tres premisas básicas del pensamiento realista fueron: 1) los actores más importantes en política mundial son los Estados; 2) el comportamiento de los Estados es racional; y 3) los Estados calculan sus intereses en términos de poder, relativo a la naturaleza del sistema internacional al que se enfrentan (Keohane, 1986, pp. 164-165).

En una línea similar de pensamiento, el neorrealismo aporta con otros elementos de análisis: La influencia de la estructura del sistema internacional en el comportamiento de los Estados; esto es, la relación de la estructura del sistema con sus unidades en

interacción, considerando que: 1) el sistema internacional es anárquico más que jerárquico; 2) se caracteriza por la interacción entre las unidades con funciones similares; y 3) la distribución desigual del poder deriva en la influencia determinante de los principales agentes sobre las estructuras (Waltz, 1979, p. 93).

Para Waltz, las teorías de política internacional que se concentran en el nivel individual o nacional son reduccionistas, no así las que consideran las causas que operan en el nivel internacional a las que considera sistémicas (*Ibid.*, p. 18).

El objetivo de la teoría de sistemas es mostrar cómo los dos niveles operan e interactúan y qué requerimientos se plantean mutuamente. Cualquier aproximación o teoría, si está enfocada sistémicamente de manera correcta, mostrará cómo el nivel del sistema o estructura es distinto del nivel de las unidades que en él interactúan. De no ser así, no existe realmente un enfoque de sistemas. La definición de estructura debe omitir los atributos y relaciones de las unidades; solamente de esa manera se puede diferenciar los cambios en la estructura de aquellos cambios que se producen dentro de ella (*Ibid.*, p. 40).

Las naciones cambian en forma y propósito, pues se producen avances tecnológicos; los armamentos son radicalmente transformados, las alianzas se crean y desaparecen. Estos son cambios dentro del sistema y ayudan a explicar las variaciones en los resultados de la política internacional. Estructuralmente se puede describir y comprender las presiones a las que están sujetos los Estados, pero no predecir cómo van a reaccionar a esas presiones, excepto que se conozca su realidad interna. Una teoría de sistemas explica los cambios a través de los sistemas, no dentro de ellos. Si pasa algo que no estuvo previsto en la teoría, se tratará de una desviación inesperada.

En la teoría de sistemas algunas explicaciones de comportamientos y resultados se encuentran en la estructura misma del sistema. Una estructura política es similar a un campo de fuerzas en física: las interacciones dentro de un campo tienen diferentes propiedades de las que podrían tener si ocurriesen fuera de él. Así como el campo afecta a los objetos, estos afectan también al campo. ¿Cómo dar un significado político útil al término de estructura? ¿Cómo estas producen sus efectos? Para considerar las estructuras como causas se debe comprender que estas no actúan directamente, del modo como hacen los agentes y las agencias. Los agentes y las agencias no actúan en los sistemas en conjunto, pero ambos están afectados por las estructuras del sistema. Las estructuras afectan a los comportamientos dentro del sistema, pero lo hacen indirectamente (*Ibid.*, pp. 71-74).

Un sistema está compuesto por una estructura y por unidades que interactúan. La estructura es el componente del sistema que hace posible pensar en este como un todo. La estructura define el ordenamiento de las partes de un sistema. Generalmente las constituciones de los Estados definen parte de ese ordenamiento, pero las estructuras políticas y quienes las desarrollan no concuerdan generalmente con la constitución formal.

En el enfoque de estructuras es importante definir cuál es el principio ordenador. En el caso de los Estados, las normas y políticas están jerarquizados, no así en el sistema internacional que, del mismo modo que en el caso de los mercados, está formado por la acción conjunta de unidades autónomas. Las estructuras internacionales están definidas en términos de las unidades primarias del sistema: ciudades-Estado, imperios, naciones. Las estructuras emergen de la coexistencia de Estados (*Ibid.*, p. 91).

Waltz, un sobresaliente representante de los neorrealistas, afirma que los Estados no son ni han sido, a lo largo de la historia, los únicos actores internacionales (y tiene razón: en la conquista de América, India y África, los actores principales iniciales fueron empresas privadas organizadas para el efecto); sin embargo, son los Estados y sus interrelaciones los que conforman la esencia de la estructura del sistema internacional que fue y sigue siendo anárquico, generando causas para conflictos armados o no.

Por su parte, el funcionalismo estructuralista concibe a la sociedad internacional como un sistema complejo cuyas partes trabajan juntas para promover la armonía social. Considera que la sociedad evoluciona igual que los organismos biológicos. Analiza a la sociedad en su conjunto en términos de la función de sus elementos constitutivos, a saber: normas, costumbres, tradiciones e instituciones. Herbert Spencer presenta estos sectores de la sociedad como “órganos” que trabajan para el buen funcionamiento del “cuerpo”, como un todo.

5) El reflectivismo

El reflectivismo conocido también como corriente post-positivista, no acepta la separación entre sujeto y objeto del estudio en las Relaciones Internacionales; su objetivo es desenmascarar los valores e intereses detrás de las teorías. Existen varias expresiones de esta corriente: la Teoría crítica originada en los trabajos de la escuela de Frankfurt); los estudios de género; las expresiones posmodernas que plantean la relatividad del conocimiento) y las constructivistas. La versión radical del reflectivismo propugna la inexistencia de verdades objetivas y de una ciencia neutral; desconfía de los modelos científicos y desarrolla una metodología basada en la interpretación histórica y textual, poniendo énfasis en la reflexión sobre la naturaleza de las instituciones.

Los enfoques reflectivistas están conectados con el debate sobre la “crisis de la modernidad”. La era posmoderna representa una ruptura histórica absoluta con la visión optimista de la ilustración. Tanto los horrores experimentados por la humanidad en las dos guerras mundiales, como los cambios en el sistema internacional de fines del siglo xx generaron un apreciable escepticismo en relación a los paradigmas racionalistas.

Guillermina Elías relata que “El origen del término “reflectivistas” se remonta a 1988 cuando R. Keohane planteó la contraposición entre los nuevos enfoques “disidentes” y los viejos enfoques “hegemónicos” o “tradicionales”. Estos fundamentados en teorías racionalistas que permiten establecer categorías objetivamente comparables (liberalismo/neoliberalismo); mientras que los primeros expresan: “a) su desconfianza hacia los modelos científicos para el estudio de la política mundial, b) una metodología basada en la interpretación histórica y textual y c) la insistencia en la importancia de la reflexión humana

sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial” (Elías, 2020, p. 108).

Los supuestos ontológicos de los autores reflectivistas ponen en primer plano las ideas y los significados intersubjetivos en la explicación de la realidad social. De este modo, lejos de la teoría explicativa del positivismo, defiende una teoría constitutiva o interpretativa. En cuanto a la metodología, niegan la existencia de un único método científico aplicable por igual para las ciencias naturales y las del hombre; mientras que, en la relación de sujeto y objeto del acto cognoscitivo, postulan que “no conocemos la realidad sino a través de las categorías teóricas con las que la interpretamos. Por tanto, el “conocimiento de la realidad” es socialmente construido” (*Ibid.*, p. 114).

La interdependencia compleja

Robert O. Keohane y Joseph S. Nye desarrollaron esta teoría que sostiene que los cambios de la política mundial en todos los sentidos han dado lugar a una situación de interdependencia entre los Estados. Para legitimar su tesis, se apoyan en el criterio de Kissinger: “la agenda tradicional de las relaciones internacionales, el balance de poderes entre las potencias, la seguridad de las naciones, ya no definen nuestros peligros o nuestras posibilidades [...] Estamos ingresando en una nueva era. Los viejos modelos internacionales están desmoronándose, los lemas tradicionales están desgastados, las antiguas soluciones son ineficaces. El mundo se ha vuelto interdependiente en el campo económico, en las comunicaciones y aspiraciones humanas” (Keohane y Nye, 1989, p. 3).

Los investigadores proponen que el Estado nacional, nacido a fines de la era feudal, ha sufrido cambios sustanciales dejando de ser el único y más importante actor del sistema internacional, por lo que debe competir con actores no territoriales como las corporaciones multinacionales, movimientos sociales transnacionales y organizaciones internacionales.

Reclaman que ni las corrientes modernistas ni las tradicionalistas ofrecen un marco de referencia para explicar la política de interdependencia global, lo que hace necesario desarrollar una teoría coherente que, incorporando la sabiduría acumulada de las dos escuelas tradicionales, desarrolle un marco de referencia independiente para el análisis político.

Explican que durante la Guerra Fría, la seguridad nacional fue el tema preponderante, utilizado por los políticos para lograr apoyo electoral, por los intelectuales que recomendaban una mayor participación de Estados Unidos en la política mundial, por los presidentes para ejercer influencia en el Congreso y hasta por grupos específicos de interés para sus propios fines. Sin embargo, conforme disminuía el sentimiento de inseguridad, por la evolución de la Guerra Fría, comenzó a primar la competencia económica y, al interior de los países, el conflicto por la distribución de recursos. También en las relaciones internacionales los presidentes norteamericanos usaron el argumento de la seguridad nacional para limitar o manipular las demandas del Tercer Mundo.

Argumentan que las amenazas comunes ambientales y militares a la supervivencia de la humanidad anulan los conflictos de intereses entre Estados y pueblos. La seguridad

ha dejado de ser el principal asunto de interés y, si bien el conflicto no va a desaparecer y podría incrementarse, tomará nuevas formas.

La interdependencia significa dependencia mutua. Es el resultado de transacciones internacionales de dinero, bienes, personas y mensajes a través de las fronteras internacionales. Para que haya interdependencia las transacciones debe presentar un costo compartido, en caso contrario son solamente interconexiones. El costo se refiere generalmente a pérdida de autonomía, por lo que entra en juego el cálculo de costo beneficio de la transacción. Hay dos formas de determinarlo: La primera, según las ganancias o pérdidas conjuntas de las partes involucradas; la otra, según las ganancias y pérdidas relativas, en el mismo espíritu de la figura económica de las ventajas comparativas.

La diferencia entre la política tradicional y la de interdependencia es que en esta no existe la suma 0. La interdependencia militar no puede ser de suma 0, debe asegurar una mejor y mayor seguridad para todos. Del mismo modo, las políticas de interdependencia económica y política no implican falta de competición; aún en los casos en que se estime que la cooperación podría asegurar mayores beneficios.

Es importante también averiguar si las transacciones entre países poderosos y débiles generan interdependencia. En las relaciones asimétricas existen dos puntos extremos: de pura asimetría y de pura dependencia; en el segundo caso no se puede hablar de interdependencia.

En la política tradicional, el poder militar dominaba sobre todas las demás expresiones. Esto no sucede en la actualidad cuando inclusive países pobres que controlen monopólicamente materias primas de valor estratégico pueden mantener relaciones de interdependencia con las grandes economías.

En la interdependencia se puede observar dos niveles de relación: de sensibilidad y de vulnerabilidad, según el costo efectivo de los intercambios. La sensibilidad puede expresarse en los campos social, político y económico. La dimensión de vulnerabilidad, en cambio, depende de la existencia y costos aceptables de otras alternativas para los actores. Vulnerabilidad puede definirse como la propensión de un actor a sufrir altos costos impuestos por eventos externos. La vulnerabilidad es aplicable tanto a las relaciones sociopolíticas como a las político-económicas y puede reducirse mediante la habilidad de ajustar las políticas nacionales para lidiar con el cambio y reducir los costos de enfrentarlo.

Según los autores, la teoría de la interdependencia compleja pretende crear un paradigma distinto al realismo, fundamentado en: 1) las sociedades se encuentran conectadas por múltiples canales que pueden ser interestatales, transgubernamentales y transnacionales, 2) la agenda de las relaciones entre los Estados está conformada por varios asuntos no jerarquizados. Inclusive la distinción entre temas internacionales y domésticos es borrosa; y 3) no es previsible el empleo de fuerzas militares contra Estados de la misma región o en asuntos en que la interdependencia prevalezca.

Sobre los objetivos de los actores, el realismo privilegia la seguridad militar, el empleo del aparato militar como prioridad, el balance de poderes en la determinación de la agenda, la jerarquía entre los temas y asigna roles menores a los organismos internacionales.

En la teoría de la interdependencia los objetivos varían según los temas; los organismos transnacionales buscan sus propios fines y los objetivos multinacionales deben surgir de consensos; las organizaciones internacionales y transnacionales pueden ser más efectivas que los Estados para aprovechar la interdependencia; los recursos se asignan de acuerdo con la importancia de cada asunto; los vínculos entre potencias se vuelven complejos al perder su eficacia el uso de la fuerza; acuerdos entre países débiles pueden modificar las relaciones de poder y las propias instituciones internacionales juegan un papel importante para definir agendas que permitan la defensa de los intereses de Estados débiles.

La teoría desarrollada por estos autores pretende integrar el análisis realista y neorealista con conceptos liberales que se enfocan también en el Estado, pero sin menospreciar otros actores. Para los pensadores del neoliberalismo los incentivos económicos son tan importantes como las preocupaciones por la seguridad. Las amenazas militares entre Estados se tornan secundarias mientras se amplían las aéreas potenciales de cooperación; de esa manera se reduce la importancia del papel de la fuerza y el tema del equilibrio de poderes. El papel de las instituciones y normas han sido siempre un preeminente parte de la teoría liberal.

Los teóricos de la interdependencia declaran que: “El concepto de interdependencia compleja es claramente liberal antes que realista. No hacemos ningún intento de integrar interdependencia compleja con las concepciones realistas de poder y estructura; por el contrario, nuestra visión de interdependencia compleja estuvo opuesta a la visión típica de los realistas, sobre la política mundial” (*Ibid.*, p. 254).

El enfoque sistémico de su teoría lo explican de la siguiente manera: “A pesar de que reconocemos la importancia de las políticas domésticas, en poder e interdependencia asumimos que podíamos aprender mucho sobre política mundial mediante una sutil y sofisticada comprensión del sistema internacional. Argumentamos que los sistemas tienen dos dimensiones: estructura y proceso. Usamos el término ‘estructura’ principalmente en el sentido neorealista de la distribución de capacidades entre unidades, mientras que los procesos se refieren a modelos de interacción, es decir, la forma como las partes se relacionan con las otras. Para usar una metáfora del juego del póker, la estructura se refiere a las cartas y fichas que tienen los jugadores y los procesos a las relaciones entre reglas formales, costumbres informales o convenciones y los modelos de interacción entre los jugadores” (*Ibid.*, p. 260).

Sobre esta teoría, Stanley Hoffman asegura que: “La interdependencia puede ser descrita como una condición. Se refiere a una situación de sensibilidad y vulnerabilidad mutua que afecta a todos los Estados, a causa de la inhabilidad de cada uno de ellos para alcanzar sus objetivos nacionales en forma autárquica. Estos no se pueden lograr a menos que otros Estados o sociedades suministren los bienes y servicios que no se tienen”. Agrega el autor, que la interdependencia debe analizarse como un proceso: “que aumenta la importancia de los factores internos en la política internacional [...] La política exterior se convierte en la proyección externa de las necesidades e impulsos internos” (Hoffman, 1987, pp. 260-261).

Los factores internos se expresan a través de tres componentes: a) el gobierno mismo, como responsable de proteger y promover el interés nacional, al articular los intereses internos y externos; b) las estructuras burocráticas y los procesos de toma de decisiones; y, c) los intereses específicos, partidos e ideologías que influyen directamente sobre las decisiones de los estadistas.

Reflectivismo radical

a) El constructivismo social

El constructivismo social defiende que el poder no es el único elemento que estructura el sistema, que son importantes las ideas expresadas como objetivos, amenazas, temores, identidades y percepciones. Para el constructivismo no existe una realidad social ni un sistema internacional objetivos; estos son un conjunto de pensamientos y normas acordadas a nivel social, tanto la anarquía como la búsqueda del poder son construidos y no son realidades objetivas, las normas y las ideas conforman la realidad y no viceversa. Se considera a este enfoque como una síntesis entre el reflectivismo radical y el racionalismo del realismo estructural. Su rol es desenmascarar las ideologías presentes en las teorías sociales o en el discurso político que frenan el cambio de la sociedad. La función de las ideas es modelar el sistema internacional.

Este enfoque destaca la construcción social de la realidad internacional, entendida como una construcción humana basada en ideas compartidas (significados intersubjetivos social e históricamente situados). Las estructuras mantienen una relación dialéctica con los agentes. Las estructuras sociales son constituidas por las prácticas y formas de entender de los agentes, mientras que sus intereses están generados por las estructuras. “En definitiva, agentes y estructuras, aunque ontológicamente distintos, son entidades mutuamente constituidas” (Elías, 2020, p. 113).

Sobre el tema del poder para los constructivistas los recursos materiales y no materiales cobran significado “sólo en el marco de la comunicación intersubjetiva. El poder es entonces el producto resultante de los significados compartidos en las relaciones sociales”. Por lo tanto, el poder y los intereses de los actores se fundamentan en el conocimiento que estos construyen y comparten.

La construcción social se entiende como una dinámica resultante de actores que comparten creencias y expectativas sobre los fenómenos sociales, para de ese modo modelar sus intereses e identidades y al hacerlo crean un poder que supera la noción de poder estatal tradicional de las relaciones internacionales.

Los constructivistas sostienen que todas las instituciones están socialmente construidas. La mayor proposición teórica que todos los constructivistas suscriben es que ni los intereses individuales, estatales ni de la comunidad internacional son predeterminados o fijos. Los constructivistas ven al poder en términos discursivos: el poder de las ideas, la cultura y el lenguaje. El poder existe en todos los intercambios entre los actores y el objetivo de los constructivistas es encontrar las fuentes del poder y cómo este forma la

identidad. No existe una realidad objetiva si “el mundo está en el ojo del espectador”. No puede haber respuestas correctas o incorrectas, sólo perspectivas individuales.

b) El feminismo

Es una corriente de pensamiento que surge a partir de la Primera Guerra Mundial. Estas teorías denuncian el carácter masculino de los estudios convencionales sobre relaciones internacionales, invisibilizando los problemas de las mujeres. Las feministas sugieren una reformulación de la disciplina para que se incorpore las cuestiones de género en la vida internacional. En el tema del poder y la seguridad destacan el carácter masculino que utiliza tradicionalmente la teoría internacional, del mismo modo que la guerra que ha sido tradicionalmente entendida como una actividad masculina. “La teoría feminista contribuye a la crítica del positivismo mostrando su rechazo a criterios trascendentes, descontextualizados” y entiende a la ciencia como “una actividad humana históricamente situada” (*Ibid.*, p. 118).

c) El posmodernismo

Según el posmodernismo, las estructuras internacionales y las relaciones internacionales son construcciones sociales que reflejan una cosmovisión que sirve a los intereses de las élites. La cuestión esencial es cómo emancipar a los seres humanos de las instituciones y prácticas sociales que los oprimen. Reconocen formas de dominación distintas de la dominación de clase, incluidas las basadas en el género, la raza, la religión, la etnicidad y el nacionalismo.

Rechaza la posibilidad de conocer, y desconfía de todo intento por clasificar, categorizar y encontrar verdades universales, pues sería incompatible con la apertura, la pluralidad y la diversidad del sistema internacional. Ponen énfasis en la textualidad, porque la sociedad vive en un mundo de textos que pueden ser libremente interpretadas. En un mundo posmoderno no caben las interpretaciones universalistas; solamente las contingentes y pluralistas. En el espíritu de Foucault destacan el “nexo poder-saber”: “el poder está implicado en todos los sistemas de conocimiento, de modo que nociones como razón y verdad son productos de circunstancias históricas específicas”. Sobre los “régimenes de verdad”, sostienen que la realidad internacional se encuentra condicionada por modos de representación y por distintos mecanismos de construcción de textos. Por estas razones, el estudio de las Relaciones Internacionales debe centrarse en las prácticas discursivas que constituyen una determinada representación de la política internacional. Los posmodernistas ponen énfasis en la estrecha participación del poder en estas prácticas textuales significativas” (*Ibid.*, p. 119).

Referencias

Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Ed. Nueva Visión.

Beyme, K. von. (1975). Ciencia política. En C. Kering (dir.), *Marxismo y democracia*. Política. Tomo 7. Rioduero Ediciones.

- Bobbio, N. (2008). *El futuro de la democracia*. Ed. Efe.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bueno, R. (2016). Carl Schmitt y la corrosión del Estado de derecho. *Revista Internacional de Filosofía*, n.º 69.
- Cassirer, E. (1992). *El mito del Estado*. Ed. Efe.
- Chardin, T. (1964). *La aparición del hombre*. Ed. Taurus.
- Coulombis, A., y Wolfe, T. (1979). *Introducción a las relaciones internacionales*. Ed. Troquel.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós.
- Duroselle, J. B. (1975). Relaciones internacionales. En C. Kering (dir.), *Marxismo y democracia*. Política. Tomo 7. Rioduero Ediciones.
- Duverger, M. (1982). *Introducción a la política*. Ed. Ariel.
- Elías, G. (2020). El poder a la luz de la teoría de las relaciones internacionales: consideraciones epistemológicas y ontológicas desde los reflectivismos. *BJIR, Marília*, 9(1), pp. 102-124.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Ed. Planeta.
- Fromm, E. (1971). *Sicoanálisis de la sociedad contemporánea*. Ed. Olimpia.
- Gómez, H. (1977). Teoría y doctrina de la geopolítica. Ed. Astrea.
- Gramsci, A. (2012). *La política y el Estado moderno*. Ed. Punto.
- Granda, D. (2012). *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Ed. Facso.
- Hitler, A. (1925). *Mi lucha*.
- Hoffman, S. (1987). *Jano y Minerva, Ensayos sobre la guerra y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Holzmann, G. (2008). *Desafíos de la seguridad nacional en el nuevo milenio*. ESPE.
- Keohane, R., & Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*. Harper Collins Publishers.
- Keohane, R. (1986). *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press.
- Lenin, V. (1973). *El Estado y la revolución*. Ed. Juan Grijalvo.
- Rousseau, C. (1966). *Derecho internacional público*. Ed. Ariel.
- Sartori, G. (2013). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Schieder, W. (1975). Fascismo. En C. Kering (dir.), *Marxismo y democracia*. Política. Tomo 1. Rioduero Ediciones.
- Szurmuk, M. (2009). *Diccionario de Estudios Sociales Latinoamericanos*. Siglo XXI Editores.
- Trotsky, L. (2012). *La revolución permanente*. Ed. Sol.
- Tse Tung, M. (1972). *Obras escogidas*. Tomo I.
- Waltz, K. (1979). *Theory in International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.

CAPÍTULO 6

La seguridad

1. La seguridad nacional

Conceptos generales

Todas las circunstancias que puedan amenazar la tranquilidad del ser humano, individual o colectivamente, dificultar o impedir la protección de sus derechos y conculcar sus libertades deben ser consideradas como razones de inseguridad. Estas se presentan bajo distintas modalidades, conforme sean las causas que las motivan: la escasez de recursos esenciales para satisfacer las necesidades básicas de la población, la incompatibilidad entre las demandas sociales y los recursos que dispone un Gobierno para satisfacerlas, acciones discriminatorias que impiden la participación de segmentos de la sociedad en los procesos políticos y en el desarrollo nacional, etcétera. Estas razones de inseguridad pueden, además, resultar de amenazas externas a la soberanía nacional, su integridad patrimonial o territorial, o agresiones a su identidad cultural.

La seguridad es la percepción de que no hay amenazas que temer o que de haberlas se cuenta con los medios suficientes para neutralizarlas o eliminarlas. Los medios a que se hace referencia y que sirven para superar las vulnerabilidades que generan riesgos son, precisamente, los recursos del poder. A mayor poder y destreza en aplicarlo, mayor seguridad interna y externa, una mejor capacidad para hacer efectiva la soberanía del Estado y para lograr el bienestar de la población.

Para el Estado español, la seguridad nacional se entiende como: “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. La Seguridad Nacional es un servicio público objeto de una Política de Estado que, bajo la dirección y liderazgo del presidente del Gobierno, implica a todas las administraciones públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto” (Departamento de Seguridad Nacional, 2014, p. 1).

Desde la perspectiva tradicional, el concepto de seguridad se mantenía vinculado a la protección de la integridad del Estado soberano en el marco del sistema de seguridad colectiva, previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Se encontraba centrado “en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas en un sistema internacional anárquico y violento” (Sánchez, 2014, p. 18).

Concuerda con la opinión de David Baldwin, cuando plantea que “para caracterizar un enfoque de seguridad es necesario hacerse cuatro preguntas:

1. ¿Para quién es la seguridad? Es decir, ¿cuál es el sujeto que debe ser asegurado?
2. ¿Qué valores hay que asegurar o proteger? ¿La independencia política y la integridad territorial del Estado o una amplia gama de valores, desde el bienestar económico hasta la salud de las personas?
3. ¿Qué amenazas a la seguridad se perciben?
4. ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad? Disuasión militar, cooperación internacional, desarrollo humano en el enfoque amplio de la seguridad humana, etc” (*Ibid.*, p. 19).

En la actualidad, el concepto de seguridad, en el campo de la gobernanza democrática, se entiende como la garantía del Estado de proteger a la nación contra todas las formas de amenaza que puedan afectarla individual o colectivamente. Subjetivamente se expresa en la sensación de confianza y tranquilidad de la población cuando existen las instituciones competentes y los medios necesarios para protegerla.

Las amenazas, actuales o potenciales, deben ser previstas, conocidas y evaluadas para poder prevenirlas o reducir sus efectos. La clave para la protección de la comunidad radica en la acción pública orientada a disminuir o, mejor todavía, suprimir las vulnerabilidades, entendidas como aquellas circunstancias objetivas y subjetivas que deben ser controladas para evitar que la sociedad se encuentre en riesgo. Esta es la etapa clave de una buena política de seguridad: la prevención. Una vez que la amenaza se presenta, la reacción del conjunto de las instituciones estatales y de la propia población se enmarca en el concepto de defensa y consiste en las medidas, actitudes y acciones llevadas a cabo para neutralizar, reducir o anular sus efectos y obtener o restablecer las condiciones que proporcionan la seguridad (tanto objetiva como subjetiva). Se dice por esto que seguridad es sensación, mientras defensa es acción.

Es evidente que la seguridad de la población es una de las razones, sino la principal, para justificar la existencia del Estado. De ahí deriva que la seguridad sea considerada un derecho fundamental del ser humano y lograrla, uno de los altos fines de la sociedad organizada. Todo Estado tiene el deber de proteger a su población de amenazas de orden interno y externo. Así se entiende ahora la seguridad, a diferencia de los tradicionales enfoques que se referían simplemente a mantener el sistema político, al margen de los derechos de las personas o aún en contra de estos.

En tiempos de la Guerra Fría, la Conferencia Episcopal Latinoamericana (Celam), Puebla, 1979, consideró que la Seguridad Nacional es necesaria en toda organización política siempre que sirva para imponer el respeto a un orden social justo y que constituya un medio para lograr el fin del bien común de la nación total. Se opuso, por lo mismo, a una Seguridad Nacional estatista, elitista y verticalista, impuesta desde la cúpula del poder que se haya convertido en una ideología en beneficio del grupo que la patrocina, que sea represiva, impida la participación, esté al margen del control jurídico, limite innecesariamente las libertades individuales, olvide el desarrollo social y que se erija en una especie de religión laica. La Seguridad Nacional debía reconocer que el

hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado, el cual debe estar al servicio de la persona y cuyo fin último y principal es el bien común.

Habiéndose argumentado suficientemente sobre que la seguridad no se refiere al Estado y sus aparatos sino al conjunto de la sociedad, corresponde reconocer el dilema que puede presentarse si el Estado, principal responsable de la seguridad de todos, falla en sus cometidos o, lo que es peor, se convierte en un verdadero factor de inseguridad. Para enfrentar circunstancias de esta naturaleza se reconoce el derecho a la resistencia y en el ámbito internacional se ha propuesto las teorías del derecho a intervenir y la obligación de proteger, cuyo incumplimiento podría dar lugar a la intervención de las Naciones Unidas a través del Consejo de Seguridad para evitar la comisión de crímenes horribles como el genocidio, la limpieza étnica y otros calificados como de lesa humanidad.

Se analizó anteriormente los diferentes tipos de Estado y de regímenes políticos, cabe insistir, sin embargo, en que los contenidos se refieren al Estado de Derecho y a regímenes democráticos; no a otros sistemas como los totalitarios que son, sin duda, ‘Estados con Derecho’, porque sin él no podrían existir jurídicamente, pero funcionan con otras lógicas y justificaciones. En las democracias el Derecho ha sido concebido como un medio para hacer valer la justicia. Su aplicación en el caso de la Seguridad, es indispensable y debería servir como un indicador en la evaluación de las políticas y planes de seguridad en sus distintas concepciones y niveles.

Finalmente, en el amplio espectro que abarca la seguridad, la Constitución ha introducido el concepto de ‘seguridad integral’, en el sentido de que protege a toda la sociedad: comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, instituciones públicas y privadas; abarca todas las acciones: prevención, protección, defensa, sanción, reposición de derechos y reparación; obliga a todos los actores: funciones del Estado, gobiernos en todos los niveles, instituciones públicas, organismos de seguridad y a la propia comunidad; y, finalmente, enfrenta a todas las amenazas: originadas por la naturaleza, la comunidad internacional, el propio Estado, la relación social o de individuos y grupos particulares.

2. Seguridad en la Guerra Fría

La Seguridad Nacional ha sido motivo de estudio desde que se pensó en el Estado y la política; pero, fue a la luz de la Guerra Fría que apareció como una doctrina impulsada por las potencias occidentales y repudiada por sectores marxistas y progresistas, que la consideraron el marco ideológico de la dominación imperial, y de las dictaduras militares pro norteamericanas. Desde otra óptica, fue también cuestionada por los grupos conservadores, defensores de la sociedad tradicional y de las tesis liberales del Estado. Se oponían al poder que este había adquirido y, en algunos casos, utilizado para propiciar cambios que afectaban a sus convicciones o intereses.

Los sectores progresistas criticaban a la doctrina de seguridad atribuyéndola a que, con el pretexto de combatir la lucha subversiva inspirada en la ideología marxista leninista, se oponía, descalificaba y perseguía cualquier intento de modernización o programa de justicia social y de ejercicio de la soberanía nacional; que justificaba el intervencionismo político-militar extranjero o que convertía a estudiantes, sindicalistas, curas y otros grupos sociales y políticos comprometidos con la justicia social, en el ‘enemigo’ de la nación.

La Iglesia católica aportó al debate. En la Tercera Conferencia General del Episcopado de América Latina, celebrada en Puebla-México, en 1979, aceptó “la necesidad de una Seguridad Nacional en toda organización política, para imponer el respeto a un orden social justo, que nazca del consenso de gobernantes y gobernados; que sea contraria al estatismo, elitismo y verticalismo; que permita el ejercicio posible de las libertades individuales, limitadas sólo por causas objetivas; que propicie el desarrollo integral y proporcionado de todos los sectores y que sea un medio para lograr el fin del bien común de la totalidad de la nación” (Tercera Conferencia General del Episcopado de América Latina, 1979). En el campo de las instituciones militares latinoamericanas no hubo una actitud uniforme frente al tema. Algunos países, entre ellos Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela, tuvieron una posición comprometida socialmente y progresista. Coincidían en que: “No hay seguridad sobre los escombros de la miseria, del hambre, del analfabetismo, de la carencia de techo seguro, de educación liberadora, de salud y bienestar social... la subversión es producto de la dependencia económica y el subdesarrollo social [...] y el terrorismo también lo practican los grandes intereses económicos capitalistas” (11.ª Conferencia de Ejércitos Americanos, 1977).

En el Ecuador se adoptó la metodología de planificación de la seguridad, pero no su contenido político-filosófico (al menos en parte). Fue muy útil el aporte del método en la distinción entre objetivos nacionales permanentes, de Estado y de gobierno; las fases política y estratégica de la planificación, la existencia de contradicciones y antagonismos, la necesidad de disponer de un poder nacional suficiente para proteger la

soberanía, integridad e independencia del Estado; pero el método fue aplicado con una comprensión distinta de la realidad nacional. Hubo, de alguna manera, la influencia de la propuesta de la Iglesia y el aporte de la Teoría de la Dependencia originada en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), lo que es evidente cuando se analiza, por ejemplo, la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno de las Fuerzas Armadas, promulgado a inicios de la década de 1970.

En contraste, detrás de la metodología común, en el Cono Sur las dictaduras adoptaron ideologías extremistas que se evidencian en el discurso de sus líderes. Los argumentos del general Videla para defender la represión en entrevista concedida a Ceferino Reato, se refieren a su defensa del ‘alma nacional’ y la ‘civilización cristiana y occidental’. Según él, su misión tuvo una motivación divina: “Dios sabe lo que hace, por qué lo hace y para qué lo hace. Yo acepto de voluntad de Dios. No sólo no me rebelo contra ella, sino que tampoco me creo con derecho a comprenderla. Creo que dios nunca me soltó la mano... no estoy arrepentido de nada, duermo muy tranquilo las noches” (Reato, 2012, p. 35).

Algunos autores, identificados con la subversión ecuatoriana, han tratado de generalizar este discurso como que fuese común a todas las Fuerzas Armadas latinoamericanas; pero esto no ha sido así. En cada país la forma de ser de la institución militar se encuentra vinculado a su desarrollo histórico, a los niveles de conflictividad, a la pertenencia social de los militares, a las amenazas externas, al nivel de cohesión social, a los sistemas de educación, entre otros aspectos.

La Ley de Seguridad Nacional ecuatoriana, de 1979, demuestra su error. Basta, para comprobarlo, leer el Art. 2: “El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas sociales y militares”.

La publicación “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional” de 1993, se refiere a la seguridad en los siguientes términos: “... el sentido humanista de la seguridad nacional es coherente con las enseñanzas que preconizan la necesidad de colocar al hombre en el centro de toda actividad social, política y económica; por lo tanto, es sentirse corresponsable por todo aquello que genera injusticia, porque ofende a su dignidad. Toda sociedad si no quiere ser destruida, debe establecer un orden social justo.” “...la imagen de la seguridad se engrandece cuando se percibe que uno de sus propósitos es garantizar la libertad de la persona humana... Las medidas de seguridad interna deben tener un sentido característico de prevención antes que de represión” (Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1979, p. 129).

Proclama también, la necesidad de “crear bases sólidas que aseguren la sucesión constitucional de los gobiernos. Así, corresponde a cada ciudadano capacitarse cívicamente

y tomar consciencia de su responsabilidad en el ejercicio democrático, pues su presencia permanente en la vida política es la que da contenido a la soberanía popular”.

Sobre la justicia social dice: “La estructura social del Ecuador se caracteriza por presentar profundos desniveles y desigualdades, que impiden la formación de una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político, social y cultural principalmente. Por lo tanto, es indispensable la participación de los grupos sociales menos favorecidos en la generación y distribución de la riqueza” (Ibid., p. 14).

Con estos antecedentes es evidente la falta de objetividad existente en el Plan de Seguridad Integral del año 2007, que contiene expresiones como estas: “La política de seguridad que ha regido en el Ecuador desde la época de las dictaduras militares (décadas de 1960 y 1970), se ha sustentado, en buena medida, en la macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, denominada Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)”. “Con este enfoque, se tildó de subversivas a la mayor parte de manifestaciones sociales reivindicativas, y se legitimó la instauración de gobiernos autoritarios a través de golpes de Estado contra gobiernos socialistas y/o populistas de izquierda. Se produjeron violaciones de los derechos humanos por las acciones represivas amparadas en la DSN”. “Se configuró, además, una forma de Estado en la que la institución militar constituía la última instancia de decisión, y se guardaba el derecho a intervenir en todo asunto que considerara estratégico para la seguridad. La DSN militarizó, así, el concepto de seguridad nacional en Latinoamérica” (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011, p. 12 y ss.).

3. Seguridad en la pos Guerra Fría

Desaparecida la amenaza comunista y la subversión inspirada en sus teorías político militares, las potencias vencedoras comenzaron a minar la institucionalidad militar de Latinoamérica. Nació el Diálogo Interamericano, se creó el Fondo Nacional para la Democracia y la Comisión Bipartidista Nacional sobre América Central, en cuyo informe de 1984 se decía: “desviar fondos del desarrollo económico, social, médico y educativo de la región a la represión militar exacerbaría la pobreza y fomentaría la inestabilidad interna en cada uno de los países [...] La creación de Estados cuartelarios muy probablemente perpetuaría a los ejércitos de la región en el papel de élites políticas permanentes” (EIR, 1993, p. 18).

Desde la óptica opuesta, el semanario Executive Intelligence Review, fundado por Lyndon H. Larouche Jr., denunció un complot oligárquico para aniquilar a las Fuerzas Armadas y a las naciones de Iberoamérica. Según opinión de la revista, el Proyecto Democracia consideraba a los militares como una amenaza peor que los comunistas (*Ibid.*, p. 18). El peligro para la aplicación del proyecto de dominación mundial en América Latina lo constituían ‘la cruz y la espada’: “La cultura hispana es, por definición, autócrata y dictatorial, debido a la influencia de la Iglesia y de las Fuerzas Armadas [...] para poder conquistar definitivamente a Iberoamérica, primero hay que quebrantar estas dos instituciones que conforman la columna vertebral del Estado nacional en la región”.

Los siguientes datos están consignados en el libro publicado por EIR, en 1993:

Informe Especial No. 158, Democracia en Latinoamérica y el Caribe: La promesa y el reto de marzo de 1987: “El desarrollo institucional requiere de la diversidad religiosa (contra la primacía católica) [...] se debe mantener muy reducida y contenida a la fuerza militar, no obstante, el terrorismo, el narcotráfico y las guerrillas que asuelan a la región” (*Ibid.*, p. 20).

En abril de 1986, el Diálogo Interamericano emitió un nuevo informe en el que recomendaba que se construya una red democrática con poder suficiente para oponerse a los comunistas y a los militares. “Para lograr este último objetivo, el DI declaró que es urgente reducir la participación militar en asuntos civiles”.

A comienzos de 1988 el Diálogo Interamericano consignó las conclusiones de un grupo de estudios militares en su informe “The Americas in 1998: A Time for Choices.” La mayor preocupación expresada allí fue el hecho de que la ciudadanía iberoamericana aún veía a los militares a una luz favorable, y la moral de los efectivos militares seguía alta. Esa combinación significaba —advertían— que aún era posible lo que más temían los banqueros: una alianza nacionalista cívico-militar” (*Ibid.*, p. 31).

El National Democratic Institute (NDI) defendía que “Los obstáculos que se interponen al cambio del papel militar `son antiguos, enormes y muchos [...] La ideología militar conocida en Latinoamérica como doctrina de seguridad nacional, es el centro del problema [...] cuando no existe enemigo externo, los militares enfocan sus miras a la subversión interna” (*Ibid.* p. 31). Una versión casi exacta a la de los grupos extremistas de izquierda y a la del gobierno de Alianza País.

Y frente a la amenaza del narcotráfico: “ha surgido nuevamente el espectro de la participación militar activa en la tarea de asegurar el desarrollo y la seguridad nacional, lo que, para ellos, al parecer es un peligro más grave que la toma narcoterrorista del poder ... La solución preferible, desde luego, sería tratar el tráfico de estupefacientes como un problema de policía; entrenar una gendarmería especial para controlarlo; y restringir las misiones militares a cuestiones de seguridad externa” (*Ibid.*, pp. 62-63).

Muchas de estas elaboraciones teóricas de los sectores conservadores de Norteamérica han sido asumidas, sin beneficio de inventario, por varios gobiernos en la Región; aunque no en todos. Pero, en la mayoría no ha existido una seria reflexión y debate en los propios estamentos militares para un diálogo franco con los sectores académicos y políticos.

Nuevas amenazas

En este, como en otros campos, los cambios dramáticos de fines del siglo xx dejaron como herencia un mundo incierto, lleno de interrogantes y de amenazas que poco antes eran difíciles de imaginar. El sistema internacional de posguerra Fría se ha tornado más difuso, volátil y menos predecible.

Al triunfalismo de Occidente, los esposos Toffler calificaron como una reacción de “éxtasis colectivo y júbilo insensato”, a la vez que anunciaban un futuro de guerras multiplicadas por guerras y un mundo menos estable. El tiempo les ha dado la razón. La inseguridad individual y colectiva del ser humano se ha incrementado en los albores del siglo xxi. Si entendemos por seguridad la posibilidad de vivir sin temor a la violencia en cualquiera de sus formas; la certeza de contar con medios suficientes para satisfacer las necesidades de una vida digna; y de estar protegidos frente a los riesgos de la naturaleza, entre los aspectos más importantes, el mundo es ahora más inseguro. El narcotráfico, la violencia criminal organizada, desastres naturales, cambio climático, terrorismo, hambre y pobreza, fragmentación política, explosiones nacionalistas, fundamentalismos étnico-religiosos, explosión-implosión demográfica, confrontaciones entre culturas y civilizaciones, son las complejas amenazas, muchas de ellas provenientes de actores que no son Estados y se presentan, por lo mismo, más difusas, menos previsibles y controlables, más difíciles de identificar y combatir.

El ex presidente de Colombia, Ernesto Samper, al referirse a la situación que vive la humanidad expresa: “Lo que esta historia —entre mágica y surrealista— prueba es que la globalización no solamente es un fenómeno de libre circulación de bienes, servicios y capitales legales. Por los espacios sin barreras arancelarias ni retenes de aduanas, por las superautopistas de la información, los cielos abiertos y los canales financieros amplios y

anchos de la nueva apertura económica global, también han comenzado a circular con facilidad drogas, armas, terroristas, mafiosos y esclavos sexuales, mercancía de contrabando, órganos humanos y epidemias. Se trata de ‘la otra globalización’ la del crimen organizado y el tráfico sórdido de sustancias prohibidas, armas letales, pandemias y dineros manchados... distintas ‘enfermedades globales’ que hoy recorren el nuevo espacio del mundo, como el tráfico de drogas, la corrupción, el terrorismo, el armamentismo, la xenofobia y el racismo. Sus agentes trasmisores son, en muchos casos, verdaderas empresas transnacionales del crimen, como los carteles colombianos, las mafias rusas, las yacusa japonesas o las triadas chinas que operan como un grupo de personas que adoptan una estructura corporativa cuyo principal objetivo es obtener dinero por medio de actividades ilegales y que, por lo general sobreviven a base del miedo y gracias a la corrupción” (Samper, 2004, p. 35).

Del mismo modo, la revolución de las tecnologías de la comunicación e informática que pone en manos de los gobiernos, medios antes impensables para proveer seguridad integral a sus pueblos, está siendo más y mejor aprovechada por los grupos criminales. No es casual que el crimen organizado disponga en la actualidad de tantos recursos financieros y tecnológicos que le permiten competir con ventaja con los Estados, inclusive en el ejercicio de competencias que se entiende les son privativos, como la provisión de servicios básicos y control del orden público.

El Real Instituto Elcano aporta con una caracterización interesante de los nuevos escenarios de seguridad:

- Lo novedoso de los riesgos (escaso conocimiento, complejidad, transnacionalidad, mutabilidad...).
- Continuidad entre lo externo y lo interno, lo local y lo global; lo público y lo privado.
- Incapacidad en la gestión de los medios y actores tradicionales.
- Multiplicación de las dimensiones de seguridad (tradicional y no tradicional) y de los niveles donde se decide (privado, público, subestatal, estatal, regional e internacional) (Guzmán, 2013, p. 48).

El mapa de poder en el mundo comienza también a agitarse. La paz americana está en entredicho, al igual que el mundo unipolar y unidimensional de fines del siglo xx. Se encuentran irresueltos y amenazantes antiguos problemas como el de la creación de un Estado palestino o el conflicto entre las dos Coreas, las ‘primaveras árabes’ transformadas en infiernos de violencia, el fundamentalismo islámico con pretensiones de expansión universal, Estados fallidos, catástrofes naturales sin parangón, corrupción endémica, manipulación cibernética, guerras comerciales. La previsión dantesca de los esposos Toffler hecha realidad.

Viendo su hegemonía unipolar en riesgo en los Estados Unidos de Norteamérica, la política populista asumida por el gobierno afecta gravemente a la estabilidad económica y, consecuentemente, genera conflictos de orden político que pueden volver a expresarse en enfrentamientos de media y baja intensidad, como aquellos de la Guerra Fría, considerando, con moderado optimismo, que estas formas de liderazgo que se

multiplican en el mundo no tentarán la posibilidad de un enfrentamiento global que ponga en riesgo la supervivencia de la especie humana.

Finalmente, el crecimiento exponencial de la población, el agotamiento de recursos estratégicos como el agua y las tierras fértiles, la urbanización descontrolada, la matriz energética fundamentada en un recurso no renovable como el petróleo, entre otras amenazas, han sido considerados factores de inseguridad que deberían provocar reflexiones serias al conjunto de la humanidad. Laurence Smith advierte: “Antes de la Revolución Agrícola había posiblemente un millón de habitantes en el mundo”; que hicieron falta 12 mil años para alcanzar los mil millones (1.800), 130 años para los dos mil millones (1930), treinta años para llegar a tres mil (1960); 15 años a los cuatro mil (1975), doce años a cinco mil (1987) trece a seis mil (1999) y 12 a siete mil millones de habitantes (2011)”(Smith, 2012, pp. 17-19).

Yuval Harari, por su parte, destaca el explosivo consumismo en una sociedad de desperdicio que convive con mil millones de personas con hambre. “En el año 1500, había unos 500 millones de homo sapiens en todo el mundo. En la actualidad hay 7 mil millones [...] En 1500 la humanidad consumía unos 13 billones de calorías diarias. En la actualidad consumimos 1.500 billones de calorías diarias... la población humana se ha multiplicado por 14, la producción por 240 y el consumo de energía por 115” (Harari, 2015, p. 101).

Por estas razones, es evidente que el mundo globalizado, fruto de la nueva sociedad de la información, no puede enfrentar a la inseguridad usando los mismos paradigmas, doctrinas, conceptos y estructuras de la sociedad industrial del siglo pasado. Debe reformularse la política y pasar de una seguridad reactiva y básicamente represora a otra preventiva con la cultura de paz, protección de los derechos humanos y la convivencia ciudadana, como sus elementos centrales.

Las Naciones Unidas al inicio del milenio aceptaron que todas las amenazas son transnacionales y que era necesario “un amplio debate” sobre cómo defender, no solamente la supervivencia de la especie, sino su convivencia en paz. “Una grave amenaza constituye la pobreza: hambre, enfermedad, falta de servicios y escasez de oportunidades para la realización plena de las potencialidades de todos los miembros de la raza humana... El mundo debe promover juntas las causas del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, porque de otro modo ninguna de ellas podrá triunfar. La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las cosas si no se respetan los derechos humanos”.

Reconocieron que “es necesario adoptar nuevas medidas para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y mitigar el cambio climático, estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero; fortalecimiento de mecanismos para la vigilancia y el control de las enfermedades infecciosas; un sistema mundial de alerta en caso de desastres naturales, y una cooperación más eficaz para regular las migraciones en beneficio de todos”.

Se reconoció que el mundo carece, en el tema de la seguridad, del consenso más elemental y cuando se actúa, esta actuación es muy a menudo objeto de controversia.

Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI destacaron: "...no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino el terrorismo, las armas de destrucción en masa, la delincuencia organizada y los disturbios civiles. También se incluyen la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, ya que también estas pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser mortales o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional.

"Los Estados deberían adoptar una estrategia general contra el terrorismo basada en cinco puntos fundamentales: convencer a la gente para que no recurra al terrorismo ni lo apoye; negar a los terroristas el acceso a fondos y materiales; convencer a los Estados para que no patrocinen el terrorismo; desarrollar la capacidad de los Estados para derrotar al terrorismo, y defender los derechos humanos".

Entre otras actividades prioritarias se señaló: una cooperación más eficaz para combatir la delincuencia organizada, prevenir el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, y eliminar el flagelo de las minas terrestres.

Para asegurar la paz y convivencia fue destacada la necesidad de promover la democracia, fortalecer el imperio del derecho, el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Naciones Unidas, 2000).

4. Nuevas teorías

Como ha sucedido en el área de la política internacional, los grandes debates teóricos se han originado en Estados Unidos y en Europa. En el primer caso, la controversia ha sido entre las escuelas: realista y neorrealista, enfrentada históricamente con la idealista y neo idealista. Los realistas mantienen como objetos referentes de la seguridad al Estado y como objetivo la defensa de la soberanía y el interés nacional; los idealistas colocan como objeto referente al sistema internacional y como objetivos la estabilidad e interdependencia; el constructivismo amplía los objetos referentes a la comunidad: el ser humano y el ambiente natural, y propone como objetivo la identidad. Otras corrientes proponen un realismo simbiótico que permita asimilar las nuevas circunstancias de la globalización y la multiplicidad de actores que cumplen roles importantes en el sistema internacional. Desde una óptica de la interdependencia, consideran la posibilidad de generar procesos sinérgicos en un mundo culturalmente pluralista, en que conviven múltiples civilizaciones.

Las teorías sobre seguridad nacional se encuentran íntimamente vinculadas con las de la Política en general y de las Relaciones internacionales en particular. Para una mejor comprensión de los enfoques teóricos que se analizarán inmediatamente, corresponde referir el estudio a los cambios inducidos por la posmodernidad, en el pensamiento político global, bajo la premisa de la necesidad de su revisión para adaptarla a esta nueva época, cuando los conceptos clásicos parecen insuficientes y las ideologías tradicionales son incapaces de aportar soluciones, que permitan enfrentar los requerimientos de la población mundial.

Con estos argumentos, en las últimas décadas del siglo anterior y primera del presente, han surgido corrientes de pensamiento que afirman que la modernidad, como proyecto universalista de civilización, fundamentada en un progreso tecnológico continuo, un sentido lineal de la historia, un futuro humano emancipado de limitaciones, ha fracasado o, al menos, ha entrado en crisis. François Lyotard asegura que: “el saber cambia de estatuto al mismo tiempo que las sociedades entran en la edad llamada postindustrial y las culturas en la edad llamada postmoderna. Este paso ha comenzado cuando menos desde fines de los años 50, que para Europa señalan el fin de su reconstrucción” (Lyotard, 1991, p. 6).

La visión lineal de la historia y las ideas de trayectoria continua y previsibilidad ha sido puesta en duda en el pensamiento posmoderno con argumentos aportados por el avance de la teoría cuántica y la microfísica. Afirma Sagasti: “Los avances de la física de partículas han socavado la idea de que interactuamos con la realidad; los descubrimientos de la cosmología cuántica desmienten el lugar central que una vez se le otorgó a la humanidad; los hallazgos sobre la naturaleza del tiempo han cuestionado la visión del progreso continuo; la inteligencia artificial reta a la singularidad de la razón humana; la tecnología de la

información permite la creación de nuevos niveles de realidad en el ciberespacio” (Sagasti, 2002, p. 48).

Dugin, tratadista ruso, propone una teoría alternativa al liberalismo, socialismo y fascismo “un intento de realizar la síntesis de la Premodernidad y la Postmodernidad, o sea de todo lo que no es la Modernidad, lo que era antes y lo que será después. Pero mientras que la Modernidad es global, cada cultura tiene su propia Premodernidad” (Dugin, s/f). Su teoría se presenta como una negación del liberalismo como fundamento de un orden mundial americano-céntrico, occidental, capitalista y proclama el retorno a las tradiciones locales y la necesidad de acciones revolucionarias, para la construcción de un futuro multipolar.

Considera que el enfoque moderno tendrá cada vez menos aplicación, luego de acontecimientos como la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, que ‘pusieron fin’ al patrón geoestratégico de confrontación Este-Oeste, vigente desde el fin de la Guerra Fría, abriendo nuevos campos y oportunidades de análisis para la geografía política.

La introducción del constructivismo fue parte del debate a fines del siglo anterior, entre racionalistas y reflectivistas. Los estudios más influyentes se realizaron, como antes, en Norteamérica y Europa. Los estudios críticos sobre la seguridad fueron aportes europeos, mientras que el constructivismo y posestructuralismo fueron norteamericanos. La seguridad humana derivó de los estudios críticos sobre la seguridad, comprometidas con la gente antes que con los Estados, en busca de un orden internacional de justicia y paz. Los estudios críticos se identifican con en la conocida Escuela de Frankfurt.⁴

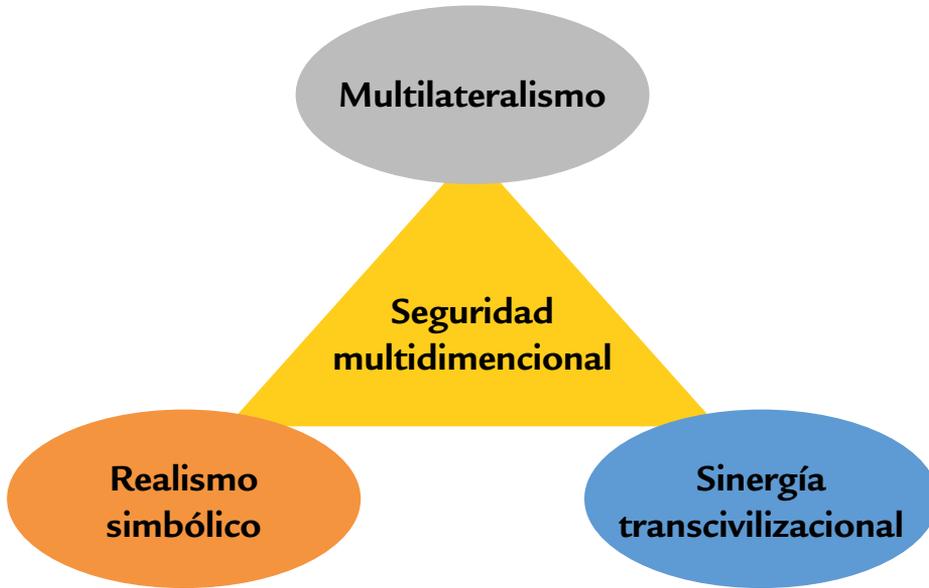
“El constructivismo convencional fue el menos radical pues analizó el sistema centrado en el Estado y en los sectores político militares, pero enfocados más en temas del idealismo antes que en los factores materiales (Buzan & Hansen, 2009, p. 191). El posestructuralismo tuvo un enfoque arduamente crítico de la concepción militar Estado céntrica de los estudios estratégicos, que no consideraba las condiciones históricas de las normas y sus implicaciones políticas; sin embargo, comparte con el realismo clásico posiciones en cuanto a la vinculación de la soberanía del Estado con la seguridad” (*Ibid.*, p. 218).

Buzan y Hansen presentan un cuadro con tres enfoques epistemológicos de los estudios sobre la seguridad: 1) objetivista, orientada a la ausencia o presencia de amenazas, define la seguridad en términos también materiales; 2) subjetivista, referida a la percepción de la amenaza, enfatiza el contexto social, la historia y la psicología del temor, el problema de las mispercepciones, y se enfoca a los objetos referentes; 3) discursiva, que considera que la seguridad no puede ser definida en términos objetivos de hablar-actuar; se enfoca en los procesos intersubjetivos a través de los cuales las amenazas se convierten en problemas de seguridad en la agenda política (*Ibid.*, pp. 33-34).

4 La denominación “teoría crítica” se alinea con el título del ensayo *Teoría tradicional y teoría crítica* de Max Horkheimer. El fundamento de esta teoría de la escuela de Fráncfort es la discusión crítico ideológica de las condiciones sociales e históricas en las que ocurre la construcción de teoría y la crítica de esas condiciones sociales.

Seguridad transcivilizacional

Gráfico 15
Seguridad transcivilizacional



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Nayef R.F. Al-Rodhan, luego de un análisis sobre el concepto de seguridad y las diferentes doctrinas desarrolladas en Europa, Estados Unidos de Norteamérica y Japón realiza una comparación y de las estructuras de seguridad dominantes; estudia luego las principales amenazas a la seguridad en el contexto de un mundo interconectado e interdependiente: Estados fallidos, crecimiento de la población, migración, crisis energética, crimen organizado, actores no estatales, terrorismo, conflictos asimétricos, privatización de la seguridad, epidemias, pandemias y degradación ambiental.

Propone luego una nueva forma de enfoque sobre la seguridad y las relaciones internacionales, fundamentado en tres conceptos: 1) el principio de suma múltiple (opuesto al de suma 0); 2) el realismo simbiótico, y 3) la sinergia transcivilizacional (Nayef, 2001, p. 113).

Luego plantea cinco dimensiones para la seguridad global “este marco presupone que si un Estado es seguro de amenazas externas y capaz de mantener la ley y orden al interior, los ciudadanos estarán protegidos de cualquier daño”. Reconoce que el enfoque Estado céntrico se ha demostrado insuficiente para promover la seguridad de las personas en un mundo globalizado, lo cual ha sido reconocido por varios países europeos y Canadá que han propuesto un enfoque alternativo, colocando como referente principal al ser humano, a los individuos.

1) El principio de suma múltiple

Un concepto moderno de seguridad debe, por lo tanto, incluir cinco dimensiones: humana, medioambiental, nacional, transnacional y transcultural. La seguridad humana actúa sobre la injusticia en la esfera global que incluye temas como: la brecha entre ricos y pobres, violencia, desempleo, exclusión, humillación, enfermedad y hambre. Encontrar adecuadas soluciones a estos problemas es indispensable para alcanzar un mundo más seguro. La seguridad global solamente se ampliará si el principio de justicia guía la política de seguridad de los Estados. Una normatividad común y guías éticas fundamentadas en la justicia limitarán al Estado en su accionar y mitigarán los efectos de la anarquía internacional, ocasionada por falta de gobernanza global. Los gobiernos necesitan promover la justicia social creando iguales oportunidades en educación, empleo, así como acceso a los recursos (*Ibid.*, p. 116-117).

En cuanto a la seguridad ambiental recalca la responsabilidad intergeneracional, la obligación moral de proteger el ambiente; reconoce que los países en desarrollo son los más vulnerables a los riesgos naturales y que la justicia en este campo debe partir de que los Estados grandes contaminadores, asuman sus responsabilidades y presten asistencia a esos países.

En el ámbito de la seguridad nacional, considera que solamente los gobiernos justos gozan de legitimidad y, consecuentemente, de estabilidad para que reine la ley y el orden y sea posible la seguridad interna y de sus habitantes. Es importante un sistema de controles cruzados para evitar el abuso del poder, así como un sistema judicial imparcial y efectivo y un sistema legal que asegure la protección de los derechos humanos y libertades civiles. Un sistema tributario equitativo es indispensable para un sistema justo.

En el área de la seguridad transnacional pone énfasis en fortalecer los organismos de seguridad internacional, una mayor cooperación internacional en la aplicación de la ley, compartir inteligencia para la lucha antiterrorista. “Promover la justicia tanto económica como social y apoyando a los Estados a instituir buenos sistemas de gobernanza, son algunas de las medidas que pueden asegurar la seguridad internacional en el largo plazo” (*Ibid.*, p. 119).

Finalmente, la seguridad transnacional implica evitar los choques interculturales, sancionar toda forma de discriminación sobre la base de nacionalidad, religión o raza en todo el mundo.

2) El realismo simbiótico

Este principio defiende que la sinergia debe ser la guía en la búsqueda de mejores formas de gestionar sociedades plurales y las relaciones entre civilizaciones. En la actualidad una fuerte interdependencia reconoce los muchos campos de interés común entre los individuos y los Estados. La noción de simbiosis parte de que los Estados, como actores racionales, a menudo actúan de forma de lograr beneficios mutuos trabajando cooperativamente con otros Estados. En tal virtud, una hegemonía basada en consensos puede superar la falta de una gobernanza global y mitigar los efectos negativos de la anarquía global (*Ibid.*, p. 123).

3) *La sinergia transcivilizacional*

Históricamente ha existido una relación mutuamente satisfactoria por los aportes entre ellas que ha facilitado alcanzar los altos niveles de desarrollo actuales. Para que se produzca la sinergia es importante una conciencia nueva global sobre el valor de la coexistencia que es diferente a la homogenización. En consecuencia, la sinergia transcivilizacional requiere de empoderar la diversidad a través de una justa competición por el mejoramiento de la humanidad. Interacciones transnacionales entre diferentes culturas y civilizaciones eventualmente harán posible una sinergia transcivilizacional (*Ibid.*, p. 126).

En el margen de este enfoque sintetizado al extremo por la naturaleza de este Capítulo, el autor propone también un nuevo modelo de seguridad nacional para el siglo actual. Considera que este debería reflejar los seis aspectos para una estrategia exitosa de seguridad nacional que constan en el ‘Proyecto de Seguridad Nacional’ desarrollado en Princeton: 1) Multidimensionalidad; 2) Empleo inteligente del poder (combinación óptima de poder duro y poder suave); 3) Compartir intereses de seguridad y realizar las acciones correspondientes; 4) Los Estados deben adherirse a valores universales en su política exterior; 5) apoyo internacional a la seguridad interna de Estados que traten de restablecer la estabilidad, y 6) adecuar los sistemas de seguridad a la sociedad del conocimiento, considerando que cualquier estrategia diseñada por un Estado se encontrará bajo constante escrutinio público (*Ibid.*, pp. 130-131).

Tecnoseguridad

Timothy W. Luke, refiriéndose al fin de la Guerra Fría destaca que entre los años 1989 y 1991 se han producido grandes cambios que han desbaratado los campos de referencia y las zonas de diferencia en los que se encontraban anclados los estudios sobre seguridad, en el marco de la estrategia de la contención. “Después de las revoluciones pacíficas o violentas de Europa Oriental, así como de la Perestroika, los campos congelados de combate de la Guerra Fría comienzan a derretirse, dando paso a una confusa situación” (Luke, 1991, 546).

La Unión Soviética dejó de constituir una amenaza ideológica, política o cultural “comunista” para Occidente, ocasionando un remezón para la política de seguridad norteamericana diseñada, tanto en el discurso como en la práctica, para combatirla en todo el planeta. Ciertos intelectuales calificaron esta situación como “El fin de la Historia” aunque, en la realidad, parece que solamente se trataba del fin de la historia de la Guerra Fría (*Ibid.*, p. 549).

¿Qué pasa entonces —se pregunta— con las disciplinas que estudian la seguridad nacional, sin estos principios y códigos que le sirvieron de guía? Y se responde asegurando que la política de la contención se ha mantenido, sino que ahora frente a otras amenazas, distintas del simple comunismo. Ahora, la tradicional política del balance de poderes, permite nuevas alianzas para enfrentar nuevas formas de conflicto, legitimando así las demandas de seguridad nacional.

En el siglo pasado, la seguridad de un lugar se obtenía protegiéndolo de intrusiones de Estados competidores, a menudo vecinos, que pretendían penetrar o anexarse territorios; la presencia de los Estados soberanos en un entorno anárquico, privilegiaba la lectura geopolítica de las políticas globales y justificaba el derecho a defender las fronteras, controlar el espacio aéreo y marítimo, así como a disciplinar los espacios y prácticas sociales en el territorio, desde la mirada coercitiva y normalizadora del poder estatal.

Moverse de lugar a flujo y de espacios a corrientes introduce elementos antijerárquicos, desorganizadores de la noción de soberanía tradicional, espacial, nacional e industrial. Un multiverso de tecnorregiones ha sido generado por la globalización. La apertura a un ilimitado acceso a los flujos frente al control de los lugares se ha convertido en un atributo, seguramente tan importante como la soberanía, en las sociedades informacionales.

Estas transformaciones han modificado también el alcance de la seguridad que ahora se orienta a la integridad de los códigos, la apertura de los accesos, la ampliación del servicio, el alcance de las vinculaciones y el incremento de la facturación. En estas condiciones, el Estado-nación, que mantiene preocupaciones geopolíticas en la gestión de sus territorios, población y mercados, a menudo pierde legitimidad. Por tanto, es necesario pasar de categorías exclusivamente vinculadas a la Geopolítica y adoptar nociones alternativas vinculadas a la cronopolítica y al control del ritmo.

Seguridad neoclásica

Daniel Deudey, desde una visión distinta, plantea que las instituciones de seguridad humana son mediaciones prácticas entre una permanente necesidad de seguridad de los seres humanos y oportunidades y restricciones del entorno material. Asume que los objetivos de seguridad orientan prácticas y estructuras porque los requerimientos de seguridad frente a la violencia física son prioritarios para los seres humanos. Las prácticas y estructuras sociales buscan soluciones racionales e instrumentales a problemas fundamentales y recurrentes.

La ciencia y las tecnologías han modificado de manera profunda el contexto material, creando nuevos entornos de seguridad, eliminando unos problemas, agravando otros o generando nuevos. Cuando así ocurre, las instituciones que proveen seguridad deben ser reconstruidas, si se espera que sigan atendiendo este requerimiento de la sociedad.

Por esta razón, son necesarios ajustes funcionales a los cambios o rupturas disfuncionales. Como las limitaciones al ejercicio violento del poder se han erosionado por el avance de la ciencia y tecnología, un nuevo orden de seguridad viable se caracterizará por el incremento de restricciones sociales al empleo de la fuerza (Deudey, 1998, p. 102).

Escuelas críticas

Una corriente filosófica que ha proyectado una gran influencia en la proliferación de las denominadas escuelas críticas, es la Escuela de Frankfurt, una escuela de pensamiento e investigación social surgida a partir del Instituto de Investigaciones Sociales de la

Universidad de Frankfurt del Meno, en Alemania. Sus principales figuras fueron: Theodor Adorno, Walter Benjamín, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, Jürgen Habermas, Hermann Schweppenhäuser, Erich Fromm, Albrecht Wellmer y Axel Honneth entre otros.

La teoría crítica se aplica en el estudio de la comunicación del amplio contexto social, de forma que analiza las características de las sociedades actuales y cuestiona las desigualdades económicas y educativas; aspira a una comprensión, de la situación histórico-cultural, de la sociedad y a convertirse en fuerza transformadora en medio de las luchas y las contradicciones sociales.

A diferencia de las escuelas clásicas que no problematizan la realidad, por el contrario, tratan de explicar o encontrar soluciones a los problemas detectados, las escuelas críticas cuestionan el *statu quo*, investigan los orígenes de la realidad, cuáles las dinámicas que la caracterizaron y de qué forma se la puede cambiar en sentido positivo. “Pese a sus diferencias, se trata de abordajes que disputan la ontológica convencional de la seguridad en términos de su “qué” y sus “quiénes” y buscan transformar el *statu quo* en lo que respecta a las políticas nacionales e internacionales” (Tickner, 2020, p. 5).

Asumiendo el riesgo de una extrema simplificación, se puede señalar cuatro premisas básicas que sustentan el pensamiento crítico: 1) el textualismo: todo conocimiento inserto en un discurso no puede escapar a la condición de su propia textualidad; 2) constructivismo/ deconstructivismo: todos los fenómenos sociales son fruto de la acción humana y, por tanto, de naturaleza artificial y modificables; 3) poder/conocimiento: las fuerzas institucionales que regulan la generación y difusión del conocimiento son las que lo legitiman y no su verdadero contenido; y, 4) particularismo: la crítica debe enfrentar a las visiones universales o totalizadoras de los discursos hegemónicos, mediante conceptos que particularicen cada situación.

a) Escuela de Copenhague

De esa manera la securitización puede ser conceptuada como la versión extrema de la politización. En teoría, cualquier asunto público puede convertirse de un asunto que no es competencia del Estado en un tema que requiere participación gubernamental, por considerarlo como una amenaza existencial que demanda, por esta razón, medidas de emergencia y justifica acciones que pueden ir más allá de los límites de la política (*Ibid.*, p. 214).

Se considera a la Escuela de Copenhague como una posición intermedia entre el Estado centrismo tradicional y los estudios críticos de seguridad que demandan nuevos enfoques, más allá del espacio del Estado moderno. Un aporte central de esta Escuela es el estudio de la securitización término que significa la capacidad de determinados actores para definir qué se debe entender por ‘amenaza existencial y cuáles son los procedimientos para incluirlos en la planificación y ejecución de los planes de seguridad.

El enfoque a la securitización parte de estudiar el discurso y las organizaciones políticas. ¿Cuándo un argumento con esta retórica y estructura semiótica, alcanza a ejercer suficiente efecto en la audiencia para tolerar violaciones de las reglas que, de otra

manera habrían sido obedecidas? La respuesta es: Si, bajo el argumento de prioridad y urgencia de una amenaza existencial, el actor de la securitización se ha dado modos para romper libremente los procedimientos y las reglas a las que estaba obligado, se materializará un caso de securitización (*Ibid.*, p. 213).

Gráfico 16
Securitización



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Esta escuela coloca sobre el tapete del debate todos los conceptos de seguridad que predominaron en el período de la Guerra Fría, cuando la planificación se centraba en las amenazas al Estado y, en muchos casos, al gobierno y sistema político vigente. Según Buzan: “tradicionalmente, aunque no necesariamente, el Estado, incorporados gobierno, territorio y sociedad. La especial naturaleza de las amenazas justifica respuestas extraordinarias para enfrentarlas” (Buzan, 1998, p. 24).

La seguridad está asumida como una cualidad de los individuos que están libres de amenazas o de agresiones a su subjetividad. Desde esta perspectiva la seguridad se puede definir como nombre y como adjetivo; en el primer caso, se refiere a la institucionalidad; en el segundo, al sujeto o la comunidad libres y exentos de todo peligro, daño, riesgo. El término se refiere a una serie de condiciones para la realización personal.

En el uso de la seguridad hay una referencia al instrumento del poder político responsable de hacer efectiva una determinada decisión del poder gubernamental. Allí la escuela de Copenhague advierte el peligro de que individuos o grupos sociales puedan, como ha sucedido con mucha frecuencia, manipular en su beneficio la calificación de un asunto como que fuese de seguridad nacional, afectando la necesaria deliberación política y manipulando la opinión pública para apoyar decisiones que podrían afectar a los verdaderos intereses de la población. De esta reflexión se deriva la necesidad de transparentar los procesos de securitización y desecuritización.

Es por las razones antes expuestas importante determinar los ‘objetos referentes de la seguridad’, considerando qué bienes se deben proteger frente a qué amenazas existenciales. Así se evita el riesgo de que sectores con poder impongan un tema específico, transformando un asunto público, cuya atención no corresponde al Estado, en una amenaza existencial que justifique medidas extraordinarias por parte del gobierno. Por esto plantea evaluar el proceso de securitización y desecuritización, depurando a la

seguridad de usos que disfrazan los problemas para utilizar las fuerzas del Estado, incluidas las militares en beneficio de intereses de los sectores más poderosos.

Del análisis anterior se llega a la necesidad de diferenciar entre 1) objetos referentes: lo que hay que proteger de amenazas a su supervivencia; 2) actores que securitizan los asuntos al determinarlos como objetos referentes, y 3) actores funcionales con capacidad de influencia en el tema de seguridad (*Ibid.*, p. 25).

El establecimiento de lo que ha de considerarse como el bien a proteger, frente a la amenaza existencial es lo que denominan como ‘securitización’, que permite a determinados sectores con poder enmarcar un tema específico en el campo de la política o, en algunos casos, sobre la política, transformando un asunto público no político (cuya atención no corresponde al Estado y no es objeto del debate y decisión pública) en una amenaza existencial que requiere de medidas de emergencia de parte del gobierno. “De manera que la exacta definición y criterio de securitización está determinado por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con capacidad suficiente de causar efectos políticos. El camino para estudiar la securitización parte del estudio del discurso y las organizaciones políticas” (*Ibid.*).

Para el análisis del tema, en el marco de las relaciones internacionales, esta escuela plantea cinco niveles: 1) sistemas internacionales globales (no enmarcados en ningún otro sistema); 2) subsistemas internacionales que corresponden a unidades o grupos con características particulares; 3) unidades conformadas por varios grupos, organizaciones y comunidades cohesionadas y diferenciadas (Estados, naciones, corporaciones transnacionales); 4) subunidades que pueden influir en las decisiones y comportamientos de las unidades (lobistas); e, 5) individuos que por su naturaleza son fuentes que permiten explicar los resultados que sustentan las teorías.

El enfoque del análisis de esta escuela es tanto sectorial cuanto territorial. “El enfoque sectorial permite adoptar una agenda de seguridad más diversificada, en los campos de la economía, la sociedad y el medio ambiente que actúan junto a los campos político y militar; pensar en seguridad en términos sectoriales permite superar la poca reflexión con que fueron incorporados, en las décadas finales de la Guerra Fría, nuevos temas a la agenda político-militar” (*Ibid.*, p. 7).

El análisis en este campo busca diferenciar tipos de interacción militar, política, económica social y ambiental, y que los criterios de supervivencia y amenaza puedan ser diferenciados.

En cambio, el enfoque espacial parte de la percepción de que el mundo de la post-Guerra Fría tendría una participación regional más intensa y menos global que la del período anterior. Las regiones, como conglomerados geográficos se conciben como un tipo especial de subsistemas internacionales fuertes que merecen un análisis particular. Surge entonces la teoría clásica de los complejos de seguridad inicialmente delineada por Barry Buzan en ‘Gente, Espacio y Temor’ en 1983.

Los subsistemas regionales se conciben como espacios de análisis para los temas de seguridad y proporcionan un marco analítico para estudiarlos. “Este marco fue designado para resaltar la relativa autonomía de las relaciones de seguridad regional y posicionar esas relaciones en el contexto de los niveles de unidad y sistema” (*Ibid.*, p. 11).

Los tres componentes claves en un complejo de seguridad son: 1) la situación de las unidades y la diferenciación entre ellas; 2) las relaciones de cooperación o conflicto entre los participantes; y 3) las relaciones de poder entre las principales unidades. “Mayores desplazamientos en cualquiera de estos componentes podrían normalmente requerir una redefinición del complejo” (*Ibid.*, p. 13). El enfoque estructural permite un análisis estático de la estructura y otro dinámico del cambio estructural.

Las regiones presentan varias características: 1) se encuentran conformadas por dos o más Estados agrupados geográficamente (Comunidad Andina); 2) tienen un alto grado de interdependencia; y 3) las relaciones de interdependencia en el campo de la seguridad tienden a ser estables y perdurables.

Una región actúa como un complejo de seguridad cuando los Estados comparten amenazas que no pueden ser enfrentadas individualmente; como regímenes de seguridad, cuando existe la percepción de la amenaza de un Estado a otro, pero buscan reducir el riesgo de un conflicto armado; una comunidad de seguridad pluralística, cuando no existen contradicciones entre los intereses y objetivos de varios países y no se ven unos a otros como una amenazas; y, en condiciones asimétricas (*overlay*) cuando la presencia directa o indirecta de una o varias potencias externas a la región, impide la construcción de un proyecto de seguridad cooperativa e impone al interés de todos su interés nacional y su agenda de seguridad.

En la necesidad de superar la visión político-militar, es importante diferenciar entre una aproximación objetiva (hay una amenaza real) y otra subjetiva (hay una percepción de amenaza), de manera de poder arribar a un concepto internacional de seguridad para una agenda multisectorial. Así: “la securitización, como la politización, tienen que ser entendidas como procesos intersubjetivos. Aún si se desea tomar un enfoque más objetivista, no queda claro cómo hacerlo, excepto en casos en los cuales la amenaza es ambigua e inmediata” (*Ibid.*, p. 30). Un elemento crucial en este campo es el de las asimetrías existentes entre el poder de los actores y el hecho real de que la seguridad se encuentra influenciada desde actores en posiciones de poder.

Del análisis anterior se llega a la necesidad de diferenciar entre 1) objetos referentes, lo que hay que proteger de amenazas a su supervivencia; 2) actores que securitizan los asuntos al determinarlos como objetos referentes, y 3) actores funcionales con capacidad de influencia en el tema de seguridad.

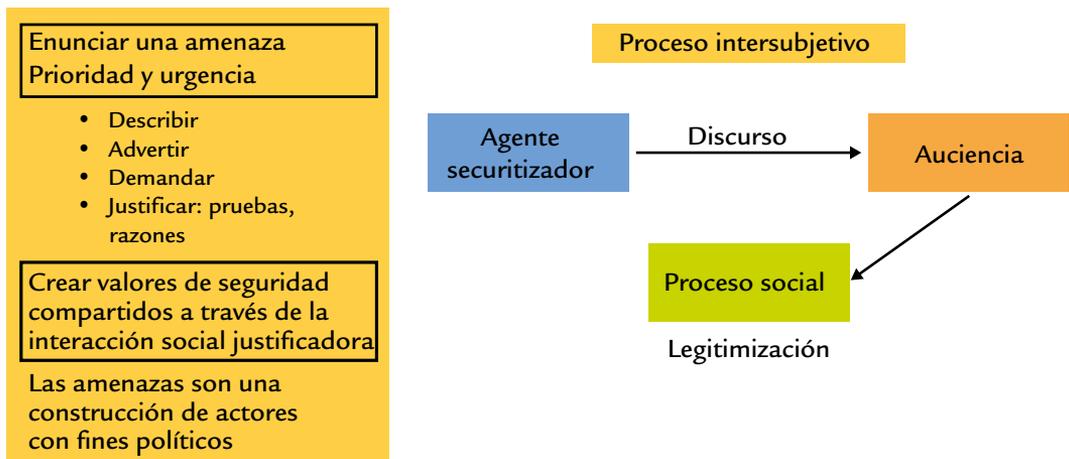
Como consecuencia de los procesos de securitización, existen en la actualidad varias agendas entre las que destacan: 1) la ambiental, derivada de la preocupación por el calentamiento global, el crecimiento poblacional, la pobreza, el hambre, el consumismo, las epidemias, la migración, el agotamiento de recursos estratégicos como el agua y las

tierras fértiles, y los riesgos naturales y antropomorfos; 2) la económica de seguridad con referentes como individuos, grupos y clases sociales, comercio mundial, mercados libres, regiones y Estados en situaciones críticas de recesión; 3) la política que considera las amenazas (tanto militares como no militares) a la soberanía de los Estados, al sistema internacional y al derecho internacional, y 4) la agenda social con temas relacionados a problemas entre grupos sociales y clases sociales que puedan constituirse en amenazas a la estructura misma de un país. Por supuesto, todas estas agendas se encuentran interrelacionadas y consideran tipos específicos de interacción entre los diversos sectores responsables de la seguridad. Del mismo modo, es posible combinar niveles, y tener como resultado causas locales con efectos globales o causas globales con efectos locales.

Frente al dilema normativo que subyace a la idea de securitización, surge la necesidad de un debate sobre la necesidad, en un sistema democrático, sobre la desecuritización, de modo que “los asuntos “securitizados” se consideren como asuntos “politizados”, es decir, que estén sometidos a la rendición de cuentas y a los mismos procesos decisionales convencionales en cualquier política pública (Verdes-Montenegro, 2015, p. 116).

Finalmente, cabe una reflexión en el dilema securitizar o desecuritizar. Parece evidente la necesidad de que la seguridad sea entendida “... de forma más comprehensiva, habiendo otros temas relevantes para la disciplina como garantizar los bienes públicos globales (como el medioambiente) y erradicar los “males públicos globales” como la pobreza, las pandemias o el crimen organizado (Strange, 2003)” (Verdes-Montenegro, 2014, p. 4).

Gráfico 17
Securitización



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Verdez-Montenegro se refiere a la propuesta de Strange de diferenciar el poder relacional, “entendido como la capacidad de un actor para jugar conforme a las reglas y defender sus intereses en un juego predeterminado”, y el “poder estructural”, en manos de quienes ostentan “la capacidad para establecer y reescribir las reglas que dan forma a la estructura según la propia conveniencia”; esto para señalar que el enfoque estructural se centra en la segunda forma de poder “cuya importancia es cada día mayor” (*Ibid.*).

Para el estudio de la seguridad, en el marco de las relaciones internacionales, esta escuela plantea considerar cinco niveles: 1) sistemas internacionales globales (no enmarcados en ningún otro sistema); 2) subsistemas internacionales que corresponden a unidades o grupos con características particulares; 3) unidades conformadas por varios grupos, organizaciones y comunidades cohesionadas y diferenciadas (Estados, naciones, corporaciones transnacionales); 4) subunidades que pueden influir en las decisiones y comportamientos de las unidades (lobistas), y 5) individuos que por su naturaleza son fuentes que permiten explicar los resultados que sustentan las teorías (Buzan *et al.*, 1998, p. 6).

El enfoque del análisis de esta escuela es tanto sectorial cuanto territorial. En el primer caso, incluye los campos de la política, la economía, la sociedad, el medio ambiente, etc., para establecer de manera diferenciada la interacción entre estos sectores, frente a las amenazas y los requerimientos de protección.

En cuanto al enfoque espacial, acogiendo una realidad del desenvolvimiento de las relaciones internacionales, se destaca la participación regional, porque es evidente la superación de la visión global y bipolar de la Guerra Fría. Las regiones son conglomerados geográficos que constituyen un subsistema del sistema internacional que merecen un análisis particular. Surge entonces el concepto de los complejos de seguridad. Las regiones se encuentran conformadas por dos o más Estados integrados geográficamente que tienen un alto grado de interdependencia y sus relaciones en el campo de la seguridad, tienden a ser estables y perdurables.

Los tres elementos claves en un complejo de seguridad son: 1) la situación de las unidades y la diferenciación entre ellas; 2) las relaciones de cooperación o conflicto entre los participantes; y, 3) las relaciones de poder entre las principales unidades. “Mayores desplazamientos en cualquiera de estos componentes podrían normalmente requerir una redefinición del complejo” (*Ibid.*, p. 13).

Una región actúa como un complejo de seguridad cuando los Estados comparten amenazas que no pueden ser enfrentadas individualmente; como regímenes de seguridad, cuando existe la percepción de la amenaza de un Estado a otro, pero buscan reducir el riesgo de un conflicto armado; como una comunidad de seguridad pluralística, cuando no existen contradicciones entre los intereses y objetivos de varios países y no se ven unos a otros como una amenazas; y, en condiciones asimétricas (*overlay*), cuando la presencia directa o indirecta de una o varias potencias externas a la región, impide la construcción de un proyecto de seguridad cooperativa e impone al interés de todos su interés nacional y su agenda de seguridad (Orozco, 2006, p. 151).

b) Escuela de París

Esta escuela critica a la escuela de Copenhague porque su conceptualización de securitización omite las rutinas burocráticas y la participación de agentes profesionales de la seguridad en prácticas que son continuas y no excepcionales (Buzan & Hansen, 2009, p. 237). Esta omisión se corrige en la Escuela de París, con un enfoque sociológico fundamentado en las teorías de Michael Foucault y Pierre Bourdieu.

Del primer filósofo asumen la disciplina entendida como una forma de dominación, como una forma de castigo silencioso, aplicada a un cuerpo dócil, que puede ser utilizado, transformado, sometido e, incluso, perfeccionado, a través de las normas y reglas que establecen las instituciones. La disciplina coercitiva busca como fin último la obediencia y la utilidad, el control que soporta toda la operación securitizadora de las agencias de seguridad.

El concepto de disciplina es complementado con el de vigilancia, que apunta más a lo que el individuo es, que a lo que hace y que incluye un elemento de prevención para corregir a los individuos antes de que se conviertan en infractores. Esa vigilancia debe ser continua, personalizada e incluir un sistema de castigos y recompensas, de correctivos y transformaciones en sintonía con las normas y reglas preestablecidas. La tarea de disciplinar y de vigilar se lleva a cabo en instituciones establecidas socialmente para ese fin. Son los agentes que controlan, castigan y reprimen para lo cual requieren de técnicas precisas de identificación para dar con quienes se consideran ‘anormales’.

Como otras escuelas críticas de la seguridad, la de París abandona la visión tradicional centrada en el Estado y la acción político-militar, para enfocarse en la competencia entre grupos de profesionales por categorizar las amenazas, prioridades y formas de enfrentarlas. El proceso de securitización, considera tres elementos: la configuración del contexto en el que se presenta la amenaza, la naturaleza de la misma y lo verdaderamente distintivo- las luchas de poder que se registran entre los profesionales y agencias de seguridad. “La idea de seguridad se configuraría de esta forma como una técnica de gobierno en cuya definición estarían implicados los profesionales de seguridad que, en contra de concepciones excepcionalistas, definirían la seguridad a través de la normalidad de sus prácticas rutinarias y la imposición de sus propias definiciones de peligro y amenazas, así como de las tecnologías para ordenar y administrar ambos, explotando para ello el nexo poder-conocimiento” (Estévez, 2010, p. 3).

Las agencias socavarían la distinción entre seguridad interna y externa y entre las misiones policiales y militares, mediante la utilización de las nociones de riesgo e incertidumbre, en reemplazo de las amenazas claramente identificables. Del estudio de las redes de terrorismo, crimen organizado junto al fenómeno de la migración deducen que estos temas son conectados en las estrategias operacionales, la colaboración internacional y “prácticas cotidianas de cuerpos militares, policiales o de la floreciente industria privada de seguridad” (*Ibid.*, p. 4). Prácticas que generan una sinergia entre los actores del ámbito público y el ámbito privado.

La escuela de París estudia las prácticas de las autoridades y de las agencias encargadas de llevar a cabo las tareas de seguridad en ámbitos nacionales y regionales, concentradas en la actividad criminal. En estos procesos, las agencias buscan o crean nuevos enemigos en el ámbito interno que justifiquen su existencia. Gracias a las nuevas tecnologías, se amplían los espacios de vigilancia de Estados y personas consideradas como una amenaza a la seguridad nacional y al orden público.

La multiplicidad de los objetos de referencia y amenazas incluidos en el campo de la seguridad, desplaza la importancia de las fuerzas militares, en favor de otras instituciones que parecen tener la capacidad de contener y hacer frente a esas amenazas. Estos actores enfrentan las amenazas con el uso de tecnologías que les permiten la recolección masiva de datos, la creación de redes transnacionales de trabajo y estrategias de amplio alcance que incluyen la vigilancia masiva, como una respuesta válida para prevenir los ataques terroristas, el empleo de armas de destrucción masiva, el terrorismo cibernético, entre otros.

“De esta forma, alejándose del proceso discursivo unívoco que plantea la teoría del ‘speech act’ (discurso-acción) securitario de la Escuela de Copenhague, desde la escuela de París se va a tratar de comprender la seguridad dentro de una perspectiva relacional, toda vez que en los procesos de securitización interactúan y compiten múltiples actores en un campo social delimitado. “Y relacional también en la medida en que los discursos de estos actores deben comprenderse en relación a un contexto específico, teniendo en cuenta la audiencia y las dinámicas de poder en las que están insertos los procesos de securitización, que emergen de la autoridad de los emisores de los discursos, las luchas por lograr esta autoridad y su capacidad de establecer estrategias discursivas adecuadas” (*Ibid.*, p. 5).

Esta escuela toma tres conceptos fundamentales de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu: campo social, capital simbólico y *habitus*. “El campo es una red de relaciones objetivas (de dominación o subordinación, de complementariedad o antagonismo, etc.) entre posiciones” Las posiciones sociales se definen por las relaciones autoridad/subordinación, rico/pobre, hombre/mujer, famoso/desconocido, etc.” (Bourdieu, 1995, p. 384). La lucha es por un capital simbólico, que otorga legitimidad, prestigio y autoridad (en campos laboral, científico, deportivo, de seguridad etc.); Los agentes actúan mediante alianzas o rupturas y ocupan posiciones conforme a la estructura social en que se desempeñan. En cada campo se encuentran presentes y actúan instituciones y reglas de juego que regulan la competencia.

Habitus es la forma como los agentes participan desde los espacios objetivos y subjetivos; mediando entre la estructura objetiva del campo de la estructura social y lo subjetivo del agente. Es un modo de acción y pensamiento originado en la posición que ocupa un agente dentro de un campo que se modifica con cada situación que se vive. Este comportamiento otorga márgenes de maniobra al sujeto que aprende las reglas de juego y las internaliza en su subjetividad. Aprende socialmente cuáles son las acciones que pueden ser esperadas o permitidas dentro de este campo. Los agentes no son

pasivos, pueden cuestionar la estructura, modificarla o transformarla. La trayectoria social es la manera singular como los agentes recorren el espacio social. Estos conceptos los aplica la Escuela de París respecto al campo securitario y el habitus desarrollado por los profesionales de seguridad.

En cuanto al el concepto de gubernamentalidad, en el sentido de “una forma de gobierno basada en los dispositivos de seguridad, superando pero no eliminando las formas de poder basadas en la legislación y la disciplina, que es desarrollada a través de diferentes aparatos de gobierno y saberes y cuyo objetivo principal es la población en su conjunto”, lo toma de Folcaut para pasar de comprender al Estado como soberanía a: “...un conjunto de múltiples y polimórficas ‘tácticas y estrategias’ dirigidas a la gestión y securitización de la población” (Bigo, 2006, pp. 84-100).

Sobre la base de esta teoría, la escuela de París tiene un enfoque relacional, toda vez que en el tema de la seguridad interactúan y compiten múltiples actores en un campo social delimitado, con discursos relacionados a un contexto específico, considerando la audiencia y las relaciones de poder que inciden en los procesos de securitización. La competencia, en este caso se centra en lograr la autoridad y capacidad de establecer estrategias discursivas adecuadas a los intereses de los agentes. Así, las amenazas se definen y se securitizan con una vigilancia extrema que afecta directamente la vida cotidiana de los ciudadanos, especialmente de aquellos que están bajo sospecha. Con la tecnología disponible, esa vigilancia se da a gran escala, es decir, no sólo es masiva, sino que también se supervisa y se controla todo tipo de movimientos, de comunicaciones y de datos.

c) Escuela de Aberystwyth

Esta escuela se inscribe en el pensamiento posestructuralista, orientado a la identidad, que argumenta la construcción de ‘el otro’, como amenaza, tradicionalmente orientada hacia el otro externo, generalmente otros Estados o alianzas, sino también contra ‘el otro’ interno, identificado con criterios, étnicos, raciales, de clases sociales, género o localidades (Buzan & Hansen, 2009, p. 143).

Deriva sus análisis de la escuela de Frankfurt y llega a la conclusión de que el eje de la seguridad debe ser la emancipación del individuo, toda vez que ni el poder ni el orden han sido capaces de garantizar la seguridad entendida en términos de bienestar y ausencia de dominación. Critica, por lo tanto, la visión de seguridad limitada al orden estatal y la preservación del *statu quo* que ha sido instrumentalizado a lo largo de la historia para reprimir las posibilidades emancipadoras. “De este modo, el hecho de concebir de manera amplia y compleja lo que implica la seguridad y de incluir nuevas amenazas, como pudiera ser la pobreza o la exclusión social, podría ser un elemento para cambiar ciertas realidades. Como es obvio por lo dicho, este enfoque contiene una importante carga normativa, pretendiendo elaborar una teoría prescriptiva que incida sobre la realidad empírica con una finalidad emancipadora, aunque no acaben explicitando ni cómo aplicarlo sobre la realidad ni en qué medida cabe la posibilidad de emanciparse sin incurrir en nuevas formas de dominación sobre ‘otros’ (De la Flor, 2012).

También la influencia de la escuela de Frankfurt se expresa en sus postulados de partir de la libertad interior, frente a la cultura de masas; enfrentar la alienación fruto del capitalismo y la cultura de masas a través de la razón crítica; transformar la realidad social, a través de la emancipación del ser humano, expresada en el mantenimiento y preservación de la autonomía del individuo para superar la alienación; emanciparse y construir una sociedad más justa, libre de represión.

El estudio de la seguridad debe no solamente superar los ámbitos del Estado y la defensa militar, sino apartarse de ellos y enfocarse en el ser humano; centrarse en las relaciones entre individuos y no sólo entre Estados y entre instituciones, debe ser su gran objetivo; solamente así, se alcanzarán las transformaciones necesarias para eliminar todos los obstáculos que no permiten que el individuo sea libre de los constreñimientos puestos por la sociedad.

La escuela de Gales considera la seguridad y la emancipación como dos partes inseparables de una misma ecuación. La seguridad se define como la ausencia de amenazas y esta seguridad sólo se consigue si el individuo se puede liberar de las limitaciones físicas y humanas que le impiden ser libre y desarrollarse como él haya elegido. Por lo tanto, la emancipación será el proceso que le permita liberarse de dichas limitaciones. La emancipación, por ende, debe convertirse en la primera preocupación de los estudios de seguridad, y este concepto debe concentrarse en eliminar todas las barreras que se interponen entre el individuo y sus libertades. En definitiva, sin emancipación no hay seguridad posible.

Con estos criterios como base de su pensamiento, considera como amenaza al actual orden mundial que genera todo tipo de inseguridades, en diferentes ámbitos de la vida; defiende que no es posible que sea el Estado el actor securitizador, cuando es éste con sus estructuras neoliberales, el generador de relaciones económicas y sociales desiguales. Eliminar esas desigualdades o asimetrías iría en contra de sus propios intereses políticos o económicos. Por lo tanto, es el individuo quien debe identificar y definir las amenazas, así como la forma de enfrentarlas y superarlas, desde posiciones contrahegemónicas y luchas emancipadoras emprendidas por los movimientos sociales.

Esta escuela defiende también que es indispensable politizar la seguridad, para visibilizar las amenazas y diseñar estrategias para contenerlas y eliminarlas. De ese modo, lo particular no se pierde en lo global y se logra con prácticas locales construir estrategias para enfrentar las amenazas que afectan a la seguridad de la humanidad (Villalba, 2018, pp. 18-21).

5. Ámbitos de la Seguridad

Seguridad Global

Naciones Unidas es el más alto organismo encargado de velar por la seguridad. Tiene como finalidades esenciales: “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles; reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres, mujeres, y de las naciones grandes y pequeñas; crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, y promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Son sus propósitos en este campo: mantener la paz y seguridad internacionales, prevenir y eliminar amenazas a la paz, suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; tan importante como lo anterior, lograr el arreglo de controversias por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional; y, todo lo anterior, para fortalecer la paz universal.

La definición de seguridad de las Naciones Unidas se inscribe en la visión amplia del concepto: ONU: 1986 *“La situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello, libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso.”* *“El concepto de Seguridad, en el ámbito concreto en que nos movemos, tiene dos matices claramente diferenciados que, aquí sí hay que adjetivar: Seguridad Exterior y Seguridad Interior, y ambos están claramente relacionados con otros dos conceptos: el de Defensa (ligado a la Seguridad Exterior) y el de Orden Público (ligado a la Seguridad Interior). Deberíamos, por tanto, convertir (desglosar) la expresión ‘Seguridad y Defensa’ en dos locuciones nítidamente diferenciadas: ‘Defensa y Seguridad Exterior’, de un lado, y, de otro, ‘Orden Público y Seguridad Interior’”*.

El artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas da al Consejo de Seguridad, claros mandatos: A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.

Lastimosamente, las Naciones Unidas se encuentran limitadas en la capacidad de cumplir sus fines y alcanzar sus objetivos. Decenas de instrumentos, que muchas veces han quedado en letra muerta, han producido el órgano más democrático de la Organización, la Asamblea General, sobre desarme, descolonización, consolidación de la paz, contra el terrorismo, sobre usos pacíficos del espacio ultraterrestre, acerca de los niños y los conflictos armados, la mujer, la paz y la seguridad, actividades relativas a las minas anti personales, el deporte para la paz y el desarrollo, protección contra la explotación y el abuso sexuales, prevención de conflictos, la seguridad humana, la seguridad ambiental, y un largo etcétera.

Estas consideraciones han sido tomadas en cuenta por las Naciones Unidas, creadas para mantener la paz y seguridad internacionales, prevenir y eliminar amenazas a la paz, suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y lograr el arreglo de controversias por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, para fortalecer la paz universal.

Sobre la base de comprender que la guerra no era la única amenaza que ponía en riesgo la paz y seguridad internacionales, a partir de 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), amplió el ámbito de la seguridad a los campos económico, alimenticio, de salud, ambiental, comunitario y político. En ese mismo espíritu, Canadá aportó con la categoría de Seguridad Humana como: “una condición o Estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas” (Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, 1999). La razón de adoptar este nuevo enfoque se debió a la necesidad de cambiar de un concepto de seguridad nacional orientado a la protección de los Estados a otro enfocado a la protección de los individuos, sus derechos y libertades. Posteriormente, la Organización de Estados Americanos (OEA), se refirió a la ‘seguridad multidimensional’ y la política de seguridad y defensa del Ecuador a la ‘seguridad integral’.

Estos cambios paradigmáticos son muy oportunos porque la situación de la humanidad, en las primeras décadas de este siglo, no ha mejorado; por el contrario, nuevas amenazas como el cambio climático o la presión de la población sobre los recursos del planeta agobian a gran parte de los seres humanos; por esta razón Jaume Cubert, ha calificado a la actual como una ‘sociedad del riesgo’, caracterizada porque el desastre no se advierte sino “cuando ya no caben más tensiones e injusticias debajo de la alfombra”. Su materialización se mediatiza en los medios de comunicación. “Y es que la sociedad del riesgo es, a su vez, sociedad de la información. La expansión, acelerada y espectacular, de esta sociedad de la información supone, para una parte de la población mundial, ciertamente una mejora de la calidad de vida; pero, al mismo tiempo, abre la puerta a amenazas hasta ahora desconocidas” (Cubert, 2007, p. 184). Esta sociedad del riesgo requiere una nueva visión de la seguridad y cuestiona “la pervivencia de la visión dominante que religa la seguridad con el poder y el orden antes que con la justicia y la sostenibilidad” (*Ibid.*, p. 191).

Seguridad hemisférica

En esta materia cabe destacar el contenido de la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la tercera sesión plenaria de la OEA, celebrada el 28 de octubre de 2003, en la ciudad de México.

En el punto II. Valores Compartidos y Enfoques Comunes, destaca: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”.

Entre los valores compartidos y enfoques comunes se deben destacar los siguientes:

“a) Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.

e) En nuestro Hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

i) Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

k) Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.

m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

Con el fin de establecer con claridad políticas hemisféricas comunes, se llevó a cabo en octubre de 2008 en Ciudad de México la primera reunión de ministros en materia de seguridad pública, que concluyó con la suscripción de un importante instrumento: el “Compromiso por la seguridad pública en las Américas” que estableció expresamente la vinculación entre derechos humanos y seguridad pública:

“La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el Estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos” “[...]las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social”.

Seguridad regional

En el tema de la integración regional, la Constitución de la República del Ecuador “proclama la cooperación, la integración y la solidaridad; exige el respeto a los derechos humanos [...] demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos [...] Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica” (art. 416, núm. 1, 7, 9, 11).

La vocación latinoamericanista del Ecuador se recoge también en la Carta constitucional: “La integración, en especial con los países de Latinoamérica y del Caribe, será un objetivo estratégico del Estado” Y plantea el mandato de: “Impulsar una política común

de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y la región.” (art. 423, núm.6).

América del Sur podrá constituir una región segura y contribuir a la paz mundial si logra edificar un sistema de prevención y solución pacífica de conflictos, incrementar las medidas de confianza mutua, agudizar la integración de sus sociedades y economías, reforzar todos los factores culturales que la unen, enfrentar los problemas relativos a la seguridad en un marco de pluralidad ideológica y tolerancia de las diferencias y, presentarse monolítica ante el mundo, para defender sus intereses y los de la humanidad.

Con ese fin se creó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) cuando varios jefes de gobierno decidieron construir este espacio de integración y concertación, para “buscar que las naciones trabajen coordinadamente, que se implementen medidas de confianza mutua, que haya una misma convergencia política, para que América del Sur se levante ante el mundo con una voz de unidad”.

Si bien el fin primordial fue crear un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Esta organización dio gran importancia al tema de la seguridad y defensa, al crear el Consejo de Defensa Suramericano que buscaba “fomentar el intercambio en materia de seguridad entre los países que componen la Unión de Naciones Suramericanas, tales como el intercambio castrense, las experiencias de las misiones de paz, ejercicios militares, medidas de fomento de confianza recíproca y la ayuda coordinada en zonas de desastres naturales, entre otros”.

A pesar de haberse decidido poner fin a esta organización, es evidente que Sudamérica constituye un claro ejemplo de complejo de seguridad, y que este espacio deber recuperarse, con cualquier designación por ser indispensable. El gran incendio de la Amazonía es un ejemplo de su necesidad frente a eventos de riesgos catastróficos.

Referencias

- Bigo, D. (2006). Protection. Security, territory and population. En J. Huysmans, A. Dobson, & R. Prokhvnik (Eds.), *The Politics of Protection. Sites of insecurity and political agency*. Routledge.
- Bordieu, P. (1995). *Las reglas del arte: génesis y estructura del campo literario*. Ed. Anagrama.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O., & De Wilde, J. (1998). *Security A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cubert, J. (2007). *Conflictos globales Violencias locales*. Flacso-sede Ecuador/DMQ.
- De la Flor, J. (2012). *Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres escuelas europeas de relaciones internacionales: Aberystwyth, Copenhague y París*.

- Deudey, D. (1998). Geopolítica y cambio. En M. Doyle & J. Ikenberry (Eds.), *New Thinking In International Relations Theory*. Westview Press.
- Dugin, A. (s/f). Elementos de metapolítica para una Civilización Europea n.º 70.
- EIR (1993). *El complot*.
- Estévez, R. (2010). Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad. *Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. 18-20 septiembre, Sevilla, Universidad Autónoma de Madrid.
- Guzmán, V. (2013). *ESD*. Estudios de Seguridad y Defensa n.º 2.
- Harari, Y. N. (2015). *De animales a dioses*. Ed. Debate.
- Keohane, R. (1986). *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press.
- Luke, T. (1991). The discipline of Security Studies and the Codes of Containment. *The Geopolitics Reader*.
- Liotard, J.-F. (1991). *La condición postmoderna, Informe sobre el saber*. Ed. Cátedra S. A.
- Orozco, R. G. (2006). Antonio, el aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), Universidad Autónoma de Madrid.
- Reato, C. (2012). *Disposición final*. Ed. Sudamericana.
- Sánchez, E. (2014). Documentos de Seguridad y Defensa 63. *Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad*. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, España.
- Samper, E. (2004). *El salto global*. Editorial Taurus.
- Smith, L. (2012). *El mundo en 2050, Las cuatro fuerzas que determinarán el futuro de la civilización*. Ed. Debate.
- Tickner, A. (2020). *Paz y seguridad, ¿qué es y qué hace?* Ildis. Noviembre.
- Verdes-Montenegro, E. (2015). Securitización; Escuela de Copenhague; agendas de investigación. *Relaciones Internacionales*, 29, junio-deptiembre.
- _____ (2013). *La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad*.
- Waltz, K. (1979). *Theory in International Politics*. Addison-Wesley.

CAPÍTULO 7

Seguridad ciudadana

1. Conceptos generales

La situación de la humanidad en las primeras décadas no ha mejorado, con relación al pasado; por el contrario, nuevas amenazas, como el cambio climático o la pobreza, agobian a la mayor parte de los seres humanos; por esta razón Jaime Cubert, ha calificado a la actual como una ‘sociedad del riesgo’, caracterizada porque el desastre no se advierte sino “cuando ya no caben más tensiones e injusticias debajo de la alfombra”. Su materialización se mediatiza en los medios de comunicación. “Y es que la sociedad del riesgo es, a su vez, sociedad de la información. La expansión, acelerada y espectacular, de esta sociedad de la información supone, para una parte de la población mundial, ciertamente una mejora de la calidad de vida; pero, al mismo tiempo, abre la puerta a amenazas hasta ahora desconocidas” (Cubert, 2007, p. 184). Esta sociedad del riesgo requiere una nueva visión de la seguridad y cuestiona “la pervivencia de la visión dominante que religa la seguridad con el poder y el orden antes que con la justicia y la sostenibilidad” (*Ibid.*, p. 191).

Todas las circunstancias que puedan amenazar la tranquilidad del ser humano —como individuo o ser colectivo—, dificultar o impedir la protección de sus derechos y conculcar sus libertades, son consideradas como razones de inseguridad. Estas se presentan bajo distintas modalidades, conforme sean las causas que las motiven: la escasez de recursos esenciales para satisfacer las necesidades básicas de la población, la incompatibilidad entre las demandas sociales y los recursos que dispone un gobierno para satisfacerlas, acciones discriminatorias que impidan la participación de segmentos de la sociedad en los procesos políticos y en el desarrollo nacional, etcétera. Estas razones de inseguridad pueden, además, resultar de amenazas externas a la soberanía nacional, su integridad patrimonial o territorial, o agresiones a su identidad cultural.

La seguridad es un derecho al que está obligado atender el Estado como deseo primordial de las personas “Realmente, ningún ser vivo podría existir sin creatividad —es decir, novedad, crecimiento, innovación, desorden—, aunque tampoco sin estabilidad —o sea, previsibilidad, repetición, equilibrio, orden. Hasta el punto que nada resulta factible al margen de este equilibrio, necesariamente inestable entre ambos elementos consubstanciales a la vida”. (Se refiere a la libertad y la seguridad). “Sin ellas, los organismos vivos —desde el más primario (la célula) hasta el más evolucionado (el ser humano)— no podrían metabolizar el flujo incesante de materia y energía que les permite producirse, regenerarse y perpetuarse a sí mismos” (*Ibid.*, p. 179).

Estas consideraciones han sido tomadas en cuenta por las Naciones Unidas, creadas para mantener la paz y seguridad internacionales, prevenir y eliminar amenazas a la paz, suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr el arreglo de

controversias por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional; todo lo anterior para fortalecer la paz universal.

Sobre la base de comprender que la guerra no era la única amenaza que ponía en riesgo la paz y seguridad internacionales, a partir de 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), amplió el ámbito de la seguridad a los campos económico, alimenticio, de salud, ambiental, comunitario y político. En ese mismo espíritu, Canadá aportó con la categoría de Seguridad Humana como: “una condición o Estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas” (Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, 1999). La razón de adoptar este nuevo enfoque se debe a la necesidad de cambiar de un concepto de seguridad nacional orientado a la protección de los Estados a otro que se refiera a la protección de los individuos, sus derechos y libertades.

En una sociedad democrática, la seguridad significa que las personas se sienten interiormente libres de temor, con sus necesidades básicas y derechos garantizados, y con la sensación de que no hay amenazas que temer o que, de haberlas, se cuenta con los medios necesarios para enfrentarlas. Sin seguridad no hay posibilidad de desarrollo sostenible, objetivos y metas acordados por todos los países del mundo en el seno de la Organización de Naciones Unidas, otra razón para crear un sistema integral de seguridad ciudadana que involucre desde al Gobierno central hasta los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y a la sociedad civil y sus instituciones.

Seguridad ciudadana

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrece la siguiente definición:

“La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento” (PNUD, 2014).

Deja en claro que este concepto no se refiere exclusivamente a la reducción de los delitos, sino más bien, a una estrategia que busca mejorar la calidad de vida de la población, de una acción participativa de la sociedad para prevenir la criminalidad, de la certeza de acceso a un sistema de justicia eficaz, y de un sistema educativo que ponga énfasis en la educación en valores, el respeto a la ley y la tolerancia.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) afirma que: “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Este deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de

ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político” (CIDH).

La Comisión plantea que, en América Latina, esta categoría ha sido utilizada para diferenciar la visión de las democracias de los conceptos de ‘seguridad nacional’, ‘seguridad interior’ o ‘seguridad pública’ utilizada anteriormente por los gobiernos autoritarios. “En el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (*Ibid.*, numeral 23).

En publicación del Consorcio de Investigación Económica y Social de Perú se considera que el concepto de ‘seguridad ciudadana’, derivado de la ‘seguridad humana’, implica la convivencia pacífica y la percepción de un Estado protector de “la vida, la integridad, el patrimonio de las personas frente los riesgos y las amenazas que las puedan poner en peligro. Aclara que el término ‘ciudadana’ no se refiere a un enfoque desde lo urbano sino desde la idea del ciudadano, que es el titular de los derechos.

A la pregunta: ¿Qué genera un Estado de seguridad en el concepto ‘seguridad ciudadana’? Responde: “La satisfacción plena de derechos de los ciudadanos, entendida como la protección frente a las amenazas y los riesgos que puedan vulnerar su integridad humana y la convivencia pacífica” (Málaga, 2016, p. 7).

En el trabajo de la referencia se reconoce que la seguridad es “un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos, y no sólo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas. Y si bien es visible en su especificidad, sus soluciones exitosas sólo son posibles en un contexto amplio” (*Ibid.*).

Laurence Whitehead afirma: “Es, en principio, responsabilidad fundamental de cualquier Estado democrático proveer de un mínimo nivel de seguridad personal y colectiva al conjunto de su ciudadanía. Si el Estado fallara (o abdicara) de su rol como garante de la seguridad, entonces sus súbditos, siguiendo la lógica ineludible de autopreservación, serían liberados de esas restricciones y autorizados a salvarse por otros medios [...] el Estado democrático extiende garantías adicionales a sus súbditos (que se convierten en ciudadanos, con derechos civiles y políticos y derecho a la protección del Estado) obteniendo a cambio niveles adicionales de cooperación. Los ciudadanos deben cooperación en lugar de mera aquiescencia; y ganan protección frente al trato abusivo (dignidad) y el derecho a la supervivencia. Para Foucault “ el arte de gobernar se convierte en el arte de garantizar la libertad de la ciudadanía [...] las autoridades democráticas deben producir, mantener y también limitar continuamente las libertades ejercidas por sus ciudadanos, distribuyendo los costes resultantes de esta actividad pública. Desde este punto de vista, la producción de libertad está indisolublemente unida a la manufactura del peligro” (Whitehead, 2007, p. 69).

El problema de la inseguridad, se ha dicho antes, no se refiere únicamente a lo urbano; afecta a toda la sociedad y se encuentra presente en todos los territorios; sin

embargo, se debe tomar en cuenta que América Latina es un continente en que más de las tres cuartas partes de sus habitantes viven en ciudades, algunas de ellas entre las más pobladas del mundo. Así lo reconoce Santiago Escobar: “La sociedad moderna es más urbana, y su interpretación está sujeta a símbolos e imágenes muy instantáneas, teniendo una velocidad promedio de funcionamiento muy alta, no sólo en su conectividad física sino en la cultural. El debate social acerca de la distribución del bienestar y la riqueza se concentra en las grandes ciudades [...] Por ello, la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudad, sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política de información y participación ciudadana o un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar aspectos significantes del tema, no tiene muchas probabilidades de ser exitosa” (Escobar *et al.*, 2004).

2. La violencia

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la violencia consiste en: “aplicar medios violentos para vencer alguna resistencia; cualidad de violento; acción y efecto de violentar o violentarse; acción violenta o contra el natural modo de proceder; acción de violar a una mujer”. Por lo tanto, todo acto que implica el uso de la fuerza es un acto violento.

La definición de Cabanellas es coincidente, aunque más amplia: “Situación o Estado contrario a naturaleza, modo o índole; empleo de la fuerza para arrancar el consentimiento; ejecución forzosa de algo, con independencia de su legalidad o licitud; coacción a fin de que se haga lo que uno no quiere, o se abstenga de lo que sin ello se querría o podría hacer; presión moral; opresión; fuerza; violación de la mujer; todo acto contra justicia y razón; proceder contra naturalidad o naturaleza; modo compulsivo o brutal para obligar a algo” La palabra violento la define como: “Fuera de naturaleza, normalidad, situación o modo de ser; Con fuerza; Contra la voluntad; con daño o destrozo; Iracundo, colérico; Falso, tergiversado; contra justicia y razón al ejecutar algo” (Cabanellas, 1961, p. 821).

Luciano Gallino, en su Diccionario de Sociología, la define como: “Forma extrema de agresión material, realizada por un sujeto individual o colectivo, consiste ya sea en el ataque físico, intencionalmente destructivo, contra personas o cosas que representan un valor para la víctima o para la sociedad en general; o bien en la imposición, mediante el empleo —o la amenaza manifiesta de empleo— de la fuerza física o de las armas, a realizar actos gravemente contrarios a la propia voluntad”. Amplía esta definición cuando se refiere a la violencia como: “cualquier forma de influencia, de control, de condicionamiento, a causa de los cuales las realizaciones prácticas e intelectuales de determinados seres humanos son forzadas a mantenerse por debajo de sus realizaciones potenciales” (*Ibid.*, p. 907).

Coincide con este planteamiento Julio Echeverría cuando puntualiza que: “así entendida la violencia está en la base de la fragmentación social (en términos regionales, de clase, étnicos, o culturales, entre otros factores de clivaje) [...] Entiendo la violencia, por consiguiente, como condición —estructural, contextual o coyuntural— negatoria o altamente restrictiva de la ciudadanía como ejercicio, en tanto consagre la reproducción social general a través de sistemas informales de procesamiento de intereses particularistas (individuales o grupales) asentados en consensos expresa o tácitamente restrictivos o excluyentes del otro” (Echeverría y Méndez-Carrión, 1994, p. 6). “Por detrás de los intentos de definir el fenómeno de la violencia está la construcción de una tipología de comportamientos que se deducen de una gama más o menos variable de necesidades que el actor social con su comportamiento tiende a satisfacer” (*Ibid.*, p. 30).

Fernando Carrión refiere que: “La violencia es un problema complejo y multidimensional [...] no es un problema, es una relación social particular de conflicto que involucra por lo menos a dos polos con intereses contrarios [...] es necesario reconocer a la ciudad como un escenario de múltiples relaciones sociales, algunas de las cuales –por su expresión conflictiva– se manifiestan de manera violenta” (Carrión, 2002, p. 17).

Georges Labica destaca que el objeto violencia posee una extensión infinita y una comprensión casi nula; y que, “Es vivida como una fatalidad que termina a la vez en una resignación al orden establecido y en la fascinación de un voyerismo de masa.” Con estas reflexiones, el autor se pregunta: “¿Qué es la violencia en tanto que tal? - Y concluye -: Hay una idea del pelo, decía Platón, existe un concepto de fruta, decía Marx, la violencia no tiene esa suerte” (Labica, 2008).

Finalmente, Sánchez Parga manifiesta que: “La violencia se ha vuelto una idea masiva pero difusa, significando algo en apariencia muy evidente, pero con significados muy heterogéneos. Y por ello mismo la violencia resulta tan bien como tan mal entendida, al no poder ser reconocida de una sola manera ni con un sólo tipo de aprehensión” (Sánchez-Parga, 2010, p. 155). La razón, según el autor, consiste en que la violencia se trata, más que de un concepto, de una representación colectiva fruto de percepciones, experiencias, prácticas, comportamientos, creencias ideológicas y hasta imaginarios simbólicos y afectivos. Otro elemento que destaca es su omnipresencia y ubicuidad, porque circula por todos espacios de la sociedad, se desdobra y transforma en otras violencias distintas.

Además, es un fenómeno relacional, porque cada violencia es producto de otras formas de violencia. En virtud de esta nueva situación, ha logrado imponer una nueva comprensión e interpretación de la sociedad violenta y del ser humano, productor y producto de esa sociedad. La violencia consiste en la ruptura de los vínculos sociales, produce dicha ruptura y es a la vez producto de ella. Cuando se suprimen los vínculos de interdependencia y solidaridad es cuando aflora la violencia, porque el vínculo social, que articula los distintos vínculos institucionales, actúa tanto en el control social como en la protección social. Su ruptura es la que genera inseguridad.

Clasificación

Julio Echeverría propone otra forma de clasificación, que coincide en lo esencial con la anterior:

1) *La violencia política*

Como dimensión estructural en la cual se debate el sentido del orden; ello puede presentarse bajo formas de imposición institucional o de impugnación del orden constituido, a partir de otros sentidos de ordenamiento.

2) La violencia social

como dimensión de resistencia o impugnación del orden constituido, donde no está necesariamente claro para los actores sociales el sentido del orden propugnado. En este caso tiende a reforzar la identidad de los actores o de los sistemas en su plena interacción. La violencia política y la social son más posibles en momentos de alta cohesión de los actores y alta interacción entre ellos; la violencia delincencial se presenta, en cambio, en períodos de desintegración y débil capacidad de relación social.

3) La violencia cultural

Como condensación de comportamientos en donde se debate la percepción e interiorización del sentido del orden deseable [...] evidencian rupturas de ordenamientos normativos preexistentes y ausencia de mecanismos normativos sustitutivos” (Echeverría y Méndez-Carrión, 1994, p. 41).

Luciano Gallino se refiere a que la violencia psicológica: “incluye cualquier forma de adoctrinamiento, de amenaza ideológica, de mentira u otra distorsión de las informaciones, ejercida indirectamente por un grupo de agentes no identificables individualmente, o individualmente insignificantes.” La violencia estructural es: “sinónimo de injusticia o de desigualdad social” y la violencia simbólica: “que tienen como fin explícito modificar a la luz de ciertos valores el comportamiento de otro, como ocurre típicamente en el caso de actividades pedagógicas” (Gallino, 1983, p. 908).

Para Fernando Carrión, las violencias políticas buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente, o afectar la participación y derechos ciudadanos, pueden provenir del Estado o de segmentos de la población; las violencias económicas en tráfico de armas, drogas ilícitas, sexo, sicariato, permiten la formación de verdaderas transnacionales del delito; las violencias intrafamiliares, que producen un efecto transgeneracional de conductas que se transmiten de padres a hijos; y, las violencias comunes.

Lautaro Ojeda (2010, pp. 38-40), por su parte, clasifica a la violencia en: microestructural, como el ejercicio de distintas formas de coacción en las relaciones interpersonales, “una conducta impetuosa con intención de causar daño”; violencia institucional, resultante de la relación de mando y obediencia; violencia personal caracterizada por el enfrentamiento corporal directo; violencia simbólica aplicada a través de la comunicación para imponer significados contrarios a la realidad; violencia verbal, utilizada en el habla cotidiana, y las violencias invisibles, presentes en conductas no identificadas como violentas, como la maledicencia, que pueden causar efectos más graves aún que la violencia física.

4) La violencia social

Según Fernando Carrión, América Latina se ha convertido en el continente más violento del mundo. Los jóvenes son los principales actores, como agentes de la violencia y sus principales víctimas. Se necesita una política integral que procese pacíficamente los

conflictos, fomenta la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano (Carrión, 2002, p. 14 y ss.).

Olga Ávila reconoce que “la violencia es urbana, es de los jóvenes, es de los hombres y es de los pobres. Los jóvenes que permanecen fuera del sistema escolar y no logran conseguir empleo por su bajo nivel de calificación son los más proclives a involucrarse en actos violentos o a ser víctimas de la violencia” (Ávila *et al.*, 2002, p. 205 y ss.).

Irma Arriagada, por su parte, encuentra que: “Las violencias obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales [...] la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana” (Arriagada, 2002, p. 109).

La mayoría de los tratadistas, coinciden en que, por la naturaleza del fenómeno de la violencia social, es pertinente adoptar un enfoque multicausal y epidemiológico, que más que establecer la causa de la violencia, permita identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia. Coinciden, además, en que los factores de riesgo pueden clasificarse en tres grandes conjuntos: a) relacionados con la situación familiar y personal: sexo, educación socialización, consumo de alcohol; b) factores económicos y sociales: pobreza, desigualdad social, medios de comunicación, cultura, y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, festividades, armas de fuego.

Por la importancia de la participación de los jóvenes como agresores y víctimas de la violencia, es importante dedicarle una atención particular, asumiendo como propone Franz Vanderschueren, la complejidad del fenómeno de la violencia juvenil y la necesidad de asumir, también en este caso, una perspectiva multicausal. “La crisis de la familia y de la escuela se suman a la heterogeneidad de valores y, por lo tanto, la ausencia de una referencia valórica única; el consumo a ultranza impuesto a los jóvenes por los medios de comunicación y la segregación de los jóvenes en los mercados de trabajo” (Vanderschueren, 2007, p. 228).

5) La Violencia doméstica

La primera oportunidad para aprender a comportarse de manera violenta aparece en el hogar, y nos llega a través de nuestros padres, hermanos y otras personas que representan modelos de conducta. “Las recompensas de los padres por un comportamiento agresivo, el maltrato a los hijos por parte de los padres y el ejemplo de los padres violentos son algunos de los mecanismos por medio de los cuales los niños aprenden a recurrir a la violencia desde temprana edad” (Morrison *et al.*, 2007, p. 124).

Jaume Cubert, considera que la violencia doméstica: “ genera odio y actitudes violentas en los niños, reduce su capacidad para integrarse en la vida escolar y social y es una de las causas del fenómeno de los niños de la calle. A su vez, la violencia contra la mujer perpetúa su subordinación y constituye una de las causas del aumento de hogares

con tan sólo un progenitor en las familias pobres de las zonas urbanas” (Cubert, 2007, p. 146).

Es evidente que la violencia social y la doméstica se encuentran estrechamente ligadas con vínculos de causa-efecto y que ambas hacen parte de una amplia gama de violencias. Por lo tanto, disminuir la violencia doméstica es importante para reducir la violencia social para mejorar la seguridad ciudadana y viceversa. Sin embargo, por razones culturales se ha intentado lanzar un velo de desinformación sobre el problema, sin reconocer que existe una mayor probabilidad de que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, de que lo sea en la calle por un extraño, o que es más frecuente que un niño o niña sea agredido sexualmente por un conocido en su hogar, que por una persona ajena a la familia.

Mayra Buvinic asegura: “Décadas dedicadas al estudio de la conducta humana demuestran que la violencia doméstica y la violencia social son parte de un todo integral, que se enlazan de manera estrecha y se refuerzan mutuamente. Ya que la violencia es un fenómeno mayormente aprendido, la primera oportunidad para aprender a comportarse violentamente surge dentro del hogar, observando a los padres, hermanos u otros modelos” (Buvinic *et al.*, 2002, p. 59).

6) La violencia común

Los tratadistas clasifican, según el grado de ejercicio de la violencia y los efectos que causa, a la violencia, en: común y crimen organizado. La primera es un fenómeno social tan antiguo como la propia humanidad, que, en un mundo cada vez más urbanizado se presenta fundamentalmente en las ciudades, aunque eso no signifique que no exista en las áreas rurales.

Esta forma tradicional de violencia delincencial debe analizarse, en la actualidad, desde la realidad del entorno nacional e internacional que enmarca este tipo de actividades. El negocio de las sustancias psicoactivas ilícitas y la violencia generada por el crimen organizado, que han afectado de tan distintos modos la vida de los seres humanos en el cambio de siglo, han modificado también las expresiones de la violencia delincencial tradicional.

7) La violencia delincencial

Según Sánchez - Parga, los crímenes y delincencias en la sociedad moderna son también resultado de la ruptura de los vínculos sociales y, por tanto, parte de la violencia social: “La violencia criminal y delincuente no es más destructiva ni más cruel que las violencias institucionales, son de otro orden, pero son resultantes de estas. La criminalidad y la delincuencia es la forma y dimensión policial, judicial y penal que llegan a adoptar las violencias sociales, las cuales no sólo aumentan y se agravan o intensifican, sino que además terminan criminalizándose y delincencializándose” (Sánchez-Parga, 2010, p. 169).

En este orden de ideas, refiere como la violencia intrafamiliar, de género, contra niños, niñas y adolescentes, etcétera, terminan judicializándose en aplicación de leyes que ha sido necesario expedirlas para proteger a grupos vulnerables y defender sus derechos humanos. Advierte, sin embargo, que se debería protegerlos —especialmente a niños y adolescentes— no sólo de la violencia que les convierte en víctimas, sino de la que los hace victimarios.

Para Jaume Cubert, la delincuencia es: “un hecho (aunque sea socialmente construido) que constituye un factor de inseguridad objetiva, en tanto que la inseguridad ciudadana es una sensación (por más justificada que pueda aparecer) que añade una dimensión de inseguridad subjetiva”. Considera indispensable esta distinción en el momento de definir “políticas integradas de prevención y seguridad” (Cubert, 2007, p. 131).

El crimen organizado

La violencia delincencial, en su máxima expresión, es aquella que la que ejerce el crimen organizado. El poder acumulado por los grupos ilegales es tal, que constituye una amenaza a la estabilidad de los Estados y a la supervivencia de la democracia. Con las enormes cantidades de dinero que han acumulado, los cárteles pueden adquirir las armas más sofisticadas; pagar ingentes sueldos a científicos y expertos en el manejo de las nuevas tecnologías, a militares y policías que abandonan sus carreras para ponerse al servicio de las mafias; comprar jueces y fiscales; promover sus propios políticos; y, ejercer influencia en gobiernos nacionales y locales o en las funciones legislativas.

La magnitud del problema la describe Ernesto Samper en estos términos: “El tráfico de drogas representa la más importante actividad económica ilícita de la historia reciente del mundo; las estimaciones más recientes sitúan el valor de su mercado en 400 mil millones de dólares al año, por encima del valor del mercado del petróleo. Los dineros de la droga circulan libremente a través de los paraísos fiscales recientemente ‘descubiertos’ por los servicios de inteligencia de Estados Unidos en desarrollo de la lucha antiterrorista que siguió a los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York” (Samper, 2004, p. 35).

Jaume Cubert refiere que: “La desregulación y la globalización financiera han venido a dar un impulso —en absoluto secundario— a la expansión metastásica de la economía criminal; hasta el extremo que la diferenciación entre actividad económica legal y criminal, dinero limpio y dinero sucio, resulta cada vez más difícil” (Cubert, 2007, p. 76). Este autor considera al crimen organizado como “una nebulosa de individuos, de sociedades comerciales, frecuentemente de asociaciones privadas, con estatutos muy diferentes. Algunas son totalmente clandestinas, otras ofrecen una fachada impecablemente honesta. Un circuito económico criminal se asemeja cada vez más a un grupo de empresas, e incluso a una rama de actividades que funcionan gracias a una división del trabajo muy parecida a la de la economía legal” (*Ibid.*, p. 79).

Además, asegura el autor, que esta forma de criminalidad es una resultante de la globalización de una forma de capitalismo (neoliberal), que deriva también en corrupción política y proliferación de los paraísos fiscales. Este tipo de globalización habría prácticamente inhabilitado la capacidad de control del Estado y de la sociedad rompiendo “los vínculos existentes entre el Estado-Providencia y el capitalismo, deshaciéndose de esta forma todos los pactos forjados en el transcurso de una larga negociación social. De esta manera, el círculo virtuoso del crecimiento y de la integración social se ha roto irremediablemente” (*Ibid.*, p. 86).

Sin duda que varias expresiones del crimen organizado han mantenido vínculos con la violencia política. En la época de las insurrecciones de corte marxista, uno de los elementos fundamentales con que contaban los grupos revolucionarios para llevar adelante su lucha, fue el apoyo logístico desde el extranjero. Recursos económicos, envíos de armamentos, entrenamiento militar, etc. fluían desde los países comunistas hacia esos grupos aliados; y, del mismo modo sucedía cuando desde las potencias occidentales se organizaba y financiaba movimientos subversivos en contra de gobiernos marxistas. El más conocido en América Latina —en el segundo caso—, aunque no el único, fue el de los ‘Contras’ en Nicaragua.

Cuando desapareció la Unión Soviética y la China dio un giro al capitalismo de Estado, algunos de esos movimientos se quedaron sin el apoyo que recibían del exterior y, en algunos casos, comenzaron a financiarse con el dinero del narcotráfico. Esa vinculación fue fatídica para la legitimidad de las luchas políticas y mucho más para la paz social.

El crimen organizado es cada vez más difícil de controlar, amenaza a la gobernanza democrática y genera graves problemas en los órdenes económico, social, cultural y político. Francisco Thoumi, miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, investigador de las Naciones Unidas en el programa contra lavado de dinero, señala que los grandes carteles han dado paso a otros más pequeños, dinámicos y eficientes; que ya no es válida la distinción entre países productores y consumidores, toda vez que Estados Unidos se ha convertido en el primer productor de marihuana (24 mil millones de dólares al año; mientras que Brasil, en uno de los países de mayor consumo de cocaína, México de heroína y Centroamérica de crack. Denuncia también, que en Estados Unidos, las conductas criminales vinculadas a las drogas han pasado de 200 mil casos a un millón ochocientos mil (la mayoría personas negras e hispanas), a tal punto que el presupuesto carcelario en California ya es superior al de educación.

Ariel Fernando Ávila Martínez, considera insuficientes las políticas públicas y medidas legales sancionadoras: “complementadas con lo que se han denominado estrategias de populismo punitivo [...] ha incrementado la popularidad de algunos gobiernos y ha alimentado la ilusión de que la lucha contra la ilegalidad se puede ganar sólo con estrategias represivas o herramientas jurídicas [...] parece que las acciones preferidas por los diferentes gobiernos se basan en el código penal y la criminalización como elemento disuasorio del crimen” (Ávila, 2012, pp. 29-30).

Según este autor, los indicadores de violencia no son la mejor herramienta para medir la presencia de estructuras criminales en una zona, porque no son estos su principal actividad ya que no genera riqueza, que es su principal objetivo. “En general, indicadores altos responden a un contexto de disputa entre organizaciones criminales” (*Ibid.*, p. 31).

El crimen organizado no se enfrenta al Estado, “lo que intenta tener es grados altos de control sobre esa institucionalidad”, bien sea con el empleo de la violencia como en México, o por vía de corromper autoridades y funcionarios públicos. Es el ejemplo de los carteles colombianos en los años noventa: el de Medellín violento y el de Cali corruptor. “El narcotraficante necesita del Estado para acceder al poder y mantener bajos los riesgos penales y judiciales [...] en los denominados Estados mafiosos los vínculos entre líderes políticos y criminales son profundos y permanentes” (*Ibid.*, p. 35); además, la diferencia entre crimen organizado y delincuencia común es cada vez más borrosa, porque el primero subcontrata a la delincuencia común para cumplir funciones operativas, generando una serie de interdependencias entre estructuras criminales.

Un problema fundamental que enfrentan los países, según este experto, se refiere a la infiltración y cooptación de agentes e instituciones públicas que le lleva a la aterrizante conclusión de que es el Estado el que termina utilizando a la mafia. “Esa es quizá la precisión del concepto de Estado mafioso: No es la mafia convertida en Estado, es el Estado convertido en mafia ... La mafia no choca ni contra el capitalismo ni contra la democracia; de hecho, para sobrevivir necesita de ambos. La democracia y la globalización les permiten a las mafias y al crimen organizado administrar, dentro del monopolio de la justicia, cuando una actividad es legal y cuando es ilegal” (*Ibid.*, p. 38).

Finalmente, Hernán Matute Brouzés, en su ponencia “Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos”, concluye: “Con narcotráfico no hay paz, ni democracia ni ciudadanía. No hay libertad, verdad ni seguridad [...] Desde el narcotráfico se esconde el menoscabo de los derechos civiles, políticos y económicos de los ciudadanos” (Matute, 2012, p, 57).

Enfoques sobre la violencia

Biológicos

Considera que el comportamiento violento es determinado por causas inherentes a la estructura funcional del organismo viviente, sea por su particular conformación genética, por las características de la estructura neurológica y sus funciones, o por la misma conformación del cerebro y su capacidad de comandar decisiones conductuales. “existen algunos ámbitos misteriosos de tipo biológico que predisponen a la violencia, pero no la determinan, pese a la interdependencia existente entre naturaleza y cultura” (Ruiz, s/f).

Charles Darwin, en su obra *El origen de las especies por medio de la selección natural, o la preservación de las razas preferidas en la lucha por la vida*, publicada en 1859, argumentó que

la selección de los mejores es fruto del instinto de lucha, mediante el, cual no solamente que se contenía la expansión genética de las especies, sino que, sobrevivían los más capaces y sucumbían los menos aptos. El autor explicó que la diversidad que se observa en la naturaleza se debe a las modificaciones acumuladas por la evolución, a lo largo de las sucesivas generaciones. Sus tesis científicas tuvieron gran repercusión política cuando se intentó justificar la violencia con el argumento de la superioridad de razas y Estados, así como la supervivencia de los más fuertes.

Psicológicos

La escuela psicoanalítica promulga la existencia de un instinto de agresión, en el ser humano. Preguntado Sigmund Freud por Einstein: ¿Qué podría hacerse para evitar a los hombres el desastre de la guerra? Le respondió en una carta fechada en septiembre de 1932: “Sin embargo, ni aun esta respuesta proporciona una solución completa. De ella surge esta otra pregunta: ¿Cómo es que estos procedimientos lograr despertar en los hombres tan salvaje entusiasmo, hasta llevarlos a sacrificar su vida? Sólo hay una contestación posible: porque el hombre tiene dentro de sí un apetito de odio y destrucción. En épocas normales esta pasión existe en Estado latente, y únicamente emerge en circunstancias inusuales; pero es relativamente sencillo ponerla en juego y exaltarla hasta el poder de una psicosis colectiva. Aquí radica, tal vez, el quid de todo el complejo de factores que estamos considerando, un enigma que el experto en el conocimiento de las pulsiones humanas puede resolver”.⁵

Según los psicoanalistas, los instintos de los hombres pertenecen solamente a dos categorías: Los eróticos o sexuales que tienden a conservar y unir, y los instintos agresivos que tienden a destruir. Esta relación que la asimilan a la atracción y repulsión propias de la física, obra en todo ser viviente, por lo cual, siendo imposible eliminar las tendencias agresivas, lo que corresponde es desviarlas hacia actividades no violentas.

Otras teorías aseguran que no existen testimonios científicos para sustentar la teoría sobre la agresividad innata y defienden la tesis de que es aprendida por los seres humanos; los niños maltratados, o que viven en hogares violentos, demuestran mayor agresividad y son más propensos a ese tipo de actitudes que los que se desarrollan en hogares estables y unidos. Por lo tanto, son las frustraciones y limitaciones sufridas en el hogar o en el entorno las causantes de esas reacciones agresivas.

En esta línea, Mayra Buvinic asegura: “Década dedicadas al estudio de la conducta humana demuestran que la violencia doméstica y la violencia social son parte de un todo integral, que se enlazan de manera estrecha y se refuerzan mutuamente. Ya que la violencia es un fenómeno mayormente aprendido, la primera oportunidad para aprender a comportarse violentamente surge dentro del hogar, observando a los padres, hermanos u otros modelos” (Buvinic *et al.*, 2002, p. 66).

5 De la carta abierta de Sigmund Freud a Albert Einstein sobre el por qué la guerra.

Psicosociales

Al respecto, Julio Echeverría afirma que: “El comportamiento social se presenta como derivado de condicionamientos específicamente sociales y en la complejidad de sus interrelaciones socio-culturales... ambas aproximaciones confluyen en identificar el surgimiento de fenómenos de violencia en la forma de tensiones de integración de tipo adaptativo como característica básica de la conformación y reproducción de los organismos vivientes, así como de los sistemas socio-culturales” (pp. 27-28).

Siguiendo el criterio de Yolanda Ruiz, en este enfoque se presentan dos tendencias: las ambientales-reactivas y las socio-afectivas. En el primer caso, la violencia sería una respuesta a estímulos negativos que generan sentimientos de frustración, por la limitación o negación del logro de una meta importante. A mayor frustración, mayores niveles de agresión; para el enfoque socio-afectivo, la violencia contra otros sería una proyección de sentimientos de auto castigo y negación que se proyecta en los demás, con lo que se acerca a las tesis del psicoanálisis.

En su amplio estudio sobre la violencia urbana, Fernando Carrión asegura que la agresión y la frustración obedecen a factores psicológicos, sociales y culturales, entre los que cita: la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción.

Cualquiera que sea el enfoque, se considera importante la distinción entre agresividad, que tiene un origen genético y está modelada por factores culturales y, violencia que es una forma magnificada de la primera, por influencias del entorno. Un cierto nivel de agresividad ha sido necesario para asegurar la supervivencia de la especie. Entender la violencia únicamente como resultado de razones genéticas, no corresponde a la realidad. Irma Arriagada plantea que “la violencia tiene que ver con la agresividad, pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso, también se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos” (Arriagada, 2002, p. 111). La agresión cumple tres funciones: una de protección personal frente a amenazas a la supervivencia; otra de protección a la prole, (el instinto maternal que busca mantener a los hijos alejados del peligro) y la competitiva, frente a las amenazas de satisfacción de los distintos niveles de necesidades e incluye la agresión por la frustración.

Otras propuestas clasifican la violencia según involucra a los individuos que son parte de la misma familia, como violencia doméstica; a individuos que no comparten el mismo hogar, como violencia social; existen también clasificaciones según los individuos que sufren la violencia, los agentes que la cometen, la naturaleza de la agresión, el motivo, la relación entre víctima y agresor, etc. La violencia social es concebida como un tipo particular de relación social en la que intervienen, varios actores —al menos dos— enfrentados por intereses antagónicos que buscan resolver el conflicto mediante actos que generan o pueden generar daño, en términos físicos o psicológicos.

Rodrigo Guerrero asegura que: “La violencia se puede definir según la persona que la sufre (violencia contra los niños, la mujer, el anciano), según la naturaleza de la agresión (física, psicológica, sexual, etc.), según el motivo o razón aparente (política, racial, etc.), según el sitio donde ocurre (doméstica o del ambiente del trabajo, urbana, rural, etc.)” (Guerrero, 2007, p. 123).

Finalmente, cabe la diferenciación entre la violencia instrumental de la emocional. “La violencia instrumental es aquella que se utiliza como medio para obtener algún propósito, el ejercicio de la violencia con propósitos políticos y las prácticas violentas asociadas con el tráfico de drogas son ejemplos clásicos de actividades en las cuales se recurre a la agresión, entre otras cosas, para intimidar u obtener obediencia. En la violencia emocional, la respuesta agresiva es el fin en sí misma” (Morrison *et al.*, 2007, p. 126).

3. Campos de análisis

Violencia y medios de comunicación

En el manejo del problema de la seguridad, juegan un papel preponderante los medios de comunicación. Fernando Carrión se refiere al tema en los siguientes términos: “Los periódicos y revistas venden la violencia en el nivel primario, insensibilizan a la población local y alertan a la internacional, banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla... se exalta la violencia bajo múltiples formas, se esquematiza la realidad y se modifican los tiempos de la vida real. Los niños colombianos pasan dos horas frente al televisor por cada hora de clase y a los 16 años cada uno habrá visto 150 508 actos violentos, 17 520 asesinatos y 224 640 comerciales” (Carrión, 2002, p. 31).

Y concluye: “Emergen nuevas instituciones o viejas remozadas, entre las cuales se debe señalar con un peso singular a los medios de comunicación, entre los que tiene especial relevancia la televisión. La televisión es el espacio de socialización más importante para la población, tanto por el tiempo que le dedican como por la producción de un proceso de homologación cultural fundado en la violencia y el consumo” (*Ibid.*, p. 36).

Mauro Cerbino, coincide con los criterios anteriores, al afirmar que: “La de la mayoría de medios es una mirada alarmista, escandalosa, que reproduce o contribuye a crear estereotipos y lugares comunes al servicio de unas ‘verdades oficiales’ que sancionan y estigmatizan sin cuestionar. Los medios tienden a exagerar y espectacularizar el mal a la manera de una novela policial, en donde de antemano son reconocibles los personajes malos y los buenos y los ingredientes justos para que el televidente o el lector no tenga que hacer ningún esfuerzo para activar un pensamiento crítico y analítico” (Cerbino, 2002, p. 408).

Según Jaime Cubert, es trascendente la función que cumplen los medios de comunicación, “en la propagación del miedo a la violencia y al desastre en la sociedad y, consiguientemente, su intervención crucial en el desarrollo del fenómeno contemporáneo de la inseguridad pública. Todo ello nos indica hasta qué punto resulta relevante, a fin de afrontar adecuadamente los grandes retos de la incipiente sociedad info-global, la participación activa de los medios de comunicación en la debida comprensión, más allá del miedo, tanto de las causas de fondo como de la conjunción de procesos económicos, sociales y políticos que generan o bien acentúan la vulnerabilidad de determinadas poblaciones humanas” (Cubert, 2007, p. 199).

Omar Rincón y Germán Rey enfocan el tema de la comunicación como generadora de miedos: “El tema de la (in)seguridad ciudadana se ha convertido en un asunto

de interés público, político y comunicativo. A más miedos, más mercado de la seguridad: vigilancia, tecnologías, dispositivos, seguros, policías, penas, políticos autoritarios, siempre, pérdida de libertades. A más miedo, más cuentos mediáticos del miedo. Más publicaciones, más historias, más sensacionalismo, más individuo, más estigmatización, menos investigación, menos democracia [...] El miedo es una forma de actuar en el mundo, un modo de vivir que se construye alrededor de geografías del miedo y de mitologías urbanas” (Rincón y Rey, 2009, p. 119). Pero, desde la óptica positiva, señalan: “Es interesante como, poco a poco, los medios visibilizan las violencias que antes no eran consideradas tales, como el abuso sexual y de menores, lo cual no significa que la sociedad haya aumentado estos delitos, sino que se ha ganado mayor conciencia pública, acerca de estas patologías sociales” (*Ibid.*, p. 122).

La mayoría de tratadistas sobre la relación entre violencia y medios coinciden en señalar que estos ejercen una marcada influencia, tanto en el comportamiento de la población, como en el de las autoridades y organismos encargados de expedir las normas y determinar las políticas públicas, en la materia; que ejercen influencias psicológicas, especialmente en niños y jóvenes, sobre valores y actitudes frente a situaciones de violencia; que son parte importante en la creación de la percepción de los ciudadanos sobre su seguridad o inseguridad, y que son origen de la reproducción de conductas violentas, conforme a la forma como reproducen los hechos de esta naturaleza.

Por esta razón, proponen una alianza estratégica con los medios masivos de comunicación, con varias acciones prácticas: i) Un marco conceptual que otorgue a los profesionales de los medios y editores de noticias herramientas prácticas y marcos de análisis claros; ii) Generación de comportamientos de responsabilidad informativa para reportar situaciones de violencia, atendiendo a sus causas profundas y no sólo a sus manifestaciones inmediatas y más espectaculares; iii) Campañas de marketing social correctamente diseñadas y adaptadas al contexto, con herramientas científicas que permitan extender su impacto de modo inteligente; iv) Difusión de historias de violencia y sus consecuencias personales en formatos que van desde la cobertura de medios nacionales hasta la reproducción por medios de comunicación locales, regionales e incluso comunitarios; v) El empleo de expertos como fuentes y recursos informativos —sobre todo en el terreno de la salud pública— para dar cuenta de un modo científico y responsable de la cobertura de los hechos de violencia; vi) Doble esfuerzo de entrenamiento hacia los periodistas para tratar temas de violencia con rigor científico y hacia los profesionales de la salud mental y salud pública para tratar cuestiones mediáticas con los periodistas; vii) Especial atención al universo de niños y niñas en el relato de situaciones de violencia o desastres; viii) Construcción de redes comunitarias y profesionales que conjuguen los múltiples intereses que se ponen en juego en este ámbito desde la familia y la escuela hasta los avisadores y propietarios de medios, pasando por los cuentistas sociales y los expertos encargados de estudiar esta problemática (Alda y Beliz, 2007).

Violencia y drogas

Las conductas violentas pueden presentarse vinculadas al consumo de droga. Esta situación se observa especialmente en jóvenes de familias pobres que, además, viven en entornos de exclusión. Dice Franz Vanderschueren: “La máxima expresión de este fenómeno es la presencia de un narcotráfico local a veces descrito como crimen desorganizado” (2007, p. 218). Lo anterior no implica que sea la pobreza la causante de la violencia y del consumo de la droga. Se ha dicho ya que debe entenderse en el marco de procesos multidimensionales y multicausales. Esto es contextos de exclusión que afectan a amplios segmentos de la sociedad. Si se observa un alto nivel de consumo, que es lo que sucede en el Ecuador, es porque existen también altos niveles de oferta que proviene de mafias bien organizadas que utilizan a sectores pobres de la comunidad a los que entregan los productos para el microtráfico. Es importante considerar la advertencia de Franz Vanderschueren: “Muchos de estos jóvenes que controlan las esquinas de estos barrios no estudian ni trabajan y por tanto pasan la mayor parte de su tiempo en la calle, conversando, peleando con otros, tomando alcohol y algunas drogas, y en algunos casos involucrándose en pequeñas actividades delictivas” (*Ibid.*, p. 220).

Este experto, destaca como el programa “Barrio Seguro”, ejecutado en Chile, ha dejado como experiencia la insuficiencia de intervención solamente represivas y la necesidad de planes de largo plazo allí donde existen condiciones favorables para la penetración del tráfico de drogas ilícitas. La posibilidad de que las mafias del narcotráfico permeen las organizaciones sociales se debe, en gran medida, al debilitamiento de solidaridades internas que aportan estabilidad, valores y sentido de pertenencia volviendo a una población vulnerable. De ahí la necesidad de intervenir en los factores que provocan estos efectos, con políticas de mediano y largo plazo.

Un ejemplo de práctica exitosa es el de las ‘cortes de drogas’ implementadas en Brasil y Chile, para atender infracciones relacionadas con el consumo problemático de alcohol y drogas ilícitas. “En ellas se ofrece al joven someterse a un tratamiento como una alternativa a la cárcel porque se estima que la privación de libertad es un instrumento inefectivo que no contribuye a la rehabilitación. Los tribunales de drogas combinan programas de vigilancia durante un año con los beneficios terapéuticos de tratamiento antidrogas” (*Ibid.*, p. 221).

Violencia y ciudad

Latinoamérica se ha convertido en un continente altamente urbanizado donde no hay dominio en que las violencias no se encuentren presentes afectando a la calidad de vida de los pobladores. La conflictividad urbana es multicausal y en determinadas circunstancias puede asumir formas violentas. Los problemas de violencia no radican en la conflictividad, que es connatural a las relaciones sociales, sino en la ausencia de formas institucionales de procesarla pacíficamente. Detrás de las expresiones violentas se encuentran circunstancias como el individualismo, la marginación, la actitud de determinados grupos sociales y los factores desencadenantes pueden identificarse en la

exclusión de sectores de la comunidad, la estratificación social y ciertas formas de cultura lúdica, contrarias a la convivencia social.

Para Jaime Cubert: “La seguridad y la ciudad están inextricablemente vinculadas desde el inicio de la historia urbana. Toda forma de organización espacial, se encuentra motivada por la necesidad de seguridad, que siempre ha sido prioritaria. En la actualidad, ... la violencia y el crimen han llegado a ser dos de los términos más comúnmente asociados a la ciudad”. Y, por tanto, ... en uno de los elementos cruciales en la toma de decisiones sobre emplazamientos de nuevos conjuntos residenciales en estas ciudades, y aún más si se tiene en cuenta la seguridad, más allá de su utilidad personal, como garantía de las inversiones realizadas en bienes inmuebles. No hace falta darle muchas vueltas para concluir que, la seguridad, viene jugando un papel de primer orden en la formación del moderno espacio urbano, así como de su carácter socialmente segregado” (Cubert, 2017, p. 142).

Para responder a esta situación es importante reconocer que la ciudad cumple varias funciones tanto en la construcción de identidades, como en la valoración de lo público y en la construcción de ciudadanía; aspectos fundamentales que deben ser apoyados desde el gobierno local, el más cercano a la gente, así como responsable primario de proveer de los bienes y servicios que permiten la vida de las personas.

En la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Convención ONU-HÁBITAT III, el 06 de mayo del año 2016, se reconoce que la urbanización es una de las tendencias más transformadoras del siglo 21, que intensifica las oportunidades y los retos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales; es un motor formidable para lograr el desarrollo, para hacer frente a los desafíos globales, como la pobreza, las desigualdades sociales, y el cambio climático. “La batalla por el desarrollo sostenible se ganará o perderá en las ciudades”. Hay una necesidad de un cambio radical de paradigma en la manera en que las ciudades y los asentamientos humanos están planificados, desarrollados, gobernados y administrados.

En la Agenda se considera el tema de la seguridad, reconociendo que las urbes son cada vez más violentas y los Estados no siempre son capaces de encontrar respuestas satisfactorias, generando una sensación de angustia y desamparo, que busca soluciones sin sustento como el aislamiento detrás de muros y barrotes, la privatización, la militarización, el aislamiento, la represión penal, etc.

Costos económicos de la violencia

Este tema es de principal importancia para países como Ecuador cuya vocación como destino turístico es económicamente trascendente, por lo que las autoridades a contemplarlo, también desde este prisma, toda vez que la inseguridad ahuyenta al turista... Se considera a la violencia como un obstáculo para el desarrollo, porque reduce la formación del capital humano, la inversión privada, el ahorro nacional, la productividad del trabajo, además de los crecientes recursos destinados a prevención y represión, sin tomar en cuenta los costos incuantificables en dolor humano. Cuatro formas de capital

son afectadas: el capital físico, el humano, el social y el natural. “Los costos directos comprenden el valor de los bienes y servicios empleados en iniciativas orientadas a evitar la violencia, ofrecer tratamiento a sus víctimas y capturar y castigar a sus autores” (Morrison *et al.*, 2007, p. 135). Entre los efectos multiplicadores de tipo económico, los autores señalan la disminución del capital humano, el descenso de la participación en el mercado laboral, la caída de la productividad y los ingresos, un ausentismo mayor y, finalmente, en el nivel macroeconómico, un retroceso en los niveles de ahorro e inversión. Los efectos multiplicadores de tipo social se refieren a la trasmisión de los patrones de violencia de una generación a otra, la erosión del capital social, la mala calidad de vida y una baja participación en los procesos democráticos.

Los costos, conforme al Manual de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) son: i) Costos directos gubernamentales para reducir la oferta y demanda de drogas; ii) Costos directos públicos y privados de las atenciones de salud producto del consumo problemático de drogas; iii) Costos directos públicos y privados asociados a las pérdidas por destrucción de activos; y, iv) Costos indirectos públicos y privados por ausentismo y pérdida de productividad laboral.

La Subsecretaría Técnica de Análisis, Prospectiva y Evaluación, de la Secretaría Técnica de Drogas, concluye que en 2015 el fenómeno de las drogas le costó al país USD 214 029 337,75, “lo cual corresponde a USD 13 per cápita, con una población total de 16 144 363 habitantes. La magnitud del problema representa un 0,2 % del Producto Interno Bruto (PIB), considerando un PIB de USD 100 200 millones” (Naranjo y Jaramillo, 2017).

Factores de riesgo

Rodrigo Guerrero señala los siguientes factores de riesgo: “i) Alcohol (El consumo de alcohol produce cambios metabólicos importantes en el organismo especialmente en algunos de los neurotransmisores que intervienen en el comportamiento violento); ii) Armas de fuego (Está demostrado que la posesión de armas de fuego aunque sea legal, incrementa 2.7 % el riesgo de muerte de los integrantes del hogar); iii) Cultura de respuesta violenta al conflicto (las sociedades tienen patrones culturales más o menos violentos para la solución de sus conflictos); iv) Violencia en los medios masivos de comunicación (no existe duda de que el despliegue de violencia en los medios de comunicación estimula el comportamiento violento, especialmente entre los jóvenes; la violencia en los medios también se asocia con el bajo rendimiento escolar, angustia, temor, depresión y aislamiento emocional); Pobreza, desigualdad social y violencia (existe una gran diferencia entre la mortalidad por violencia entre los estratos socioeconómicos altos y bajos)” (Guerrero, 2007, pp. 128-130).

Los factores de riesgo pueden clasificarse: i) a nivel individual, (género, edad, antecedentes biológicos y nivel educacional; en el hogar el tamaño, densidad, antecedentes, nivel de pobreza, situación laboral, abuso de drogas y alcohol, exposición temprana a la violencia; ii) a nivel de la sociedad y la comunidad, (desigualdad en los ingresos, la

violencia en los medios de comunicación, el acceso a las armas de fuego, la debilidad de los controles institucionales -en particular la fragilidad de los sistemas judiciales y policiales-, las normas culturales y, tal vez, los problemas de pobreza del vecindario y la historia de violencia). A nivel del hogar (el tamaño y la densidad de la familia, la historia de violencia familiar, el ingreso per cápita, la dinámica y las normas familiares, sobre todo cuando estas son más autoritarias que igualitarias o consensuales) (Morrison *et al.*, 2007, p. 131). Un estudio que abarcó a noventa comunidades mostró que aquellas que tenían altos niveles de violencia doméstica también tenían normas familiares más autoritarias, les concedían una posición dominante a los hombres y aceptaban el uso de la violencia física como conducta social.

4. Formas de enfrentar el delito

Del control del orden público a la seguridad ciudadana

Para Massimo Pavarini, la inseguridad social frente al delito es “... el producto de una compleja construcción social en cuyo interior el riesgo efectivo de la criminalidad juega un rol relativamente marginal”, lo cual no implica que no se deba tomar en consideración las angustiosas demandas de la gente. “El pánico social con respecto a la criminalidad se transforma cada vez más en un concepto omnicomprensivo, capaz de homologar inseguridades subjetivas y colectivas diversas, que son etiológicamente heterogéneas” (Pavarini, 2009, p. 258).

Los principales síntomas de la inseguridad ciudadana, comunes en América Latina son: i) crecimiento de la violencia urbana, especialmente en las ciudades más pobladas, ii) incremento de la sensación de inseguridad en la población urbana, iii) abandono progresivo de los espacios públicos, iv) consolidación de la urbanización periférica urbana, y v) conformación de territorios del miedo y privatización de la seguridad. La mayor parte de estos síntomas se puede identificar en las ciudades de nuestro país.

Frente a esta situación y al ser evidente la incapacidad de los gobiernos centrales para, por sí solos, dar solución a la problemática, desde hace algunas décadas se ha debatido sobre la insuficiencia del tradicional enfoque de control público y se ha desarrollado y aplicado en muchos países uno nuevo, el de la seguridad ciudadana.

Refiriéndose al enfoque del control del orden público, Pellise Prats, B lo califica como: “(...) Fenómeno regresivo que permite comprender buena parte del papel histórico que el concepto de orden público ha desempeñado, especialmente gracias a su manipulación jurídica, haciéndole actuar no sólo como criterio de defensa del orden social existente en un momento dado, con tendencia a conservarlo, es decir, a inmovilizarlo, sino claramente como arma de represión de las aspiraciones básicas sentidas, en tanto que discrepantes del orden público que artificialmente se ha querido conservar” (Barbosa, 2008, p. 8).

Sobre el mismo tema, Dice María del Socorro Barbosa: “El paradigma de seguridad interna y control del orden público, recogido en la Constitución del 2008, ha sido ampliamente superado” y cita a Carro-Fernández Valmayor: “Es sabido cómo la noción de seguridad y orden públicos, entendida unitariamente, acabó siendo, a través de un proceso de reducción conceptual del concepto de policía en el Estado preconstitucional, el contenido mismo de la actividad policial y una técnica de intervención en la esfera de libertad de los particulares” (*Ibid.*, p. 7).

La autora cita a Martín Retortillo Baquer: “El orden público tanto en su vertiente legal, cuando ha constituido el exclusivo objeto de regulación legal, como cuando funciona como cláusula restrictiva, en cualquier instrumento normativo, del ejercicio de un derecho, se ha venido constituyendo en límite de todo punto de vista impreciso, pero además creciente del ejercicio de los derechos” (*Ibid.*, p. 23). Con la excusa de mantener el orden público, se pierde la garantía del ordenamiento jurídico y se abre la puerta de la arbitrariedad. “En pocas palabras, el Estado de Derecho desaparece y el Estado de policía se asoma por la puerta” (*Ibid.*, p. 27).

Por esta razón el orden público ha evolucionado hacia el de seguridad ciudadana, “mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho”. La seguridad ciudadana: “... constituye un servicio de la ciudadanía, y respecto al cual los diversos poderes públicos con responsabilidad en la materia deben aunar sus esfuerzos” (*Ibid.*, p. 41).

Coincide en este enfoque Massimo Pavarini, que aconseja “que progresivamente las fuerzas políticas progresistas, interpreten la seguridad como un ‘bien público’ sin caer obviamente en el fácil error de reducir el tema de la seguridad ciudadana a cuestiones de orden público... la seguridad puede ser entendida y gobernada como bien público sólo en la producción de mayor seguridad de los derechos de todos, de quienes sufren de menor tutela de sus propios derechos, los sujetos más débiles” (Pavarini, 2009, p. 249). Y aconseja que la seguridad no sea gobernada en términos ideológicos, tampoco “banalmente pragmáticos, pero sí en términos laicos” (*Ibid.*).

Del mismo modo argumenta Gustavo Beliz: “El concepto de seguridad ciudadana es un nuevo enfoque que supera el concepto de seguridad estatal —que privilegia el mantenimiento del orden público como valor superlativo— cuya prioridad es la seguridad de las personas como un derecho exigible frente al Estado. No implica la eliminación del Estado, sino su reordenamiento y fortalecimiento- su recentramiento en el ciudadano en tanto ser comunitario- para enfocar sus mejores capacidades analíticas, operativas y estratégicas. Deja de ser una cuestión pensada en términos de un beneficiario excluyente —el Estado-Nación-para convertirse en una política pública ciudadano— céntrica” (Beliz, 2007, p. 2).

El enfoque de seguridad ciudadana implica el empoderamiento de los ciudadanos, su protagonismo y corresponsabilidad; de un ejercicio democrático y democratizador de la participación de la sociedad civil. Única forma- asegura Beliz, de superar la confrontación desigual entre el crimen organizado versus los Estados desorganizados. Aclarando, por supuesto, que se trata de “Una aplicación local que no signifique una fuga de responsabilidades del Estado central y de la comunidad internacional con respecto a los tentáculos de la criminalidad organizada” (*Ibid.*, p. 3).

La seguridad ciudadana se refiere a la garantía que brinda el Estado a los ciudadanos de poder disfrutar de estándares mínimos de convivencia pacífica, única forma de poder hacer efectivo el goce de todos los demás derechos, incluido el ‘derecho a la ciudad’. “Seguridad ciudadana significa también hacer ciudad, cimentando una pedagogía de la

alteridad que evite situaciones de agorafobia urbana (de temor al espacio público por situaciones de violencia. La ciudadanía necesita la construcción de la ciudad como ámbito más inmediato, natural, personalizado y humano donde se expresan los conflictos, mediaciones, intereses y valores que refuerzan el concepto de seguridad. Porque, si el espacio público se segrega y se deteriora, se rompe el esqueleto del capital social comunitario” (*Ibid.*, p. 5).

La seguridad ciudadana implica, de esta manera, cooperación entre el sector público y privado; la complementariedad vertical entre los distintos niveles de gobierno: central, provincial municipal, parroquial; y la complementariedad horizontal o sectorial. “Como bien público, la seguridad ciudadana aparece vinculada a los siguientes conceptos: un orden ciudadano democrático, capaz de eliminar las amenazas de violencia en la población, que busca disminuir las nociones de vulnerabilidad y desprotección, trascender las meras fronteras de la criminalidad y el delito, que enfoca la dualidad objetiva-subjetiva del concepto y que se traduce en un derecho exigible frente al Estado” (*Ibid.*, p. 7).

“La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. La seguridad ciudadana significa no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física, poder disfrutar la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión” (Arriagada, 2002, p. 109).

Actualmente, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, se reconoce que existen múltiples violencias: políticas, económicas y sociales, resultantes de relaciones específicas entre los actores. Los distintos tipos de violencia se expresan de forma diferenciada, según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura de cada país y dentro de estos, de cada circunscripción territorial. Por esta razón, generalmente, los planes y acciones centralizadas tienden al fracaso.

El enfoque actual de la seguridad ciudadana, pone énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de la violencia. Del mismo modo, la nueva concepción de la seguridad obliga a un rediseño de las políticas públicas, a una revisión a fondo de la institucionalidad y a formas distintas de planificación de la prevención y control de los actos violentos. Es un planteamiento diferente al concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado. La seguridad ciudadana busca, más bien, promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, con una intensa participación de la propia ciudadanía, de los distintos niveles de gobierno y de todas las funciones del Estado. “El tema de la seguridad ciudadana se encuentra en el centro de los debates sobre los derechos humanos, la democratización, la reforma institucional, el resurgimiento del autoritarismo y el gobierno de la ley” (Morrison, 2007, p. 308).

La seguridad ciudadana reconoce a la violencia como un fenómeno complejo de carácter multicausal y plural, producido por una variedad de factores, con la participación de actores diversos, generadores de distintas formas de violencia. Esto obliga a definir

nuevas maneras de enfrentar a las violencias y sus actores, considerando los entornos en que los fenómenos se producen, como la desigualdad, ingobernabilidad, impunidad, ineficiencia, porte de armas, consumo de drogas, etc. Reconocidos los distintos tipos de violencia es factible enfrentarlos con estrategias particulares para cada una.

Para este fin se ha planteado superar el tradicional concepto de seguridad pública, “ambiguo, utilizado con significados diferentes y a veces conflictivo, entendido como una amalgama de acciones realizadas por un conjunto de entidades dirigidas a asegurar la convivencia ordenada, pacífica y tranquila de los individuos, grupos y organizaciones de la sociedad, realizada por agentes públicos especializados”. “Es como si la expresión ciudadana viniera a calificar o adjetivar la expresión seguridad pública marcando su naturaleza democrática”.

La seguridad ciudadana, como una de las dimensiones de la seguridad humana y garantía última del desarrollo, se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, con instituciones públicas capaces de garantizarlos en el marco de un Estado de derecho y de derechos. En este enfoque, la ciudadanía es el principal objeto de la protección estatal. “Efectivamente, en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (CIDH).

Siendo entonces la seguridad ciudadana garantía de convivencia y desarrollo equilibrado y armónico de los ciudadanos, se torna imperativo pensar en regular mediante una norma clara, objetiva y práctica el total ejercicio de este derecho que nos permita construir una sociedad sana, libre de violencia, discriminación y delincuencia, en donde puedan crecer las futuras generaciones y alcancen siempre mejores niveles de vida.

Omar Rincón y Germán Rey resumen de manera clara lo que es la seguridad ciudadana como concepto político que pone al individuo en el centro de la atención del Estado:

- “La seguridad ciudadana es asegurar el libre desarrollo y promoción de los derechos humanos.
- La seguridad ciudadana es una política pública que defiende un servicio público, no la seguridad privada.
- La seguridad ciudadana trabaja por, para y con los ciudadanos en acciones multisectoriales de prevención y convivencia.
- La seguridad ciudadana es un asunto social, educativo, cultural y de participación social.
- La seguridad ciudadana es una producción de una experiencia simbólica pública, a través de los medios de comunicación” (Rincón y Rey, 2009, pp. 130-131).

Respuestas del Estado

Se explicó con anterioridad que la inseguridad tiene dos componentes: el objetivo y el subjetivo. Ante el crecimiento de la inseguridad frente al delito en ambas dimensiones,

y la angustiosa demanda de la sociedad, las autoridades tienden a privilegiar distintos tipos de respuesta: una ‘denegatoria’, parte del proceso de ‘politización’ o ‘electoralización’, orientada al incremento de las penas. “Esto generó una especie de ‘populismo punitivo’ asentado en la consideración del delincuente como el ‘otro’ inasimilable al ‘nosotros’, una verdadera criminología del otro” (Sozzo, 2014, p. 30). La otra es la respuesta ‘adaptativa’ en la que se reconoce los límites de las respuestas tradicionales y se busca generar innovaciones. “En este segundo conjunto de respuestas adaptativas es posible incluir el renacimiento de la prevención del delito más allá de la pena” (*Ibid.*, p. 31).

Jaume Cubert considera que: “las políticas de seguridad parecen debatirse, en este inicio de milenio, entre una tendencia hacia un “populismo punitivo” —que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (tolerancia cero)— y la búsqueda de nuevas formas de “gobernanza de la seguridad” que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el centro de la acción pública” (Cubert, 2007, p. 163).

Además, asegura que un afán punitivo probablemente está reflejando la incapacidad de respuesta de los sectores oficiales. Los partidarios de procedimientos blandos plantean la aproximación de la policía a los ciudadanos, al diálogo y a la proactividad. Los que prefieren la actitud punitiva en cambio, privilegian la dureza de las sanciones, son permisivos con la rudeza policial y buscan la eficiencia desde la aplicación del principio de represión/reactividad.

Enfocadas en la represión

Máximo Sozzo refiere la insuficiencia de los enfoques punitivos, con el respaldo del jurista Cesare Beccaria, que señala en el inicio del capítulo 41, sobre *Cómo se evitan los delitos*, que: “Es mejor evitar los delitos que castigarlos”. Aconseja: “¿Queréis evitar los delitos? Haced que las luces acompañen a la libertad [...] El ‘hombre iluminado’ respeta el pacto social porque racionalmente considera que los beneficios que obtiene del mismo son mucho mayores a los beneficios que podría obtener de quebrantarlo” (Sozzo, 2014, p. 20).

Acude también al criterio de Jeremy Bentham, que considera al sistema penal defectuoso en muchos puntos, “porque es menester que el mal haya existido antes de que se le pueda aplicar el remedio [...] la pena misma es un mal, aunque necesario para prevenir un mal mayor”. Y su propuesta de buscar nuevos medios para suplir lo que falta. Estos medios tienen por objeto prevenir delitos, ya quitando el conocimiento mismo del mal, ya quitando la voluntad o poder de hacerlo [...] debilitando los seductores que excitan al mal y fortificando los motivos tutelares que excitan al bien” (*Ibid.*, p. 21).

Finalmente refiere el criterio de Enrico Ferri, quien reconoce que las penas tienen un poder limitado para combatir el delito y reclama “sustitutivos penales, pues no sólo previenen los delitos sino también previenen las penas. Se trata principalmente de antídotos contra los factores sociales de la criminalidad. Servirán como de transición práctica y gradual para llegar a la metamorfosis social” (*Ibid.*, p. 23).

Para Massimo Pavarini: “La cárcel y el sistema penal tienden a la producción material del orden social (junto a las funciones simbólicas de prevención-integración) a través de la selección y neutralización de aquellos que el sistema social no es capaz —o hace creer que no es capaz— de incluir. Y cita a Mirelle Delmas-Marty cuando dice que: “La guerra contra el crimen, a diferencia del crimen de guerra, es antes que nada una propaganda ideológica del populismo penal, metamorfosis de una inquietud”. Esta visión deriva en aceptar que: “en la nueva economía globalizada, la inclusión social no es posible para todos, por lo que defenderse, incluso militarmente de los excluidos es (o parece ser) una necesidad” (Pavarini, 2009, p. 183).

Entonces, según este autor, “la eficacia de la política criminal se mide sólo a través de verdaderos boletines de guerra: cuantos enemigos han sido neutralizados, cuántos soldados puedo poner en el campo y cuanto me cuestan, cuáles y cuantos territorios sociales y urbanos he liberado o han sido ocupados por el enemigo, etc.” (*Ibid.*, p. 55).

Sin embargo, asegura que a partir de la segunda mitad del siglo xx en el mundo occidental se han reformado los códigos penales para buscar en el largo plazo llegar al desencarcelamiento, a reemplazar la cárcel con penas sustitutivas y beneficios penitenciarios.

Enfocadas en la prevención

La prevención es actualmente entendida como la interrupción del mecanismo que produce un evento delictivo, tal mecanismo puede ubicarse en la estructura, la motivación individual y las circunstancias. En la perspectiva estructural, la criminalidad se atribuye a condiciones sociales y económicas, por lo tanto la prevención debe orientarse a interrumpir los mecanismos ambientales; en la motivación individual, la prevención se concentra en detener, controlar o rehabilitar a los autores reales o potenciales y, en el tercer caso, la prevención pueda llevarse adelante a través de una intervención sobre el contexto físico y social, porque la criminalidad es resultado de una serie de circunstancias y oportunidades.

De ese modo, “la nueva prevención es el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos a aquellos penales... Junto a los promotores, también los destinatarios principales de la prevención son los que cambian: ya no solamente los autores, sino también las víctimas, reales o potenciales o, en sentido todavía más general, la comunidad entera” (Edwards y Hughes, 2009, p. 45).

Massimo Pavarini acepta que los sistemas de justicia penal modernos se justifican por su finalidad de prevención del delito: Prevención en general negativa para los potenciales violadores de la norma penal; prevención especial negativa para los culpables del delito; prevención especial positiva orientada a la reeducación del criminal, y prevención general positiva por la integración social del delincuente. Las tres últimas tienen sentido cuando un evento criminal ya ha sido cometido, para prevenir reincidencias; pero existen otras categorías de prevención que están destinadas a eliminar o reducir las condiciones criminógenas presentes en un contexto físico o social, cuando todavía no se han

presentado señales de peligro; y las dirigidas a grupos en riesgo delictivo, en las cuales otras instancias del sector público y el sector privado son más efectivas, reconociendo con Pavarini que: “Si la prevención no puede ser sólo un asunto de la policía, tampoco puede ser, ciertamente, una cuestión que la excluya” (Pavarini, 2009, p. 258).

Adam Edwards y Gordon Hughes reconocen la importancia del giro preventivo en la elaboración de políticas de control del delito, fruto de la investigación criminológica que establece “la capacidad limitada de alcanzar la reducción del delito por parte de la justicia penal, y el reconocimiento de la necesidad de experimentar con otros métodos de intervención”. Afirma que, en Europa, los diagnósticos del delito implican un enfoque multiaxial. “Un tema importante en este enfoque en Europa es la influencia que le garantiza a las autoridades municipales en función de los recursos organizacionales que estas controlan y que son relevantes para la prevención” (Edwards y Hughes, 2009, p. 33). “El valor de alejarse de una concepción Estado-céntrica del gobierno reside en que estas cualidades relacionales del poder político pueden ser iluminadas más plenamente” (*Ibid.*, p. 35).

Rosella Selmini (2009, pp. 45-46) se refiere a la ‘nueva’ prevención como el conjunto de estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos a aquellos penales”, distingue tres técnicas de intervención: primaria, secundaria y terciaria. La primera dirigida a las condiciones criminógenas; la segunda, a los grupos en riesgo; y, la tercera, a los sentenciados. Posteriormente, analiza otra clasificación en intervenciones de prevención situacional, social, comunitaria y del desarrollo, que se desarrolla sumariamente a continuación.

Prevención situacional-ambiental

Julio Echeverría plantea que los fenómenos de violencia pueden surgir y desaparecer dependiendo de contextos situacionales, así como la contingencia de los sistemas y los actores. La violencia surge solamente cuando: “el conflicto o la diferenciación de prestaciones selectivas no logran ser procesadas consensualmente ni por parte de los actores, ni por parte de las estructuras y de las instituciones que conforman el sistema social” (p. 34).

La prevención situacional se realiza mediante intervenciones para evitar formas altamente específicas de delitos, mediante la modificación del ambiente inmediato en que estos pueden suceder, de manera sistemática y permanente, para reducir las oportunidades de que se produzcan por parte de un amplio conjunto de potenciales ofensores. Están orientadas por el criterio de oportunidad; esto es, se procura disminuir las oportunidades de la comisión del delito, incrementando las dificultades y los riesgos, y reduciendo las recompensas. La estrategia está enfocada en el potencial ofensor, pero también puede intentar incidir en el potencial ofendido, generando comportamientos de autoprotección e impedimento.

Existen dos tipos de técnicas de intervención: i) Las que buscan impactar en las dimensiones física y espacial de la situación o ambiente potencialmente productores de

oportunidades para el cometimiento de ciertos actos delictivos y ii) los que buscan impactar la dimensión social de la situación.

Mayra Buvinic se refiere a esta estrategia: “centrada en las víctimas potenciales al dificultar el crimen violento, hacerlo más riesgoso o menos gratificador; dirigido a los agresores potenciales busca reducir la generación de individuos violentos” (Buvinic, 2002, p. 84).

“La prevención situacional parte, en efecto, del presupuesto de que la criminalidad no es fruto de una predisposición individual, sino de factores que crean o favorecen las oportunidades delictivas (costumbres y estilos de vida de las potenciales víctimas, características físicas del ambiente, ausencia de controles)” (Selmini, 2009, p. 47).

Los desórdenes que se presentan en algunos sitios de las ciudades, se supone que se deben al debilitamiento de los vínculos de pertenencia entre el territorio y los habitantes. Esta visión ha dado lugar al modelo conocido como ‘ventanas rotas’ y a la respuesta de ‘tolerancia cero’. “Aquella ventana rota, aquella cabina dañada, aquellos primeros grafitis sobre los muros de los edificios, pueden determinar la transformación de aquel espacio urbano en una zona peligrosa e insegura” (Pavarini, 2009, p. 236). Al respecto, Pavarini advierte que políticas de seguridad situacional urbanística como la de los espacios defendibles, el protagonismo de las víctimas, la privatización del bien público de la seguridad, utilizadas para combatir el desorden y el deterioro de las ciudades, “no se apoyan sobre modelos explicativos científicamente convincentes, sino que como narrativas, atestiguan fielmente los nuevos temores metropolitanos” (*Ibid.*, p. 238).

Prevención social

Esta estrategia busca afectar a los procesos sociales y culturales generadores de causas o condiciones de posibilidad para el cometimiento de una acción delictiva. Pueden incluir el fortalecimiento del núcleo familiar, escuelas para padres, mejoramiento de la vigilancia paterna, fortalecimiento de la disciplina escolar y desarrollo de la relación familia-escuela.

Para Rosella Selmini, “La prevención social comprende todas las medidas orientadas a eliminar o reducir los factores criminógenos. Se basa en una teoría etiológica de la criminalidad y se propone entonces intervenir sobre las causas sociales, a través de programas de intervención de carácter general, en grado de intervenir o modificar las motivaciones que empujan hacia la criminalidad” (Selmini, 2009, p. 48).

Prevención comunitaria

Esta estrategia apela a la comunidad para la prevención del delito, considera a la comunidad, como el espacio local de interacción social en el que los problemas de seguridad frente al delito se producen y, por ende, donde deben ser enfrentados. De ahí surgen expresiones como ‘seguridad comunitaria’ o ‘prevención comunitaria’

La seguridad comunitaria considera que: i) La comunicación es una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos y responsables; ii) La reorganización comunitaria, en casos de degradación o debilitamiento de la vida comunitaria; y, iii) Defensa comunitaria para evitar que se produzca una espiral de miedo y abandono.

“El primer síntoma es el quememportismo, la creencia de que no hay nada que hacer que el ambiente está incontrolado y es incontrolable” (Sozzo, 2014, p. 69).

Para Rosella Selmini, en este tipo de intervenciones se trata de crear espacios de debate público sobre el estado de la seguridad; a la invitación del gobierno local a las instituciones para debatir dichos problemas y el debate en espacios pequeños como barrios o zonas. Se puede también intervenir para que la comunidad ocupe un rol de vigilancia; o para movilizar a los miembros de la comunidad para que trabajen junto al sector público para evitar que los niños y jóvenes, sean víctimas de exclusión social.

Al respecto Massimo Pavarini afirma que: “Si el origen de lo que padecemos como deterioro urbano se encuentra en el progresivo debilitamiento de los vínculos de identidad comunitaria, entonces puede parecer razonable confiar en que la solución reside en el reforzamiento de estos. Cuanto más acentuada y veloz ha sido la crisis que ha afectado a la producción de identidad social, más fuerte ha sido la producción de retóricas que recomienda reactivar las comunidades” (2009, p. 234).

Prevención de desarrollo

Está orientada al desarrollo de las motivaciones individuales, hacia el delito en el curso de la vida y se basa en la prevención de estas motivaciones o condiciones criminógenas con referencia a los individuos, a las familias, a las escuelas y a la comunidad. Se denomina también ‘prevención precoz o ‘prevención de los factores de riesgo, en relación a los distintos momentos de la vida del individuo’ en la que la prevención puede desplegar sus efectos. Se denomina precoz, porque se refiere a los primeros años de la vida, porque pretende prevenir el primer acto delictivo en la vida del individuo y porque se entrecruza con la prevención social (Selmini, 2009, p. 50).

Prevención integrada

Esta estrategia pretende reunir los diferentes tipos de intervenciones de prevención (social, comunitaria, situacional, de desarrollo).

Massimo Pavarini, vinculado por años al gobierno local en Italia, entrevistado por Máximo Sozzo, explica muy bien el sentido de esta forma de prevención: “Incluso hoy en día creo que es correcto que una administración local se comprometa con una estrategia integrada de prevención, en el sentido de tratar de encontrar el justo equilibrio entre las políticas sociales de ayuda, políticas de aseguramiento de tipo comunitario y políticas dirigidas a reducir las ‘ocasiones’ de la delincuencia, precisando aún más, en el concepto de política integrada yo siempre he aceptado incluso un espacio de legitimidad a políticas reactivas y, por tanto, predominantemente represivas que deberían integrarse con medidas pro-activas, es decir preventivas [...] Nunca he sido afectado por pensamientos utópicos: de frente a muchos fenómenos aberrantes, en la realidad no se puede prescindir de una cierta fuerza represiva. La cuestión es otra: aplicar el mínimo posible de represión para hacer más eficaz la política de prevención, es decir, a la inclusión social de la mayoría de los portadores del malestar y de los actores del conflicto” (Entrevista a M. Pavarini, por M. Sozzo, 2009, p. 136).

5. Políticas, estrategias y métodos

Políticas

Las políticas públicas de seguridad deben ser consideradas como un asunto de Estado más que de gobierno. Los grandes objetivos deben alcanzarse el mediano y largo plazo; lo deseable, en materias como la seguridad, es que cada gobierno, en su período, que en las democracias es transitorio, planifique con visión de continuidad determinando objetivos parciales y metas para alcanzarlos en el tiempo para el que fue elegido. Al Estado le corresponde definir las reglas de juego para asegurar la convivencia social coordinando esfuerzos de todos los niveles de gobierno, de todas las funciones del Estado y de la sociedad civil y sus instituciones.

En consideración de la aceptación general de la existencia de varias violencias y que cada una debe tener un tratamiento específico, Enrique Oviedo señala algo evidente: “... no existe sociedad sin conflicto, sin violencia o sin delito. Los tres están siempre presentes en la vida social”. Y afirma que luego de largos estudios y frecuentes debates, se ha llegado a concluir que: “las soluciones no pasan por el empleo de la fuerza, como su principal herramienta; que se necesita, por el contrario, enfrentar a las violencias como problema de salud pública. Que, a más inseguridad, la respuesta debe ser más comunidad, más solidaridad, más ciudadanía social. Pero para que exista comunidad es necesario compartir valores y aspiraciones, sueños y utopías, identidad y autoestima, conceptos de carácter permanente, más allá que problemas de la coyuntura” (Oviedo, 2002, p. 276).

No es admisible una ciudad sin ciudadanos. Por eso se habla de la necesidad de ciudadanizar las políticas de seguridad ciudadana como un factor indispensable para el éxito de los programas e intervenciones. Gustavo Beliz plantea que esa ciudadanización tiene dos sentidos: “Uno como un abordaje que pone énfasis en las políticas de prevención (en sus múltiples dimensiones) y en los factores de riesgo generadores de potencial criminalidad y violencia visible e invisible. El otro es como un escenario que toma a la ciudad como un actor privilegiado para implementar políticas de seguridad ciudadana, a través de gobiernos locales capaces de reforzar la capacidad de respuesta y eficacia y la rendición de cuentas” (Beliz, 2007, p. 77).

Andrew Morrison pone especial énfasis en que: “los gobiernos deben ser conscientes de que los proyectos más exitosos de prevención de la violencia serán los locales y no los nacionales, justamente porque los factores que generan el problema en un país dado pueden variar de un municipio a otro. Diseñar una estrategia y obligar a todas las regiones a adaptarse a ella no será tan efectivo como formular un plan que esté hecho

a la medida de las condiciones locales. Así los municipios son un escenario promisorio para la acción contra la violencia, en especial para las actividades multisectoriales que requieren una coordinación que es más fácil de alcanzar a nivel municipal que a nivel nacional” (*Ibid.*, p. 142).

Este experto, en materia de seguridad ciudadana plantea cuatro simples pasos para una adecuada planificación: i) Definir el tipo de violencia que se quiere abordar y recopilar datos sobre la magnitud del problema; ii) Identificar los factores de riesgo en este tipo de violencia; iii) Desarrollar y verificar la intervención o intervenciones; y, vi) Analizar la efectividad de la intervención o intervenciones (Morrison *et al.*, 2007, p. 139).

El citado autor aconseja, al momento de seleccionar políticas públicas de seguridad ciudadana, dividir las en preventivas y de tratamiento o remediales y no solamente las tradicionalmente aplicadas en la región latinoamericana que privilegian la acción punitiva de la policía y los tribunales o algún tipo de tratamiento para las víctimas.

Erik Alda y Gustavo Beliz, plantean varias claves para un buen diseño y un buen gobierno de seguridad ciudadana: i) formulación de políticas integrales para evitar el populismo punitivo ii) La convocatoria de actores múltiples estatales y sociales; iii) establecimiento de indicadores de base y mecanismos de evaluación apropiados; iv) generación e intercambio de información oportuna y confiable; v) importancia de los contextos políticos, sociales y culturales que condicionan el éxito de los programas; vi) focalización y territorialidad de las intervenciones; y, vii) incluir resultados en el corto, mediano y largo plazo (Alda y Beliz, 2007, p. 21).

Rodrigo Guerrero, desde un enfoque epidemiológico, propone el siguiente procedimiento: i) definir el problema, amenaza o enfermedad en cuestión; ii) estudiar las variables descriptivas (quién, dónde, cuándo) y los factores de riesgo asociados con el problema; plantear hipótesis explicativas y proponer el diseño de posibles intervenciones; y, evaluar los resultados obtenidos y hacer el rediseño de las intervenciones a la luz de los resultados (Guerrero, 2007, p. 123).

Se necesita una política integral que procese pacíficamente los conflictos, fomente la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano. La prioridad a la prevención centrada en las víctimas potenciales; dificulta el acto violento, lo hace más riesgoso; la dirigida a los agresores potenciales busca reducir la presencia de individuos violentos; en este caso, el sistema educacional formal o no, tiene el potencial de modificar los valores culturales que promueven la utilización de la violencia. La participación ciudadana es un elemento clave de la gestión en materia de seguridad pública y de combate al delito.

Para políticas públicas relacionadas con violencia y juventud, Franz Vanderschueren propone cuatro enfoques (2007, p. 196):

Enfoque de riesgo, que genera conceptos como ‘conductas de riesgo’, que afecta a comportamientos que podrían comprometer el desarrollo personal y social de los jóvenes y hasta su propia vida. Señala como condiciones para el éxito de las intervenciones

de prevención: i) solidez y constancia del apoyo a las intervenciones; ii) expansión gradual y limitada en los espacios de las intervenciones; iii) diagnóstico previo al diseño de las intervenciones con la participación de jóvenes iv) trabajo previo con las familias y el entorno para quebrar los conflictos intergeneracionales; v) trabajo con los profesores para permitir llegar a un mayor número de jóvenes a través de la escuela; y, vi) trabajo diferenciado en función de los universos culturales y socioeconómicos con las comunidades (*Ibid.*, p. 199).

Enfoque de exclusión social, que analiza las causas de la violencia en entornos vulnerados y deteriorados económicas, social y culturalmente, los cuales afectarían especialmente a adolescentes y jóvenes (*Ibid.*, p. 201).

Enfoque de derechos y participación juvenil, que busca situar a los jóvenes como sujetos activos de su desarrollo.

Enfoque de derechos y de capital social, debería ser incorporado y ser predominante. “Hablar de derechos significa derecho a la educación, a un trabajo, a un entorno humano, a vivienda, salud, a un cierto nivel de consumo, a construir una familia, a la participación y el esparcimiento” (*Ibid.*, p. 229).

Vanderschueren concluye sobre la integralidad de los enfoques: “Hay dos políticas que deben vincularse a la que aborda la violencia juvenil. La primera es la política urbana. Sólo una política que apunta a una ciudad inclusiva puede contribuir a largo plazo a la disminución de la violencia general y en particular a la juvenil en los barrios pobres y estigmatizados. La segunda es una política general de juventud, hoy inexistente en la región. Política de empleo, educación, salud, participación y justicia” (*Ibid.*, p. 233).

Estrategias

Edison Palomeque considera que: “Por la multicausalidad del fenómeno se debe definir un marco de aproximación que considere los factores estructurales (por ejemplo: desigualdad, ingobernabilidad), institucional (impunidad, ineficiencia), y situacionales (porte de armas, consumo de alcohol). Por su característica plural, cada tipo de violencia requiere ser tratada con una estrategia particular” (Palomeque, 2002, p. 238), tomando en cuenta que no sólo hay distintos tipos de violencia, sino que estos se expresan de forma diferenciada según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura.

Jorge Burgos plantea como una base para diseñar estrategias, asumir la criminalidad y delincuencia como problemas que demandan políticas claras, estables y específicas; la seguridad como un asunto de todos; la inseguridad y el delito, como realidades sociales que ameritan diagnósticos y estudios; debe ponerse énfasis en la prevención; involucrar a la comunidad organizada; y, atacar a los problemas sociales.

Señala como principios rectores: Enfoque integral, gestión moderna, focalización, participación social, énfasis socio preventivo, énfasis situacional y coordinación. La

participación debe impulsarse mediante: diagnósticos y planes locales, fondos concursables, capacitación, estrategias y modalidades de relación con los participantes, institucionalización y empoderamiento de la sociedad. En lo policial se debe: fijar metas, indicadores de gestión, rendición pública de cuentas, fijar criterios de calidad de atención, y dotar de recursos para la prevención situacional (Burgos y Tudela, 2002, p. 475).

Erik Alda, por su parte, recomienda como prácticas exitosas: i) diseño e implantación de observatorios del crimen que respalden la planificación, ii) campañas de corto plazo y gran impacto, iii) intervenciones de prevención situacional y ambiental para recuperar espacios urbanos deteriorados, iv) policía comunitaria, v) comités comunitarios de monitoreo del crimen; vi) establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; vii) centros de atención a las víctimas de violencia doméstica; prestando consideración prioritaria a la situación de los jóvenes (Alda y Beliz, 2007, p. 21).

Un caso de buenas prácticas fue el de la ciudad de Medellín, a cuyos principales protagonistas acudió la ciudad de Quito, para el asesoramiento en la creación de su Sistema de Seguridad. En Medellín se pasó de 6804 homicidios en 1992 a 265 en 2000, mientras que, en Cali, en igual período, disminuyó el número de homicidios de 3149 a 2239; y, en Bogotá de 4452 a 2251. Si bien las tres ciudades lograron cifras importantes, destacaba entonces, sin duda, el caso de Medellín, lo que demuestra la importancia de las políticas públicas locales sobre seguridad ciudadana.

El doctor Hugo Acero fue uno de los principales artífices de la planificación de este proceso que fue paradigmático en América Latina. Estos son los programas que fueron parte del Plan: mejoramiento de la policía metropolitana; modernización de las comunicaciones; escuelas de seguridad ciudadana; creación de los frentes locales de seguridad con los cuales se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de seguridad; zonas seguras mediante patrullaje intensivo y planes masivos de corta duración y máximo impacto; policía comunitaria o de aproximación, con el máximo de policías en la calle; justicia cerca del ciudadano, justicia alternativa y solución pacífica de conflictos; atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, con temas de educación, ocupación del tiempo libre, y obtención de ingresos; recuperación del espacio público como ayuda para la descomposición de la triada delincuente, entorno, víctima; manejo de indicadores de violencia y delincuencia e investigaciones; Consejo Distrital de Seguridad y Comité de Vigilancia Epidemiológica; entre los principales (Acero, 2002, p. 463 y ss.).

Franz Vanderschueren se refiere a Alberto Concha Eastman, que propone: estrategias de prevención para cada nivel. Primaria para la familia y el entorno unido a las políticas de mejoramiento barrial, secundarias para las barras, y terciarias para las maras con la aplicación de la ley penal. Su articulación corresponde al Estado.

El segundo nivel de articulación es el de las políticas centrales y locales. No hay prevención eficaz que no sea local. Es decir, no hay prevención sin descentralización efectiva. Es imposible, por ejemplo, implementar una política sustentable de focalización

sobre barrios estigmatizados desde una perspectiva únicamente central, sin vinculación estrecha con las autoridades y políticas locales. El rol de las autoridades locales es básico si se quiere asumir una política de prevención estrechamente ligada a políticas sociales (Vanderschueren, 2007, p. 229).

El problema de relación droga-violencia merece especial atención y exige un abanico de intervenciones que van desde la campaña generalizada de educación para dotar al joven de conocimientos frente a posibles vulnerabilidades, pasando por su rehabilitación en la comunidad o centros especializados, hasta políticas de reducción de los efectos perniciosos. El modelo de las Cortes de Drogas merece ser ampliado y adaptado a la situación de cada ciudad (*Ibid.*, p. 232).

El proyecto Salud y Vida en las Américas (SAVIA), sobre la base de la ‘Estrategia Hemisférica sobre Drogas’, de la OEA, del año 2010, que reconoció que cualquier política y acción sobre drogas ilícitas debía ser respetuosa de los derechos humanos y reconocer este como un problema de salud, fruto de complejos procesos de exclusión, que dificulta la integración social. Pone énfasis en “impulsar la implementación de políticas y acciones que favorezcan la inclusión social y la reducción de esas vulnerabilidades” (OEA, 2010).

Métodos

En cuanto a la metodología, se deben considerar cuatro aspectos: i) la necesidad de diagnósticos nacionales y locales sobre todos los problemas. De aquí la utilidad de los observatorios locales y nacionales en estas materias. Cualquier decisión política debe estar sustentada en datos precisos capaces de explicar la ruta de la violencia; ii) la descentralización de todas las políticas de prevención. Esto supone un marco institucional que facilite procesos de capacitación de autoridades y personal local y de los funcionarios del gobierno central, los cuales deben apoyar estos procesos, crear instrumentos centrales de evaluación y monitoreo, replicarlos a nivel local; iii) involucrar a los jóvenes en estas políticas, pero sería un error hacerlo en forma homogénea y centralizada, y iv) búsqueda de superación del conflicto intergeneracional. El ejemplo de la escuela indica que integrar a padres, docentes, comunidad del entorno, policías y servicios locales en la implementación de políticas de construcción de paz, para conocer mejor sobre violencia escolar y los procedimientos a aplicarse (Vanderschueren, 2007, p. 233).

Modelos europeos

En Europa, la estrategia situacional fue desarrollada en los años ochenta “bajo el gobierno conservador busca disuadir a los delincuentes de sus intenciones, multiplicándoles los obstáculos (cámaras, códigos digitales, espacios hiperprotegidos, etcétera)” (Cubert, 2007, p. 136). La prevención social fue propia de los países con gobiernos social demócratas y las acciones fueron enfocadas en los potenciales protagonistas de actos delictivos o de comportamientos incívicos que no son sancionados por la ley, pero aportan al sentimiento de inseguridad.

El modelo francés considera el predominio de la prevención social sobre la situacional, orienta la prevención del delito a la órbita de los Gobiernos locales, atribuye una limitada responsabilidad tanto a las víctimas como a la sociedad, participan los responsables de la gestión urbana en su conjunto y la policía en el modelo de proximidad.

El modelo inglés privilegia la prevención situacional sobre la social, pone a la policía en el rol principal de la prevención, el énfasis en las víctimas, el involucramiento de la comunidad local en funciones de vigilancia, la relación costo beneficio, con participación de otros actores, pero bajo el control centralizado de programas, recursos y prioridades.

6. Seguridad ciudadana y gobiernos locales

Todos los diagnósticos de seguridad reconocen que la inseguridad es un problema fundamentalmente urbano. América Latina es una de las regiones de mayor urbanización y, lastimosamente, está catalogada como la más peligrosa del mundo. En el Ecuador el 70 % de la población habita en centros urbanos. Por esta razón, se ha dedicado mucho tiempo y atención a la importancia creciente de las políticas públicas de seguridad de los gobiernos locales, por ser los más cercanos a la comunidad y en los que la participación ciudadana es, por lo mismo, de más fácil y eficiente aplicación. ONU-HÁBITAT, Programa de Naciones para el Desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen, la Organización Mundial para la Salud, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos, han apoyado la realización de estudios y la promoción de políticas públicas de seguridad en gobiernos locales, con especial orientación a programas de naturaleza preventiva.

Dice Andrés Antillano, refiriéndose a América Latina: “En todas nuestras ciudades aumenta la violencia en forma exponencial, se incrementan los crímenes callejeros, el miedo al delito marca las percepciones y prácticas colectivas. Si consideramos la seguridad en forma más amplia, habría que agregar los cada vez más frecuentes desastres que resultan de la interacción entre los sistemas urbanos y los eventos catastróficos de origen natural, el colapso de los servicios, los problemas de saneamiento, el aumento de los lisiados y muertos por accidentes de tránsito” (Antillano, 2009, p. 165 y ss.).

Todo lo anterior plantea, según este y muchos autores, el desafío que tienen los gobiernos locales para ser capaces de asumir la prevención y control del delito, como lo han hecho con la seguridad vial, la lucha contra el fuego, las inundaciones, los efectos similares en casos de sismos o erupciones volcánicas. Por esa razón dice este autor, con toda certeza: “Sus atribuciones como “gobierno de la Ciudad” los coloca en una posición privilegiada para encarar de manera simultánea tanto las manifestaciones inmediatas y visibles de la inseguridad, como los procesos estructurantes urbanos que actúan sobre ella. Lo observado en Bogotá, Medellín, Quito, Cuenca, Loja, Guayaquil y muchas otras ciudades, con la participación de los gobiernos locales en el mejoramiento de la seguridad, obliga a repensar las medidas centralizadoras asumidas por el gobierno actual y sus pobres resultados” (*Ibid.*).

Con razón se ha dicho que, en un mundo globalizado, el Estado-nación es demasiado pequeño para resolver los grandes desafíos del nuevo sistema y demasiado grandes para atender y representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad. En este sentido, reconoce Jaime Cubert la dificultad que enfrentan las políticas nacionales para: “restringir, en sus fuentes, la expansión tanto de la *delincuencia de la*

impotencia (pequeña y mediana delincuencia) como de la *delincuencia de la prepotencia* (criminalidad financiera, criminalidad organizada)” frente a las grandes amenazas actuales a la seguridad “y, en la esfera local, de la delincuencia predativa y las agresiones”. Al autor le parece que las policías no son suficientemente capaces de “compatibilizar la *protección del Estado*, es decir el mantenimiento del orden, con la *protección de los ciudadanos*, o sea la atención eficaz de las crecientes demandas sociales de seguridad” (Cubert, 2007, p. 159).

No le parece razonable esperar del Estado contemporáneo que pueda recuperar la capacidad de proteger a todos los ciudadanos, en la medida que limita su acción a una política de fuerza y orden basada en el miedo; tampoco encuentra razón para la dicotomía que, “según los viejos esquemas, confrontaría individual/derecha con colectivo/izquierda; porque “el reto radica, justamente, en saber conciliar desarrollo individual y colectivo. La sociedad, es de individuos y, siendo así, no resulta posible ninguna evolución colectiva si no lo es también individual, y viceversa [...] sin que esto signifique no reconocer los efectos del *neoliberal individualismo de la desesperación* —feroz, competitivo, aislante, depresivo— finalmente, se debe superar “el falso debate entre prevención y respuesta. Por supuesto que debemos estar, razonablemente, en condiciones de responder a fin de minimizar los daños producidos por la materialización de los riesgos y los conflictos en desastres y violencias, respectivamente” (*Ibid.*, p. 197).

También Massimo Pavarini aconseja en la prevención del delito: “privilegiar la dimensión ‘local’, con el mayor nivel de desconcentración posible. La referencia más recomendable es el barrio [...] En cambio, parecería más correcto captar el carácter esencial de la relación entre la dimensión local y la dimensión central, como podría ser entre el barrio y la administración de la ciudad, de la región o del Estado del cual forma parte esa ciudad... la acción de prevención se implementa siempre ‘localmente’ pero debe dialogar con un polo central que sea capaz de financiar, coordinar, corregir y, sobre todo, indicar las líneas estratégicas fundamentales, además de evaluar la eficacia de la misma” (Pavarini, 2009, p. 257).

Este autor es enfático en recomendar un gobierno del bien público de la seguridad a nivel local. “La acción de policía comunitaria —a través de la organización conjunta de fuerzas de policía, servicios sociales y voluntariado— se construye sobre una legitimación democrática frente a lo que los ciudadanos sufren como amenazante y peligroso” (*Ibid.*, p. 276).

Para aplicar las normas de la Constitución Política del Ecuador y las contenidas en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, es indispensable un ordenamiento legal complementario que permita la aplicación de los principios proclamados y que, con un enfoque moderno, entregue a la sociedad y al Estado las herramientas necesarias para combatir el ataque brutal de la delincuencia que los tiene acosados.

De la opinión de los expertos aquí expuestas, y de las experiencias vividas en varias ciudades, se deduce que si no se establece un sistema legal que asegure la participación mancomunada de todos los niveles de gobierno, todas las funciones del Estado, junto con la ciudadanía y sus organizaciones, no podrá el Ecuador llevar adelante una estrategia eficaz contra la delincuencia.

Finalmente, es necesario volver al pensamiento de Jaume Cubert para reconocer que: “... como en toda evolución, también en el ámbito de la seguridad, lo viejo y lo nuevo conviven en una inevitable conflictividad. (Sigue aplicando) una visión de la seguridad que responde más a las necesidades propias de la sociedad industrial que a las de la actual. También es cierto, pero, que empieza a emerger una nueva visión que no se limita a contemplar los desastres y las violencias como fenómenos naturales e inevitables, sino que se fija en los riesgos y los conflictos, producidos socialmente, de los cuales —el desastre y la violencia— no son sino sus manifestaciones extremas. Y, por consiguiente, se interroga sobre los procesos económicos y políticos que se hallan en el origen de los riesgos y los conflictos” (Cubert, 2007, p. 200).

Referencias

- Acero, H. (2002). Seguridad y Convivencia en Bogotá. Logros y Retos 1995-2001. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Alda, E., y Beliz, G. (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*. BID.
- Antillano, A. (2009). *Las ciudades y el desafío político de seguridad en políticas integrales y convivencia en las Ciudades de América Latina*. .
- Arriagada, I. (2002). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Ávila, O., et al. (2002). Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Ávila, A. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad. *Crimen Organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Ildis.
- Barbosa, M. do S. (2008). *Aspectos político-criminales de la seguridad ciudadana en España y Brasil. Reflexiones comparadas* (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca.
- Beliz, G. (2007). Carácter estratégico de la ciudadanización: focalizando desde la integralidad. *La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. BID.
- Buvinic, M. (2002). La violencia en América Latina y el Caribe. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Burgos, J., y Tudela, P. (2002). Seguridad ciudadana en Chile: los desafíos de la participación y modernización para la política pública. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Carrión, F. (coord.) (2002). *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- _____ (2002). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Cerbino, M. (2002). Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Cubert, J. (2007). *Conflictos globales. Violencias locales*. Flacso-sede Ecuador/DMQ.
- Echeverría, J., y Méndez-Carrión, A. (1994). *Violencia en la región andina. El caso de Ecuador*. Flacso.

- Escobar, S., Muñiz, J., Sanseviero, R., Sain, M., y Zacchi, J. (2004). *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile>
- Edwards, A., y Hughes, G. (2009). Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico. *URVIO, Revista de Estudios de la Ciudad*. Flacso-sede Ecuador. Enero.
- Guerrero, R. (2007). Sistemas de información en los programas de prevención de violencia *La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. BID.
- Málaga, I. (2016). *Seguridad ciudadana*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Matute Brouzés, H. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad. *Crimen Organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Ildis.
- Morrison, A., et al. (2007). América violenta: factores de riesgo. *Crimen y violencia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Ojeda, L. (2010). *Violencia, delincuencia e inseguridad en el Ecuador*. UNAP.
- Ruiz, Y. (s/f). Biología, cultura y violencia. Universidad Jaume. Recuperado de <http://www.uji.es/bin/publ/edicions>
- Oviedo, E. (2002). Santiago, violencia y seguridad ciudadana. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Palomeque, E. (2002). Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador. *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Flacso/OPS/OMS.
- Pavarini, M. (2009). *Castigar al enemigo, Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Flacso-sede Ecuador/DMQ.
- Rincón, O., y Rey, G. (2009). Los cuentos mediáticos del miedo. *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Flacso/Iclei-DMQ.
- Samper, E. (2004). *El salto global*. Ed. Taurus.
- Selmimi, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *URVIO, Revista de Estudios de la Ciudad*. Flacso-sede Ecuador.
- Sozzo, M. (2014). *Prevención del Delito*. Fiscalía General del Estado.
- Sánchez-Parga, J. (2010). *Decline de los conflictos y auge de las violencias*. CAAP.
- Vanderschueren, F. (2007). Juventud y violencia. *a agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. BID.
- Whitehead, L. (2007). Democracia/Estado/ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Mirza Editores.

Documentos

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (s/f). Informe. file:///C:/Users/hp/Desktop/TEXTO%20DE%20SEGURIDAD/CAP%C3%8DTULO%207%20Seg.Ciud/CIDH%20SEG.%20CIUDADANA.html
- Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional (1999). Human Security: Safety for People in a Changing World.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014). Seguridad Ciudadana.

CAPÍTULO 8

Política y estrategia de seguridad nacional

1. Conceptos generales

Las políticas públicas son herramientas conceptuales que, en el marco de la Constitución y como fruto de la planificación, se emiten para normar y orientar a los sectores público y privado en su participación para al logro de los objetivos nacionales. En un Estado correctamente conducido, en el marco de las reglas de juego de la democracia, el arte de acordar políticas que sirvan al bien común es complejo, como es compleja la gobernanza en democracia.

Plantea Jaime Torres la necesidad de abordar el estudio de las políticas públicas desde un enfoque del ‘Estado en acción’, con el objeto de mejorar la gestión del gobierno en beneficio de la sociedad. Considera que “un Estado, como un orden social, tiene un propósito de existencia fundamental, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Por lo tanto, su existencia tiene como fines esenciales el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad colectiva” (Torres y Santander, 2013).

Según este autor, la política pública como construcción social, “puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes” (*Ibid.*, p. 56).

Acude al aporte de Musgrave para establecer tres funciones básicas del Estado: 1) de asignación de bienes y servicios sociales; 2) de distribución de la renta y riqueza con criterios de equidad y justicia; y, 3) de estabilidad económica y social mediante la resolución de conflictos.

En el caso de América Latina, encuentra que la participación del Estado presenta tres orientaciones: 1) planificador del desarrollo, con enfoque social, pluralismo, cohesión social y promoción de iguales oportunidades; 2) regulador arbitral al servicio de intereses de clases o grupos específicos; y, 3) subsidiario, administrador de equilibrios y desequilibrios mediante incentivos o mecanismos de competencias. “Alrededor de estas tres visiones se forman ideas y objetivos de las políticas públicas, de modo que deben ser leídas y abordadas como la materialización de diferentes ideas (o ideologías) de la relación entre Estado y políticas públicas, Estado y sociedad, Estado y economía” (*Ibid.*, p. 27). Lo cual da lugar a tres enfoques: racionalista, cognitivo-discursivo y de la estructura de gobierno o gobernanza.

Alternativas racionales modernas

1) Elección racional

Se considera a la política pública como un problema de acción colectiva, en donde los intereses y la conducta racional de los agentes se definen frente a resultados colectivos.

2) Análisis institucional y desarrollo

Se conciben las políticas públicas como compromisos institucionales que permiten, requieren o prohíben acciones de los ciudadanos y los funcionarios públicos. Los cambios de políticas resultan de acciones racionales de individuos que buscan mejorar su situación, alterando esos compromisos.

3) Enfoque cognitivo

Considera las políticas públicas desde perspectivas ideológicas que actúan a manera de paradigmas científicos, en este caso como un 'paradigma de política'.

4) Enfoque argumentativo

Se centra en la comunicación para convencer a los gobernados de que las políticas públicas están orientadas a la búsqueda de su bienestar. Este enfoque requiere un uso estratégico del lenguaje y una alta capacidad de argumentación.

5) Enfoque de las coaliciones defensoras

Parte de la idea de que los agentes tienen ideas políticas sólidas que deben traducirse en opciones de política pública. Se plantea que estas se formulan desde subsistemas de políticas considerados como un conjunto de actores públicos y privados con un alto interés en temas específicos que incentivan su participación en la generación de una política pública. Como los intereses pueden entrar en conflicto se buscan aliados con quienes compartir recursos y desarrollar estrategias a las que se ha denominado 'coaliciones defensoras' (*Ibid.*, pp. 43-44).

6) Enfoque de gobernanza de las políticas públicas

Entiende estas como resultantes de la interacción entre el gobierno y actores políticos y sociales, por lo que se centra más bien en el proceso de gobernar "entendido como las rutinas de interacción político-sociales que se forman alrededor de la política". Se considera a la gobernanza como una herramienta de análisis de "los procesos de acción colectiva, que organiza la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas" (*Ibid.*, p. 46).

Componentes de una política pública

Toda política pública contiene: 1) Estrategias: Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar; 2) Planes: Planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados; 3) Programas: Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable; 4) Proyectos: conjunto de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos; y, 5) Acciones que corresponden al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan” (*Ibid.*, p. 62).

Peters (1982), citado por Frances Pallares, define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. El carácter de pública se debe a que se la genera y procesa mediante procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, las organizaciones públicas, no siempre con exclusividad, desempeñan el papel clave (Pallares, 2007, p. 143). La acción del gobierno materializa las políticas en acciones y resultados que son el resultado de la aplicación de la política. “Es decir, el ‘producto’ de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinado” (*Ibid.*, p. 144).

Para este autor existen dos modelos: 1) El racionalista que parte de la identificación de los problemas, mediante una investigación sistemática; la definición de alternativas de solución, su análisis y la decisión que establece la selección de la mejor alternativa, y 2) el modelo incrementalista que considera el conflicto de intereses frente al problema a solucionar y opta por alternativas que incorporan cambios no fundamentales. El proceso se realiza en tres tiempos: 1) La formulación que conduce a la selección de la mejor opción; 2) la implementación; y, 3) la evaluación, seguida de la continuidad o el cambio.

Leticia Delgado, por su parte, considera que el Estado “define su legitimidad en términos de políticas públicas”, a las que define como: “... conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Su objeto consiste en generar determinados efectos en la sociedad, que se expresan como objetivos; esto es: “resultados que se persiguen con las acciones concretas en el contexto de una política” (Delgado, 2009, p. 3). Para esta autora existen distintos tipos de políticas: Sustantivas, procedimentales, distributivas, regulatorias, autorregulatorias, redistributivas, materiales y simbólicas.

Se debe diferenciar entre política y políticas públicas: La primera se refiere al poder en general como capacidad del gobierno para la creación de políticas públicas; mientras que las segundas tratan sobre soluciones específicas en el manejo de los asuntos públicos. Destacan para clarificar la diferencia el uso en el idioma inglés de los términos *politics* y *policies*, para cada caso. Las políticas públicas se ejecutan mediante planes, programas y proyectos que pueden tener alcance general o sectorial; nacional o territorial, dirigidos directa o indirectamente por el Estado.

Las políticas públicas según Manuel Tamayo (citado por Cidar Vargas) son un: “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Vargas las considera como “un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos” en busca del bien común, sin distinciones ideológicas o partidarias, con prescindencia de intereses privados, con transparencia y responsabilidad (Vargas, 2007, 128).

En cuanto al proceso que debe seguir la elaboración de políticas públicas plantea: 1) la definición de los problemas; 2) la formulación de las políticas que incluye las metas y objetivos a alcanzar, la definición de alternativas para alcanzarlos, la valoración y comparación de estas y la selección de una opción o combinación de ellas; 3) la implantación de las políticas públicas; y, 4) la fase de evaluación. Se trata de un proceso cíclico, porque la evaluación permite ver el grado de logro de los objetivos, el nuevo contexto y sobre la base de esta información inicia una vez más el mismo procedimiento.

Boneti Lindomar, desde una visión realista, sostiene la íntima afinidad entre la definición de las políticas públicas y los intereses de las élites económicas tanto nacionales como globales, matizados por la intervención de los partidos políticos, los movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. “al hablar de la relación entre el Estado y las clases sociales, se entra obligatoriamente en la cuestión de los agentes definidores de las políticas públicas, los que no son apenas nacionales. Los intereses de las élites globalizadas aparecen claramente determinados en las políticas de expansión de las relaciones capitalistas mundiales por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC), o por el propio poder de fuerza que tienen los grupos económicos mundiales de imponer las reglas que les interesan”; sin embargo, pone énfasis en que la participación de agentes nacionales, estatales o locales puede generar una correlación de fuerzas que influya en el proceso de definición y aplicación de las políticas públicas, a las que, fundamentado en este enfoque, define como: “el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones esas constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil” (Lindomar, 2017, pp. 11-13). En virtud de esta concepción, el Estado actúa como un agente de organización y de institucionalización de decisiones originadas por diversos actores sociales, a partir de demandas generadas en necesidades o intereses restringidos. Se trata de una política pública cuando la acción o conjunto de acciones del Estado, tienen como objetivo transformar la realidad con visión de futuro y no como medida de coyuntura.

En conclusión, en el contexto de la globalización en un modelo capitalista (neoliberal o de Estado), empeñado en la expansión de las relaciones económicas, las políticas públicas se encuentran fuertemente mediadas por los intereses hegemónicos de grupos económicos en competencia, pero también por la participación de otros agentes con capacidad de incidir en estas políticas como son la sociedad civil y los movimientos sociales que actúan tanto en el ámbito nacional como en el global.

Concluyendo. Las políticas públicas son decisiones de gobierno, para solucionar problemas de carácter específico, en temas de interés general, que se expresan mediante normas, directrices, leyes y planes de acción, resultantes de procesos de planificación. Julio Franco Corso les atribuye dos características fundamentales: 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; y 2) ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público. De no cumplir con estos requisitos, considera que se trata simplemente de 'un acto de autoridad'. Finalmente recomienda la participación de la ciudadanía en la definición de los problemas y sus posibles soluciones, lo que les concede legitimidad. Al definir las se debe considerar cuatro principios: interés público, racionalidad, efectividad e inclusión (Franco, 2021).

2. Políticas de seguridad

El proyecto nacional

Cuando se plantea la existencia de un proyecto nacional, se entiende que tendría que ser fruto de una amplia concertación; de un contrato social, o, en caso contrario, de la imposición de las clases dominantes, mediante el uso potencial o real de la violencia física o simbólica. El proyecto nacional en sistemas democráticos requiere la definición de una visión compartida, una imagen-objetivo optimista que convoque y accione la voluntad general, en la medida que se lo aprecia como un camino hacia la búsqueda del bien del conjunto de la sociedad y, por lo tanto, estimula la participación ciudadana.

Al estudiar los temas del Estado y el poder, se analizó la naturaleza de la institución estatal y de la sociedad que lo constituye. No se puede desconocer la capacidad de unas clases sociales de acumular riqueza, fuente importante del poder, y ocupar una posición preminente en la toma de decisiones políticas; lo que no sucede con amplios sectores sumidos en pobreza y pobreza extrema. Afirma, con razón, Maurice Duverger: “La penuria produce desigualdad, porque existen privilegiados y oprimidos; la desigualdad fomenta un antagonismo fundamental que es la base esencial de la contienda política. La detentación del poder es uno de los medios más eficaces para gozar de los privilegios y conservarlos”(Duverger, 1982, p. 77).

Cabe señalar también la asimetría territorial en la concentración del poder político. Manuel Castells, describe el fenómeno socio económico como: “la búsqueda infinita de la satisfacción de las necesidades y los deseos humanos”, y reconoce que el poder permite imponer “el deseo de algunos sujetos sobre los otros mediante el uso potencial o real de la violencia física o simbólica”, en la medida que dichos sujetos, basándose en su posición en la estructura social del poder, “deciden el reparto y uso del producto en lo referente al consumo y la inversión” (Castells, 2002, p. 41). De ese modo se produce las múltiples diferenciaciones sociales y territoriales. En este caso: entre el campo y la ciudad, al interior de las ciudades, en el seno del mundo rural y entre las ciudades según sus distintas funciones y jerarquías (capital del Estado, capital provincial, cabecera cantonal, sede de complejos industriales, etc.).

Con las prevenciones anteriores se puede comprender mejor la siguiente definición del proyecto nacional: “la expresión de una imagen de la nación deseada, compatible con las posibilidades existentes y con las predecibles, cuya realización se impone la sociedad por un acto razonado de voluntad. Es la nación que se ambiciona y se desea construir. Por lo tanto, un proyecto nacional significa la proposición de un destino para la nación y una empresa común a realizar, que se asume colectivamente” (Universidad Nacional de Tucumán, 1985).

El análisis de esta definición permite observar que se trata de una respuesta a una situación concreta con voluntad de mejorar que se expresa en términos prospectivos y que comprende una visión de futuro motivadora, fuente de los objetivos que la materializan. Se trata, en definitiva, de la concepción de un escenario que describe una imagen estructurada del futuro de una nación, en el largo plazo. El proceso de definición del proyecto parte de un análisis diacrónico - sincrónico, objetivo y profundo, del pasado histórico y de la realidad presente para diseñar futuros deseables y posibles.

La democracia implica una visión amplia y plural del proyecto nacional, que implica la competencia entre ideologías diversas que buscan el apoyo popular para las soluciones que proponen, a fin de alcanzar los objetivos trazados, sobre la base de conflictos administrados regladamente y el logro de consensos. En el último, término las decisiones se legitiman mediante el apoyo de una mayoría.

No sucede lo mismo con las ideologías autoritarias y totalitarias que imponen un proyecto desde una óptica parcial, a la totalidad de la sociedad. Si existe una sola verdad, un sólo camino, un poder absoluto y una sola visión, ya no existe democracia, ni proyecto 'nacional', en sentido estricto. Pero, tampoco puede esperarse la existencia de un proyecto nacional democrático con sentido de totalidad. En Alemania, sobre la base de su traumática experiencia en el pasado nacional socialista, no pueden ser parte del proyecto partidos extremistas totalitarios que quedan excluidos del quehacer democrático, precisamente por su visión totalizante, maniquea, discriminatoria, xenófoba, como la que sembró de muerte y desolación los campos de Europa en el siglo xx.

En la Estrategia Nacional de Seguridad del año 2017, el asunto queda perfectamente explicado: España es un estado social y democrático de Derecho, dotado de un marco constitucional de derechos y libertades que tiene al ciudadano como eje central, y de unas instituciones que propugnan y protegen como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En España se puede defender cualquier proyecto político siempre que se haga en estricta observancia de la legalidad y con respeto a los derechos y libertades de todos sus ciudadanos" (Estrategia de Seguridad Nacional, 2017, p. 21).

También tiene incidencia en la aplicación del proyecto nacional del Estado democrático, el sistema de gobierno. Considerando que en democracia este es fruto de acuerdos fundamentales que permiten la continuidad en la gestión de lo esencial, en el marco de diferencias en el manejo de las políticas públicas, según las visiones particulares del partido o las coaliciones de partidos que gobiernan, los sistemas parlamentarios han demostrado la posibilidad de convivencia de orientaciones políticas diferentes en competencia por el apoyo del electorado a sus programas de gobierno. Menos flexibles y más vulnerables a la posibilidad del caudillismo son los sistemas presidencialistas. El parlamentarismo tiene mecanismos más flexibles que el presidencialismo, aunque aparente ser un sistema más inestable, por esa razón, logra la gobernabilidad mediante la aproximación de posiciones para llegar a programas de gobierno que, de ese modo, representan a la mayoría de los electores.

Los objetivos del proyecto nacional

Los objetivos son concreciones de aspiraciones, intereses y necesidades. Cada ser humano tiene aspiraciones. Implícita o explícitamente se fija objetivos y orienta sus actividades para alcanzarlos. Adicionalmente, como ser social que es, participa de objetivos grupales que individualmente no podría alcanzarlos. Existe un principio de proximidad que inicia con la familia, se amplía espacialmente al barrio, al pueblo, a la ciudad, al país y así, en sentido ascendente a la humanidad. También cada persona pertenece a una la clase social y puede ser parte de una o más organizaciones de carácter gremial, profesional, étnica, cultural, política o de otra naturaleza. Surgen, de este modo, objetivos grupales que cohesionan a sus participantes, mientras que los objetivos generales forjan la cohesión nacional.

Las diversas organizaciones compiten entre ellas por recursos, estatus, poder y, en estos casos, se presentan conflictos de intereses que, de no ser enfrentados adecuadamente, pueden derivar en confrontaciones violentas que, en situaciones extremas, podrían afectar la continuidad de los gobiernos y hasta la propia supervivencia del Estado (El caso de Los Balcanes). Por tales razones, la planificación de políticas públicas debe atender equitativamente las demandas diversas para así alcanzar una convivencia pacífica, en armonía, cooperación y complementariedad. Por otra parte, así como el Estado es responsable de crear mecanismos de negociación y solución pacífica de los conflictos, debe también estar en condiciones de enfrentar a fuerzas antisistémicas que puedan afectar a su estabilidad y al bien común.

Emilio Sánchez de Rojas, considera razonable clasificar los valores e intereses fundamentales en cuatro categorías: 1) la convivencia democrática de acuerdo con la norma constitucional; 2) la “protección efectiva de la vida y de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la defensa, estabilidad, continuidad e integridad territorial del Estado”, 3) la prosperidad sostenible “... considerando la sostenibilidad desde diversas dimensiones: la de la cohesión social, la generación de empleo, el respeto al medio ambiente, la competitividad del tejido productivo, el acceso seguro al suministro energético, la posibilidad de obtener financiación y la responsabilidad fiscal”, y 4) la cultura y el conocimiento” (Sánchez, 2014, p. 30).

Varios tratadistas de las ciencias políticas coinciden en que el concepto de nación tiene dos acepciones: La primera objetiva, ligada con la realidad de personas que comparten etnia, lengua, religión, valores y costumbres, y la segunda, subjetiva, pues se refiere a compartir un territorio, una historia común, conciencia de intereses y aspiraciones generales y capacidad de canalizar las energías del conjunto para vivir en relativa armonía el presente y construir solidariamente un futuro (Rousseau, 1966, p. 81).

La nación, desde la óptica subjetiva, resulta de la decisión y voluntad de construir un proyecto político propio en un territorio y bajo una autoridad, en largos procesos históricos. Existen en realidad, Estados nacionales más o menos homogéneos, pero ninguno totalmente uniforme. En el mundo se registran más de dos mil nacionalidades y apenas una décima parte de Estados nacionales, caracterizados por contar con un pueblo, un

territorio, un ordenamiento jurídico y soberanía; las nacionalidades, en cambio, tienen el derecho a participar en la construcción del proyecto nacional, con el fin de que sus intereses y aspiraciones sean considerados; además, pueden definir sus propios proyectos y objetivos, en el área de sus competencias, pero dentro del proyecto nacional y en el marco de las normas constitucionales y legales.

Aceptada la realidad de que una nación no es homogénea, ni los intereses, aspiraciones y motivaciones son iguales para todas las personas, organizaciones y clases sociales, junto al hecho de que los recursos son siempre escasos para atender demandas múltiples y crecientes, es posible la presencia de choques de intereses que generan conflictos. Empresarios y trabajadores, población urbana y rural, territorios, distritos y ciudades de diferente escala, etc., participan en la lucha política en defensa de sus intereses particulares. Esto es legítimo y en regímenes democráticos cuenta con formas reguladas de dirimir las diferencias. Como se analizó en el Capítulo 3, el conflicto es connatural a la sociedad humana, es imposible suprimirlo, pero, bien administrado, puede ser un factor positivo que dinamice el desarrollo económico y bienestar social.

En el caso del Ecuador, la Constitución reconoce al Estado como ‘intercultural y plurinacional’. Supera, al hacerlo, la visión tradicional y arbitraria de la ‘Nación’ como un todo homogéneo, cohesionado por razones biológicas y culturales, con idénticos intereses y aspiraciones, conformando una totalidad indiferenciada, concepto que es insostenible. La Carta Magna, al determinar los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, impone el respeto a estos, sus territorios y culturas particulares que aportan a la cultura nacional diversa.

En resumen, se concibe a la nación como un grupo humano heterogéneo, constituido por grupos étnicos, culturales y sociales distintos que, comparten territorios, en un mismo espacio territorial nacional, y reconocen una misma evolución histórico-cultural y la necesidad de un proyecto de vida en común para caminar juntos hacia el logro de objetivos consensuados.

Los objetivos del proyecto nacional en una democracia resultan de complejas negociaciones entre distintos agentes con diferentes intereses, aspiraciones y capacidades de poder que alcanzan consensos fundamentales de convivencia y una visión compartida de futuro. Son concreciones de esos intereses compartidos, definen el sistema nacional que se propone construir y orientar la planificación de la acción política, tanto del sector público como del privado. Generalmente, esos objetivos constan en la Constitución política de los Estados, documento en el que el ‘Poder constituyente’ define la naturaleza del proyecto nacional.

La visión prospectiva compartida de un escenario ideal o normativo orienta la definición de los objetivos fundamentales. Una visión consiste en un mapa de trayectorias de futuro, de la posición que se pretende alcanzar y de las capacidades que se planea desarrollar. La visión definida como escenario corresponde a lo que un país o institución quiere ser. Una visión correctamente trazada la proponen los líderes con el apoyo de equipos de trabajo. Debe ser positiva y alentadora, considerar los valores de la nación

y orientar el camino que se debe seguir para materializarla. Esa visión debe ser ampliamente debatida con la sociedad para que sea legítima.

En la historia de los Estados Unidos se puede observar la importancia de haber tempranamente definido una visión. En 1776 William Henry Drayton, juez principal del Estado de Carolina del Sur, escribió: “A los elegidos de Dios les corresponde el continente y tienen a su cargo civilizarlo (...) el Todopoderoso ha escogido a la presente generación para erigir el imperio americano. Y así es como ha surgido de repente en el mundo un nuevo imperio: los Estados Unidos de América. Un imperio que apenas nacido, ya atrae la atención del resto del universo y promete, con la bendición de Dios, ser el más glorioso que jamás se haya conocido” (Valdez y Salazar, 1971, p. 181).

En 1797, George Washington, el primer presidente de la Unión, expresó al posesionarse: “Si continuamos formando una sola nación, regida por un gobierno fuerte, no está lejos el tiempo en que nada tendremos que temer de nadie. Entonces estaremos en posición de elegir la paz o la guerra, sin tomar otra guía a nuestras acciones que nuestros intereses y la justicia” (*Ibid.*, p. 183).

La Escuela Superior de Guerra del Brasil define a los objetivos nacionales como “aquellos que la Nación busca alcanzar como resultado de la identificación de necesidades, aspiraciones e intereses construidos a lo largo de su evolución histórico cultural” (Escuela Superior de Guerra). Se trata de objetivos estratégicos de largo plazo y expresan los acuerdos fundamentales de la mayor parte de la población en la construcción de la visión sobre el país que se desea construir, pensando en las generaciones futuras como estímulo a los esfuerzos que se deben hacer.

Existen varias formas de definir los objetivos nacionales. La visión del país deseado se expresa en objetivos como democracia, justicia social, soberanía, sostenibilidad ambiental, entre otros. El bien común, como razón de ser del Estado puede también desglosarse en objetivos nacionales. En ambos casos estos deben obedecer a las aspiraciones generales de la población que, puede recogerse mediante formas modernas de estudios de opinión y que pueden, desde una sana pedagogía política impulsar los consensos necesarios para legitimarlos y validarlos. Una vez recogidos en la legislación nacional ganarán en licitud y legalidad.

Como en democracia se reconoce y respeta la diversidad, se requiere de negociaciones y acuerdos esenciales que puedan superar los legítimos intereses de las diversas parcelas de la población. Lo ideal es que estos objetivos consideren las particularidades de las regiones, las clases sociales, las nacionalidades étnicas, las ideologías y otras particularidades.

Objetivos nacionales fundamentales

Generalmente, en la visión se encuentran desarrollados los objetivos nacionales fundamentales o esenciales, llamados así porque lograrlos o mantenerlos hace posible materializarla y constituyen la guía que orienta la planificación de largo plazo; los objetivos

en el mediano plazo corresponden al Estado y abarcan, por su propia naturaleza, varios períodos de gobierno; finalmente, cada partido o alianza que llega al poder debe desarrollar su plan de gobierno orientado temporalmente al período constitucional y legalmente establecidos. La coherencia entre el largo, mediano y corto plazo es indispensable para el desarrollo de un país. Además, se debe considerar el enfoque territorial de las políticas y objetivos según se trate de planes de alcance nacional en el macronivel; regional en el mesonivel o local en el micronivel. Aunque es complejo lograrlo, es indispensable que la planificación en todos sus niveles cuente con una amplia participación de la ciudadanía y sus instituciones.

La definición de los objetivos y de los lineamientos para alcanzarlos constituye el producto fundamental de la fase política de la planificación que culmina con la aprobación de la Concepción Política Nacional. De ella se derivará la planificación estratégica y la Concepción Estratégica Nacional, orientadora de la elaboración de los planes específicos.

La visión del país que se quiere construir se expresa en objetivos fundamentales que se orientan al largo plazo y para cuya concreción y mantenimiento los fines no se encuentran subordinados a los medios. Los objetivos fundamentales se encuentran generalmente incluidos de forma explícita o implícitamente en las constituciones de los Estados.

En el Artículo No. 1 de la Constitución del Estado ecuatoriano se encuentran las claves para establecer estos objetivos: Democracia, soberanía, independencia, Unidad nacional, Integración nacional, Laicismo, Justicia social, Participación ciudadana; en el artículo No. 5 se incrementa el objetivo del Ecuador como territorio de paz; a partir del artículo No. 78, la Protección ambiental; desde el Artículo No.238 la descentralización; y, desde el No. 275 el desarrollo económico y social.

Objetivos de Estado

Una vez que la planificación prospectiva ha definido la visión, los objetivos nacionales fundamentales y las orientaciones estratégicas generales, corresponde referirse a los ‘Objetivos de Estado’ que, como ya se explicó, se refieren al nivel intermedio y están orientados a satisfacer necesidades, intereses y aspiraciones de la población en el mediano plazo. Tienen gran importancia para la conquista, consolidación y mantenimiento de los Objetivos Fundamentales, y se orientan a las aspiraciones nacionales de mayor relevancia que requieren de períodos largos para su consecución, lo que implica más de un período de gobierno. Existen políticas públicas de seguridad, ambientales, de infraestructuras y similares que requieren continuidad, con las modificaciones y correctivos que cada gobierno considere necesarias para dinamizar su ejecución.

Según la Escuela Superior de Guerra del Brasil, objetivos de Estado son aquellos que se refieren a necesidades, aspiraciones e intereses de la sociedad de un país, de mediano plazo, de alta relevancia para la conquista y mantención de los objetivos fundamentales.

Normalmente, la posibilidad real de alcanzarlos supera los períodos gubernamentales. Se asemejan a los Objetivos Fundamentales, en que demandan también amplios consensos nacionales.

Objetivos de gobierno

Los objetivos de gobierno están orientados al cumplimiento de los planes protocolizados en los organismos electorales, cubren el período legal establecido, permiten la rendición de cuentas, respetan procedimientos de participación ciudadana y su incumplimiento puede ocasionar procesos revocatorios, conforme a las normas constitucionales y legales.

Para alcanzarlos se emplea el poder nacional disponible o actual. En virtud del corto plazo de los períodos de gobierno (para dar cumplimiento al principio de alternancia), es muy importante la vinculación de los objetivos de gobierno con los objetivos de Estado y los objetivos fundamentales.

Los objetivos de gobierno, como su nombre lo indica, son aquellos que orientan los planes presentados ante la Función Electoral por los partidos y movimientos para inscribir sus candidaturas. Están orientados a la atención de las necesidades, aspiraciones e intereses de la sociedad en un período de gobierno. Es importante que también estos objetivos se encuentren alineados con los de largo y mediano plazo.

Factores condicionantes

La formulación de objetivos es un ejercicio altamente técnico y no fruto de improvisación o demagogia. Los partidos y movimientos políticos deben disponer de equipos de especialistas del más alto nivel académico, con experiencia en la planificación estratégica y operativa, además de las instituciones de planificación que deben ser parte de la estructura del Estado.

Existen factores que deben ser analizados en la planificación, que se derivan del contexto interno y externo, así como de sus múltiples interrelaciones. En el campo interno, estos se originan en aspectos objetivos y subjetivos derivados de la población, la geografía y la institucionalidad; en el primer aspecto se trata de temas como el carácter nacional, la calidad del liderazgo, la cultura política de la población; en el segundo, de aspectos geofísicos y espaciales, económicos y psicosociales, y en el tercero, de la naturaleza y calidad de las instituciones como sistemas complejos que responden a la satisfacción de los intereses y aspiraciones de la comunidad.

Los factores condicionantes externos resultan de la naturaleza de las relaciones con países vecinos, para vecinos y, en un mundo globalizado, con subregiones, regiones y la totalidad del planeta. La mayoría de los temas referentes a los factores condicionantes se estudian en las materias de Geopolítica y Geoestrategia. Una buena apreciación geopolítica alimenta con información valiosa a la planificación del desarrollo y la seguridad.

3. Política nacional de seguridad

Como se vio anteriormente, se conceptúa a la Seguridad Nacional como el grado de protección relativa que proporciona el Estado a la colectividad y al patrimonio nacional, por medio de acciones: políticas, económicas, psicosociales y militares, frente a la acción de factores adversos y antagonismos, internos y/o externos, que se oponen a la consecución y/o mantenimiento de los objetivos nacionales.

La política nacional de seguridad es responsable de la definición, el logro y mantenimiento de los objetivos nacionales con el empleo del poder nacional para superar los obstáculos que se interpongan a su empleo. En ella deben constar las directrices estratégicas que servirán de base para la elaboración de la Estrategia Nacional. Según la Escuela Superior de Guerra del Brasil: es el conjunto de normas, directrices, leyes y planes destinados a orientar el empleo del Poder Nacional para la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales y se expresa en directrices estratégicas que servirán de base para la elaboración de la Estrategia Nacional, la misma que se ejecuta a través de Acciones Estratégicas (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 44).

La Política de Seguridad Nacional se refiere a las orientaciones emitidas por el gobierno para la preservación de la paz, democracia y bienestar de la comunidad frente a los factores adversos y antagonismos, internos o externos, actuales y potenciales.

La seguridad depende de las capacidades del poder nacional. El subdesarrollo es un estado y situación de grave debilidad del poder nacional que afecta, obviamente, a la seguridad. Por esta razón, se determina que seguridad y desarrollo son las dos partes inseparables de una sola ecuación. De ahí que los objetivos nacionales, se encuentran íntimamente vinculados a la consecución del desarrollo, que constituye el objetivo fundamental del quehacer nacional. Por consiguiente, la Estrategia de Seguridad Nacional orienta también su esfuerzo y participa activamente en la consecución del desarrollo nacional.

Las políticas de seguridad sectoriales abarcan los campos económico, político, tecnológico, social y militar; las políticas territoriales, en un Estado descentralizado y con autonomías locales son muy importantes y se orientan al desarrollo y seguridad de regiones, distritos, provincias, cantones, parroquias y circunscripciones especiales. En cada ámbito territorial existen gobiernos autónomos. De acuerdo con la Constitución, existen competencias, privativas no delegables, que corresponden al Gobierno central; exclusivas de cada nivel y, la mayor parte de ellas pueden gestionarse concurrentemente. Las políticas específicas se refieren al conjunto de actividades que integran a más de un área y territorio, pero en un aspecto particular concreto.

Política de Estado

La Escuela Superior de Guerra del Brasil define a la política de Estado como: “el conjunto de normas, directrices, leyes y planes de acción destinados a orientar el empleo del poder estatal para la conquista y la mantención de los objetivos de Estado, actuando en consonancia con los intereses nacionales relevantes” (Escuela Superior de Guerra, 2009, p. 53).

Para la consecución de las políticas de Estado se deben considerar las capacidades actuales y futuras del poder nacional; mientras que para la consecución de las políticas de gobierno se deben considerar principalmente las el poder actual y el utilizable factible de ser transformado en poder en un plazo adecuado.

Política de gobierno

Como un principio fundamental en los regímenes democráticos es la alternancia en el ejercicio del poder y las políticas de Estado se aplican en períodos de gobierno que tienen un tiempo reglado, es imperativo que estas cuenten con el apoyo de la mayor parte de la población y el compromiso de los actores políticos para darle continuidad.

La política de gobierno se refiere a la determinación y consecución o mantenimiento de objetivos de corto plazo. Representa una particularidad que, sin perder su libertad de acción y los principios ideológicos y planes de gobierno propuestos al pueblo, para solicitarle su apoyo electoral, así como la naturaleza de la coyuntura específica, y que se encuentre alineado con la política nacional.

Al establecer los objetivos de gobierno se debe discernir sobre las necesidades ligadas a la preservación y evolución de los intereses y aspiraciones nacionales, tanto en el ámbito interno como en el externo de actuación del poder nacional. Además de las políticas de carácter general, se expiden políticas sectoriales, regionales y específicas.

Según la Escuela Superior de Guerra del Brasil: “Política de gobierno es el conjunto de normas, directrices, leyes y planes de acción destinados a orientar el empleo del poder estatal para la conquista y mantención de los objetivos de gobierno, actuando en consonancia con la coyuntura” (*Ibid.*, p. 54).

En todo caso, los gobiernos deberían establecer objetivos realistas, evitar ofertas inalcanzables que generarán seguramente frustraciones y amenazarán a la paz social y al equilibrio institucional.

Política nacional de defensa

Si la seguridad se define como una situación o estado en que la población se siente libre de amenazas o sabe que cuenta con los medios adecuados para corregir sus vulnerabilidades y atenuar los riesgos; la defensa es acción, es la fase preventiva y reactiva de la seguridad. Si en la planificación se han levantado las razones de inseguridad derivadas del contexto interno e internacional, la defensa, como parte de la ‘Seguridad Integral’,

debe, con el mismo carácter de integralidad, asegurar la capacidad de acción y reacción del Estado para proteger a la comunidad frente a toda clase de amenazas y preservación de los objetivos nacionales.

“Cuando el poder nacional es aplicado efectivamente, por intermedio de acciones que buscan superar antagonismos, internos o externos, que puedan afectar al logro de los objetivos fundamentales, queda materializada la defensa nacional” (*Ibid.*, 153).

Por tanto, “Defensa nacional es el conjunto de actitudes, medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar para la defensa del territorio, la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas... Cuando las amenazas de cualquier origen, forma o naturaleza, estuviesen situadas en el ambiente de las relaciones internacionales, la seguridad nacional se buscará mediante acciones de defensa externa, las que puedan manifestarse o producir efectos en el ámbito interno se tratar de Defensa interna” (*Ibid.*, p. 64).

La defensa nacional, entendida como la función propia del empleo de las fuerzas armadas posee dos dimensiones: la de defensa de la soberanía e integridad territorial de un Estado-nación; y, la participación en la seguridad global, conforme a los Objetivos de Naciones Unidas, a través de la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz.

En la actualidad, como se estudió con anterioridad, las amenazas a la seguridad se han modificado sustancialmente; en respuesta, las Naciones Unidas han proclamado la Seguridad Humana y en el Continente americano la seguridad multidimensional. En la calificación de las amenazas y conflictos se habla de un adjetivo híbrido: ‘intermés-ticos’, esto significa que son a la vez domésticos e internacionales, como en el caso de la Frontera norte del Ecuador, sur de Colombia, donde se presentan amenazas de los cárteles de la droga y otras organizaciones criminales. También estas nuevas realidades modifican la división tradicional entre defensa externa y defensa interna. Podría determinarse que defensa externa se aplica a amenazas provenientes de otros Estados que amenacen la soberanía nacional y la integridad territorial, mientras que defensa interna se refiere a las medidas preventivas y reactivas frente a amenazas y antagonismos que se presenten en el territorio nacional, sin considerar como gravitante el origen de la amenazas; si estas son armadas en contra de la soberanía, integridad y democracia, la respuesta obligatoriamente presupone el empleo de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la defensa interna, para la doctrina brasileña “constituyen respuestas a amenazas específicas contra la seguridad nacional en el ámbito interno. Esas amenazas se caracterizan por infringir el ordenamiento jurídico legítimamente establecido, evidenciado por acciones que pongan en peligro el logro y mantenimiento de los objetivos fundamentales. La respuesta a esas actitudes y acciones de manifiesto antagonismo serán la adopción de medidas planificadas y coordinadas bajo responsabilidad gubernamental que deben estar determinadas en el ordenamiento jurídico del Estado”.

Política nacional de control del orden público y seguridad ciudadana

El Artículo 158 de la Constitución del Estado ecuatoriano manda que: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos [...] Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”.

El Artículo 163 dispone que “La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

De estas disposiciones constitucionales se pueden extraer guías para el tema de la protección interna: 1) Las dos instituciones comparten la misión de: “protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”; 2) las dos son instituciones armadas, a través de las cuales el Estado ejerce el monopolio de la violencia; 3) La Policía Nacional tiene como misión atender la seguridad ciudadana y el orden público.

La Policía debe atender dos ámbitos diferentes, aunque complementarios. El orden público, que es un tema de policías, jueces, fiscales, instituciones de rehabilitación, etc., y la Seguridad Ciudadana que trata de un servicio de la ciudadanía, y respecto del cual comparten responsabilidades todas las funciones del Estado, todos los niveles de gobierno, la Policía Nacional, las organizaciones de la sociedad civil y la propia ciudadanía.

La seguridad ciudadana es considerada como un ‘bien público’ que resguarda los derechos de todos, especialmente de quienes sufren de menor tutela de sus propios derechos: los sujetos más débiles y vulnerables; asegura el libre desarrollo y promoción de los derechos humanos; trabaja por, para y con los ciudadanos, en acciones multisectoriales de prevención y convivencia; es un asunto social, educativo, cultural y de participación social; y requiere —como se explicó antes— de la participación de todas las funciones del Estado y todos los niveles de gobierno, en el marco de la cooperación internacional.

La seguridad ciudadana se materializa especialmente a través de acciones de prevención, entendidas como: “el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos a aquellos penales. Junto a los promotores, también los destinatarios principales de la prevención son los que cambian: ya no solamente los autores, sino también las víctimas, reales o potenciales o, en sentido todavía más general, la comunidad entera” (Edwards y Hughes. 2009).

4. Estrategias de seguridad

La estrategia

La definición más sencilla y precisa de estrategia expresa que esta consiste en la creación, fortalecimiento y empleo del poder para el logro de los objetivos señalados por la política. En el tratamiento del tema de la Política Nacional de Seguridad se refirió que las necesidades, intereses y aspiraciones de una comunidad nacional se expresan como objetivos que orientan los procesos de planificación estratégica y deben ser interpretados y recogidos por el liderazgo nacional, responsable de despertar e impulsar la voluntad colectiva para alcanzarlos y mantenerlos. Para esto se debe formar y emplear los medios más adecuados, utilizando las mejores líneas de acción estratégica.

La estrategia se desarrolla en tres niveles: el nacional o de la gran estrategia, el sectorial o específico de cada campo del poder nacional y el operativo. Los tres niveles de la estrategia se encuentran integrados en un sólo sistema, por tanto, sus ámbitos de acción se superponen y sus misiones se encadenan armónicamente. El espacio de la estrategia se traslapa con el de la política en el nivel superior y con el de la táctica en el inferior. Luttwak introduce un elemento importante de reflexión, al referirse a la existencia de dos dimensiones: la dimensión vertical conformada por los distintos niveles que interactúan entre sí, y la dimensión horizontal de la lógica dinámica que se desarrolla dentro de cada uno de ellos.

Beaufre considera que existe una verdadera pirámide de estrategias distintas e interdependientes, en cuyo vértice se encuentra la estrategia total, directamente subordinada al gobierno y a la política, en la cual se define la misión propia de las estrategias generales. De cada estrategia general se desprende el nivel operativo, en el que se articula el concepto y la ejecución, cuyo objeto es “no sólo conciliar los objetivos elegidos por la estrategia general con las posibilidades determinadas, sino también orientar la evolución de las tácticas y de las técnicas para adaptarlas a las necesidades de la estrategia” (Beaufre, 1982, p. 28).

La Gran Estrategia se refiere a la planificación y conducción del Estado para el logro de los objetivos de seguridad y desarrollo, conforme a la concepción política nacional, por parte del gobierno, durante la paz, la crisis y la guerra, desarrollando y fortaleciendo el poder nacional para el logro de los objetivos de la organización. El poder nacional está conformado por el conjunto de factores humanos, geográficos, económicos, políticos, psicosociales, militares, científicos y tecnológicos disponibles o que se pueda oportunamente obtener.

En consecuencia, la estrategia nacional es el arte de preparar y aplicar el poder nacional para, superando las resistencias existentes o potenciales, alcanzar y preservar los objetivos nacionales, de acuerdo con la orientación establecida por la política nacional.⁶ En su fase de aplicación se la considera como el arte de la conducción del poder nacional disponible durante la paz, la crisis y la guerra, para la concreción de la política nacional. En este nivel se prepara y aplica el poder nacional en su conjunto.

Compara Luttwak a la estrategia con un gran edificio de múltiples niveles, en el que cada uno de los pisos se mueve con el flujo y reflujo producidos por la acción-reacción que genera la dialéctica de voluntades. En el nivel más alto, el de la gran estrategia, las interacciones de los niveles estratégico, operativo, táctico y técnico, producen resultados definitivos dentro de las relaciones no militares, en el amplio marco de la política internacional. En este nivel “emerge el resultado neto de lo técnico, lo táctico, operacional y estratégico del teatro, en continua interacción con todos aquellos tratos entre Estados que son afectados y también afectan lo que se hace o deja de hacer en el aspecto militar, dentro de cada uno de ellos” (Luttwak, 1992, p. 177).

La política pública se construye generalmente en un contexto estratégico incierto, considerando los aliados con los que se puede cooperar y oponentes con los que se tiene que enfrentar. La estrategia nacional orienta las estrategias particulares o sectoriales, materializa la política nacional, fija metas, finalidades e impone plazos. La dirigen los Jefes de Gobierno asistidos por gabinetes de planificación y asesoramiento. En la doctrina española vigente se considera que a este nivel: “Le corresponde el empleo de todos los recursos nacionales, a través de los diferentes frentes del poder, para alcanzar los objetivos políticos establecidos por el gobierno” (Manual de Planificación Estratégica, 2010).

Al referirse a este tema, advierte Luttwak: “Así como las leyes de la física rigieron el universo desde mucho antes de que los físicos las estudiaran, quienes poseen poder en el escenario internacional están sujetos a las lógicas de la estrategia. Si las decisiones de los líderes nacionales son sabias o necias, ambiciosas o altruistas, ya sean ensalzados o condenados, sus consecuencias se rigen por dicha lógica, mientras que el predicamento del conflicto obtiene, contrariando todas las expectativas de continuidad, la confianza en el progreso incesante” (Luttwak, 1992, p. 55).

Para la estrategia nacional, el empleo violento de sus medios no es la prioridad; existe una gama de opciones que deben ser adecuadamente analizadas; pero, en el caso de ser necesario el empleo directo de la fuerza, debe calcularse la opción estratégica de mayor eficiencia y menor costo.

6 En palabras de Jackson de Toni: “La cuestión estratégica por tanto puede ser sinterizada en el modo como usamos los recursos (económicos, políticos, administrativos, etc.), para conquistar y asegurar viabilidad política (o uso de poder) para la ejecución del plan. La estrategia es la etapa noble de las técnicas de planeamiento. Es uno de los elementos que más diferencian enfoques más dinámicos de las concepciones normativas y tradicionales”. Traducción libre del autor.

Modelos y modos

Se ha visto que el estratega debe tomar decisiones y elegir cursos de acción, sobre la base del análisis de muchos y muy complejos factores: los objetivos y restricciones dispuestas por la política, los recursos asignados, los plazos, la naturaleza del escenario, las fuerzas oponentes, los medios de que se dispone, la finalidad de su maniobra en el marco de la del escalón superior, los elementos inmateriales como la moral nacional, etcétera. Colocados todos estos elementos en una matriz, se puede observar la cantidad de combinaciones posibles y discernir lo complejo que es escoger una opción, buscando la mejor relación costo-beneficio, con un racional cálculo de riesgos.

En este sentido J. Quinn enfoca a la estrategia desde cinco perspectivas: Como un plan, pauta de acción o ‘maniobra’ para ganar la partida al contrincante o competidor; como un patrón o modelo en un flujo de acciones que pueden ser deliberadas “donde las intenciones que existieron antes fueron conscientemente asumidas”, mientras que, las emergentes responden a situaciones en que se supera la intencionalidad o a pesar de ella (esto sucede, en particular, para enfrentar las crisis o para corregir situaciones adversas en la conducción); la estrategia como posición “para ubicar a la institución en el contexto interno y externo de forma competitiva, lo que se observa en el ámbito militar, especialmente, en el desarrollo institucional de las Fuerzas; y, como perspectiva, con carga ideológica, pues implica: “no sólo la selección de una posición sino una manera particular de percibir el mundo. Es para la organización lo que la personalidad es para el individuo”. La estrategia, como perspectiva, es un factor fundamental para diferenciar unas instituciones militares de otras (democráticas, integradas a la población, respetuosas de los derechos humanos o no) (Quinn, 1988, pp. 14-19).

La estrategia concebida como un patrón o modelo que orienta el desarrollo de un flujo de acciones, presupone alternativas, para aplicarlas conforme diferentes escenarios. Son los modelos y modos de la estrategia. Beaufre (1982, p. 22 y ss.) propone cinco modelos:

- a. **Amenaza directa:** con medios muy potentes y objetivo modesto, bastará la sola amenaza para lograr que el adversario acepte las condiciones que se quieren imponer y renuncie a sus pretensiones. Este modelo tiene aplicación en la estrategia de disuasión.
- b. **Presión indirecta:** si el objetivo es modesto, los medios limitados para constituir una amenaza creíble, y se cuenta con reducida libertad de acción, es conveniente acudir a acciones de carácter político, diplomático o económico.
- c. **Acciones sucesivas:** si el objetivo es importante, limitados los medios y estrecho el margen de libertad de acción, se combinará acciones sucesivas de amenaza directa y presión indirecta, utilizando fuerzas limitadas. Fue la estrategia de Hitler en su expansión hacia el Este, que desencadenó, finalmente, la Segunda Guerra Mundial.
- d. **Lucha prolongada:** si el objetivo es importante, los medios disponibles escasos y el margen de libertad de acción grande, se puede recurrir a una estrategia de desgaste moral y material del adversario. Es la línea estratégica adoptada por Mao Tse-Tung para conducir su revolución victoriosa.

- e. **Lucha directa:** si los medios son potentes, el objetivo del adversario no es vital y existe gran libertad de maniobra, se buscará la decisión mediante la victoria, en un conflicto violento y de ser posible, de corta duración. En el modelo napoleónico clausewitziano, la decisión se obtiene gracias a la acción en cierto modo quirúrgica de la victoria.

Estos modelos se enmarcan en dos modos estratégicos, concebidos como las formas de acción que adopta la estrategia, considerando los factores que inciden en la decisión. Estos “modos” son: la estrategia directa y la estrategia indirecta.

Según Beaufre, la estrategia, como la música, tiene un modo mayor y un modo menor:

- a. La estrategia directa, el modo mayor, corresponde a los modelos a, c y e, busca la decisión o la disuasión por el empleo de fuerzas militares; se basa en el concepto de la “dinámica racional”; trata de obligar al adversario a aceptar la voluntad propia mediante la coerción, que no tiene por qué ser solamente militar. Los resultados favorables de la relación costo-beneficio y del análisis de riesgos alientan a adoptarla. Si los medios son insuficientes, se juega con el factor tiempo. En esta categoría se inscriben los modos convencionales de enfrentamiento: guerras mundiales, Guerra de Vietnam, guerras entre los pueblos árabe e israelí.
- b. La estrategia indirecta, el modo menor, corresponde a los modelos b, c y d. Se aplica cuando no se busca la decisión mediante el empleo de la fuerza militar, sino a través de procedimientos políticos, sicosociales o económicos, con apoyo militar, mediante acciones sucesivas, interrumpidas por negociaciones. Se trata de disuadir al enemigo de actuar, por el riesgo que asumiría al hacerlo, como sucedió entre Estados Unidos y la Unión soviética en la Guerra Fría. Generalmente, se convence al adversario de no ejecutar actos que puedan revertirle daños inaceptables; está, por lo tanto, orientada a mantener el statu quo; y tiene un alto contenido psicológico, porque el resultado depende de la credibilidad de la amenaza, la que se obtiene con medios suficientes y la determinación de emplearlos.

Otra aplicación histórica del modo indirecto, fue la de Gandhi, para liberar a la India, conocida como la ‘no violencia’ o ‘resistencia pacífica’, presentada como un plan de acción en Calcuta, en 1920, que se resumía en dos palabras: no cooperar. Se trataba de un boicot a todo lo que fuera británico, debilitar la estructura del poder imperial, atacando las bases económicas sobre las que esta reposaba. “Los Británicos quieren que planteemos la lucha en el plano de las armas, donde ellos tienen ventaja y nosotros no... Nuestra única certeza de vencerlos es la de plantear la lucha en el plano donde nosotros y no ellos, tengamos ventaja”.

El general francés añade al concepto estratégico el elemento variabilidad de los medios y del entorno, en razón de la evolución cada vez más acelerada de ambos factores, que impide al estratega contar con antecedentes estables y por lo que debe trabajar sobre hipótesis. “Constreñida a la hipótesis, la estrategia ha de maniobrar en el tiempo como había aprendido a hacerlo en el espacio; lejos de proceder por hipótesis rígidas y aventuradas, basadas en un análisis matemático de las probabilidades, puede basarse en un haz de posibilidades, organizándose de forma que esas posibilidades sean vigiladas para determinar a tiempo las que se comprueban y desarrollan y aquellas que desaparecen. Aquí también se introducirá un factor de maniobra, es decir, de previsiones ‘contra aleatorias’ que permitan seguirle lo más cerca posible los pasos a la evolución”

(*Ibid.*, p. 41 y ss.). Se refiere, sin duda, a lo que en la actualidad se conoce como escenarios de futuro para planificar en ambientes operacionales cada vez más difusos.

Luttwak incorpora a este análisis el tema de la relación entre la lógica lineal y la lógica paradójica. Así, la aproximación directa y el ataque frontal suelen ser generalmente desechados por los defensores de la lógica paradójica, que sustenta el modo indirecto, sin considerar paralelamente los riesgos del combate y los de la organización. De ese modo, al decidir sobre el tipo de maniobra, se debe considerar que el éxito operativo requiere de un buen funcionamiento de la organización. La reflexión es correcta pues, cuando la diferencia de potenciales es abrumadora, prima “La lógica lineal normal de la producción industrial, con sus criterios derivados de la eficiencia productiva, y la lógica paradójica de la estrategia pasa a ser irrelevante”.

Por otra parte, asegura: “en el reino de la estrategia, ningún modo de acción puede persistir indefinidamente. Tendrá que evolucionar hacia su opuesto, salvo que la lógica de la estrategia se contrapese mediante algún cambio exógeno en la situación de los participantes. A menos que ello suceda, la lógica introducirá una evolución de auto negación que podría alcanzar el extremo de la inversión absoluta, anulando la guerra y la paz, la victoria y la derrota, ya que todo queda incluido”. Es lo que ha sucedido con la estrategia en tiempos de la Guerra Fría.

Se presenta, entonces otra consideración que debe tomarse en cuenta al momento de referirse a las modalidades de la estrategia; esta es: ‘la paradoja dinámica’, que se produce cuando un ejército triunfante alarga sus líneas de comunicaciones y supera sus verdaderas capacidades en tiempo y espacio, como le sucedió a Napoleón y a Hitler, a su debido tiempo. Ellos arruinaron su victoria al superar su ‘punto culminante’; al contrario de lo realizado por Stalin al alternar cada éxito estratégico con una pausa deliberada, porque entendía, o simplemente intuía, que realmente existe un punto culminante y excederlo significa el fracaso, aunque parezca ser un triunfo en una perspectiva más estrecha. “En estos episodios, los efectos de la lógica paradójica de la estrategia en su forma dinámica se observan en dos niveles muy diferentes: uno exclusivamente técnico, y otro referido a la gran estrategia en su sentido más amplio, que como sucede habitualmente está dominado por consideraciones políticas” (Luttwak, 1992, pp. 15-27).

Clausewitz es el teórico de la estrategia directa, pero no por eso deja de observar los elementos indirectos de la misma: “Los encuentros posibles han de considerarse como reales porque su mera posibilidad puede producir consecuencias y, por consiguiente, ha accedido a la categoría de cosa real [...] solamente se logra la destrucción de las fuerzas militares del enemigo y la aniquilación del poder enemigo por medio de los efectos del encuentro, ya sea que este se produzca realmente o solamente propuesto y no aceptado [...] Los efectos son directos o indirectos, son tales si intervienen otras cuestiones que no son la destrucción del enemigo, pero conducen a ella en forma indirecta y con mayor fuerza. La posesión de zonas, ciudades, fortalezas, caminos, puentes, polvorines, etc., pueden ser objetivos inmediatos de un encuentro, pero nunca un objetivo final” (Clausewitz, 1999, p. 185).

Sun Tzu, es el creador de la estrategia indirecta. Para él, todo el arte de la guerra se basa en el engaño: “Cuando seas capaz, finge incapacidad; activo, la pasividad, próximo, haz creer que estas lejos; alejado, que estás cerca, ofrece un señuelo, simula desorden y sorpréndelo, irrita a su general y desorientalo. Ponle en aprietos y acósale. Si está unido, divídele. Atácale donde no esté preparado. El general que se bate por la victoria con la espada desnuda no es buen general. los que son expertos en el arte de la guerra someten al ejército enemigo sin combate” (Sun Tzu, 1974).

Lidell Hart es el propulsor moderno de la estrategia Indirecta: “El arte de la aproximación indirecta sólo puede ser conocido y apreciado en todo su alcance por el estudio y la meditación sobre el conjunto de la historia de la guerra. Pero puede al menos cristalizarse sus lecciones en dos máximas sencillas, una negativa y otra positiva. La primera es que, frente al testimonio abrumador de la Historia, ningún general tiene derecho a lanzar sus tropas a un ataque directo contra un enemigo establecido en una fuerte posición defensiva. La segunda, que, en lugar de tratar de transformar el equilibrio del enemigo por medio del ataque, ha de lograrse ello antes de que el ataque sea o pueda ser lanzado con éxito... La estrategia más sana en cualquier campaña consiste en aplazar la batalla hasta que la dislocación moral del enemigo haga practicable la ejecución de un golpe decisivo” (Hart, 1974, 199).

La estrategia ideal debería, pues, consistir en provocar la decisión sin necesidad de ningún combate serio; con la sola eliminación de la amenaza, logrando que el enemigo renuncie a sus propósitos.

Para este autor, la base del éxito estratégico es lograr la dislocación física y moral del enemigo. Como la voluntad humana se manifiesta en capacidad de resistencia; el objetivo de la estrategia consiste en disminuirla, explotando la movilidad y sorpresa. La dislocación estratégica se produce obligando al enemigo a un súbito cambio de frente, separando sus fuerzas, poniendo en peligro sus abastecimientos y amenazando sus rutas de retirada. La dislocación psicológica, en cambio, se deriva de la sensación de verse cogido en una trampa.

En resumen, estas son algunas de sus sabias conclusiones: Es la pérdida de esperanza y no la pérdida de vidas lo que decide el resultado de las guerras; renunciar a objetivos que no compensan el sacrificio necesario para lograrlos es, precisamente, lo que constituye la diferencia entre la gran estrategia y la gran estupidez; sólo se logra la sorpresa efectiva por medio de la combinación sutil de una serie de engaños; en la guerra el verdadero objetivo ha de ser el pensamiento de los jefes enemigos, no los cuerpos de sus soldados; la balanza entre la victoria y la derrota oscila por impresiones mentales y sólo de un modo indirecto por presiones físicas; el arte de guardar secretos consiste en ser abierto sobre la mayoría de las cosas, de modo que, las que verdaderamente importan ni se sospeche que existan.

Insiste Lidell Hart en que el estratega ha de pensar en términos de desmoralizar, no de matar. Un hombre desmoralizado es un portador del miedo, altamente infeccioso y capaz de esparcir la epidemia del pánico; se debe buscar una aproximación indirecta

psicológica, para trastornar el equilibrio del adversario y crear las condiciones de una solución decisiva: contra la sorpresa, inteligencia; contra el objetivo, operaciones de diversión; contra economía de fuerzas, ataque a las comunicaciones; contra coordinación, ataque al mando y control; contra concentración, ataques de diversión; contra movilidad, ataque a las líneas de comunicaciones; contra espíritu de ofensiva, espíritu de ofensiva.

El universo antagónico

Como se ha explicado con anterioridad, las necesidades, aspiraciones e intereses de una nación se materializan en la definición de los objetivos nacionales, en todas sus categorías. Pero la voluntad y propósito de alcanzar y mantener los objetivos nacionales, puede colidir con intereses de otros poderes que presenten resistencias o se opongan a los intereses nacionales propios. Al conjunto de estos óbices, (tanto en el contexto interno como en el internacional, tanto actuales como potenciales), se conoce como el Universo Antagónico.

La definición de óbice, de la Escuela Superior de Guerra del Brasil, es la siguiente: “Se entiende por Óbices a los obstáculos de todo orden que dificultan o impiden la conquista y manutención de los objetivos. La superación de los óbices que impiden o dificultan la conquista de los Objetivos Nacionales, exige la preparación y el empleo adecuado del Poder Nacional” (Escuela Superior de Guerra, 2019, p. 46). De lo anterior se deriva la definición de Estrategia, en su sentido amplio, como el arte de preparar y aplicar el poder para conquistar y preservar los objetivos, superando óbices de toda orden.

Los óbices, existentes o potenciales, pueden ser o no de orden material; pueden ser resultado de fenómenos naturales, como sequías e inundaciones; de factores sociales, como el hambre, la pobreza, el analfabetismo, políticos como ideologías adversas o inclusive de la voluntad humana; y, de condiciones estructurales o coyunturales de distinta naturaleza y manifestaciones.

Los óbices se clasifican en Factores Adversos y Antagonismos. Factores Adversos son aquellos que, al reflejar una contradicción secundaria, obstaculizan sin afán contestatario, los esfuerzos de la sociedad y del gobierno para alcanzar y preservar los Objetivos Nacionales. Por tanto, el conflicto generado por esta contradicción no afecta a los intereses vitales y puede solucionarse por negociaciones utilizando medidas preponderantemente no militares. Cuando las contradicciones son o se vuelven antagónicas, están acompañadas de poder significativo y afectan de una manera lesiva a la conquista de los Objetivos Fundamentales, se denominan Antagonismos. Los factores adversos y antagonismos provienen, generalmente, del choque de intereses de cualquier naturaleza que dan lugar a un conflicto. Cuando se dirime la controversia mediante el empleo de armamentos, se denomina conflicto armado.

De esto se deduce que muchos de los factores adversos pueden y deben enfrentarse con medidas preventivas de desarrollo nacional y que los antagonismos requieren de un poder nacional que disuada a los actores contestatarios, lo cual clarifica la relación existente entre seguridad y desarrollo.

La acción de los actores que se oponen, con distintas capacidades de poder e intensidad, genera conflictos y estos pueden derivar en ‘crisis’, esto es, un estado de tensión provocado por factores internos y/o externos, que generan un choque de intereses que, de no ser debidamente administrados, se corre el riesgo de que se agraven hasta llegar a un enfrentamiento violento.

En el sistema internacional anárquico ya no solamente por la soberanía de los Estados sino por la presencia de otros actores con poderes superiores y fines distintos (en algunos casos criminales), con un Derecho Internacional precario, donde las potencias hegemónicas ponen las reglas, generalmente de forma unilateral sobre la base de sus intereses, los contextos suelen ser inestables. Los hechos parecerían dar en el siglo XXI por válido el pensamiento de Hobbes sobre el virtual estado de naturaleza en que han desempeñado sus competencias los Estados, por supuesto que en términos diferentes, en cada era con su particular plataforma científica y tecnológica.

Intereses compartidos, que pueden ser de mediano o largo plazo, pero también temporales e incluso efímeros, conducen a formas distintas de cooperación internacional; mientras que oposición de intereses generan conflictos que, conforme al grado de intensidad y la capacidad de poder en juego, pueden derivar en confrontaciones violentas. En la actualidad, la integración de los países a un sistema de economías de mercado y el tener que enfrentar amenazas de carácter global, como el cambio climático o el crimen organizado favorecen lo que se ha denominado la ‘Interdependencia compleja’; sin embargo, las graves tensiones comerciales y geopolíticas de tiempos recientes, parecen retrotraer al mundo a tiempos de guerras frías que terminan convertidas en guerras por la primacía global o regional, de mediana o baja intensidad, como sucede ahora mismo en Siria y en el Golfo Pérsico, pero pueden extenderse a otros espacios geográficos.

Una especial consideración merece la teoría de Ulrich Beck sobre el metapoder que: “...no es intensivo ni autorizado, sino extensivo y difuso. Es extensivo en el sentido de que la hegemonía discursiva de la globalización neoliberal funda en todo el mundo, por encima de cualquier frontera nacional, étnica, religiosa, sexual, de casta o de clase, espacial o temporal, un nexo de poder generalizado y unos mínimos en las relaciones de competencia, dependencia y cooperación; no es intensivo ya que no prescribe ni establece ninguna coerción jerárquica” (Beck, 2004, p. 108).

Por lo contrario, cuando los intereses son compartidos, como sucede en el caso de la Unión Europea, (a pesar del Brexit, o de la presencia de partidos ultranacionalistas en casi todos sus países integrantes), las relaciones de cooperación avanzan hacia grados cada vez más altos de integración que aseguran alianzas estables y menos hipótesis de conflictos armados. En estos casos, cada parte acepta que los objetivos particulares pueden ser alcanzados solamente en el marco de la cooperación.

La cooperación implica generalmente compartir los valores, principios e identidades, más allá de solamente los intereses, aspiraciones y necesidades. Europa ha logrado avanzar en su integración porque sus políticas nacionales comparten la adhesión a la democracia de corte liberal, a una economía de mercado controlado y a la defensa del Estado de

bienestar, acuerdos sin los cuales la Unión no existiría. No sucede lo mismo en casos como el latinoamericano, donde proyectos de integración indispensables como la Comunidad Andina sobreviven en situación precaria por las diferencias ideológicas entre los gobiernos de turno de cada país miembro, o donde complejos de seguridad como Unasur desaparecen por acusaciones de instrumentalización desde una ideología específica.

Para fines de los trabajos subsiguientes se presentan los siguientes conceptos:

Los óbices, acompañados de poder, que se oponen con capacidades estratégicas al logro de los objetivos nacionales, deben considerarse como amenazas; a las debilidades del poder nacional como vulnerabilidades y al resultado de esa relación, como riesgo. La comprensión de esta relación es fundamental para el planeamiento estratégico.

Cuando el óbice contestatario se presenta en las relaciones internacionales, se configura una hipótesis de Crisis Político-Estratégica, esto es la previsión de que una contradicción de carácter internacional pueda exigir el empleo del Poder Nacional, por medio de acciones predominantemente diplomáticas o militares, para la mantención de los Objetivos Nacionales.

Conflictos son choques de intereses que generan desequilibrios, pueden darse entre individuos, grupos sociales y Estados. Por tanto, conflicto es, sociológicamente, un choque de intereses de cualquier naturaleza. Dependiendo de su magnitud, puede ser un óbice para el logro y mantenimiento de los ON.

Crisis corresponde a una situación en la cual un conflicto, influenciado por factores internos o externos se agrava y se presenta un Estado de tensión sobre un choque de intereses, que si no se administra adecuadamente, corre el riesgo de agravarse y llegar a una situación de enfrentamiento.

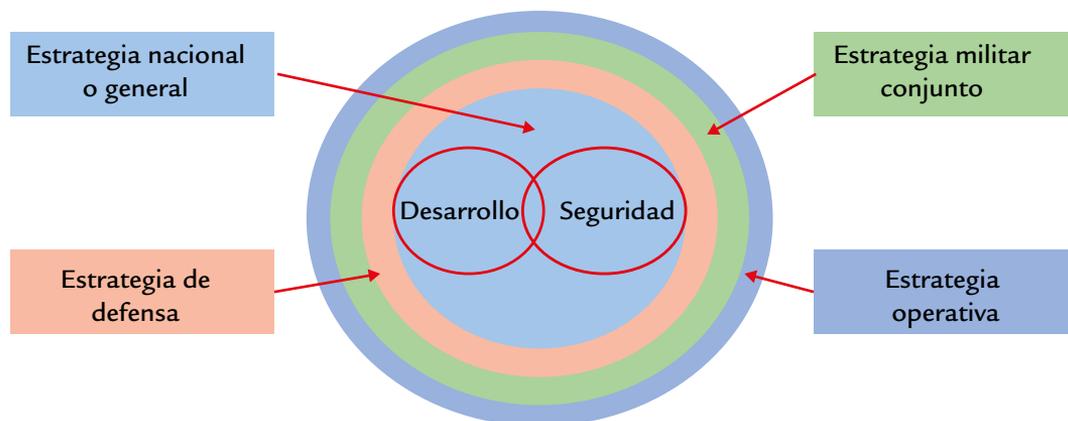
Existen distintas formas de crisis: 1) del ámbito interno: políticas, sicosociales, económicas, militares y científico técnicas; y 2) del ámbito externo, entre Estados nacionales. Se consideran político-estratégicas cuando son: Amenazas a la integridad del patrimonio nacional, a la soberanía, apoyo externo a la subversión interna y antagonismos históricos. Pueden derivar en condiciones irreversibles que conduzcan a un conflicto armado; y, 3) de ámbito interméstico, en los cuales es difícil establecer los intereses como nacionales o extranjeros, por la naturaleza de amenazas híbridas que escapan de las definiciones tradicionales.

Finalmente, lo deseable es que esa sociedad diversa pueda ver que sus aspiraciones e intereses personales, de grupos, clases sociales y territorios están considerados en lo que se puede integrarse bajo la denominación de 'interés general', figura que implica el cumplimiento por parte del Estado de su deber de trabajar por el 'bien común'. Los Estados con una sociedad cohesionada, integrada, solidaria y respetuosa de la diversidad, tienen mejores condiciones para enfrentar los desafíos y avanzar en procesos históricos prolongados.

5. Estrategia de seguridad nacional

Gráfico 18

La estrategia de seguridad nacional



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

La estrategia de seguridad nacional es el conjunto de normas, directivas, planes y programas con que el Estado orienta y ejecuta la preparación y la aplicación del poder nacional, para conquistar y mantener los objetivos fijados por la política nacional de seguridad, eliminando, reduciendo o neutralizando los antagonismos y presiones considerados (Escuela Superior de Guerra, 2009, p. 46).

En la Estrategia de Seguridad Nacional 2014 del Estado español se establece el alcance de la misma: “La Estrategia se articula en torno a cinco capítulos, en los que se ofrece un concepto de Seguridad Nacional, se sitúa la seguridad de España en el mundo, se identifican los riesgos y amenazas actuales, se traza a partir de esta base los objetivos y las líneas de acción estratégicas en los ámbitos de actuación prioritarios para España y se configura un nuevo Sistema de Seguridad Nacional” (Estrategia Nacional de Seguridad, 2017, p. 1).

En el documento actualizado al 2017 se caracteriza el concepto: “La Estrategia de Seguridad Nacional adopta una visión integral de la seguridad, entendida esta como servicio público objeto de una acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a sus socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos acordados” (*Ibid.*, p. 8).

Los choques de intereses que pueden generar conflictos, con posibilidad de agravamiento pueden adquirir distintas formas de expresión o ser de distinta naturaleza. Es importante comprender tanto los actores, como los intereses, pero también las áreas vulnerables para tomar medidas anticipatorias de prevención. Pueden ser áreas geográficas o de la actividad humana; en el primer caso son ubicaciones territoriales de alto valor estratégico que permiten la consecución y mantenimiento de los objetivos de la Nación. Por ejemplo, puertos, aeropuertos, refinerías, oleoductos, áreas mineralizadas, redes viales, instalaciones gubernamentales, etc. Que requieren especial protección. Pueden también ser áreas de la actividad humana, como Centros de Investigación tecnológica, comunicaciones cibernéticas. En ambos casos se prevé que pueden presentarse amenazas que requieran el empleo del poder nacional para contrarrestarlas. En términos de la Escuela Superior de Guerra del Brasil: “espacios de cualquier naturaleza, caracterizados por la presencia o posibilidad de existencia de intereses relevantes para la nación” (*Ibid.*, p. 47).

Para asegurar las áreas estratégicas mediante la activación del poder nacional se emplean ‘acciones estratégicas’ mediante las cuales se puede alcanzar o mantener los objetivos nacionales a pesar de los factores adversos y antagonismos que se presenten. En los procesos de planificación para seleccionar la mejor trayectoria estratégica, la secuencia de acciones estratégicas a ser implementadas, se conoce como la Opción Estratégica.

Resumiendo: La estrategia consiste en la preparación y empleo del poder para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, pese a los factores adversos y antagonismos que se opongan. Las acciones necesarias para lograr estos fines, mediante la activación del poder nacional se denominan Acciones Estratégicas y las áreas donde se aplican o pueden aplicarse, Áreas Estratégicas.

Hipótesis de planeamiento

Del proceso estratégico que analiza el contexto internacional e interno para dilucidar el universo antagónico, identificando los óbices que se oponen o pueden oponerse al logro y mantenimiento de los objetivos nacionales, surgen dos conceptos importantes para el planeamiento gubernamental: Hipótesis de Crisis Político-estratégica e Hipótesis de Empleo.

En el estudio del conflicto y la violencia se definió la crisis como la tensión que produce el choque de intereses entre actores internos o externos, o una combinación de estos, que al no ser debidamente administrada, puede llegar a producir enfrentamientos de distinta intensidad, según sean los intereses en juego.

“La hipótesis de Crisis Político-Estratégica es la previsión de un cuadro nacional o internacional que exija el empleo del poder nacional, por medio de acciones predominantemente diplomáticas o militares, para enfrentar la crisis de cualquier naturaleza, de origen externa que puedan comprometer el alcance y manutención de los objetivos nacionales” (*Ibid.*, p. 49).

Hipótesis de empleo, en cambio, es aquella que prevé un cuadro nacional o internacional en el que deba emplearse el Poder Nacional mediante acciones estratégicas no preponderantemente militares, o una combinación de ellas, en las cuales las Fuerzas Armadas tengan misiones específicas o puedan ser requeridas para apoyar el logro o mantenimiento de los objetivos nacionales, en áreas de interés estratégico para la defensa nacional.

Los medios de la estrategia

Para alcanzar la decisión, la estrategia dispondrá de una gama de medios materiales y morales que van desde el empleo de armamentos de destrucción masiva hasta la propaganda o el tratado de comercio; todo esto implica el ejercicio del poder. El conocimiento, investigación y desarrollo de los medios necesarios conforman la parte científica de la Estrategia; el Arte consiste en la elección de los medios disponibles, la comprensión del contexto estratégico y la combinación de estos para diseñar un recorrido estratégico que sea a la vez económico, eficaz, eficiente y permita el logro de los objetivos considerando el punto culminante de los esfuerzos propios y del adversario y logrando interpretar con sabiduría el centro de gravedad estratégico que puede ser de orden material o psicológico tanto en el campo propio como en el del adversario. Es a este centro de gravedad propio que se debe proteger y atacar al del adversario, para lograr que este acepte las condiciones que se le deban imponer para la conquista o preservación de los objetivos nacionales.

Relaciones con la política de seguridad

La política y la estrategia precisan encontrarse coordinadas e integradas, lo cual compromete la 'eficacia estratégica', entendida como el compromiso con la consecución de los objetivos establecidos por la política; la eficiencia, o sea la obtención del rendimiento máximo de los medios empleados, y la economía, considerando las limitaciones usuales de medios en economías no plenamente desarrolladas. Para el logro de los objetivos, cumpliendo estos requerimientos, se debe emplear los medios del poder en el momento oportuno (punto culminante), con el valor suficiente (masa), en el sitio correcto (centro de gravedad), de modo de alcanzar los fines deseados.

El principio de la eficacia está limitado por los postulados de la política. Por su parte, la política debe atender las demandas de la estrategia. Cuando los medios fueren insuficientes e inadecuados, corresponde a la política orientar la obtención de otros medios o formular objetivos más modestos. La política y la estrategia precisan encontrarse coordinadas e integradas en todas las coyunturas, niveles y áreas de actuación, debiendo estar armonizadas entre sí y con las necesidades reales y disponibilidades de medios, como condición básica para alcanzar los éxitos deseados.

Muchos planes y programas fracasan por causas como las siguientes:

1. El uso de medios militares inadecuados para conseguir el resultado político deseado.
2. La estrategia arrastra a la política o el concepto militar de victoria se superpone al concepto político de victoria.

3. La política es tan abstracta, amorfa o ambigua que es difícil alinear la estrategia.
4. Las políticas pueden ser tan expansionistas y/o los objetivos políticos tan ambiciosos que pueden crear demasiados enemigos y exceder las capacidades militares.
5. Las limitaciones impuestas por la política para el uso de la fuerza son tan restrictivas que hacen improbable alcanzar la victoria
6. Los riesgos de expandir el uso de la fuerza.
7. Los costes de la acción militar exceden el valor del objeto perseguido.
8. La existencia de teorías de victoria mal concebidas.

La política, al identificar y definir los objetivos, orienta los destinos de la sociedad, organizando el orden social y al Estado, estableciendo la distinción entre lo público y privado y asegurando los derechos individuales. Se ocupa fundamentalmente de la evolución y de la sobrevivencia de la nación, procurando atender los intereses y aspiraciones nacionales.

La estrategia comprende una forma de empleo de los medios del poder para superar todos los obstáculos que se antepongan a los intereses vitales de la sociedad. En este sentido, sus condiciones fundamentales deben ser la eficacia, esto es el compromiso con la consecución de los objetivos establecidos por la política, la eficiencia, o sea la obtención del rendimiento máximo con los medios disponibles y, en consecuencia, la economía. Para lograrlo los medios del poder deben emplearse en el momento oportuno (punto culminante), con el valor suficiente, en el sitio correcto (centro de gravedad), de modo de alcanzar los fines deseados.

El modo de emplear el poder y cómo hacerlo, que es característico de la estrategia, tiene su campo de acción limitado por una orientación política que subordina el principio estratégico de la eficacia a los postulados de la política. A su vez, la política debe conocer las demandas de la estrategia. Cuando los medios fueren insuficientes e inadecuados, corresponde a la política orientar la obtención de otros medios o formular objetivos más modestos.

A la Estrategia Nacional se la identifica también como la Gran Estrategia o Estrategia General. La conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales y la ejecución de las respectivas políticas de consecución para ello establecidas, presupone la idea de acción, de empleo del poder.

El empleo del poder implica, a su vez, la existencia de una Estrategia Nacional, que asegure la coordinación de esfuerzos a nivel nacional, tanto en la paz como en la crisis o en la guerra para alcanzar los objetivos o los fines perseguidos. Que se encargue, en otras palabras, de preparar y emplear adecuadamente el referido Poder, de acuerdo con la situación coyuntural prevaleciente en el momento considerado.

La Estrategia Nacional es eminentemente dinámica. Los fines u objetivos de una Nación mudan muy lentamente, y muchas veces, no experimentan ninguna variación en un largo período histórico. En cambio, la Estrategia concebida para alcanzarlos, se modifica conforme varía la situación coyuntural, esto es, conforme a la naturaleza de

las presiones, del poder disponible y la propia Política Nacional. Particularmente en un contexto global caracterizado por la multiplicación de fuerzas con capacidades estratégicas en los campos social, político, económico, tecnológico y militar.

El poder nacional es utilizado por la estrategia nacional como su instrumento de acción, entendiéndose por tal el recurso empleado en la acción estratégica, configurado esencialmente por medios, medidas o previsiones e inteligencia.

A su vez, los componentes del poder de cada campo (político, económico, psicosocial, tecnológico y militar) están a disposición de las estrategias particulares para la ejecución de las misiones que les son asignadas por la estrategia nacional.

Para el cumplimiento de la misión que le corresponde, la estrategia nacional, utilizando los medios de que dispone, monta y conduce un conjunto de acciones estratégicas, cuidando que el efecto principal a alcanzar sea, el resultado óptimo del esfuerzo conjugado de dichas acciones.

Las acciones estratégicas son planeadas y conducidas en los diferentes campos del Poder Nacional, relacionándolas a una determinada expresión del Poder, en función de la preponderancia de los efectos que pueden producir o de las características fundamentales de los instrumentos que utilizan.

Estas acciones estratégicas pueden ser, en consecuencia, de diferente naturaleza. Así, para alcanzar sus objetivos —que son aquellos que han sido establecidos por la Política—, la Estrategia Nacional, combinando los instrumentos y los medios a su disposición, planifica y conduce acciones diplomáticas (en el campo político), sanciones económicas y ayudas financieras (en el campo económico), acciones de OPSIC (en el campo psicosocial) y, si fuera el caso, acciones militares, mediante la asignación a las estrategias particulares, de objetivos y misiones específicas y el establecimiento de condicionantes que aseguren su mejor entendimiento recíproco, fijándoles el sincronismo o la sucesión de las acciones, los puntos de aplicación, la intensidad de los esfuerzos, etc., según los mismos principios clásicos de la estrategia militar.

En síntesis, podemos concluir que la estrategia nacional, verdadero arte de ejecutar la política nacional, sirve a las dos partes fundamentales en que esta se desdobra: a la Política de Seguridad y a la Política de Desarrollo Nacional, derivándose de este hecho una primera división de la Estrategia de máximo nivel, en Estrategia de Seguridad y Estrategia de Desarrollo Nacional, destinadas a impulsar y materializar la acción política en estos respectivos campos, bajo la dirección y coordinación de la Estrategia Nacional.

Conforme lo afirma el General André Beaufré: “la Estrategia es un medio para conseguir un fin”. En consecuencia, su finalidad esencial es alcanzar los propósitos (efectos a producir u objetivo a conquistar) establecidos por la Política, utilizando de la mejor manera los medios de que dispone, o permitir alcanzar la decisión, creando y explotando

situaciones favorables, capaces de disuadir o de derrotar voluntades contrarias, al punto de obligarles a aceptar la propia voluntad nacional.

La concepción de una Política Nacional, en muchas circunstancias generará situaciones conflictivas en el área de las relaciones internacionales, por el posible choque entre nuestros objetivos nacionales y los de otros países y, en el área interna, en vista de la reconocida dificultad de obtener el consenso sobre cuáles son realmente los intereses nacionales por la disímil conformación social y la multiplicidad de intereses que pueden no coincidir con el general, principalmente en esta época de grandes transformaciones socio-económicas que reclaman la intervención directa del Estado.

Corresponderá, entonces, a la estrategia nacional efectuar la selección de la línea de acción más favorable entre varias opciones, particularmente en lo que se refiere a la asignación de recursos y a la concentración de esfuerzos, para conquistar los objetivos establecidos o los fines propuestos por la política nacional.

Dicho de otro modo, la estrategia nacional se subordina a los objetivos establecidos por la política nacional y su tarea fundamental consiste en preparar y aplicar los medios para alcanzar esos objetivos. En efecto, conforme lo observaremos más adelante, sólo a través de los principios y métodos de la estrategia y de su acción dinámica, es posible asegurar la conquista o preservación de los Objetivos Nacionales y llevar al terreno de la práctica las grandes decisiones de la Política. Es por ello que se considera a la estrategia el medio o el instrumento esencial para el desarrollo, dinamización y empleo del poder. Y es por ello también que muchos autores juzgan, con toda razón, que la Estrategia Nacional no es otra cosa que la “Política Nacional en curso de ejecución”.

Relaciones con la política de desarrollo

“La estrategia nacional de seguridad es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Esta motiva a aquella. Aquella suministra escudo para esta. Cada una refuerza las razones de la otra. En ambas se despierta para la nacionalidad y se construye la nación.

La estrategia de seguridad se deriva de la Política de Seguridad Nacional y forma parte integrante de la Estrategia Nacional, entendiéndose por Política de Seguridad Nacional a las orientaciones para el pensamiento y acción concebidas por el Gobierno para preservar y asegurar el bienestar de la comunidad frente a los factores adversos y antagonismos, internos y/o externos, actuales y potenciales.

El subdesarrollo es un estado y situación de grave debilidad del poder nacional que afecta, obviamente, a la seguridad. Por esta razón se afirma que seguridad y desarrollo son las dos partes inseparables de una sola ecuación. De ahí que los objetivos nacionales se encuentran íntimamente vinculados a la consecución del desarrollo, que constituye el objetivo fundamental del quehacer nacional. Por consiguiente, la Estrategia de Seguridad Nacional orienta también su esfuerzo y participa activamente en la consecución del desarrollo nacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional se preocupa de la prevención, reducción o neutralización de los factores adversos y antagonismos (que tienen tanta incidencia en la coyuntura estratégica de los países con reducidas capacidades de poder nacional), con el objeto de facilitar las acciones estratégicas, políticas, económicas, sociales y tecnológicas que aporten a desarrollar a una nación.

Los medios que utiliza la Estrategia de Seguridad Nacional son preponderantemente los de las expresiones política y militar del Poder Nacional, con el aporte de sus demás expresiones.

La estrategia de seguridad se desenvuelve en los campos de la Seguridad Interna y Externa, e implica, en principio, la adopción de opciones estratégicas que expresan los recorridos estratégicos elegidos por su eficiencia, eficacia y economía para alcanzar los fines establecidos por la política.

Es necesario considerar que la Estrategia Nacional es una e indivisible, pero se debe tratar, metodológicamente en dos campos diferenciados: el de la Seguridad y el del Desarrollo, tal como acontece en el ámbito de la Política Nacional.

Tareas

La Estrategia de Seguridad Nacional cumple con ciertas tareas en el marco de la Estrategia Nacional:

- Establece o determina las líneas de acción estratégicas a realizar en el área de la seguridad.
- Define la aplicación y orienta la preparación del Poder Nacional hacia el campo de la Seguridad.
- Establece prioridades y estima plazos.
- Previene y supera antagonismos y factores adversos reales o potenciales.

La estrategia de seguridad no puede confundirse con la estrategia militar. Dada la estrecha interdependencia que existe entre las estrategias particulares (política, económica, técnico-científica, sicosocial, militar), es necesario tener presente que el predominio ocasional de los efectos de una de aquellas no elimina a las acciones estratégicas de los otros campos que actúan entonces en su apoyo o complementación bajo la coordinación general, en esos casos excepcionales, de la Estrategia de Seguridad Nacional.

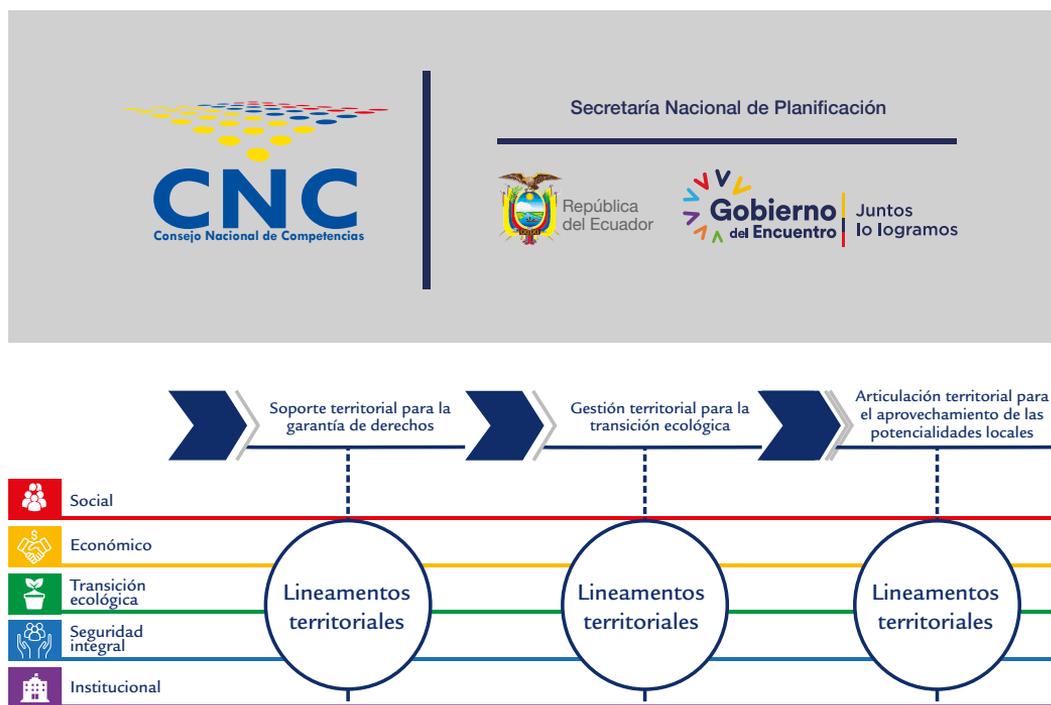
a. Estrategia de Estado

De la Estrategia Nacional se derivan las estrategias de Estado y de Gobierno; aunque se las deba considerar como una unidad o sistema, cada una de ellas tiene sus propias características y particulares, especialmente por las condiciones espacio temporales y de relación con el poder.

La política y la estrategia nacionales se refieren a aspiraciones, intereses y necesidades considerados vitales para la nación, fruto de procesos de planificación y negociación,

con la mayor participación de las organizaciones sociales y políticas, mediante la definición prospectiva de Objetivos Nacionales que representan una visión, ese relato optimista que inspira y legitima al Proyecto Nacional.

Gráfico 19
Directrices ETN



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación (2022).

En las estrategias de Estado y de Gobierno, existen dos niveles: la Estrategia General que coordina, unifica y orienta el trabajo y las Estrategias Particulares las que, a su vez, desempeñan un doble papel con relación al Poder Nacional; el primero que se refiere a la creación, desarrollo y fortalecimiento de su área de poder en cada campo; y el segundo, en el empleo eficaz, eficiente y económico de esos medios como subsistemas que son del sistema de la estrategia general.

Conforme a la Escuela Superior de Guerra del Brasil: “Estrategia de Estado es la forma como el gobierno prepara y aplica el poder estatal para, superando obstáculos de alta relevancia, alcanzar y preservar los objetivos de Estado de acuerdo con la orientación establecida por la política de Estado” (Escuela Superior de Guerra, 2010, p. 51).

b. Estrategia de gobierno

Responde a la política de gobierno, que es coyuntural, y se refiere a la gestión de lo público en plazos señalados, constitucional y legalmente, en un sistema democrático que implica la alternancia en el poder. Es parte del Plan de Gobierno orientado por la ideología del partido o alianza gobernantes, pero debe orientarse a las políticas y estrategias de Estado para asegurar la conducción del proyecto nacional en el mediano plazo.

En el nivel gubernamental son también considerados los elementos básicos (medios, obstáculos y fines a alcanzar) y los factores condicionantes (espacio y tiempo) de la estrategia. De la interrelación de esos factores y elementos, considerada la orientación establecida por la política de gobierno, en cuanto a los plazos y las prioridades de aplicación de los medios, serán establecidas las estrategias más adecuadas para que sean conquistados y mantenidos los objetivos.

De modo que: “Estrategia de gobierno es la forma como un gobierno prepara y aplica el poder nacional para, superando los obstáculos, alcanzar y preservar sus objetivos, de acuerdo con la orientación establecida por la política de gobierno” (*Ibid.*). Las estrategias de gobierno deben establecerse tomando en consideración permitir la atención en corto plazo, de necesidades y aspiraciones nacionales.

Relaciones con la Estrategia Nacional de Desarrollo

Estrategia Nacional de Desarrollo es el conjunto de normas, directivas, planes y programas con que el Estado orienta la formación e incremento constante del Poder Nacional, a fin de asegurar la conquista y mantenimiento de los objetivos establecidos por la Política de Desarrollo Nacional. Es decir, es la acción orientada del Estado para el fortalecimiento del Poder Nacional, a fin de asegurar a la comunidad índices crecientes de progreso y un adecuado estado de bienestar.

Al ser el Poder Nacional la suma de todos los medios materiales y espirituales con los que cuenta la nación para el logro de sus Objetivos Nacionales; una estrategia fundamental y crítica es la del Desarrollo Nacional, esto es del desarrollo de los medios de poder para iniciar un ciclo virtuoso de crecimiento integral. (Económico, político, tecnológico y social).

Cabe en este punto clarificar que Desarrollo Nacional es mucho más que simplemente crecimiento económico. Podría decirse que Desarrollo es Crecimiento + Equidad; Crecimiento + Justicia Social. Existe una relación íntima entre justicia social y paz social; los conflictos internos deben administrarse con medidas de desarrollo para evitar el empleo de medidas de fuerza, de represión policial y mucho menos militares.

El desarrollo del poder debe también ser equilibrado, de modo que todas sus expresiones sean atendidas con prioridades acordes con los contextos internos e internacionales. Un extremo, lo sucedido con la URSS que fue llevada a una carrera armamentista que no podía sostener sino a costa del bienestar de su población. Desarrollar la expresión militar sacrificando la expresión social ocasionó la desintegración de uno de los

más grandes imperios de la historia. Pero puede también suceder al revés. El caso de Polonia enfrentando con caballería de sangre a los tanques y aviación de Hitler llevó a la desaparición temporal de ese Estado.

Por constituir compromisos solemnemente asumidos por los Estados, ninguna estrategia nacional de desarrollo puede dejar de considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En los planes de la ex Senplades estos objetivos constituyeron la columna vertebral de la planificación. A continuación se presentan los 17 objetivos y destacan algunas de las metas más importantes:

El desarrollo debe también ser territorialmente justo y equilibrado. Cuando se abandonan importantes espacios territoriales a su suerte se pueden presentar movimientos separatistas o independentistas; en el peor de los casos, se pierde esos territorios a manos de los vecinos, que es la historia ecuatoriana. Esto implica la necesidad de una estrategia territorial de desarrollo.

El desarrollo sectorial, en cambio, se encarga de todos los aspectos de la vida nacional relativos a la economía, finanzas, política, educación, salud pública, defensa nacional, ciencia y tecnología, así como también a todos los prismas culturales de la vida en sociedad.

A la luz de los conceptos expuestos es necesario considerar que la Estrategia de Desarrollo Nacional orienta a todas las diversas estrategias particulares. En este sentido, se deberá propiciar una Estrategia de Desarrollo en los campos político, económico, psicosocial, tecnológico y militar, para participar en la planificación y ejecución de la Estrategia de Desarrollo Nacional.

Referencias

- Beaufre, A. (1982). *Introducción a la estrategia*. Ed. Stru Hart & Cía.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Clacso/Mercado de Letras.
- Castells, M. (2002). *La era de la información*. Siglo XXI Editores.
- Clausewitz, K. (1999). *De la guerra*. Ed. IDEA.
- Dalla, J. (2020). *Revista Estrategia*, tercera época, año I, n.º 1.
- Delgado, L. (2009). *Las políticas públicas*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- Duverger, M. (1982). *Introducción a la política*. Ed. Ariel.
- Edwards, A., y Hughes, G. (2009). Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico. *URVIO. Revista de Estudios de la Ciudad*. Flacso-sede Ecuador.
- Franco, J. (2021). Qué son las políticas públicas. *IEXE Universidad*. <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>
- Hart, L. (1974). *Estrategia de aproximación indirecta*. Rioplatense.
- Lindomar, B. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Clacso/Mercado de Letras.

- Luttwak, E. (1992). *Estrategia, la lógica de la guerra y la paz*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Pallares, F. (2007). Políticas públicas, el sistema político en acción. *Revista Estudios Políticos*, n.º 62. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47639>
- Quinn, J. (1988). *El proceso estratégico*. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A.
- Rousseau, C. (1966). *Derecho internacional público*. Ed. Ariel.
- Sánchez, E. (2014). Documentos de seguridad y defensa 63. *Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad*. Escuela de Altos Estudios de la Defensa.
- Sun-Tzu. (1974). Los trece artículos sobre el arte de la guerra. Ed. Anagrama.
- Torres-Melo, J., y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Vargas, C. (2007). Análisis de las políticas públicas, perspectivas. *Perspectivas*, n.º 19, enero-junio, pp. 127-136.

Documentos

- Ejército Español (2010). *Manual de Planificación Estratégica*.
- Escuela Superior de Guerra (2010). *Elementos Fundamentals*.
- _____ (2019). *Fundamentos do Poder Nacional*.
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2012). *Operaciones conjuntas*.

CAPÍTULO 9

Planificación de la seguridad nacional

1. Conceptos generales

La creación de los Estados mayores y la utilización de la planificación estratégica nacieron en el ámbito militar, posteriormente esta adquirió una dimensión nacional en los Estados socialistas, que la introdujeron para corregir una de las contradicciones fundamentales del sistema capitalista: la planificación y racionalidad de las empresas privadas, frente al desorden y falta de dirección desde el Estado en la economía nacional. Uno de los elementos que diferenció a los dos sistemas antagónicos de la Guerra Fría fue la planificación estatal; sin embargo, pronto se aceptó en muchos de los países del llamado ‘mundo occidental’ la necesidad de planificar los asuntos del Estado, con carácter obligatorio para el sector público e indicativo para las organizaciones privadas.

En la segunda mitad del siglo xx, el liderazgo en el desarrollo de la planificación lo asumieron organizaciones no gubernamentales y empresas multinacionales (con capitales procedentes de varios países) y transnacionales (su radio de acción rebasa las fronteras nacionales), cuyas ventas totales superan, en algunos casos, el producto interno bruto (PIB) de muchos países. Estas corporaciones fueron las primeras en incorporar la prospectiva y la definición de escenarios para la planificación estratégica: “El uso de escenarios se generaliza, partiendo de la teoría militar, como herramienta de gestión pública y privada a partir de los estudios de la ‘Rand Corporation’, del ‘Club de Roma’ y del ‘Hudson Institute’ (Herman Kahn). Grandes corporaciones empresariales como la ‘Shell’ o empresas de consultoría como la ‘Global Business Network’ (GBN), fundada por Pierre Wack y Arie de Geus, difundieron y popularizaron metodologías hoy ampliamente conocidas” (Jackson, 2006).

También la Organización de las Naciones Unidas (ONU) consideró, en 1970, importante incorporar la planificación estratégica a su propia gestión, y la definió como: “el proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción con vistas a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos, sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que pueden ser identificados”.

La planificación es una herramienta para el cambio. Es fundamentalmente dinámica. Constituye un proceso de constante adaptación y aprendizaje para enfrentar adecuadamente los cambios vertiginosos que se producen en el mundo actual. Gracias a ella, es posible actualizar los esquemas mentales acerca del entorno y las instituciones, a la vez que constituye una herramienta útil para mejorar los procesos de toma de decisiones, especialmente en los altos niveles políticos, institucionales y empresariales.

La planificación cumple varias funciones: a) preventiva, para identificar los riesgos, comprender su naturaleza y administrarlos; b) analítica, para plantear alternativas estratégicas, y c) cognitiva, para organizar y entender datos complejos de naturaleza económica, técnica, política, social y ambiental. Estas funciones se concretan en conclusiones y recomendaciones útiles para los responsables de tomar decisiones y también en acciones que permiten operacionalizar esas decisiones.

La formación en el campo de la planificación estratégica prospectiva debe ser la principal preocupación en los cursos que se imparten sobre Geopolítica, Seguridad y Estrategia, pues sus especialistas podrán ser parte de grupos interdisciplinarios organizados por los gobiernos y otras instituciones, con el fin de realizar apreciaciones, estudios, investigaciones de campo y planes, tanto para la seguridad como para el desarrollo de los Estados, organismos de integración y alianzas de seguridad cooperativa o defensa colectiva.

2. La planificación estratégica

En estudio realizado por Naciones Unidas en 2012, se refiere a la planificación estratégica como: “el proceso por el que se definen los objetivos de mediano y largo plazo de una organización, así como los planes de recursos para alcanzarlos” (Inomata, 2012, p. 2). En el documento se reconoce que la planificación estratégica ha evolucionado en el tiempo, en el marco de diferentes paradigmas y según el tipo de organización o de empresa en el que se aplica. Para establecer un plan estratégico, una organización debe tener una visión clara de su objetivo, de sus fines y de la forma de alcanzar ese objetivo. Es necesario analizar previamente qué se espera conseguir exactamente con el plan estratégico, qué abarcará, qué procesos e instrumentos se utilizarán para apoyarlo, y cómo se supervisarán y medirán su aplicación y sus logros efectivos. El plan estratégico debería considerarse también como un instrumento dinámico que permitirá a las organizaciones evolucionar para adaptarse al cambiante entorno mundial en el que deben prestar los servicios establecidos en su mandato.

La planificación estratégica no se trata de meramente una moda, sino de una herramienta para utilizar mejor los recursos en momentos en que restricciones presupuestarias afectan a los principales contribuyentes de las instituciones de las Naciones Unidas, a la vez que promover las sinergias, la complementariedad y el logro de coherencia de los marcos de planificación temática o sectorial entre las organizaciones de todo el sistema, como “un paso inicial positivo para llegar a la planificación sistémica de la labor interinstitucional en el contexto de la iniciativa ‘Unidos en la acción’” (Ibid., p. 10).

En ese mismo sentido Jackson de Toni expresa: “Muchos piensan todavía que el planeamiento es un rito formal desprovisto de substancia. Este preconceito está asociado al elitismo intelectual del planeamiento tradicional construido en décadas venerando modelos abstractos e inútiles que abusaban de técnicas econométricas fundamentadas en presupuestos irreales y previsiones siempre equivocadas, resultado de aproximaciones racionalistas de la economía y la ciencia política” (Jackson, 2009, p. 21).

En el ámbito empresarial, Goodstein afirma: “La planeación estratégica también permite que los líderes de la empresa liberen la energía de la organización, detrás de una visión compartida y cuenten con la convicción de que pueden llevar a cabo su misión”. La planeación “está relacionada con la toma de decisiones actuales que afectarán a la organización y a su futuro” (Goodstein *et al.*, 2001, pp. 9-10).

Para la planificación, según este autor, se debe considerar que:

1. La Estrategia es un patrón de decisiones coherentes, unificado e integrador, su desarrollo es consciente, explícito y proactivo.

2. Es un medio para alcanzar los propósitos de la organización en términos de objetivos a largo plazo, planificar la acción y asignar los recursos.
3. Es una definición del dominio competitivo de una organización.
4. Representa una respuesta a las fortalezas y debilidades internas y a las oportunidades y amenazas externas.
5. Es una manera de hacer que la estructura se ajuste a la función.
6. Constituye una forma de definir la contribución a los grupos de interés.

La planificación estratégica debe responder tres preguntas básicas: ¿Hacia dónde va la organización? Para darle una dirección y una misión; ¿en qué contexto? Para evaluarse a sí mismo con relación al entorno y medir la brecha entre las metas, los objetivos y la capacidad para alcanzarlos, y finalmente, ¿cómo lograrlo? Los lineamientos estratégicos que aseguren eficiencia, eficacia y economía (*Ibid.*, p. 6).

La planificación estratégica constituye un elemento clave del ciclo administrativo y una actividad continua. Planificar no tiene que ver solamente con la confección de un plan, sino con adquirir una cultura institucional de trabajo ordenado, creativo, innovador y trascendente. En su fase inicial se trata de una forma de reflexión ordenada para tomar decisiones que permitan la construcción del futuro deseado.

La solución de todo problema, no importa su naturaleza, implica la existencia de soluciones alternativas; la planificación permite la selección de los mejores cursos de acción y la adopción de las más adecuadas decisiones para dar solución a los problemas y para alcanzar los objetivos. Planificar prospectiva y estratégicamente implica la participación de muchos expertos y especialistas que aportan con información, estudios y recomendaciones en un proceso sistemático, crítico, integral y reflexivo. El plan inicial significa el arranque de una serie de acontecimientos que requieren de seguimiento, evaluación y nuevas decisiones. Es lo que se conoce como planificación de la conducción, en la cual se aprecia permanentemente los logros alcanzados, los cambios suscitados en el entorno, la validez de las decisiones iniciales o la presencia de circunstancias imprevistas para reorientar las acciones y sostener los esfuerzos tendentes al logro de los objetivos.

La planificación estratégica es, por tanto, un proceso de evaluación sistemática que tiene varias dimensiones: (social, cultural, política, económica, científico-tecnológica) donde se definen los objetivos a mediano y largo plazo, identificando metas y desarrollando cursos de acción que permitan alcanzarlos. Una correcta planificación estratégica permite prever y decidir sobre las acciones que pueden llevar a la organización desde el presente hasta un futuro deseado, tomando las decisiones pertinentes para que esto ocurra.

La fase estratégica de la planificación debe considerar las consecuencias de las decisiones actuales y la cadena de causas y efectos a desarrollarse en el tiempo, identificando sistemáticamente las oportunidades y amenazas que puedan presentarse en el futuro, a fin de aprovechar las primeras y protegerse de las segundas. En síntesis, planificar estratégicamente significa diseñar un futuro optimista e identificar las formas para lograrlo.

La toma de decisiones estratégicas es fruto de un análisis o apreciación que estudia en detalle el contexto actual en todos los campos del poder; traza los objetivos y define la misión; analiza las trayectorias estratégicas y los actores que pueden apoyar u oponerse con distintos grados de poder, al logro de los objetivos; selecciona la mejor opción estratégica, prepara el poder conforme a los requerimientos y lo aplica con criterios de eficacia, economía y eficiencia para alcanzar los fines institucionales. El análisis de las líneas de acción alternativas debe orientarse por la misión, valores, visión y restricciones definidas por la conducción superior. La planificación debe ser relacional, esto es consultado mediante los instrumentos que se dispone abundantemente para lograr las mayores adhesiones al plan, y que este sea adoptado como propio por la comunidad nacional o local al margen de la personalidad del mandatario o de la ideología gobernante.

3. La planificación prospectiva

La planificación prospectiva exige pensar en el largo plazo para formular la visión estratégica de un país, territorio o institución. Esto implica elaborar una imagen estructurada del futuro en horizontes temporales superiores a los diez años que incluye sus objetivos fundamentales en todas las expresiones del poder nacional (político, económico, psicosocial, científico-tecnológico, ambiental y de seguridad. Cuando se habla de planificación estratégica prospectiva se juntan dos conceptos que involucran lo trascendente con lo visionario.

Los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación están estrechamente relacionados; cada uno apela a los otros y se mezclan. Carlos Matus plantea que la planificación estratégica como “una herramienta que se alimenta de un proceso prospectivo de construcción de caminos posibles que permite lidiar con la incerteza, afrontar problemas críticos, negociar con multiplicidad y diversidad de actores, intervenir en el juego social, y conducir y liderar el proceso de planificación a largo plazo. Así, la prospectiva estratégica es fundamental para construir acuerdos, para generar alianzas orientadas a la acción y para consolidar rumbos estratégicos que permitan ejecutar políticas” (Goyeneche y Parodi, 2017, p. 9).

En el mismo documento se cita la opinión de Bourbón-Busset, en el sentido de que “para serle útil al hombre de acción y para ser eficaz, la prospectiva debe dilucidar el sentido general y profundo de los hechos observados, elaborar planes y programas, recomendaciones de aplicación inmediata, mostrar ideas de acción, fijar objetivos alcanzables” (*Ibid.*).

La planificación prospectiva permite, por otra parte, la coordinación de las políticas públicas y, por lo tanto, la comunicación de dos vías entre el Estado y la sociedad para definir y ejecutar los programas y proyectos, facilita los procesos de evaluación y dota de transparencia a los procesos de gestión de lo público.

Una tarea central en el proceso de planificación prospectiva es el diseño de la estrategia. Jackson de Toni se refiere al asunto desde la lógica de los actores y escenarios. Afirma que el diseño presupone un juicio sobre los resultados futuros de los esfuerzos requeridos para la movilización de recursos. Como muchas de las variables que se analizan son controladas por diversos actores, los contextos son siempre nebulosos y difíciles de predecir. De ahí la necesidad de aprender del pasado y simular el futuro, evitando el riesgo de la improvisación.

La elaboración de escenarios es generalmente compleja y depende de la complejidad del problema a enfrentar, junto con la información que se dispone. Mientras mayor sea la amplitud temática del problema, es menor la capacidad del planificador para crear un escenario sin caer en lo que él llama “la trampa de la futurología especulativa”.

Para este experto, relatar un escenario es similar a un análisis de coyuntura, pero de situaciones probables en el futuro, procurando creativamente proyectar probables comportamientos.

A la pregunta de ¿cómo construir escenarios?, responde que se deben definir todas las variables importantes, de acuerdo con el ámbito del problema, el alcance de las operaciones y las directivas de la organización, recordando que una variable puede ser subdividida de acuerdo con el grado de gobernabilidad que se tiene de ella para facilitar el análisis posterior (Jackson, 2009, p. 57).

La planeación es el proceso de establecer los objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de iniciar la acción. Dice Goodstein: “Definimos la planificación estratégica como “el proceso por el cual los miembros de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo” (Goodstein *et al.*, 2001, p. 5), sin descuidar que prever es más que anticiparse al futuro y que prepararse en forma apropiada implica la convicción de que, lo que se hace en el presente puede influir en las características del futuro, modificándolo, es decir, diseñar el futuro.

“Sin embargo, al contrario de ‘aprender a olvidar lo aprendido’, la lógica nos indica que el verdadero problema se encuentra en otra dimensión: analizar los hechos pasados puede indicar direcciones y alternativas, —además de enseñar lo que somos— ya que, sin saber de dónde venimos, no podemos saber hacia dónde vamos. Es más, sin saber quiénes somos no podemos saber en qué nos podríamos convertir. Como se ha presentado anteriormente, la base de esa comprensión es que el futuro ocurre de manera mixta entre las posibilidades presentadas por el pasado y por el presente, pero también por fenómenos de ruptura, inesperados, que cambian el futuro dibujado en tan sólo futuros desconocidos” (Dos Santos, 2011, p. 194).

Para dar sentido a la planificación como construcción del futuro y diseño de la forma de alcanzarlos es necesaria la realización de estudios prospectivos. Estos parten de considerar que el futuro no debe ser asumido como una extrapolación o proyección del pasado, porque este método sencillo y aparentemente exacto no ofrece resultados válidos cuando se aplica a realidades difíciles de enmarcar en modelos matemáticos. “La prospectiva moderna se enfoca a la construcción social del futuro. Prospectar se deriva del latín *pro*: adelante, y *spectare*: mirar. Es mirar adelante en el tiempo; es construir imágenes del futuro; es integrar a la planificación el concepto de anticipación” (Medina y Ortigón, 2006, p. 84 y ss.).

La prospectiva se define como un proceso de anticipación y exploración, utilizando la opinión experta de equipos y redes de personas e instituciones públicas y privadas, de manera interactiva, participativa, coordinada y sinérgica para construir visiones estratégicas de largo plazo sobre el desarrollo de un país, territorio, sector económico, empresa o institución pública. Es en este proceso donde debe participar el análisis geopolítico.

“La prospectiva es una disciplina para el análisis de sistemas sociales que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo científico y tecnológico en la sociedad. Con ello se facilita el encuentro entre la oferta científica y tecnológica con las necesidades presentes y futuras de los mercados y de la sociedad. A la par, los ejercicios movilizan a los diferentes actores sociales para generar visiones compartidas de futuro, orientar políticas de largo plazo y tomar decisiones estratégicas en el presente, dadas las condiciones y las posibilidades locales, nacionales y globales” (*Ibid.*, p. 85).

Esta metodología parte de reconocer que el futuro se construye, no se lo puede dejar en las manos de Dios o al capricho de los hombres; descarta la imposibilidad de predecirlo, como ha pretendido la futurología; considera que planificar no se reduce a redactar utopías (descripciones de un mundo idealizado) útiles para motivar la acción, pero demasiado generales para concretarse en políticas y estrategias.

Este nuevo enfoque de la planificación estratégica fue iniciado por el francés Gastón Berger (1957) como un esfuerzo para reflexionar sobre el futuro que se debe construir y no esperar ni resignarse a él como un destino fatal. Según su pensamiento, construir el futuro implica procesos educativos y de transformación cultural, a la vez que ejercicios de anticipación. Posteriormente, Bertrand de Jouvenel (1967) planteó la prospectiva como el “arte de la conjetura” y propuso que se investigaran los diferentes futuros posibles o “futuribles”,⁷ en lugar de centrar la atención en la predicción de un futuro único (Medina y Ortegón, 2006, p. 109). Se debe comprender que el futuro en singular no existe y que son varios los futuros posibles. La descripción de un futurible y del recorrido asociado al mismo, es lo que se conoce como un escenario. Cada escenario describe una imagen estructurada del futuro con horizonte de largo plazo. La planificación permite establecer los grandes objetivos que materializarían la imagen deseable.

El análisis prospectivo es fundamentalmente diacrónico o longitudinal: combina el estudio del pasado y presente para crear imágenes de futuro, observando el comportamiento de los cambios sociales en el tiempo. Diseñar escenarios implica analizar un conjunto de combinaciones posibles; se asemeja a los estudios de coyuntura, pero adelantándose en el tiempo para, creativamente, establecer algunos comportamientos posibles.

Los escenarios son una forma de pensar el futuro que ayudan a tomar decisiones sobre qué hacer en el presente, consideran posibilidades, no probabilidades; se trata de un conjunto de relatos sobre el futuro, consistentes y plausibles que cumplen las condiciones de pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia.

Goodstein asegura que “aunque nadie puede pronosticar el futuro en su totalidad, se pueden anticipar aspectos significativos, se puede conceptualizar una condición ideal deseada y la empresa puede trabajar en forma proactiva con el fin de hacer realidad ese futuro deseado. Es la creación del futuro de forma proactiva, la organización asume la responsabilidad de su propio futuro” (Goodstein *et al.*, 2001, p. 237). Lo mismo es aplicable a las naciones.

7 Que se cumplirán en el futuro si se presentan determinadas condiciones.

Para diseñar escenarios es necesario establecer las ‘variables determinantes’, a las que se califica conforme al grado de gobernabilidad (capacidad de influir) que se tiene sobre ellas; en la gama de variables las hay ‘altamente inestables’ o de ‘ruptura’, estas son las que mayores complejidades presentan en los procesos de planificación; mientras que, son ‘invariantes’ aquellas sobre las que tenemos la totalidad de control o certeza de comportamiento, y de las que no se espera sorpresas en el futuro.

La tendencia estable o de cambio nulo presenta un alto grado de continuidad y corresponde a un sistema que genera mucha seguridad y confianza. La estabilidad se funda sobre hechos inmutables o relativamente estables que se relacionan, generalmente, con factores derivados del medio natural (clima, geografía, etc.), así como de la naturaleza biológica y psicológica del hombre (invariantes); luego se ubica la tendencia al cambio lento que implica un proceso suficientemente estable como para permitir la extrapolación a mediano y largo plazo. De estos factores, geográficos y humanos se encarga, en gran medida, el análisis geopolítico (Jackson,).⁸

La tendencia emergente, en cambio, es incierta porque se encuentra aún en proceso de formación y debe, por lo tanto, ser cuantificada y conceptualizada, mediante la identificación de pautas de acción que se comportan en el mismo sentido, marcando trayectorias coincidentes (variables de ruptura). Se presentan cuando algunas fuerzas pioneras proponen nuevos paradigmas, con reglas diferentes que pueden referirse a un comportamiento social, un proceso o un producto. Estas propuestas novedosas de los pioneros suelen ser adoptadas por los seguidores tempranos que se suman en el período en que se puede obtener mayores beneficios. Cuando esta tendencia madura y se generaliza en la práctica social o en la utilización del proceso o producto, se agota su potencial de innovación; llegan entonces, extemporáneamente, los imitadores tardíos a los que Paul Kennedy ha calificado como los perdedores de la historia (Kennedy, 1998, p. 295 y ss.).

Para la planificación prospectiva es necesario identificar los hechos portadores de futuro, que se refieren a situaciones actuales con capacidades para alterar el curso de una variable, en forma positiva o negativa, de manera decisiva. Cuando se producen rupturas (hechos trascendentes o de gran impacto) se provoca el cambio o la discontinuidad de las tendencias existentes, se modifican el orden existente de las cosas y se imponen nuevos paradigmas. Esto ha sucedido en la humanidad en las últimas décadas del siglo xx, por la irrupción de las tecnologías de la informática y comunicación.

La siguiente es una lista de acontecimientos históricos que ocasionaron transformaciones significativas en la vida de la humanidad:

- Catástrofe cosmológica
- Catástrofe ecológica

8 Jackson deToni afirma que variables sobre las cuales poseemos total control, en verdad no son “variables”, son “invariantes”. Procesos sin riesgos o sorpresas son raros en las historias sobre el futuro, como ha denominado Godet (1993) a los escenarios.

- Discontinuidad climática
- Conflictos violentos
- Cambios políticos no violentos
- Epidemias
- Pandemias
- Discontinuidad tecnológica

Teilhard de Chardin, consideraba al respecto que: “todo nacimiento corresponde a una discontinuidad o salto (quantum) de naturaleza y amplitud variable, según los casos [...] En historia humana vemos que nuevos Estados o nuevas culturas suceden a una revolución social, a una invasión o a una invención[...] Hay descubrimientos técnicos (el fuego, lo nuclear...) y hay iluminaciones intelectuales (los derechos del Individuo, la realidad de una cosmogénesis...) que, una vez realizados o acontecidos, ya son para siempre” (Chardin, 1964, pp. 194, 195 y 338).

Las rupturas pueden ir seguidas de crisis, con las consecuencias de restricciones, desorden e inestabilidad. Las crisis implican fallas en la predictibilidad del sistema y alteran las tendencias precedentes. La característica fundamental de la crisis reside en el elevado grado de incertidumbre y las tensiones que origina y que se debe saber administrar. La planificación permite prever y administrar las crisis.

Una crisis se define como la alteración de uno o más de los elementos estructurantes de un sistema que provoca desorden, inestabilidad y azar, modificando las tendencias previas y erosionando la predictibilidad del sistema. Pueden ser múltiples y contagiar a otras áreas del sistema. “La característica fundamental de la crisis reside en el elevado grado de incertidumbre y las tensiones que origina este Estado de ambigüedad. En efecto, la lógica y la racionalidad, tradicionalmente utilizada, pierde gran parte de su carácter explicativo” (Medina y Ortegón, 2006, p. 169).

Los escenarios son descripciones holísticas plausibles de una sociedad o macroambiente futuros. Su finalidad principal es disminuir los altos grados de incertidumbre en un mundo cada vez más turbulento y hasta caótico. Los escenarios incluyen informaciones tanto cuantitativas como cualitativas en los aspectos sociales, políticos, económicos, demográficos y técnico-científicos; describen las tendencias básicas, los supuestos, las condiciones en el tránsito desde el presente al futuro descrito. No son pronósticos ni predicciones, son suposiciones acerca de los cambios de la sociedad o macroambiente en el horizonte temporal de la planificación. Los escenarios estratégicos deberán ser holísticos, integrados e internamente consistentes. Analizarán las fuerzas sociales que afectan directamente a la decisión estratégica y de los demás factores que indirectamente dan forma a las fuerzas más significativas (variables). Cada escenario refleja una perspectiva diferente, un conjunto diferente de supuestos y una lógica diferente acerca del futuro.

Sobre la base de reconocer las variables estables, de cambios lentos y emergentes, se establecen varios tipos de escenarios alternativos. Jackson plantea los siguientes: escenario más probable; variación optimista del escenario más probable y variación pesimista

del escenario más probable. El escenario normativo o ideal, da forma a la ‘visión de futuro’. Otros autores se refieren a escenarios posibles (todos los que podemos imaginar), realizables (aquellos que tengan alguna posibilidad de concretarse), tendenciales (fruto de la extrapolación de tendencias), más probable (que puede servir de referencia), deseable (que realísticamente se pueda construir), etc.

Un ejemplo de la forma de desarrollar escenarios es aplicado por el proyecto Global por el Consejo Nacional de Inteligencia, parte del sistema de inteligencia norteamericano, que tiene a su cargo la producción del pensamiento estratégico. Cada cuatro años ha publicado trabajos destinados a la identificación de escenarios y tendencias globales de largo plazo, con un horizonte de 15- 20 años hacia el futuro. Para el ejercicio prospectivo el Consejo buscó apoyo en todas las regiones del mundo, con el fin de elaborar una visión global que trascendiera la mirada norteamericana de la realidad. Se realizaron ejercicios prospectivos en los diferentes continentes con la participación exclusiva de expertos y líderes locales que sustentaron la construcción de escenarios globales.⁹

Enfoques sobre la prospectiva estratégica

El Departamento de Planificación estratégica de la República Oriental de Uruguay especifica la existencia de varias escuelas sobre prospectiva estratégica. A continuación, se presenta un resumen:

Escuela estadounidense

Fase 1: Orientación

Primer paso: Se identifica los desafíos, así como los actores y sus estrategias con relación a dichos desafíos; para esto se desarrollan una serie de entrevistas a actores claves y principales tomadores de decisiones, lo cual permite confirmar la validez de los tópicos seleccionados, sus prioridades y sugerencias de temas no considerados que podrían tener incidencia en el futuro.

Segundo paso: Se delimita el sistema y se genera la pregunta orientadora del proceso de escenarios, la misma que debe ser objetiva y dentro del marco del horizonte temporal definido.

Fase 2: Exploración

Primer paso: Identificar las fuerzas motrices (“fuerzas de cambio que configurarán las dinámicas futuras de manera predecible y no predecible. Las fuerzas motrices incluyen factores internos que pueden manejarse dentro de la organización, comunidad, y factores externos de tipo social, tecnológico, económico, ambiental y político). El método aconsejado es una lluvia de ideas.

⁹ Amplia información se puede encontrar en el portal WEB del National Intelligence Council.

Al final se logra determinar a) fuerzas motrices relativamente estables y fácilmente predecibles (envejecimiento de la población) y b) fuerzas motrices impredecibles (reacciones a los cambios tecnológicos), que tendrán un alto impacto en el área de interés.

Fase 3: Síntesis

Se priorizan las fuerzas motrices sobre la base de dos criterios: 1) el grado de importancia y 2) el grado de incertidumbre. Se las valora en una escala de 1 a 5, correspondiendo la calificación de 1 a la de menor importancia o menor grado de incertidumbre. Las más importantes e inciertas se califican como ‘incertidumbres críticas (Goyeneche y Parodi, 2017, pp. 21-22).

Frase 4: Acción

Se utilizan los escenarios para construir la estrategia. Los patrones y las señales que emergen de los escenarios orientan la definición de las estrategias que permitan avanzar y alcanzar los objetivos previstos. “La mayoría de las agendas estratégicas incluyen una cartera mixta de bajas, medias y en algunos casos altas estrategias de riesgo”.

Fase 5: Monitoreo

Se definen los mecanismos e indicadores que permitan evaluar cambios en el ambiente y ajustar la estrategia (*Ibid.*, p. 23).

Escuela francesa: Michel Godet

1. Construir la base

- a. Delimitar el sistema y su entorno
- b. Determinar las variables esenciales
- c. Analizar la estrategia de actores

2. Balizar el campo de los posibles y reducir la incertidumbre

- d. Análisis morfológico

El análisis morfológico tiene el propósito de construir escenarios de futuro a partir de combinaciones de hipótesis de futuro de comportamiento de las variables.

- e. Método Delphi
- f. El método de Impactos Cruzados

3. Elaborar los escenarios

Brasil: Método Grumbach

Este método se fundamenta en la teoría de juegos y la inteligencia competitiva para el análisis de las alianzas estratégicas entre los actores (*Ibid.*, pp. 23-24). Para su desarrollo se necesitan los siguientes grupos de trabajo:

Decisor estratégico. Es el titular de la institución o quien determina la realización del estudio.

Grupo de Control responsable del planeamiento, control y organización del proceso con competencias relativas al relevamiento de los datos, el diagnóstico interno y externo, la conducción de los eventos y, en general, el gerenciamiento del proceso. Puede estar organizado con un grupo permanente de al menos dos personas dedicadas exclusivamente al trabajo (grupo de control) y otro que se reúne periódicamente (Comité de Planeamiento Estratégico).

Cepal: la visión estratégica y sistémica

La construcción de este tipo de visiones establece las interrelaciones entre las políticas públicas y facilita su coordinación; además generan información relevante para la toma de decisiones estratégicas en contextos de amplia incertidumbre. Articulan además las demandas del nivel micro con las del nivel meso, y los dos anteriores con el nivel macro de largo plazo. “Esta tarea de articulación técnico-funcional es muy importante para garantizar eficiencia, eficacia y equidad de las políticas públicas” (Medina y Ortegón, 2006, pp. 77-78).

La articulación de las funciones básicas de la planificación genera un valor agregado a la gestión al introducir los siguientes factores:

1. La articulación de proyectos, programas y Políticas o Visiones.
2. La dimensión espacial o territorial que vincula lo nacional, regional y local.
3. La ampliación del horizonte de la planificación que obliga a objetivos y políticas de Estado.
4. La cultura de la evaluación.
5. La concertación estratégica entre los sectores público, privado y académico.
6. La toma de decisiones sobre la base de información de calidad (*Ibid.*, pp. 80-81).

Los autores mencionan que la prospectiva se caracteriza por:

1. Concentración en el largo plazo;
2. Comunicación entre grupos de diferentes sectores a los que provee de una estructura y ambiente adecuados para este fin;
3. Coordinación al permitir que estos grupos interactúen acerca de sus futuras actividades de investigación y desarrollo;
4. Compromiso de los participantes al sentirse parte de los resultados y asumir utilizar los avances en investigación, desarrollos tecnológicos e innovaciones en beneficio de la sociedad;
5. Consensos sobre las proyecciones futuras y las prioridades de investigación (*Ibid.*, p. 111).

4. Planificar en el siglo XXI

Muchos tratadistas han puesto énfasis en los profundos cambios experimentados por la humanidad en el presente siglo y cómo estos han modificado de manera importante los antiguos paradigmas y teorías. Con frecuencia se sintetiza la realidad de los contextos estratégicos actuales con cuatro palabras: Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad (VICA).

En la actualidad, en todas las áreas de la administración y de la planificación, tratadistas, tanques de pensamiento, instituciones nacionales y multinacionales, empresas públicas y privadas se han puesto al día para alcanzar sus metas en un ambiente de esta naturaleza. No ha sucedido del mismo modo, lastimosamente, en muchos países latinoamericanos. La CEPAL describe una transformación silenciosa de la estructura productiva mundial que ha provocado cambios en el equilibrio del poder internacional en razón, fundamentalmente, del incremento sustancial de la oferta de bienes y servicios de alta tecnología, en desmedro de aquellos tradicionales, que son los que, en general, ofrece Latinoamérica para el mercado interno y mundial.

Es alarmante la denuncia de Enrique García, expresidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2004), que destaca los avances logrados por la región en cuanto a la democratización de sus gobiernos, en contraste con lo sucedido en el área económica. Puesto que: “en las últimas cinco décadas ha bajado de la segunda posición a la antepenúltima, solamente por encima de África y de los países más pobres del Asia, mientras en los últimos treinta años los países de Asia Oriental lograron crecer a una tasa del 7,4 % promedio anual, reduciendo la brecha de ingreso en un 45 % con relación a los países industrializados, América Latina apenas creció un 3,5 % anual, lo que amplió la brecha en un 22 % con respecto al mundo desarrollado” (Medina y Ortegón, 2006, p. 21).

Lo anterior, porque la región no ha podido incorporarse y sostener el ritmo de una economía en la que juega un rol central el conocimiento y que se expande a enorme velocidad por “los espectaculares avances de la ciencia, su internacionalización y los radicales cambios en la producción y aplicación del conocimiento a todas las esferas de la vida social (económica, cultural, ambiental, política-institucional)” (*Ibid.*, p. 23).

La economía actual, centrada en el conocimiento y en la información, articulada globalmente, funcionando en tiempo real y en redes, ocasiona cambios profundos en las estructuras sociales, culturales, políticas e ideológicas tradicionales, lo cual a su vez retroalimenta la economía y genera un círculo virtuoso que construye progresivamente la sociedad del conocimiento. La conclusión es que en la situación actual del mundo, es

de suma importancia potenciar el desarrollo humano con políticas públicas inclusivas y equitativas que integren la población a la sociedad del conocimiento.

Según la CEPAL, los cambios que ha experimentado la sociedad han derivado en una verdadera socioeconomía del conocimiento, caracterizada por: 1) El conocimiento como factor clave del desarrollo en la economía global; 2) La vinculación entre la creación y redistribución de la riqueza y la redistribución del conocimiento, y 3) La exigencia de una educación masiva y pertinente de la población (*Ibid.*, p. 25).

Como se estudiará posteriormente, el análisis de las tendencias es una parte fundamental de la planificación prospectiva estratégica. De allí lo importante de prestar atención a la propuesta de Dahltman que define siete grandes tendencias claves:

1. Creciente codificación del conocimiento y desarrollo de nuevas tecnologías.
2. Creciente importancia de la investigación y desarrollo, conexiones más próximas con la base científica, aumento de la tasa de innovaciones y ciclos de vida más cortos de los productos.
3. Aumento de la importancia de la innovación y de la productividad en la competitividad y el crecimiento del Producto Interno Bruto.
4. Creciente importancia de la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo, así como del aprendizaje a lo largo de la vida.
5. Fuertes inversiones en intangibles (investigación y desarrollo, educación, programas de computador, entrenamiento, comercialización, distribución, organización y redes) en los países de la OCDE, mayores que las inversiones en capital fijo.
6. Las mayores ganancias en la cadena de valor se deben ahora a las inversiones en intangibles como investigación y desarrollo, proyectos, marcas, comercialización y gerencia de la información
7. Creciente importancia de las inversiones extranjeras directas y de la globalización del conocimiento (*Ibid.*, p. 27).

5. La planificación estratégica de las políticas públicas

Se estudió en el capítulo anterior que las políticas públicas son herramientas conceptuales que, en el marco de la Constitución y como fruto de la planificación, se emiten para normar y orientar a los sectores público y privado en su participación para al logro de los objetivos nacionales. En un Estado correctamente conducido, en el marco de las reglas de juego de la democracia, el arte de acordar políticas que sirvan al bien común es complejo, como es compleja la gobernanza en democracia.

Plantea Jaime Torres la necesidad de abordar el estudio de las políticas públicas desde un enfoque del ‘Estado en acción’, con el objeto de mejorar la gestión del gobierno en beneficio de la sociedad. Considera que “Un Estado, como un orden social, tiene un propósito de existencia fundamental, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Por lo tanto, su existencia tiene como fines esenciales el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad colectiva” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56).

Según este autor, la política pública como construcción social “puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes” (*Ibid.*). Considera, siguiendo la idea de Musgrave que son tres las funciones básicas del Estado: 1) de asignación de bienes y servicios sociales; 2) de distribución de la renta y riqueza con criterios de equidad y justicia, y 3) de estabilidad económica y social mediante la resolución de conflictos.

La Cepal considera que, fundamentalmente, el análisis de las políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos:

1. Comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de la manera más acertada posible las acciones futuras.
2. Comunicar para informar, explicar y establecer un diálogo constructivo con sus públicos para conseguir el respaldo a sus acciones, y
3. Controlar las actividades que realizan para que los recursos públicos y la acción colectiva sean empleados en forma convergente hacia fines comunes (Medina y Ortegón, 2006, p. 89).

Francesc Pallares plantea un procedimiento para la planificación de las políticas públicas de fácil comprensión y aplicación, coherente con las prácticas usuales:

1. Formación de la agenda. Parte de identificar los problemas que son el núcleo central del análisis de la política pública. Se trata de comprender por qué determinado tema debe calificarse como público y prioritario, para que sea atendido por la política pública (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 75).
2. Formulación de las políticas públicas. Consiste en el diseño de una propuesta de política lógica y factible enfocada a las causas generadoras del problema, que sea posible de atender con las capacidades, actuales o futuras del gobierno.
3. Definición de prioridades: metas y objetivos. Los fines de política deben orientarse a solucionar problemas que afectan a la sociedad, que exigen plantearse objetivos y definir líneas de acción políticas para su logro o mantención.
4. Generación y análisis de opciones de política. En este punto se plantean los mejores cursos de acción para la solución de los problemas, procurando encontrar la más eficiente relación de fines a medios.
5. Selección de la política pública favorecida. Determinadas ventajas y desventajas de cada una de las alternativas, se selecciona la que mejor permita la solución de los problemas, considerando las preferencias de los actores, la existencia de conflictos de intereses y la temporalidad de las soluciones.
6. Formulación de las políticas públicas mediante la elaboración de un plan que oriente las acciones necesarias para satisfacer las aspiraciones de los distintos actores que participaron en la definición de las políticas públicas.
7. Evaluación de las políticas públicas. Existe una serie de herramientas y técnicas que permiten medir objetivamente el logro de las metas y objetivos. Al conocer los resultados de la política pública se puede validar las fases previas del proceso y, particularmente, la influencia de su aplicación en la relación entre el gobierno y los ciudadanos (Pallares, 2007).

De una manera similar, para Leticia Delgado, el ciclo de las políticas públicas parte de la identificación y definición de los problemas a la formulación de políticas sobre la base de la elaboración y análisis de cursos de acción pertinentes para encontrar soluciones. “Esta fase incluye las siguientes actividades: 1) El establecimiento de objetivos y metas, 2) La generación de alternativas para alcanzar los objetivos, 3) La valoración y comparación de las alternativas; 4) La selección de una opción o combinación de ellas, 5) La adopción de la decisión; 6) La implantación, y 7) La evaluación de las políticas (Delgado, 2009, pp. 5-9).

En el caso de la implementación, Jair Alexander destaca las alternativas Bottom-Up, Co-Working y Top-Down, como formas de desarrollar las políticas públicas una vez formuladas. La primera coloca a la población como hacedora, ejecutora y responsable de la misma; la segunda implica la concurrencia de varios actores; mientras que la tercera se encuentra liderada por quienes tienen posiciones de dirección. “En ningún caso, las estrategias son inamovibles, contrario a ello, son cíclicas y por ello, a pesar de la manera como se implementen inicialmente, estas pueden cambiar conforme a prioridades” (Gutiérrez *et al.*, 2017, p. 337).

En cuanto a la evaluación, los autores consideran la necesidad de ajustarse a: índices, indicadores, categorías, factores y variables a través de los cuales, la política pública pueda comprobar la convergencia de sistemas a los propósitos para la cual fue creada (*Ibid.*, p. 338).

El manual de planificación estratégica prospectiva de la CEPAL plantea la existencia de una relación de coordinación técnico funcional, dentro del marco del planeamiento estratégico, que facilita el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas y programas públicos, con tres niveles básicos “que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente e integral de acciones y de esfuerzos” (Medina y Ortegón, 2006, p. 18).

1. El nivel estratégico correspondiente a la alta dirección del Estado, donde se detalla la visión del país en el largo plazo. En este nivel “ se identifican los objetivos, se marca el rumbo y la velocidad hacia dónde y cómo se quiere llegar, se precisan los instrumentos para lograr los objetivos y se pormenorizan los recursos con se cuenta para alcanzar las metas”.
2. El nivel programático, corresponde al meso nivel, que orienta los programas de mediano plazo y la programación presupuestaria plurianual. Su rol es de coordinación y articulación entre los niveles altos y los inferiores.
3. El nivel operativo es donde surgen y se ejecutan los proyectos dentro de una dimensión de corto plazo. Es en esta planificación que se realiza en los gobiernos locales y en instituciones cercanas a la comunidad donde tiene especial importancia la ‘planificación participativa’.

Este enfoque implica la articulación de las políticas nacionales, regionales y locales, “presupone un financiamiento adecuado y oportuno, un respaldo técnico y humano descentralizado y un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las instituciones interactúan de manera ordenada y por lo tanto, con visión global para que sea efectiva” (*Ibid.*, p. 63).

De igual manera, la función de coordinación de políticas públicas “como bien social” supone examinar tres aspectos fundamentales:

- a. La fortaleza o debilidad institucional existente para llevar a cabo una política pública. Entendiéndose el término institucional en sus dos dimensiones: como aparato e infraestructura públicos y como el conjunto de normas, valores, principios, regulaciones y elementos de capital social.
- b. El apoyo o compromiso político expresado en la programación de inversiones y el respaldo presupuestario.
- c. Evitar fallas de coordinación en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas que deriven en una mala determinación de prioridades con sus consecuentes desequilibrios transversales (sectoriales); verticales (subnacionales) y temporales (entre el largo, mediano y corto plazo) (*Ibid.*, p. 65).

María García Pizarro plantea la necesidad de pasar de un modelo de gestión burocrático de las políticas públicas a otro fundamentado en la gobernanza. Acude para explicar el alcance de este término a la definición que consta en el ‘Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea’, según el cual este “designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, bajo los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; principios que refuerzan el de proporcionalidad y subsidiaridad”, a los que considera que son la base de la democracia y el Estado de Derecho, aplicables a todos los niveles de gobierno (García, 2007, p. 23).

Este nuevo arte de gobernar se caracteriza por su objeto: la capacidad de la organización y la acción de la sociedad; su medio: la gestión relacional; y su finalidad: el desarrollo humano. La gestión relacional implica la participación del sector público con organizaciones de la sociedad civil y con los propios ciudadanos. El Estado cumple un papel de impulsar, facilitar, mediar, garantizar las negociaciones, busca consensos, arbitrar conflictos y ser responsable de las regulaciones (*Ibid.*, pp. 25-26).

La autora propone las siguientes etapas, para la elaboración de un plan estratégico: 1) Organización de la estructura externa e interna del plan; 2) Diagnóstico; 3) Escenarios posibles y determinación del modelo de futuro; 4) Determinación de la Agenda (concreción de programas y proyectos), y 5) Puesta en marcha del Plan.

La administración relacional implica también la participación ciudadana recogida en la actual como mandato constitucional o legal en muchos países democráticos. La democracia de participación ciudadana enriquece a la tradicional de simple representación caracterizada por la elección de representantes y mandatarios para que ejerzan directamente la potestad pública. En esta nueva modalidad, los mandantes participan directamente en el diseño, aplicación y supervisión de las políticas públicas y pueden actuar a través de procedimientos de control social, rendición de cuentas y procesos revocatorios. Para que la participación ciudadana mejore la democracia se establecen constitucional y legalmente posibilidades de que la comunidad pueda directamente participar en la planificación de los distintos niveles de gobierno; los referendos revocatorios tanto de autoridades como de normas; iniciativas normativas; consultas para nominación de autoridades; y, presupuestos participativos, entre los más importantes.

Jackson de Toni; por su parte, recomienda asociar en la planificación, la intuición y sentido común con las técnicas y modelos estratégicos porque considera que: “Gobernar bien, al final, exige ciencia, una buena dosis de arte y suerte” (Jackson, 2009, p. 23).

Para una adecuada planificación de las políticas públicas critica a la visión convencional por querer aislar el procedimiento de la ideología y de la política, conducta que considera de lo más conservadora y apegada al status quo porque coloca a la planificación como un instrumento del ordenamiento vigente y mantiene “en la zona de confort de nuestras ilusiones sobre la gestión pública, el Estado y la democracia. Afirmar que el planeamiento es ‘puramente técnico’ o que debe ser ‘neutro’ desde el punto de vista político es otra incongruencia alimentada por la postura convencional” (*Ibid.*).

Considera que sería un suicidio para la planificación no considerar las variables del poder y la política, porque no existe una planificación neutra ya que solamente el hecho de establecer prioridades implica “... una visión particular del mundo, concepto del Estado, de la organización etc. Planificar estratégicamente implica necesariamente manipular variables políticas, en situaciones de poder compartido donde los otros actores también planifican y formulan estrategias” (*Ibid.*, p. 25).

Según este experto: “Planear exige la osadía de visualizar un futuro mejor, aunque no simplemente soñar en grande. Exige madurez para considerar las restricciones impuestas por el contexto y por el grado de solidez de la institución.

Jackson de Toni se muestra acorde con las nuevas pautas establecidas por Carlos Matus sobre la planificación gubernamental:

1. El Planeamiento entendido como capacidad de para gobernar que articula: a) un proyecto de gobierno, b) una capacidad de gobierno; y, c) un nivel determinado de gobernabilidad. Para lograrlo se requiere trabajar en tres sistemas de naturaleza diferenciada: a) un sistema propositivo de acciones y proyectos; b) un sistema social, sobre el que se tiene diferentes grados de control, y c) un sistema de dirección y planeamiento (la capacidad de gobernar).
2. El planeamiento en su función normativa, además de ser una teoría y una técnica, es un método que opera siempre en una situación de poder compartido donde solamente la acción o juicio estratégicos son eficaces.
3. Los sistemas sociales son muy complejos y abiertos. Participan en ellos sujetos creativos y se presentan conflictos que engendran permanentemente reacomodos societales. Al planificar, solamente es posible una visión situacional de una realidad en la que quienes planifican son sujeto y objeto, mientras que la realidad deriva de un punto de vista diferenciado (y diferenciador) de varios actores sociales.
4. El núcleo teórico que subyace en la noción de 'visión situacional' es la idea de 'cálculo interactivo'. La eficacia del plan depende de los efectos de los proyectos de los demás actores sobre un mismo escenario, lo que genera incertidumbre que implica el 'cálculo interactivo' que precede y preside a la acción.
5. La 'visión situacional' permite comprender el contexto como un mosaico de explicaciones sobre los mismos problemas. El significado de una realidad concreta no existe fuera de la situación, así como no existe un texto fuera de un contexto (*Ibid.*, p. 29).

El citado autor es un crítico de las metodologías tradicionales de la planificación de las políticas públicas. Según él:

1. El proceso de planeamiento es una apuesta. No se puede planificar sin considerar la incertidumbre estructural del juego político y de la realidad social. Esto implica considerar: múltiples escenarios, actores con intereses contrapuestos, la estrategia como esencia del plan y la indisociabilidad entre el planeamiento y la gestión.
2. El Estado no tiene el monopolio de la planificación, ni la economía es la ciencia más importante para entregar instrumentos conceptuales y metodológicos para la planificación gubernamental. El plan incluye riesgos y oportunidades, encuentra resistencias de otros actores y es fruto de un consenso posible, históricamente determinado, sobre una visión de futuro.
3. La incerteza e imprevisibilidad sobre el futuro son parte del paisaje. No se puede obviar grados de imprecisión aún si se emplean los mejores modelos econométricos.
4. El concepto central de la planificación es la visión situacional y el cálculo interactivo. Los criterios de juzgamiento dependen de la situación y la posición de quien juzga.
5. El plan sólo se decide en la acción concreta; las iniciativas normativas (programas, proyectos, acciones) necesitan ser rediseñados en el momento mismo de la ejecución.
6. La realidad social se analiza como una sucesión de juegos de poder en que participan actores sociales y el gobierno, como un jugador decisivo, pero no el único. Los juegos de poder son estructuralmente asimétricos y distribuyen el poder de manera desigual.

7. Los jugadores entienden el juego social desde su particular posición, no hay una explicación verdadera y válida para todos; existen apenas explicaciones dominantes e históricamente localizadas. No existe realidad fuera de una situación.
8. La dimensión económica del análisis debe ser redimensionada e integrada con las variables políticas. El ambiente político influencia en la lógica económica mediante la utilización de metodologías integradoras de lo ‘técnico’ con lo ‘político’” (Jackson, 2021, pp. 85-86).

Sobre la base de estas consideraciones, propone un nuevo modelo de planificación con la participación de los ciudadanos: “El planeamiento estratégico con enfoque participativo se fundamenta en la participación democrática, en la autonomía del individuo, en la democratización del conocimiento y en la praxis técnico-política. Pretende invertir el modelo tradicional capacitando a los servidores públicos para una discusión de los temas de la gestión en un cuadro democratizador de las relaciones sociales y del poder”.

Los postulados metodológicos de este modelo presuponen los siguientes elementos:

1. El sujeto que planifica está inmerso en el objeto de la planificación junto con otros sujetos o actores.
2. De la incertidumbre resultante, nace el ‘cálculo interactivo’ que exige intensa elaboración estratégica entre actores y un riguroso sistema de gestión.
3. El diagnóstico tradicional es reemplazado por varias explicaciones situacionales. Como participan varios actores con capacidades diferenciadas, existen diversos grados de gobernabilidad posibles sobre el sistema social.
4. Las relaciones causa-efecto no aportan a la previsibilidad. El juicio estratégico de cada autor determina la complejidad de un juego sin fin.
5. El planeamiento debe centrar su atención en la coyuntura, en el juego inmediato de los actores sociales. En la coyuntura concreta se acumulan o no recursos de poder relacionados con el balance político global de las acciones de gobierno.
6. Gobernar estratégicamente, a más de resolver los problemas, significa promover un intercambio de problemas. Lograr pasar de unos problemas de mayor complejidad a otros de menor complejidad y mayor gobernabilidad (Jackson, 2009, p. 35).

6. Planificación de la Seguridad Nacional

La doctrina norteamericana considera que la aplicación de los marcos teóricos analizados, anteriores a la elaboración y definición de las políticas seguridad y defensa, parte de una combinación de los enfoques de proceso y sistémico que se ha adaptado al contexto estratégico. Su finalidad es crear un esquema o mapa mental que facilite la comprensión de la articulación, secuencia, actores, lógica y procedimiento de todo el ciclo de planeamiento.

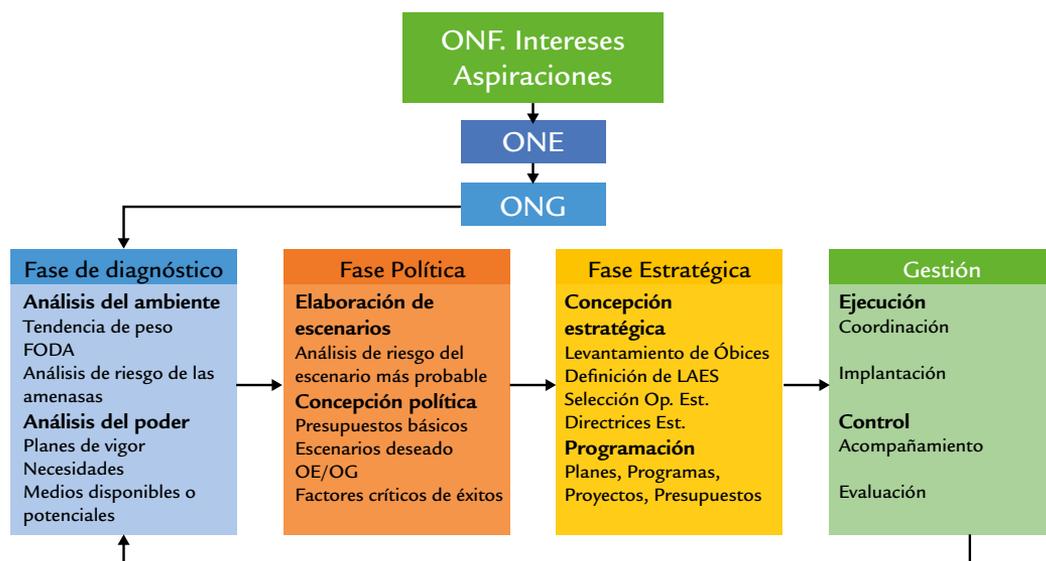
La política implica una capacidad de planificación y liderazgo que da sentido a los actos realizados, mientras que las relaciones sólo explican esos actos de forma aislada. El estudio de la política bajo los enfoques de proceso y de sistema nos permite conocer cuáles son los requisitos que determinan la mayor o menor racionalidad de una política y, por lo tanto, qué elementos tiene de reflexión y cuáles de improvisación.

El estudio empieza por el objeto de conocimiento del planeamiento, ya sea adoptar una estrategia o para estudiar una respuesta a una situación concreta. Este objeto, denominado genéricamente como problema puede iniciar un planeamiento que denominamos de ciclo largo o corto. Por ciclo largo entendemos aquel que se corresponde con las estrategias y políticas de los Gobiernos y que se define en cada legislatura, aunque se elabora a lo largo de varias de ellas porque algunos de sus objetivos sólo pueden conseguirse a medio y largo plazo (Arteaga y Fojón, 2007, p. 136). Por contraposición, entendemos el ciclo corto como un proceso ante un problema de seguridad que surge y se resuelve a corto plazo.

El reconocimiento del problema es prospectivo en el sentido de que trata de conocer por adelantado sus manifestaciones, repercusiones y modo de funcionar para darles la respuesta adecuada tanto para el diseño de las políticas de legislatura (análisis estratégico) como para el diseño de las respuestas a crisis concretas (análisis de contingencias). El planeamiento precisa partir de un diagnóstico certero de la situación y de las tendencias de su evolución, para lo que se recurre a los medios de información e inteligencia propios o compartidos (*Ibid.*, p. 137).

La siguiente fase del planeamiento consiste en analizar los intereses de seguridad y defensa que se quieren conseguir, los objetivos concretos cuya consecución satisface los intereses anteriores y las estrategias posibles para conseguir cada uno de esos objetivos, con el fin de que ayudar a tomar la decisión posterior.

Gráfico 20



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Fases de la planificación¹⁰

Todo país se encuentra organizado mediante una Carta Magna en la que se establecen los elementos constitutivos, la estructura del Estado, su organización territorial, los principios fundamentales, derechos, garantías y obligaciones de los ciudadanos. En este importante cuerpo legal, de la más alta jerarquía, se describe el gran pacto social al que se someten todos y todas, sin excepciones. Al ser una expresión idealizada de un gran acuerdo nacional, constituye la base para todo el proceso de planificación.

Del mismo modo existen, con distintos enfoques, planes de desarrollo y seguridad, tanto de carácter nacional, como sectoriales y territoriales, que deben ser tomados en cuenta en la fase de evaluación del poder nacional. Nunca se parte pues de un vacío de planificación y conducción estratégica. Por esta razón, en la mayoría de los casos los gobiernos lo que hacen es actualizar la planificación, conforme a la impronta particular de su ideología y liderazgo.

Para alcanzar los objetivos de la planificación nacional existen distintas metodologías que, correctamente aplicadas, pueden conducir a similares resultados. Metodología es un vocablo generado a partir de tres palabras de origen griego: *metà* (“más allá”), *odòs* (“camino”) y *logos* (“estudio”). Unidos estos tres elementos, se colige que se trata de un estudio para encontrar el mejor camino a fin de conquistar una meta. Lo que es lo

¹⁰ Sirve de guía para esta parte del capítulo el documento de la Escuela Superior de Guerra (Brasil) *Metodologia do Planejamento Estratégico*, Departamento de Estudos, Río de Janeiro, de 2019.

mismo: el método es un conjunto ordenado de procedimientos destinados a la obtención de determinados resultados.

La metodología universal para la planificación estratégica considera, con leves variaciones, tres fases:

1. Fase de diagnóstico, en la que se aprecia la situación nacional e internacional, se evalúa el poder nacional, se analizan los planes existentes y su grado de ejecución y se diseñan escenarios. Responde a la pregunta ¿Dónde estamos?
2. Fase política: en la que se analizan los escenarios y se adopta la opción estratégica, los objetivos nacionales fundamentales o permanentes, las hipótesis de conflicto y de guerra, las premisas básicas y se difunden los lineamientos de política para alcanzarlos, mediante directivas. Responde a las preguntas: ¿Hacia dónde vamos? ¿Qué vamos a hacer?
3. Fase estratégica, en la que se establece cómo se va a alcanzar los objetivos trazados por la política, con los medios y limitaciones que esta imponga. Se analizan las trayectorias para pasar de la situación actual a la deseada y se selecciona la mejor solución estratégica. Responde a la pregunta: ¿Con qué y cómo lo vamos a hacer?

Fase de diagnóstico

En esta fase se trata de analizar y describir la situación objetiva que vive el país, la región o institución para la cual se realiza el planeamiento, tanto en el ámbito interno como en las relaciones con los demás Estados, organizaciones internacionales y transnacionales. De ella se deducen las fortalezas y debilidades, tanto como las amenazas y oportunidades que ofrece el entorno.

El análisis de la situación presente debe partir del conocimiento de la historia para establecer las relaciones de causa y efecto que expliquen la situación de la coyuntura y su posible evolución. (¡Cuántas veces los gobiernos hacen más de lo mismo y obtienen los mismos resultados de atraso y subdesarrollo!). La evaluación del poder nacional debe incluir una apreciación geopolítica de la estructura del Estado, su posición geoestratégica, los factores geofísicos, geoculturales y geoeconómicos. Como nunca se parte de nada o de 0, es importante analizar los planes existentes, el grado de aplicación, los resultados alcanzados y lo que queda por hacer, para evitar experimentos que en política nacional son tan costosos. Como los países son parte de un sistema internacional con el que interactúan y mantienen varias formas de relacionamiento, al estudiar el entorno se debe analizar la realidad vecinal, regional y global de la que se derivan oportunidades y amenazas externas. Sobre la situación internacional importa todo lo que pueda influir positiva o negativamente en el logro de los objetivos del Plan, así como los conflictos actuales y potenciales, examinando sus repercusiones en los intereses del Estado.

En la planificación nacional, los factores de poder y debilidad deben ser contrastados con los objetivos que expresan las aspiraciones esenciales de la comunidad nacional. Las amenazas y oportunidades, que provienen de la situación internacional, pueden derivar en relaciones de cooperación o de conflicto con otros países; mientras que las que se derivan de la situación interna pueden expresarse en conflictos de carácter interno.

Lo esencial de esta etapa es llegar a conclusiones sobre la capacidad del poder nacional para el logro de los objetivos trazados y las necesidades básicas que deben ser atendidas para su fortalecimiento. Es necesario definir, además, los obstáculos y las tendencias de su evolución, para construir varias trayectorias estratégicas. El resultado de un diagnóstico bien realizado es un conocimiento objetivo y detallado de las fortalezas y debilidades que, enfrentadas a las oportunidades y amenazas, permitirán definir políticas y estrategias.

Los obstáculos, que pueden ser actuales o preverse que se presentarán en el futuro, dificultan o impiden la conquista y manutención de los objetivos. Superarlos exige la preparación y el empleo adecuado del poder nacional mediante la planificación y, conducción estratégica. Los óbices, existentes o potenciales, pueden ser o no de orden material; pueden ser resultado de fenómenos naturales; ser efecto de carencias sociales como el desempleo, el hambre, la pobreza, el analfabetismo y otras resultantes de condiciones estructurales o coyunturales de distinta naturaleza y con diversas formas de manifestarse.

Sobre la base de la teoría de las contradicciones, estas pueden ser secundarias y, por lo tanto, convertirse en factores adversos, pero las contradicciones principales se expresan generalmente en y antagonismos. Los primeros dificultan los esfuerzos de la sociedad y del gobierno para alcanzar y preservar sus objetivos; los segundos, son los que afectan o pueden afectarlos de una manera lesiva. Generalmente, los primeros pueden solucionarse mediante el empleo de las expresiones política, económica y sicosocial del poder, las segundas podrán necesitar de la utilización de la expresión militar.

Los factores adversos y antagonismos provienen generalmente del choque de intereses que se deriva o puede derivarse en conflictos. Cuando se dirime la controversia mediante el empleo de armamentos, se denomina conflicto armado. Las crisis son estados de tensión provocado por factores internos y/o externos que, de no ser debidamente administrados, pueden agravarse y dar lugar a enfrentamientos violentos.

Las relaciones con otros Estados, en función de intereses compartidos o antagonicos, pueden ser de cooperación, en la cual las negociaciones conducen a compromisos en que se obtienen beneficios mutuos; de cooptación, cuando la una parte logra la adhesión de la otra por razones de habilidad en la negociación, identidades ideológicas o capacidad del poder, y de confrontación cuando los intereses son opuestos. La confrontación puede dirimirse en las expresiones económica y diplomática; en el caso extremo, se puede arribar al empleo directo de la expresión militar.

En el marco de la planificación se hace necesario levantar hipótesis. En el campo externo, una Hipótesis de Crisis Político-Estratégica es la derivada de una situación internacional que exigirá el empleo del poder nacional por medio de acciones predominantemente diplomáticas o militares, para administrar crisis que puedan comprometer el logro y/o mantenimiento de los objetivos nacionales.

Al término de la primera fase se habrá alcanzado un claro conocimiento sobre las necesidades básicas que deben ser atendidas para lograr alcanzar los objetivos, los

obstáculos o resistencias actuales y futuros que podrán dificultar satisfacer las necesidades básicas, clasificados como factores adversos y antagonismos y la capacidad del poder nacional para superar los obstáculos y atender las necesidades básicas.

Todos estos elementos posibilitan a los planificadores la descripción de los escenarios posibles que serán presentados al nivel político para que seleccione el mejor y defina los objetivos que lo materialicen.

Fase política

Es la etapa decisoria del método. En ella se formulan las políticas de seguridad y desarrollo y se definen los objetivos para el período del gobierno en ejercicio. En ella se definen los objetivos políticos y las políticas para alcanzarlos. Estas contienen las decisiones fundamentales sobre las líneas de acción, normas orientadoras de carácter general, que determinan las prioridades y limitaciones a observar en el logro de los objetivos. Proveen de guías a la planificación estratégica, fijándole límites razonables. Constituyen la determinación del “qué hacer” de la planificación.

Los objetivos del Proyecto Nacional se derivan de las aspiraciones e intereses nacionales, conforme a la cultura y el carácter nacional. Son concreciones de esos intereses y definen el sistema nacional que se propone construir. Orientan la acción política tanto del sector público como del privado; en el segundo caso, como una forma de orientación.

Las definiciones de objetivos nacionales coinciden en lo esencial: “ Son aquellos que la nación busca satisfacer, debido a la identificación de las necesidades, intereses y aspiraciones en cualquier etapa de su evolución histórica y cultural, y se clasifican, según su naturaleza, en tres grupos: Fundamentales, de Estado y de Gobierno” (Dalla, 2020, p. 97).

La visión, como escenario ideal o normativo, orienta la definición de los objetivos fundamentales. Como se explicó anteriormente, una visión estratégica es un mapa de trayectorias de futuro, de la posición que se pretende ocupar y de las capacidades que se planea desarrollar. La visión definida como escenario, corresponde a lo que un país o institución quiere ser. Una visión correctamente trazada la formulan los líderes con el apoyo de equipos de trabajo; debe ser positiva y alentadora, considerar los valores de la organización y orientar el camino que se debe seguir para alcanzar sus objetivos.

La definición de los objetivos y de los lineamientos para alcanzarlos constituye el producto fundamental de la fase política de la planificación. Con todos los insumos obtenidos hasta este momento, los organismos de planificación pueden desarrollar la Concepción Política Nacional, de la que se derivará la concepción estratégica y la elaboración de los diferentes planes.

Una vez seleccionada la trayectoria estratégica y el escenario deseable, se definen los objetivos nacionales y se emiten las directivas que orientan la planificación en la fase estratégica, mediante la expedición de la ‘Concepción Política Nacional’ que contiene

las premisas básicas y las hipótesis. Las premisas básicas son factores cuya concurrencia es tan probable que se pueden considerar como constantes (invariantes). Las hipótesis, en cambio desarrollan las variables.

Las premisas básicas pueden ser materiales o inmateriales. Estas se fundamentan en la cultura y valores de la comunidad, sus tradiciones e identidad y deben ser recogidas por las élites nacionales; mientras que las materiales son condicionantes objetivas para la acción política.

Las hipótesis de conflicto o de guerra representan condicionantes para el logro de los objetivos. Resultan de la evaluación de los antagonismos y se derivan de las presiones internas y externas; las de guerra son producto de presiones dominantes externas; esto es, aquellas con poder relativo y capacidades de enfrentar al poder nacional y poner en grave riesgo el alcance y/o mantenimiento de sus objetivos. Generalmente implican el empleo violento del poder.

La decisión política consiste en la selección del escenario deseado, de entre los diseñados como fruto del diagnóstico, o una combinación de estos, tomando en cuenta los condicionantes de las premisas e hipótesis. El relato del escenario permite la concreción de los objetivos y de las políticas básicas de seguridad y desarrollo.

Fase estratégica

Esta fase implementa las decisiones que se adoptaron en la Concepción Política Nacional y se desarrolla en cuatro etapas: concepción estratégica nacional, elaboración de los planes, ejecución y control.

La estrategia se efectiviza por medio de acciones estratégicas que son las que concretizan el empleo del poder. Las acciones estratégicas de cualquier naturaleza, pueden ser realizadas tanto en áreas geográficas, como en áreas de actividad humana, calificadas como áreas estratégicas (espacios de cualquier naturaleza, caracterizados por la presencia o por la posibilidad de existencia en ellos, de intereses relevantes para la nación).

La Concepción Estratégica Nacional consiste en el análisis y selección de la trayectoria que la acción política debe seguir para alcanzar y/o mantener los objetivos nacionales y tiene como referencias las políticas de seguridad y desarrollo emitidas en la Concepción Política Nacional para el horizonte temporal de la planificación.

La Concepción Estratégica nacional se desarrolla siguiendo los siguientes pasos:

- a. Análisis de las trayectorias o secuencias de acciones estratégicas a fin de orientar el tránsito desde la situación actual a la situación deseada, conforme al escenario seleccionado en la fase anterior. Al realizar este análisis se deberá considerar el horizonte temporal que implica el logro de los objetivos con cuya conquista y/o mantención se materializa el escenario deseado. Las acciones estratégicas se valorarán en cuanto a costos, riesgos y posibilidades de éxito, para luego expresarlas en términos de programas y proyectos.

- b. Opción estratégica que consiste en la selección de la trayectoria a seguir, esto es las acciones estratégicas a ejecutar. Una vez seleccionada la trayectoria, cabe detallarla; establecer fases, de ser necesario; definir las acciones estratégicas, sus prioridades y encadenamiento; identificar los recursos necesarios, atribuyendo misiones, responsabilidades y encargos.
- c. Emisión de directivas estratégicas dirigidas a los diversos organismos del gobierno. Su finalidad es orientar la elaboración y ejecución de los planes nacionales. Las directivas de seguridad abarcan los ámbitos interno y externo. Cada directiva debe contener por lo menos los siguientes asuntos: los objetivos de la acción política; la estrategia seleccionada para alcanzarlos; las bases para la elaboración de los planes nacionales con sus prioridades, plazos y recursos; las misiones, atribuciones, competencias y encargos de elaboración de los planes y su coordinación, ejecución y control.

Elaboración de los planes

De la planificación de seguridad del Estado se obtiene como producto la promulgación de varias políticas públicas:

De seguridad nacional, orientada a defender un bien público tan importante como es la paz y el desarrollo nacional, consiste en las guías generales que orientan, asignan misiones, aseguran recursos y señalan restricciones. Proporciona el marco estratégico general para el desarrollo y empleo de las capacidades del poder nacional para el amplio espectro de situaciones de seguridad interna y defensa.

De seguridad interna, referida a la convivencia en paz y cooperativa de los distintos sectores de la sociedad, define acciones especialmente de carácter anticipativo y preventivo, busca gestionar los conflictos en el marco de la Constitución y la ley evitando su escalada. Abarca conceptos complejos y vinculados de orden público, seguridad ciudadana, seguridad integral y seguridad humana.

De defensa nacional, concebida como un patrimonio de todas y todos los ciudadanos y no exclusiva del ámbito militar, se refiere a la defensa de la soberanía nacional, a ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo; proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional; prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión; asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis; y, contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional.

De cooperación internacional en seguridad, orientada a coordinar los temas de seguridad cooperativa y defensa colectiva y las misiones militares internacionales, con la planificación nacional. La responsabilidad primaria recae en la Cancillería, en coordinación con los ministerios rectores de esas áreas.

Estas políticas se concretan en Planes que derivan de la Concepción Política Nacional y de la Concepción Estratégica Nacional. Estos pueden ser: el Plan Nacional de Seguridad, Plan Nacional de Inteligencia, Plan Nacional de Movilización, Planes para enfrentar situaciones de Crisis, Planes de Seguridad Interna, Planes de Defensa y otros.

Fase de Gestión

Contempla el conjunto de actividades que permiten la operacionalización de las fases anteriores:

1) Ejecución

En la ejecución se siguen los procedimientos para pasar de la situación actual a la situación futura deseada. Se realiza en dos tiempos: la coordinación y la implantación.

2) Coordinación

La complejidad y multiplicidad de acciones estratégicas requieren de una ejecución coordinada que permita racionalizar las actividades para alcanzar la eficiencia y eficacia en el empleo del poder nacional.

3) Implantación

La implantación se enfoca en la capacidad operacional, para ejecutar adecuadamente las Acciones Estratégicas, sin pérdidas, desperdicios, superposiciones o retrasos.

4) Control

Implica la posibilidad de posibilitar la identificación de eventuales alejamientos del rumbo orientado a los objetivos, en cuanto a la instrumentalidad, relevancia, oportunidad y legitimidad. Se realiza en dos tiempos:

- Acompañamiento

Mediante indicadores y niveles de tolerancia para correctivos oportunos. Su propósito es verificar la implantación de los planes, proyectos y presupuestos. Se preocupa también de la eficiencia y eficacia de las acciones, esto es de la optimización de los medios y la consecución de los objetivos, considerando concomitantemente los aspectos físicos y financieros.

- Evaluación

Corresponde al juicio de la realidad y la efectividad de las acciones estratégicas, o sea sobre la pertinencia de los objetivos programados para la finalidad pretendida.

5) Retroalimentación

Es una actividad continua, realizada a lo largo de todo el proceso, tanto en su planificación como en su ejecución.

La retroalimentación se destina a señalar la necesidad de revisión de las prácticas adoptadas a partir de determinada fase, etapa o momento que puedan haber sido afectados por algún suceso posterior. Los indicadores destacan una evolución insatisfactoria o incompleta de uno de los elementos citados. En función de fallas o modificaciones intra y extrasistema que requieran actualización o ajuste de los elementos precedentes.

La elaboración de indicadores requiere especial atención para la toma de decisiones en la corrección o modificación del rumbo e inclusive la reformulación del planeamiento.

Referencias

- Arteaga Martín, F., y Fojón Lagoa, E. (2007). I. Instituto Universitario General Gutiérrez Mella-do (UNED).
- Chardin, T. (1964). *La aparición del hombre*. Taurus Ed.
- Dalla, J. H. (2020). *Torre Revista Estrategia*, tercera época – Año I, n.º 1,.
- Delgado, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Efi-cacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- Dos Santos, D. (2011). Actividades prospectivas en Brasil: pasado, presente y futuros posibles. *Economías*, n.º 76. Universidad Federal de São Paulo.
- Escuela Superior de Guerra (2009). *Manual de doctrina*.
- _____ (2019). *Metodología do Planejamento Estratégico*. Departamento de Estudos.
- García, M. (2007). *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*. UIM.
- Goodstein, L., et al. (2001). *Planeación Estratégica Aplicada*. Ed. Nomos.
- Gutiérrez, J. A., Restrepo, R. D., y Zapata, J. S. (2017). Formulación, implementación y evalua-ción de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*.
- Inomata, T. (2012). *Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas*. Preparado por Depen-dencia Común de Inspección, Ginebra.
- Jackson, de Toni (2006). Cenários, Análisis e Estratégica. *Revista Espaço Acadêmico*, n.º 159, Abril, Río Grande del Sur, Brasil.
- _____ (2009). Em busca do planejamento governamental do século XXI - novos desenhos. ENAP Caderno EIAPP Reflexoes para Ibero-América Planejamento Estratégico, Brasilia.
- _____ (2009). Metodologias e técnicas de planejamento governamental revisitados. ENAP, Ca-derno EIAPP Reflexoes para Ibero-América Planejamento Estratégico, Brasilia.
- Kennedy, P. (1998). *Hacia el siglo XXI*. Plaza & Janes editores.
- Medina, J., & Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumen-tos para América Latina y el Caribe*. Ilpes.
- Pallares, F. (2007). Políticas Públicas, el Sistema Político en Acción. *Revista Estudios Políticos*, n.º 62.
- Torres-Melo, J., y Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramien-tas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Colombia.

CAPÍTULO 10

La defensa nacional

1. Conceptos generales

Defensa y seguridad

Según Héctor Luis Saint-Pierre (2009, p. 59), el término “seguridad” indica un Estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe. Alguien se siente seguro cuando no percibe amenazas a su tranquilidad, es decir, cuando nada que considera valioso está en riesgo. Por lo tanto, la seguridad es una ausencia, una falta, la negación de la amenaza; es un concepto negativo desde el punto de vista de la definición. El concepto designa un Estado de cosas y no propiamente una actividad. La actividad que la garantiza es la defensa nacional. La persona se siente defendida cuando sabe que se ha hecho todo lo necesario para estar alertas ante las amenazas y que se aprovechan de la manera más eficiente y eficaz los medios disponibles.

En tal virtud, la defensa nacional es la estructura administrativa, organizativa y operativa que los Estados crean para mantenerse su seguridad en el ámbito internacional. En ella participa todo el poder nacional, en particular la violencia organizada a través de Fuerzas Armadas permanentes como parte estructural del Estado.

Diferente es el caso de la seguridad pública, es el ciudadano quien percibe la amenaza. En este caso, el monopolio de la violencia se ejerce a través de las fuerzas policiales, a través del ministerio o de los ministerios respectivos.

“El ejercicio monopólico de la violencia permite garantizar la univocidad jurídica dentro de un territorio nacional por medio de la especificidad de esta fuerza en su empleo exclusivamente interno, que se manifiesta en la investigación, la prevención, la ostentación y la represión”. El objetivo de la fuerza es proteger a la población del crimen y del desorden, en el marco de un ordenamiento jurídico único en todo el territorio nacional.

Esta visión se encuentra contenida en la mayoría de los estudios sobre la materia. Se considera que la seguridad es un Estado, una situación, una percepción y por lo tanto es subjetiva, lo que podría, en algunos casos implicar más la falta de conciencia de los riesgos y peligrosidad. La seguridad se adjetiva como integral cuando el Estado tiene garantizada su existencia, la integridad territorial y la de su patrimonio, la paz social, así como la facultad de actuar con plena autonomía en campo interno y libre de subordinación en el campo externo, es decir, con independencia y soberanía. La seguridad nacional protege a la totalidad de la población, preservando la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales en todos sus niveles.

El Estado, como titular del poder, es el responsable de la seguridad nacional; para este fin presta el bien público ‘defensa’, orientada a neutralizar, reducir o anular las

amenazas, por medio de previsiones, actitudes, acciones y otras acciones medidas, y de ese modo garantizar la seguridad.

La Defensa Nacional implica el empleo del poder nacional en su conjunto para preservar la soberanía, la integridad territorial y la realización de los intereses nacionales, frente a presiones y amenazas de cualquier naturaleza, garantizando a los ciudadanos y sus organizaciones el libre ejercicio de sus derechos constitucionales y el ambiente adecuado para el cumplimiento de sus deberes.

En este caso, el Estado diseña y aplica una política pública: la Política Nacional de Defensa, mediante la cual fija los objetivos de defensa y orienta la preparación y empleo del poder nacional, en todas sus expresiones, lo que incluye a todas las instituciones: políticas, civiles, militares y policiales del país.

En conclusión, el fin supremo de la seguridad es alcanzar los objetivos fundamentales de un Estado que están implícitos en el concepto de 'bien común': soberanía, independencia, desarrollo económico y social, protección ambiental y, en último término, la supervivencia y proyección del Estado en la comunidad internacional. La defensa es, en cambio, la garantía que tiene el Estado de que sus intereses vitales serán preservados o alcanzados, a pesar de los obstáculos, amenazas y riesgos, de carácter nacional o internacional, que los pongan en peligro.

La cohesión nacional y la defensa

Si la defensa incluye la participación del Estado con todos sus componentes y estructuras, para alcanzar y preservar los objetivos de la nación, es importante reconocer que la actitud de la población, referente principal para la seguridad, es fundamental para lograr una defensa exitosa frente a las agresiones externas o internas. Clausewitz refería la importancia de la participación armónica de gobierno, población y Fuerzas Armadas como una garantía para una defensa nacional y militar exitosas.

En este sentido es muy importante el aporte de Enrique Martín López, en su ensayo sobre la 'voluntad nacional'. Para este autor: "cuando hablamos del espíritu de defensa, el objetivo prioritario al que se dirige nuestra atención no es otro que la conservación de la comunidad nacional; existen para ello comportamientos directos e institucionalizados, que se establecen dentro de la sociedad para servir a la conservación de la misma; comportamientos indirectos, no intencionales, que surgen naturalmente de las conductas de los y son fundamentales para el mantenimiento y conservación de la sociedad. Esas dos formas de comportamiento corresponden en cada caso a los conceptos de control y consenso, respectivamente" (Martín, 1994, p. 124).

El control puede ser axiológico cuando se ejerce a través de los medios de socialización; coactivo, cuando impide actos contrarios a las normas y a valores vigentes; y, punitivo aquel que persigue las infracciones una vez cometidas, a fin de establecer responsabilidades.

El consenso, en cambio, implica el grado de aceptación que tiene el Estado como instancia política dotada del poder de coacción. Cuando el Estado se muestre incapaz

de resolver los conflictos sociales, que no afectan al consenso, estos pueden convertirse en políticos y significar la pérdida de legitimidad de la organización política, como consecuencia de su ineficacia en la resolución de conflictos y problemas sociales. “cuanto más corto sea el período anterior de construcción de la legitimidad, tanto más pronto llegará una variación de la organización política” (*Ibid.*, p. 125).

Existen varias formas de consenso: el popular que se fundamenta y traduce en la convivencia civil ordenada y pacífica; el pragmático que se basa en el reconocimiento de la eficacia del Estado para llevar a cabo realizaciones prácticas y crear un clima que asegure el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas; y, el doctrinal, que consiste en la aceptación de la doctrina política vigente.

Finalmente, el autor destaca la importancia de comprender que existe una aptitud diferencial de los individuos frente a la acción. Los primeros integran la gran masa pasiva, difícilmente movilizables, salvo en circunstancias excepcionales; los segundos se muestran capaces de una respuesta positiva y de una disposición a participar disciplinadamente en las respuestas organizadas o esporádicas acordes con su mentalidad, nivel cultural y posibilidades de acción; y, los terceros, verdaderamente activos, aportan a construir respuestas sociales frente a las alteraciones de la vida cotidiana, participando junto a las instituciones públicas ya existentes para apoyarlas o suplirlas, en caso necesario (*Ibid.*, p. 134).

La situación deseable es aquella en la que existen control y consenso; implica gran cohesión social, el control no es coactivo al corresponderse con las distintas formas de consenso. En esas condiciones, es más viable una acción positiva frente a las amenazas internas y externas contra la comunidad nacional. En estos casos, la elevada eficacia del Estado para la resolución de los problemas y conflictos permite la socialización política de los ciudadanos, a través de los medios de comunicación masiva, las instituciones educativas y culturales.

Otra situación posible es la de que el control predomine sobre el consenso: entonces el orden se mantiene de manera represiva mediante los controles coactivo y punitivo (*Ibid.*, p. 135); un tercer tipo de situaciones sociopolíticas corresponden a aquellas que poseen consenso, pero carecen de control. Sucede cuando el Estado, vanamente seguro, se confía y pierde el control de los procesos políticos; finalmente, una situación sociopolítica posible admite la pérdida tanto del control como del consenso, condición anárquica en la que proliferan comportamientos individuales o colectivos, desviados y clandestinos. A esa situación se puede llegar tanto desde las respuestas represivas, como de la indolencia del Estado en conducir a la nación. “La distensión del control coactivo y del control punitivo da paso a la permisividad y al trato condescendiente de las conductas desviadas” (*Ibid.*, p. 136).

Cuando, perdido ya el consenso, se pasa a perder el control, la disidencia se extiende a los propios órganos de responsables del control coactivo (Policía, Fuerzas Armadas) y el punitivo (jueces y magistrados) que dejan de sentirse guardianes y servidores de la ley y, por intereses particulares, por acción u omisión, coadyuvan a la instauración del caos (*Ibid.*, p. 137).

“Por debajo de todo ello late un grave problema de orden moral: sólo se defiende lo que se ama, y porque se ama, se coloca por encima del propio yo; por encima de la propia vida, incluso. El egoísmo insolidario de nuestros días, del que se derivan tantas disidencias y tanta Inhibición, está en la base misma del deterioro del espíritu ciudadano de defensa. Y sucede así, que naciones tan bien dotadas en medios técnicos para luchar contra los problemas que las amenazan, parecen inermes frente a ellos, porque el mayor peligro amenaza en el alma de muchos hombres. No ha de haber, sin embargo, razones para el desaliento, pues de las oscuridades del alma salieron siempre las soluciones de la Humanidad” (*Ibid.*, p. 138).

Las amenazas y riesgos a la defensa nacional

Se ha analizado ya cómo los contextos de seguridad y defensa se han modificado de manera sustancial en el siglo **xxi**. Grandes potencias de carácter global, organizaciones de defensa colectiva, las propias Naciones Unidas han puesto énfasis en reconocer las graves amenazas y riesgos que ponen en peligro la paz, tranquilidad, bienestar y la propia supervivencia de la humanidad. Los clásicos ámbitos de la guerra: terrestre, naval, aérea y espacial se han incrementado con el ciberespacio convertido en principal escenario de confrontación y la propia mente humana a la que se intenta convertir en campo de batalla de la denominada ‘guerra cognitiva’.

Por otra parte, la globalización ha debilitado al Estado Nacional, anteriormente actor exclusivo en el mundo de las relaciones internacionales. Las fronteras han perdido su connotación mítica, se han vuelto porosas y, a través de ellas, opera el crimen organizado, en sus distintas expresiones, amenaza mucho más letal que la de los ejércitos invasores, porque aquellos elevaban los valores cívicos y la voluntad de defensa de los pueblos, mientras que estos destruyen las vidas de las personas, en particular de los niños y jóvenes para satisfacer su insaciable apetito de ganancia.

Tampoco es fácilmente discernible la diferencia entre amenazas internas y externas cuando los cárteles extranjeros reclutan poderosas organizaciones delincuenciales, armadas y equipadas como verdaderos ejércitos, y mucho menos cuando estos operan en los espacios fronterizos imponiendo su propia ley y reemplazando, en algunos casos, al Estado en el ejercicio de competencias de educación, salud, bienestar social y control.

Enfrentadas a estas realidades, existen organizaciones que, como se ha narrado en el caso de quienes defienden enfoques reduccionistas, pretenden que las Fuerzas Armadas deban mantenerse exclusivamente dedicadas a la defensa frente a un potencial enemigo externo y al apoyo del mantenimiento de la paz y estabilidad internacionales, en misiones planificadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las Fuerzas Armadas en la mayoría de países tienen la misión constitucional de defender la soberanía e integridad territorial de la Nación. No se requiere de agresiones militares externas para que las fuerzas aéreas protejan la soberanía en el aire de las violaciones de aviones pertenecientes a cárteles internacionales que trafican con drogas, armas, personas y dinero; del mismo modo que no es necesaria la presencia de una flota extranjera amenazando a un desembarco para que las fuerzas navales controle la faja

costera, el mar territorial y la zona económica exclusiva, por donde se mueven los criminales para realizar sus perversos negocios. Las mismas misiones y en un ambiente, aún más complicado, corresponde a las fuerzas terrestres que deben defender la soberanía e integridad territorial en amplias y complejas áreas geográficas.

Súmese a lo anterior la grave amenaza del ciberdelito y la ciberguerra que afecta a áreas de alto valor estratégico, como son las comunicaciones, los sistemas financieros, los sistemas de inteligencia y los datos correspondientes a toda la nación, para comprender la necesidad de eficientes planes de ciberdefensa y ciberseguridad.

Una reflexión que no por obvia debe dejarse de plantear es la del uso progresivo de la fuerza. Si la amenaza, como sucede en Colombia, proviene de Fuerzas Armadas irregulares como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o de disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), entonces se trata de una situación jurídica reconocida por el Derecho Internacional, y reglada mediante el Protocolo II de los dos tratados denominados Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1949, que se encuentran en vigor desde el 7 de diciembre de 1978. No se puede en casos como estos pensar que, por ser conflictos armados internos, no corresponde al Estado utilizar las Fuerzas Armadas como titulares del ejercicio legítimo de la violencia institucionalizada, por supuesto, como parte del empleo de todo el poder nacional, para defender la institucionalidad democrática del Estado.

Algunas definiciones

El Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) concibe a la defensa nacional como: “El conjunto de acciones y previsiones que adopta el gobierno permanentemente para permitir la supervivencia del Estado, incluyendo su integridad, unidad y facultad de actuar con autonomía en lo interno y libre de toda subordinación en lo externo, posibilitando que el proceso de desarrollo se realice en las mejores condiciones; es decir, que permitan y garanticen al Estado alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales, pese a los antagonismos o presiones, tanto en el campo Externo como en el Interno”. Una definición corta de esta Institución es: “El conjunto de acciones y previsiones que el gobierno adopta permanentemente para garantizar la Seguridad Integral del Estado y poder así alcanzar los Objetivos Nacionales en las mejores condiciones” (Carbajal, 2016, p. 61).

Según la doctrina del Brasil: “Defensa Nacional es el conjunto de actitudes, medidas, acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas [...] En caso de antagonismos que dificulten o impidan la obtención o mantenimiento de los objetivos fundamentales, las medidas serán predominantemente coercitivas, en diferentes grados y niveles” (Escuela Superior de Guerra, 2010, p. 63).

Se debe analizar el ámbito interno y externo, para diferenciar defensa externa de defensa interna. Acciones de Defensa Externa son acciones planificadas, aplicadas y coordinadas por el gobierno, aplicadas en el ambiente externo de la Nación que buscan superar amenazas que puedan atentar contra los objetivos fundamentales; Acciones de Defensa Interna son las planificadas y coordinadas por el gobierno, limitadas y determinadas por

el ordenamiento jurídico, aplicadas contra amenazas en el ámbito de la Nación que buscan superar situaciones que puedan actuar contra los objetivos fundamentales.

Política de Defensa Nacional es el conjunto de objetivos de gobierno que orientan el empleo del poder nacional para conquistarlos y mantenerlos, superando amenazas y agresiones de cualquier naturaleza que se manifiesten o puedan manifestarse contra la seguridad y desarrollo de la nación (*Ibid.*, p. 66).

Según Héctor Luis Saint-Pierre, es la actividad que la garantiza seguridad nacional. La persona se siente ‘defendida’ cuando sabe que se ha hecho todo lo necesario para estar alertas ante las amenazas y que se aprovechan de la manera más eficiente y eficaz los medios disponibles. En tal virtud, la defensa nacional es la estructura administrativa, organizativa y operativa que los Estados crean para mantenerse su seguridad en el ámbito internacional. En ella participa todo el poder nacional, en particular la ‘violencia organizada’ a través de Fuerzas Armadas permanentes como parte estructural del Estado (Saint-Pierre, 2009, p. 59).

Conforme a la Ley de la República del Uruguay: “La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”. “La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad”. La defensa tiene un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial, por lo que no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas (Colegio de Defensa del Uruguay, 2013, p. 393).

Según la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe), organismo de educación superior dependiente del Ministerio de la Defensa Nacional (Midef) de Chile: “‘Defensa’ es aquella función encargada principalmente de la seguridad exterior de la nación junto al sector diplomático, pero aportando al mismo tiempo al funcionamiento del país con las capacidades polivalentes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, en otras áreas (y subáreas) de misión del sector distintas a su rol principal en la “Defensa”, como son la cooperación internacional, emergencia nacional y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, y finalmente, a la seguridad e intereses territoriales (Marowski, 2018).

En la doctrina chilena se reconoce a la ‘Defensa Nacional’ como función pública, pura, primaria e intransferible del Estado; como conjunto normativo orientado a la seguridad nacional e integral del país; y, como organización ministerial con el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las Fuerzas Armadas (Fas) como componentes principales (*Ibid.*).

Para Nicole Elizabeth Carbajal Medina: “Defensa nacional son las actividades políticas y militares que desarrollan los Estados-nación modernos, para evitar o rechazar los

ataques militares que eventualmente pudieran realizar otros Estados-nación (enfoque realista) o amenazas que puedan venir de diferentes grupos de poder, como grupos terroristas, empresas transnacionales, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (enfoque neorrealista). Las actividades más habitualmente relacionadas con la defensa nacional son las que están referidas a las fuerzas armadas y la guerra; sin embargo, otras actividades y políticas están íntimamente relacionadas con la defensa nacional” (Carbajal, 2016, p. 1).

Finalidades y características de la defensa nacional

Concebida la Defensa Nacional como una política pública que desarrolla el Estado al servicio de la comunidad y como un bien público que beneficia a la totalidad de la población, es responsabilidad fundamental y justificación existencial de la organización política concebirla, planificarla, prepararla y ejecutar con visión de prevención, siempre motivando y estimulando la participación y compromiso de la ciudadanía. Solamente así es posible alcanzar y mantener condiciones socio políticas que permitan el desarrollo social y económico de la Nación. Nuevamente, la Defensa Nacional no es un fin en sí misma, sino una herramienta para la marcha del Estado hacia el logro y mantenimiento de los intereses vitales y objetivos que configuran la idea del bien común.

Fernando Valeriano-Ferrer González, propone las siguientes finalidades:

- a. Mantener la inviolabilidad de la soberanía e independencia del país y el ejercicio absoluto de su libertad de acción, así como la integridad de su patrimonio material y espiritual tanto en el campo interno como en el externo.
- b. Proteger al país frente a las amenazas externas de todo tipo que atenten contra la Seguridad Nacional.
- c. Enfrentar todas las amenazas internas contra la paz social que originan la subversión, terrorismo, narcotráfico y otros fenómenos similares.
- d. Proteger a la población de la contaminación ambiental y a los desastres o siniestros causados por fenómenos de la naturaleza o por acción del hombre (Valeriano, 2013, p. 35).

Para este mismo autor, la Defensa Nacional se caracteriza por ser:

- a. PERMANENTE: La Defensa Nacional debe ser organizada con carácter de permanencia cualquiera que sea la circunstancia, es decir, que sus previsiones y acciones se realizan en época de paz y en tiempo de guerra.
- b. DINAMICA: Se adecua a los cambios y a las circunstancias que se presenten de acuerdo con la naturaleza de las amenazas y de los conflictos.
- c. INTEGRAL: Compromete a todo el quehacer nacional, así como a todas las personas naturales y jurídicas del país, hace frente a los conflictos y amenazas que se producen en el ámbito interno y externo. No es exclusividad ni asunto privativo de las FF. AA. y la PNP, tampoco es tarea propia ni única de la civilidad; en consecuencia, engloba a todas las fuerzas vivas de la Nación, incluyendo su fuerza moral. Requiere de toda la potencialidad del país y de la participación de todos los peruanos y organismos públicos y privados.

- d. OBLIGATORIA: La Defensa Nacional engloba a todas las fuerzas del Estado: FF. AA., PNP, Administración Pública, Industrias, Universidades, Organizaciones Socio-Laborales, entes científicos, etc. Requiere pues de todas las posibilidades del país y de la participación de todos, en sus respectivas áreas de acción; es decir, en cada uno de los ámbitos donde se desarrollan las acciones políticas, económicas, psicosociales y militares ligadas directamente a la Defensa Nacional.
- e. SISTEMÁTICA: La Defensa Nacional se prepara y ejecuta a través del Sistema de Defensa Nacional que comprende a los más altos organismos responsables de la Defensa Nacional, bajo la dirección del presidente de la República. Este sistema funciona bajo una orientación común sustentada en la Doctrina de Defensa Nacional.
- f. PREVENTIVA: Frente a las amenazas externas o internas es necesario adoptar, con la suficiente anticipación, las medidas y acciones dirigidas a garantizar la Seguridad Nacional. La Defensa Nacional debe sustentarse en lo militar, en una adecuada potencialidad, manteniendo la conveniente modernización de sus fuerzas y, en lo social, en una dinámica acción política de proporción, en todos los campos de la actividad, para evitar ser sorprendidos por los acontecimientos.
- g. EJECUTIVA: La Defensa Nacional se plasma en la materialización de acciones y medidas debidamente concebidas, planeadas y preparadas a fin de encarar y superar oposiciones, antagonismos y presiones que atentan contra la Seguridad Integral y el Desarrollo del Estado (*Ibid.*, p. 55).

La Fuerza Pública

El poder político se ejerce a través de los órganos del Estado, mediante la distribución reglada de competencias. Se entiende por tales, a entidades gubernamentales más o menos permanentes, que operan un aspecto de la actividad general y requieren para su ejercicio de un grupo de dirigentes políticos y un cuerpo administrativo encargado de aplicar las decisiones que se adopten. Marcos Kaplan advierte del peligro de que estas tiendan a “...volverse cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y a perseguir objetivos que tienden a usurpar el poder” (Kaplan, 1991, p. 31).

Este autor considera además que la burocracia “no es una clase ni una fracción de clase”; sin embargo, no se debe ocultar que sus elementos pueden tener una conciencia de clase y que sus intereses como clase influyen en su actividad. Estas consideraciones son aplicables a la fuerza pública cuando se corporativiza y actúa como un grupo de presión. Los aparatos del Estado responsables de ejercer el monopolio de la coacción que caracteriza al Estado, tanto en las relaciones conflictivas internas como en las internacionales, se denominan fuerza pública y participan, con el resto de la sociedad, en la planificación y ejecución de las políticas de seguridad y defensa.

La orientación ideológica del gobierno respectivo se expresa en la Política Nacional y se proyecta a todos los órganos del Estado y, por lo tanto, a las fuerzas armadas y policiales. Si se piensa del Estado que es una organización de clase para ejercer la dictadura sobre el resto de la sociedad, entonces estas instituciones se conciben como simples

instrumentos represivos para hacer posible esa dominación; si se considera que la gestión del Estado se la ejerce a través de la dictadura de una clase, sea burguesa o proletaria, entonces estas instituciones deben estar cooptadas por el partido de gobierno, única forma de que la dictadura se posibilite. Es la visión que se aplica, en la actualidad, en países como Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Si se tiene una visión democrática del Estado y se acepta la coexistencia de clases con intereses diversos y macro visiones propias, que se expresan a través de la confrontación política; que es posible encontrar soluciones pacíficas (o mediante el uso controlado de la violencia) a los conflictos internos; que el empleo de la fuerza debe ser alternativa de última instancia cuando el derecho a agotado todas sus otras opciones, en las relaciones internacionales e internas; entonces, la política de seguridad y defensa será democrática, las fuerzas de seguridad se deberán al conjunto de la población y estarán sujetas a controles diversos, como resultado de la división de funciones en el gobierno y la existencia de pesos y contrapesos para evitar las arbitrariedades en el ejercicio del poder político.

2. Ámbitos de la defensa nacional

Defensa nacional y seguridad interna

La defensa en el ámbito externo se refiere a la preservación de los intereses vitales de la nación como son: la soberanía e independencia, la integridad territorial y patrimonial, frente a cualquier forma de amenaza o agresión proveniente del exterior. Sus finalidades: la superación y neutralización de las resistencias al logro y mantención de los objetivos nacionales; enfrentar intereses de otros Estados que vulneren los propios; proteger el desarrollo nacional desarrollando capacidades para enfrentar las posibilidades de amenazas externas y crear condiciones favorables para el caso de conflicto armado o para enfrentar la subversión (Valeriano, 2013, p. 36).

En el campo interno, la defensa se enfoca en enfrentar amenazas que surgen y se procesan dentro del territorio nacional, por agentes internos o externos; así como para hacer frente a los desastres y calamidades causadas por acción voluntaria o involuntaria del hombre o por fenómeno naturales (*Ibid.*).

En este caso, la defensa busca garantizar el normal desenvolvimiento del Estado, manteniendo el orden Interno y preservando el orden público; prevenir, impedir, minimizar y vencer atentados que se desarrollen en el interior del territorio, como la subversión; participar en acciones de defensa civil.

En conclusión, las situaciones de seguridad exterior y de normalidad, estabilidad y soberanía del Estado se logran mediante la Defensa Nacional y el Orden Interno. Y que, entre ambos ámbitos existen estrechas relaciones, porque en ambos se apoya el fin del Estado de constituir un orden social justo y preservar el bien común; sin dejar de señalar que la finalidad primordial de las Fuerzas Armadas se enfoca en garantizar la independencia soberanía e integridad territorial del Estado; mientras que la Policía Nacional tiene como finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. La Defensa Nacional actúa especialmente en caso de guerra, invasión, agresión exterior o guerra civil. El Orden Interno en época de paz, para mantener y restablecer la normalidad, frente a cualquier la perturbación de la convivencia en sociedad (Carbajal, 2016, p. 13).

Del análisis de las distintas opiniones de los tratadistas consultados se puede concluir que existe una evidente conjunción en la garantía de la seguridad nacional, de las misiones de la defensa y la seguridad interior. Es evidente que, en la realidad de los contextos de inseguridad actuales, es poco práctico y podría ser irresponsable identificar la Defensa Nacional como una actividad limitada a las amenazas externas. Las amenazas se presentan como nunca antes difusas, ubicuas y no diferenciadas; mientras que los

riesgos ponen en peligro la tranquilidad y bienestar de todos los pueblos del mundo. Se requiere, por lo mismo, una clara doctrina de seguridad y defensa que permita enfrentar al crimen organizado que no tiene bandera, no respeta fronteras, no conoce de leyes, procedimientos o normas para el enfrentamiento, intenta cooptar las instituciones políticas, judiciales, militares, policiales y empresariales, a la vez que explota las condiciones de pobreza y angustia resultantes de sistemas de acumulación intensificada de riqueza, junto a los daños ocasionados por la pandemia.

Del mismo modo, los pueblos enfrentan ahora una arremetida terrorista, que mezcla en algunos casos intereses políticos apoyados desde la capacidad destructiva de la delincuencia organizada, con grave afectación a las instituciones democráticas. En estas circunstancias, el Estado requiere emplear, en el marco de la ley, la totalidad de su poder para preservar la paz, la institucionalidad y la tranquilidad de la población. Para estos fines, que se refieren a la propia naturaleza del Estado y subsistencia del ordenamiento político, se requiere de una legislación adecuada a las nuevas realidades, una transformación paradigmática asumida por la sociedad que supere la incapacidad del Estado para enfrentar la versatilidad y flexibilidad con la que operan las organizaciones criminales, cuyos planes y actividades van siempre un paso por delante de la capacidad de respuesta oficial.

3. La defensa nacional en la Guerra Fría

Como se explicó con anterioridad, la ideología marxista fue central en las luchas subversivas que se desarrollaron en América Latina y otras regiones del mundo. Para el marxismo, la teoría de la guerra está concebida como un elemento central de la teoría del desarrollo –y posterior crisis– del capitalismo. Marx y Engels, en su Manifiesto Comunista, luego de calificar a la clase proletaria como la única revolucionaria, definen a la lucha de clases como: una lucha nacional. “Es natural que el proletariado de cada país debe acabar en primer lugar con su propia burguesía” (*Ibid.*, p. 77) y concibe a la relación social entre ambas como una guerra permanente, con distintos niveles de intensidad: “Al esbozar las fases más generales del desarrollo del proletariado hemos seguido el curso de la guerra civil más o menos oculta que se desarrolla en el seno de la sociedad existente, hasta el momento en que se transforma en una revolución abierta, y el proletariado, derrocando por la violencia a la burguesía, implanta su dominación” (*Ibid.*, p. 78).

Para Lenin, “La sustitución del Estado burgués por el Estado proletario es imposible sin una revolución violenta” (Lenin, 1973, p. 33): Aquí, la revolución tiene como objetivo cambiar la sociedad de clases: destruir al Estado burgués y reemplazarlo con una dictadura transitoria del proletariado; para lo cual es prioritaria, con el ejemplo de la Comuna de París, “la supresión del ejército permanente para sustituirlo por el pueblo armado” (*Ibid.*, p. 57). Asunto que se mantiene como tesis fundamental de los partidos de extrema izquierda en América latina.

Para que este proceso tenga éxito, se necesita una situación revolucionaria caracterizada por ciertas condiciones calificadas como objetivas. Toda insurrección es imposible si: 1) las clases dirigentes no atraviesan una aguda crisis política, 2) todavía se muestran capaces de gobernar, y 3) si el descontento y las crecientes privaciones no impulsan a las clases oprimidas a realizar una revuelta. Esta serie de condiciones objetivas es la base material de la revolución, mientras que las subjetivas actúan como detonantes.

En China, Mao Tse-Tung desarrolló su propio pensamiento político-estratégico. Vislumbró que cada situación bélica es distinta y obedece a leyes distintas. “Nuestra guerra es una guerra revolucionaria, y esta se libra en China, un país semicolonial y semifeudal. Por lo tanto, debemos estudiar no sólo las leyes de la guerra en general, sino también las leyes específicas de la guerra revolucionaria, y las leyes aún más específicas de la guerra revolucionaria de China” (Tse-Tung, 1972, p. 83). Entre los principales factores para el éxito de la guerra revolucionaria, Mao resalta el papel conjunto del Partido Comunista y el proletariado: ambos estarían enfrentados al imperialismo, a la gran burguesía y a las fuerzas feudales; mientras que las masas populares y la pequeña burguesía son la base del ejército revolucionario. Solamente “el proletariado y el Partido

Comunista están libres de estrechez mental y egoísmo, poseen el más amplio horizonte político y el más alto espíritu de organización” (*Ibid.*, p. 97).

En marzo de 1953, tras la muerte de Stalin, Nikita Jrushchov se convirtió en el nuevo líder de la URSS. En un discurso secreto ante los delegados del xx Congreso del Partido, el 25 de febrero de 1956, atacó las políticas de Stalin y propuso un cambio en el enfoque de la política internacional e interna; entre las primeras propuso la tesis de la coexistencia pacífica con Occidente, a lo que Mao reaccionó rompiendo la alianza. En 1962, declaró que todos los partidos comunistas del planeta deberían seguir el modelo revolucionario chino, porque era el único que seguía auténticamente las bases proclamadas por Marx y Lenin. A partir de 1949, cuando emergió la República Popular de China, miles de latinoamericanos viajaron al nuevo Estado comunista para aprender de sus experiencias. Entonces “al regresar, difundían sus conceptos sobre las lecciones de la Revolución China a través de reuniones partidarias, foros públicos, y en artículos y libros. Partidos y redes organizadas de activistas trabajaban distribuyendo propaganda que promovía ideas revolucionarias chinas” (Rothwell, 2010).

En octubre de 1964, el Presidium y el Comité Central del Partido comunista depusieron a Jrushchov y eligieron a Leonid Brézhnev primer secretario, con Alekséi Kosyguin, como primer ministro. Luego de la represión en Checoslovaquia, en 1968, Brézhnev pronunció un discurso ante el Sóviet Supremo de la URSS, en el cual sostuvo que: cuando las fuerzas hostiles intentaran cambiar a un país del área socialista hacia el capitalismo, el problema ya no correspondería sólo al país amenazado, sino también a todos los países del sistema comunista. Esta posición fue conocida como la Doctrina Brezhnev y estuvo vigente hasta la aplicación de la Perestroika en el gobierno de Mikhail Gorbachov.

En Latinoamérica, Fidel Castro inició una activa agenda internacional. En 1961, cuando en la Cumbre de Belgrado se estableció el ‘Movimiento de Países No Alineados’, Cuba fue el único participante por América Latina que tuvo calidad de miembro. Un año después, en ese país, se produjo la ‘Crisis de los misiles’. Jrushchov aceptó retirar los misiles de Cuba si Estados Unidos hacía lo mismo en Turquía.

Ernesto “el Che” Guevara sistematizó los efectos de la Revolución cubana en su libro, *La guerra de guerrillas*, en el que planteó lo que consideraría como los tres mayores aportes doctrinarios para los movimientos revolucionarios de la región:

1. Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el ejército.
2. No siempre hay que esperar a que se den todas las condiciones para la revolución; el foco insurreccional puede crearlas.
3. En la América subdesarrollada, el terreno de la lucha armada debe ser, fundamentalmente, el campo.

Y advirtió: “Donde un gobierno haya subido al poder por alguna forma de consulta popular, fraudulenta o no, y se mantenga al menos una apariencia de legalidad constitucional, el brote guerrillero es imposible de producir por no haberse agotado las posibilidades de la lucha cívica” (Guevara, 1972, p. 12).

En la Tercera Conferencia de la Organización para la Solidaridad de Asia y África (OSPAA), efectuada en Moshi, Tanganica, en febrero de 1963, el delegado cubano presentó a su país como candidato para ser la sede de un próximo encuentro. De esta manera, en 1964, se realizó en Cuba una reunión secreta de todos los partidos comunistas de América Latina, para coordinar las acciones revolucionarias; dos años después, 27 movimientos latinoamericanos participaron en la Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina. Concluido el evento, en 1967, se formó la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS).

En su discurso de cierre, Fidel Castro puso énfasis en la importancia de la guerrilla rural como vanguardia de la revolución. Criticó el terrible error, la absurda concepción de que desde la ciudad se puede dirigir el movimiento guerrillero (...) La guerrilla está llamada a ser el núcleo fundamental del movimiento revolucionario (...). Y en las condiciones de nuestro continente será muy difícil suprimir el rol de la guerrilla (Castro, 1967).

La internacionalización de la revolución estuvo inicialmente a cargo del Ministerio del Interior cubano. Manuel Piñeiro, “como Viceministro de Interior de 1961 a 1974, contribuyó a reunir un aparato que infiltró a los grupos de oposición en Miami y penetró a la misma CIA” (Castañeda, 1994, p. 63); posteriormente, se creó el Departamento de América del Comité Central del Partido Comunista Cubano, una división que se encargó de coordinar con el movimiento revolucionario latinoamericano. “A partir de esa época el Departamento fue el lugar desde donde Piñeiro exportó la Revolución y colocó a sus agentes en embajadas y oficinas de prensa” (*Ibid.*, p. 69).

De acuerdo con las influencias recibidas desde el exterior o desde la propia región, los revolucionarios latinoamericanos optaron por diferentes estrategias que se aplicaron en distintas épocas. Las primeras han sido estudiadas como modelos revolucionarios y los tiempos de aplicación se han conocido como olas. La primera ola, fuertemente influenciada por la Revolución bolchevique y la cubana, aplicó una estrategia de aproximación directa y tuvo su centro de gravedad en la vanguardia armada y en el foco guerrillero; la segunda, una variante de la anterior, abandonó la visión rural para operar especialmente en el ámbito urbano; y la tercera, de naturaleza ecléctica, superó las diferencias campo-ciudad y el énfasis vanguardista para apoyarse, con fuerza, en las organizaciones sociales. La Tercera Ola terminó con las negociaciones de paz de El Salvador y Guatemala.

Doctrinas contrarrevolucionarias

La influencia mayor para la conformación de una teoría contrarrevolucionaria fue la francesa, que estuvo impulsada por: 1) la frustración del liderazgo galo ante el fracaso de la guerra con Indochina y 2) la independencia de Argelia. Para las Fuerzas Armadas francesas, toda la ciencia militar anterior había quedado obsoleta. Se necesitaba desarrollar nuevas formas de operar contra el ‘enemigo interno’ que, sin uniforme ni identificación, se hallaba confundido entre la población civil, utilizando las armas del terror, y enfocado al control físico y psicológico de la población. Con este enfoque, en el escenario de Argelia, las fuerzas francesas comenzaron a operar con tácticas represivas sin

límites ni control. Más tarde, estos actos serían recogidos por el teniente coronel Roger Trinquier, en su libro 'La guerra moderna', uno de los aportes teóricos más significativos a la doctrina antisubversiva que se difundió en América, especialmente en Argentina. El concepto estratégico era de guerra total contra los movimientos subversivos.

El senador John F. Kennedy, estuvo en Francia y se interiorizó sobre estos nuevos enfoques que sirvieron de base para el entrenamiento de las fuerzas del Continente americano en la conocida 'Guerra de Guerrillas', orientada por el lema de que: El mejor guerrillero era el muerto.

Terminada la alianza que permitió la derrota del fascismo, el comunismo pasó a considerarse como la principal amenaza a la seguridad de los Estados Unidos; una visión que se radicalizó después de la victoria de la Revolución cubana y el alineamiento de su gobierno con la URSS.

Se puso entonces a trabajar a los expertos civiles y militares en el desarrollo de una doctrina de seguridad y defensa, sobre la base de las experiencias de guerras coloniales como las del Reino Unido y Francia. Entonces, la visión centrada en la solución militar derivó en un enfoque sociopolítico sobre la violencia y el conflicto, concluyendo que la insurrección era un fenómeno inherente a países en transición, caracterizados por economías estáticas, tecnología limitada, estructuras sociales inflexibles y una estructura gubernamental ineficiente, que buscaban conformar una sociedad moderna. Su hipótesis sostenía que la transformación social y política durante una transición crea, generalmente, una atmósfera de tensión y desorden a nivel nacional. La motivación sobre la que se construye el apoyo popular de los movimientos violentos podría medirse con un 'índice de frustración', percibido indirectamente por la gente. Aquí, tal descontento sería el fruto de las crecientes expectativas de la sociedad, las cuales chocan ante la incapacidad de las élites (beneficiarias del statu quo) de proponer respuestas que satisfagan a la mayoría de la población. En estas circunstancias, se presenta un vacío de legitimidad que justifica la violencia, con el atractivo romántico, especialmente para las generaciones jóvenes de la revolución. Con estos antecedentes, plantearon un paradigma nuevo: 'Seguridad y Desarrollo', con su contraparte en el campo militar de 'Defensa Interna y Desarrollo'.

La teoría de la contención en América Latina

Se considera el punto de partida de difusión de las doctrinas contrarrevolucionarias la aprobación del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947. El documento aceptaba que la agresión de una potencia no americana contra cualquier país del continente, sería considerada como un ataque a la totalidad de la región (Art. 5). Se crearon, además, organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y la Escuela de las Américas, institutos a donde acudieron miles de militares y civiles en Latinoamérica.

Los Estados Unidos desarrollaron una estrategia particular para América Latina que consistió en apoyar el reemplazo de gobiernos democráticos por dictaduras militares, a la vez que intervenían en la política interna de todos los Estados y entregaban ingente ayuda militar a los gobiernos más amenazados por la subversión. En el gobierno del presidente Richard Nixon se patrocinó en Chile una ‘guerra psicológica total’ para impedir el acenso al poder de Salvador Allende y, posteriormente, se apoyó su derrocamiento. Según relata Chomsky, el consejo de Seguridad Nacional de Nixon en 1971 concluyó en que: “si Estados Unidos no pudiera controlar América Latina, no tendría esperanzas de ‘obtener éxitos en otros lugares del mundo’” (Chomsky, 2010, p. 53).

En 1976, Jimmy Carter con Cyrus Roberts Vance en la Secretaría de Estado y Zbigniew Brzezinski como su principal asesor en política exterior, mantuvo una relación menos agresiva hacia América Latina. Firmó los tratados del canal de Panamá, con el presidente Omar Torrijos; pero, en el caso de Nicaragua, su actitud tolerante allanó el camino para la Revolución Sandinista.

Los fracasos de la política exterior de Carter en Irán allanaron el camino para el triunfo electoral del presidente Ronald Reagan del partido Republicano. Alexander Haig fue designado secretario de Estado. Su política exterior fue, en cierto modo, un retorno a la Doctrina Truman. En 1983, ante una reunión de religiosos evangelistas en Orlando, Florida, expresó: “la Escritura y el Señor Jesús nos ordenan oponernos (al mal soviético) con todas nuestras fuerzas” (Donovan, 1986, p. 367). En la Guerra de las Malvinas, entre la República Argentina y el Reino Unido, Reagan tomó partido por los británicos; mientras que en Centroamérica ordenó intervenciones en El Salvador y Guatemala y financió a los ‘contras’ nicaragüenses; también invadió Granada, cuyo gobierno había sido acusado de alinearse a Cuba y a la Unión Soviética.

América Latina y la contrainsurgencia

La visión de las fuerzas armadas latinoamericanas tuvieron sobre las políticas de seguridad nacional no fue homogénea. Su participación en la política interna de los países se encontraba vinculada, en cada caso, a su desarrollo histórico, a los niveles de conflictividad, a la pertenencia social de los militares, a las amenazas externas, al nivel de cohesión social y a los sistemas de educación; estos, entre los principales aspectos. Carina Perelli, por ejemplo, analiza el discurso militar en el Uruguay de los años 80. Dice: “Lo peor es que podemos ver en este un discurso acrítico, fanático, que ha sido fruto de una profunda convicción sobre la existencia de un ‘enemigo interno’”. Que: “ofrece a nuestros pueblos un penoso porvenir de injusticia, inseguridad y corrupción, miseria y hambre que es tan característico de la filosofía comunista” (Pereli, 1987, p. 34). Es importante combatir esta cosmovisión intrínsecamente perversa. En consecuencia, “quien ama lo nuestro, a la excelsa tradición que exalta a nuestra elevada herencia espiritual, no puede ser indiferente y ajeno a esta lucha del bien y del mal y tiene el deber de empeñarse en la defensa del Occidente cristiano” (*Ibid.*, p. 38).

Una posición similar la del general Videla, en una entrevista concedida a Ceferino Reato: Su misión había sido la defensa del ‘alma nacional’ y la ‘civilización cristiana y occidental’, como un mandato divino: “Dios sabe lo que hace, por qué lo hace y para qué lo hace. Yo acepto de voluntad de Dios. No sólo no me rebelo contra ella, sino que tampoco me creo con derecho a comprenderla. Creo que Dios nunca me soltó la mano [...] no estoy arrepentido de nada, duermo muy tranquilo las noches” (Reato, 2012, p. 35).

Una visión diferente fue, por su parte, la del general Jorge Fernández, jefe de Estado Mayor del Ejército peruano, durante la 11.^a Conferencia de Ejércitos Americanos, quien sentenció: “No hay seguridad sobre los escombros de la miseria, del hambre, del analfabetismo, de la carencia de techo seguro, de educación liberadora, de salud y bienestar social”. Según los documentos de esta conferencia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela “estuvieron de acuerdo en que la subversión es producto de la dependencia económica y el subdesarrollo social (...) El terrorismo también lo practican los grandes intereses económicos capitalistas” (Actas de 11.^a Conferencia de Ejércitos Americanos).

Influencia en los conflictos tradicionales

La amenaza de la subversión comunista no modificó, en lo sustancial, la doctrina tradicional sobre la defensa de la soberanía e integridad territorial. Las Fuerzas Armadas latinoamericanas continuaron planificando la Defensa, sobre la base de hipótesis de conflicto y guerra para enfrentar los múltiples contenciosos territoriales que han afectado a la Región desde el mismo día de su liberación del yugo colonial. Lo que sí sucedió es que estos conflictos pasaron a un segundo plano en la mayoría de los países que tuvieron que concentrarse en la amenaza comunista y en combatir una guerra interna que, en algunos de ellos, alcanzó dimensiones apocalípticas.

No sucedió lo mismo, en el caso de la garantía del mantenimiento de la estabilidad democrática constante en la mayoría de los ordenamientos constitucionales. De hecho, la proliferación de las dictaduras militares fue una de las más exitosas estrategias de la contención de la expansión comunista en América Latina. Algunas de ellas fueron fuertemente represivas. Actuaron al margen de toda legalidad y utilizaron el terror del Estado para enfrentar al terror subversivo, en un enfoque de ‘vale todo’, que dejó heridas que no terminan de cerrarse. Otras dictaduras fueron progresistas y de corte nacionalista, en particular el caso de Velasco Alvarado en el Perú, Omar Torrijos en Panamá,¹¹ y Rodríguez Lara en Ecuador. Venezuela disfrutaba de un período largo de estabilidad democrática.

11 Torrijos convocó a una Asamblea Constituyente que redactaría una nueva Constitución, la cual en su artículo 277 decía: “Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, comandante jefe de la Guardia Nacional”. Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

4. Defensa nacional en la posguerra Fría

Como lo recuerdan los esposos Toffler, Clausewitz afirmaba que cada civilización origina una forma característica de librar las guerras y, por lo tanto, en cada época ha existido una teoría específica, sobre esta materia. “Quienes deseen entender la guerra, tienen que dirigir una mirada atenta a los rasgos principales de cada época”. Del mismo modo, los autores reconocen que: “A lo largo de la historia, el modo en que los varones y las mujeres hacen la guerra, ha constituido un reflejo del modo en que ellos trabajan” (Toffler y Toffler, 1994, p. 27).

Erick Hobsbawn consideraba que: “A principios del siglo XXI, estamos en un mundo donde las operaciones armadas ya no están fundamentalmente en manos de los gobiernos y de sus agentes autorizados, y donde las partes en conflicto no comparten características, ni estatus, ni objetivos, excepción hecha del deseo de recurrir a la violencia” (Hobsbawn, 2012, p. 27).

Señalaba como característico de esta situación la desaparición progresiva de la distinción entre combatientes y no combatientes. Por ejemplo, el incremento de las víctimas civiles que en la Primera Guerra Mundial alcanzó al 5 %, en la segunda llegó al 66 %, y en la actualidad, entre el 80 y 90 %, dato superior a los porcentajes del período de la Guerra Fría.

Sobre la base de la experiencia de los Balcanes, Mary Kaldor describe conflictos armados en que intervienen actores estatales y no estatales; tropas con o sin uniforme; en los que “no abundan las batallas y la violencia se dirige en su mayor parte contra los civiles debido a las tácticas de contrainsurgencia o de limpieza étnica” (Kaldor, 2010, p. 18). Conflictos en los cuales, además, desaparece la clásica división entre la amenaza externa e interna.

Desde otro enfoque, algunos autores se refieren a conflictos armados de la ‘tercera ola’, con el empleo de alta tecnología que incluye robots en reemplazo de soldados. “Los vehículos robóticos sin conciencia moral y sin temor a las misiones suicidas [...] pueden llegar a ser los terroristas ideales” (Toffler y Toffler, 1994, p. 165).

También se ha teorizado sobre el tema de las guerras asimétricas que enfrentan a actores con grandes diferencias en sus capacidades militares, razón por la cual la parte débil emplea medios y tácticas como guerrillas, resistencia civil, ciberguerras, terrorismo e insurgencia; de las guerras híbridas, consideradas como una combinación de guerra convencional y guerra asimétrica; la ciberguerra, operaciones cinéticas y acciones subversivas (Luque, 2019, p. 53); y, ‘guerras sin restricciones’ en las cuales: “la única regla es que no existen reglas” y en el que ningún medio o método de lucha está vedado. Situaciones de semi-guerra, casi-guerra, o sub-guerra, capaces de afectar a la

humanidad en una forma más compleja, más extensiva, sutil y oculta; una guerra en la que las fronteras entre guerra y no guerra, entre militar y no militar quedarán suprimidas (Oiao, 1999). Finalmente, la OTAN publicó el año anterior un estudio sobre ‘guerras cognitivas’ que incorporan guerra psicológica, ciberguerra, guerra de la información; ahora no solamente con el objetivo de encontrar adeptos a las doctrinas del bando contendiente, sino de convertir a cada persona en un agente que respalde activamente las tesis y estrategias propuestas.

Desde la óptica del Derecho Internacional Humanitario, Elizabeth Salmón analiza la forma como se ha complejizado el contexto en el que organismos como la Cruz Roja Internacional y organizaciones similares deben cumplir sus misiones, tanto en los conflictos armados internacionales (CAI), como, especialmente, en los conflictos armados no internacionales (CANI) (2016). En el segundo caso pone énfasis en el estudio de los conflictos armados de ‘tercera generación’; sean estos conflictos étnicos, desestructurados o asimétricos; tomando en cuenta que pueden presentarse también algunos casos que integren estas categorías. En cuanto a los asimétricos “(...) la posición adoptada por el CICR es calificar a este fenómeno como una “lucha contra el terrorismo polifacética” (Salmón, 2016, p. 137).

Al margen de esta clasificación, pero muchas veces de manera entrelazada, el CICR presta atención a los disturbios y tensiones internas, los mismos que deben resolverse en el marco del derecho de cada Estado; pero advierte sobre ‘otras situaciones de violencia’, en las que pueden participar grupos criminales, en el marco de un conflicto armado internacional (CAI).

Es en estos escenarios, la capacidad del Estado y el ejercicio de su soberanía se ha visto dificultada, ya que estos actos violentos, generan espacios propicios en donde el crimen organizado, en sus varias expresiones, especialmente el narcotráfico y el narcoterrorismo, asumen roles protagónicos, a punto de, “... en algunos casos, las policías se ven a veces vedadas de ingresar a barrios y ciudades completas, donde la población vive sumida en la inseguridad y la violencia” (Lemaitre, 2019).

Entonces, “en estos escenarios, el Estado, nuevamente se encuentra enfrentado a adoptar resoluciones que finalmente hoy más que ayer, lo llevan a hacer uso del último recurso y el más poderoso, dentro del concepto de empleo de la fuerza, sus Fuerzas Armadas, las que deben cooperar a las fuerzas policiales de orden y seguridad a restablecer la normalidad y el Estado de derecho y, por lo tanto, las redes sociales haciendo uso del propio nivel de convocatoria, comienzan a levantar cuestiones sobre si estas se encuentran preparadas para cumplir ese tipo de tareas de seguridad ya que son muy distintas a las propias de sus misiones tradicionales” (Castro, 2021).

El deber de proteger

Cabe reflexionar también sobre la seguridad de sociedades donde la principal amenaza pueda provenir el propio Estado. Si la protección se circunscribiese a los límites estatales e importantes sectores de la población se encontrasen excluidos, marginados y

agredidos, como los judíos en la Alemania nacional socialista y tantas otras minorías étnicas. ¿De dónde debería provenir la protección? Si el Estado representa solamente a una parte de la sociedad ¿Qué intereses protege? Los crímenes genocidas de Ruanda o de los Estados de la exYugoeslavia, fueron obra directa de los propios los gobiernos o, al menos, se realizaron con su apoyo. ¿Cómo proteger a la población —en estos casos— de sus propios Estados?

Las tragedias de Somalia, Ruanda, Srebrenica y Kosovo obligaron evaluar el concepto en boga de fines de siglo de la “intervención humanitaria” para evolucionar hacia el de la “responsabilidad de proteger”. En ambos casos existía la prevención sobre la posible intervención de las potencias hegemónicas en asuntos internos de otros Estados. Este dilema llevó a Kofi Annan, a plantear el año 2000, en su “Informe del Milenio”, la siguiente pregunta, a los Estados Miembros: “Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”. Para encontrar una respuesta, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, propuso en 2001, el principio de la ‘Responsabilidad de Proteger’.

Con estos antecedentes, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, el año 2005, todos los Estados miembros aceptaron la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y decidieron que, cuando un Estado no cumpliera esa responsabilidad y si los medios pacíficos resultaren inadecuados y fuere “evidente que las autoridades nacionales no protegen” a la población, la comunidad internacional deba actuar de manera “oportuna y decisiva”, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad se remitió a este principio por primera vez en agosto de 2006, al aprobar la resolución 1706 por la que se autorizaba la intervención de las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Darfur (Sudán).

Estas reflexiones son necesarias para comprender de donde nace el enfoque de la seguridad y a la defensa como bienes públicos, que pertenecen a todas y todos, más allá de cada condición nacional; porque no son dádivas del Estado ni de los partidos políticos. Son un deber del Estado, un derecho de la población que se encuentran bajo vigilancia de la comunidad internacional. Aquel Estado incapaz de proteger a su población, pierde su razón de ser y puede llegar a calificarse como fallido. En casos de esta naturaleza los territorios que soportan esta situación se vuelven bases de operaciones del crimen organizado y se transforman en una amenaza para la paz y estabilidad regional y, en casos graves, de la seguridad global.

Un avance de singular importancia en el sentido del deber de proteger, fue la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el 1 de julio 2002, que atribuye a esta institución la competencia de juzgamiento para “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”, en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de agresión.

5. Respuestas desde los centros hegemónicos

Las grandes potencias mantienen sistemas sólidos y confiables de seguridad. También lo hacen la mayoría de Estados adecuadamente organizados. Unos y otros cuentan con una amplia institucionalidad académica, tanto de universidades como tanques de pensamiento y centros de reflexión estratégica que apoyan a los gobiernos en la definición de sus estrategias de seguridad y defensa. Esto se puede comprobar en estos casos de estudio:

Estados Unidos

Amenazas

En la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América 2015, se establece como las mayores amenazas: la proliferación de armas de destrucción masiva; el terrorismo proveniente de Al-Qaeda e ISIL (Estado Islámico en Iraq y el Levante); Estados frágiles o fallidos donde la violencia extremista encuentre tierra fértil, desde donde puede diseminarse enfermedades epidémicas e infecciosas y son centros de corrupción. Se suma a lo anterior el incremento de ciberataques disruptivos o destructivos.

Para enfrentar este contexto de inseguridad se establecen algunos principios que guían la estrategia:

1. Liderar con un propósito: En ese sentido, las prioridades se centran en los siguientes riesgos estratégicos:
 - Ataques catastróficos en el territorio continental o a la infraestructura crítica.
 - Amenazas o ataques contra ciudadanos estadounidenses en el extranjero y a los aliados.
 - Crisis económica global o una recesión económica generalizada.
 - Proliferación y/o uso de armas de destrucción masiva.
 - Emergencia de enfermedades infecciosas severas a nivel mundial.
 - Cambio climático.
 - Interrupciones a los principales mercados de energía.
 - Consecuencias importantes en materias de seguridad, asociadas con Estados débiles o fallidos (incluyendo atrocidades masivas, derrames de materias peligrosas regionales y el crimen organizado transnacional).
 - Para enfrentar estas amenazas, la estrategia considera:
 - Fortalecer la Defensa Nacional. Fuerzas armadas poderosas son el cimiento de la seguridad nacional, listas para disuadir y derrotar las amenazas contra la patria,

- Reforzar la Seguridad interior (Homeland Security), para contrarrestar extremismo violento local y la protección de las personas más vulnerables contra ideologías extremistas que los puedan llevar a adherirse a conflictos en el extranjero o ejecutar ataques en el territorio propio.
- Combatir la amenaza persistente del terrorismo.
- Desarrollar capacidades para la prevención de conflictos, fortaleciendo la capacidad Estadounidense e internacional dentro y entre los Estados.
- Prevenir la extensión y uso de armas de destrucción masiva.
- Enfrentar el cambio climático.
- Asegurar el acceso a espacios compartidos (el espacio, el aire, el ciberespacio y los océanos, que permiten el libre flujo de personas, bienes, servicios e ideas). Para este fin se fortalecerá:
 - La ciberseguridad
 - La seguridad espacial
 - La seguridad aérea y marítima
 - La seguridad sanitaria global.

Con el advenimiento al poder, del presidente Donald Trump, se modificó sustancialmente la estrategia. EE. UU. debía estar preparado para competir en las mejores condiciones, empezando por el ámbito doméstico. La estrategia se sostenía en cuatro pilares:

1. Proteger el territorio y la forma de vida de los estadounidenses: proteger a los estadounidenses, al país y el estilo de vida americano;
2. Favorecer la prosperidad del país: impulsar la prosperidad de EE. UU. “rejuveneciendo” la economía para beneficiar a los trabajadores y a las compañías;
3. Preservar la paz mediante la fuerza: preservar la paz con la fortaleza y la reconstrucción de lo militar de manera que se siga siendo preeminente, se disuada a los adversarios y, si es necesario, se sea capaz de luchar y de ganar, y;
4. Promover la influencia de EE. UU. en el mundo: porque un mundo que apoya los intereses de EE. UU. y refleja sus valores hace a EE. UU. más seguro y más próspero.

Las amenazas que enfrenta Estados Unidos

1. China y Rusia, potencias revisionistas que desafían el poder, la influencia y los intereses de EE. UU., intentando erosionar su prosperidad y su seguridad;
2. Los “régimenes canallas”, como Corea del Norte e Irán, que persiguen las armas de destrucción masiva, apoyan el terrorismo y llevan a cabo acciones desestabilizadoras.
3. Amenazas transnacionales y criminales, como el terrorismo.

“La Estrategia busca pasar de “liderar desde atrás” a involucrarse en una dura competición global en la que EE. UU. buscará recuperar terreno en el ámbito de las nuevas tecnologías y la innovación, y adaptarse a la competición que ha llegado al ciberespacio

y el espacio (. Y siempre tratando de priorizar los intereses de EE. UU. bajo el concepto de “América primero” y de competir más que de colaborar” (García, 2018, p. 3).

Reino Unido (UK)

La Estrategia de Seguridad Nacional y la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad de 2015 del Reino Unido, está basada en la Apreciación Nacional de Seguridad y Riesgos 2015. Sobre la base de estos documentos, se redactó la Estrategia de Seguridad Nacional y la Revisión de Seguridad y Defensa 2015, que proclama en su visión un Reino Unido seguro y próspero, con alcance e influencia global.

Para dar cumplimiento a esta visión se señalan las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas y las agencias de seguridad e inteligencia.
- Fortalecer su posición como líder mundial en ‘poder suave’.
- Incrementar la inversión en sus actuales alianzas, incluida la OTAN.
- Fortalecer la relación con las potencias emergentes y trabajar para atraer a antiguos adversarios de la Guerra Fría.
- Reforzar la resiliencia doméstica y las capacidades de aplicación de la ley contra desafíos globales que afectarán gradualmente a la gente, comunidades y negocios.
- Las prioridades para los próximos cinco años serán:
 - Detener el terrorismo.
 - Aportar al fortalecimiento de un orden mundial basado en reglas e instituciones.
 - Promover la prosperidad nacional.
 - Revisar la política de defensa para enfrentar los riesgos y amenazas definidos como prioritarios, señalando en detalle los costos y las modernizaciones de unidades, sistemas de armas, aviones de apoyo y de combate, fuerzas especiales y la flota, incluyendo los submarinos con misiles balísticos.

Los cuatro desafíos prioritarios con proyección a mediano y largo plazo fueron:

- El terrorismo, extremismo e inestabilidad.
- La intensificación de una amplia competencia entre los Estados.
- El impacto de la tecnología, especialmente la relacionada con las ciberamenazas.
- La erosión del orden internacional regulado, la consecuente dificultad de alcanzar consensos y enfrentar amenazas globales.

El tema de las Fuerzas Armadas se trata en seis capítulos y la Política de Defensa determina ocho misiones para las Fuerzas Armadas:

1. Defender y contribuir a la Seguridad y resiliencia del Reino Unido y los territorios transoceánicos: Esto considera disuadir ataques, defender el espacio aéreo nacional, mares territoriales y el ciberespacio; contrarrestar el terrorismo en el propio territorio y en el

extranjero; apoyar a las autoridades civiles del Reino Unido en el fortalecimiento de la resiliencia; y proteger a los connacionales en el extranjero.

2. Proveer disuasión nuclear.
3. Contribuir a un mejor entendimiento de la situación global mediante Inteligencia Estratégica y la red global de defensa.
4. Reforzar la seguridad internacional y la capacidad colectiva de los aliados, socios e instituciones multilaterales.
5. Contribuir a la capacidad del gobierno para responder a las crisis, estando preparadas para apoyar con asistencia humanitaria y respuesta ante desastres, así como conducir operaciones de rescate.
6. Conducir operaciones de ataque.
7. Conducir operaciones para restaurar la paz y estabilidad.
8. Conducir operaciones mayores si es requerido, incluyendo las operaciones bajo el artículo 5 de la OTAN.
9. En 2021, luego de un año de trabajo, el primer ministro Boris Johnson presentó la estrategia de seguridad con un horizonte temporal al año 2030, con el sugestivo título de 'Reino unido en un mundo competitivo'.

En su Visión apela, en primer lugar, a la necesidad de una Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales unidos sólidamente para alcanzar sus objetivos, considerando su capacidad excepcional como sociedades abiertas y democráticas para demostrar que la democracia liberal y los mercados libres son el mejor modelo para alcanzar el desarrollo económico y social de la humanidad. Considera que la apertura es importante para la seguridad y para proteger, al pueblo, territorio y democracia, deber fundamental de todo gobierno.

Según Johnson, el terrorismo sigue siendo una gran amenaza por lo que las agencias de seguridad e inteligencia lo mantienen bajo un control estricto mediante el fortalecimiento del Centro de Operaciones antiterroristas y a la fuerza nacional de ciberdefensa.

El Reino Unido se mantendrá al frente en el mundo, en el campo de la ciencia y tecnología para ser competitivo en la era digital, también se dará prioritaria la atención del cambio climático y la pérdida de la biodiversidad

Para el 2030, el Reino Unido se encontrará más fuerte, más seguro, próspero y resiliente. Será un ícono de la soberanía democrática y una de las más influyentes naciones del mundo. Estará mejor equipado para un mundo competitivo, defendiendo sus instituciones democráticas y economía de amenazas de otros estados, del terrorismo y crimen organizado, mientras que la ciencia y tecnología impulsará la prosperidad nacional y sus ventajas estratégicas.

En el campo de la seguridad, enfrentará sus responsabilidades como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, jugará un rol más activo en el mantenimiento del orden mundial en el que sociedades y economías prosperen beneficiándose del libre comercio y de un crecimiento global. Continuará liderando la

alianza europea con la OTAN para la seguridad euroatlántica, manteniendo una relación productiva con sus vecinos de la Unión Europea.

Para el 2030, el Reino Unido se encontrará profundamente comprometidos con la región indo-pacífica, activo en África, especialmente del Este, con socios importantes como Nigeria y mantendrá relaciones florecientes con Oriente Medio y el Golfo Pérsico, sobre la base de comercio, innovación tecnológica y resiliencia.

Para el año de referencia, el Reino Unido continuará liderando a las economías avanzadas del mundo en tecnología verde, buscará llegar a emisiones 0 de gases efecto invernadero y combatirá la pérdida de biodiversidad. Estará al frente en regulaciones globales en ciber-tecnología, como un país de punta en servicios digitales, buscando maximizar la creación de empleos de calidad para los británicos.

Continuará con un renovado liderazgo en seguridad, diplomacia y desarrollo, solución de conflictos y reducción de la pobreza; como una potencia marítima serán campeones en el comercio libre y limpio; su servicio diplomático, fuerzas armadas y agencias de seguridad e inteligencia serán las más innovativas y efectivas en el mundo, como corresponde a un Estado que es una potencia nuclear con alcance global y con capacidades militares integradas en los cinco dominios operacionales. Su diplomacia se caracterizará por su credibilidad, capacidad de contención y habilidad de proyección del poder.

En resumen: un Reino Unido más fuerte, seguro y próspero, compartiendo con la seguridad global, colocando cimientos para su prosperidad y adaptado a un mundo más competitivo.

La estrategia para el 2030 se ha planteado cuatro objetivos generales: 1) Mantener la ventaja estratégica a través de la ciencia y la tecnología; 2) Dar forma al orden internacional abierto del futuro; 3) Reforzar la seguridad y la defensa en el país y en el extranjero; y, 4) Aumentar la resiliencia en el país y en el extranjero, mejorando la capacidad de anticipar, prevenir, preparar y responder a riesgos.

Alcanzar los objetivos estratégicos planteados implica:

1. Dar forma al orden internacional futuro.
2. Mantenerse profundamente comprometido con la seguridad y prosperidad de Europa .
3. Apoyar las medidas internacionales para llegar a la meta de 0 emisiones de gases efecto invernadero.
4. Sostener las ventajas estratégicas mediante la ciencia y tecnología.
5. Como país responsable y democrático mantenerse competitivo en el ciberdominio y construir una resiliencia digital.
6. Ser un significativo actor en el espacio con una estrategia que integre los campos civil y militar.
7. Un mayor comprometimiento con el área Indo-pacífica para lograr la prosperidad regional con lazos comerciales y diplomáticos más fuertes.

8. Realizar mayores esfuerzos para adaptarse al impacto del crecimiento de China en varios aspectos de la vida, conforme alcanza mayor grado de poder.
9. Aportar a los programas de salud globales y buscar el acceso a tecnologías de la salud.
10. Crear unas fuerzas armadas preparadas para luchar más comprometidas a nivel mundial con el entrenamiento, construcción de capacidades, educación; además de disponer de plenas capacidades en ciberespacio y espacio con tecnologías de punta.
11. Estar en condiciones de detectar, detener y responder a amenazas contra su pueblo, las infraestructuras, la economía y valores.
12. Resiliencia interna e internacional para anticipar, prevenir y preparar y responder y recuperarse de riesgos contra la seguridad y prosperidad (Cabinet Office-Gov.uk, 2021).¹²

Francia

Francia considera que, en un mundo que cambia rápidamente, debe reaccionar en forma rápida, sobre la base de una clara visión estratégica. El concepto de seguridad nacional, introducido en el Libro Blanco de 2008 y promulgado en la Ley del 29 de julio de 2009, fue una respuesta a estos cambios. En vez de centrarse en la protección de los territorios y población contra agresiones externas de otros Estados, amplió su enfoque a la necesidad de resolver cualquier riesgo o amenaza, directa o indirecta, que puedan impactar la vida de la nación.

El Libro Blanco de 2008 había identificado los efectos multiplicadores de la globalización, que reduce y unifica el panorama estratégico, a la vez que presenta amenazas relacionadas con el poder y los riesgos de fragilidad de los Estados. Actúa tanto como un acelerador así como un amplificador, para bien o para mal.

El Libro Blanco 2016 se pensó con un horizonte de 5 años. La estrategia sería revisada cada cinco. Para el Estado galo las amenazas militares no han desaparecido, el crecimiento de los presupuestos de defensa en muchos países, especialmente en Asia, así lo confirma. Aún más, las operaciones militares que Francia realiza desde algunos años (Afganistán, Costa de Marfil, Libia y Mali) demuestran que la acción militar se mantiene como una parte importante de los esfuerzos de seguridad.

La Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional se fundamenta en:

1. Mantener la independencia y soberanía. La preservación de la soberanía nacional es una responsabilidad básica de las autoridades políticas. Ello fundamenta la misión de las fuerzas armadas y justifica la movilización de otros recursos públicos, cuando sea necesario. Si una Nación deja de proteger su soberanía, pierde el control de su destino, y pone en peligro su proyecto nacional.
2. Asegurar la legitimidad de los actos tanto nacional como internacionalmente. No puede existir una defensa y seguridad efectiva sin el apoyo de la nación que legitima las acciones en este campo y garantiza la resistencia nacional. La defensa y seguridad nacional son una

¹² Tomado de *Global Britain in a competitive world, the integrated review of security, defense, development and international policy*. Traducción libre y resumen del autor.

preocupación de todos los franceses; ellos deben confiar en la acción de las autoridades públicas y estar convencidos de que estas hacen todo para garantizar la independencia de Francia y proteger su población. Bajo la dirección del presidente de la República, todas las autoridades públicas están comprometidas en darle forma e implementar la estrategia de defensa y seguridad nacional, asegurando así que se exprese la voluntad de la Nación

3. Ante la ausencia de una visión compartida y principios comunes, ningún Estado, coalición o institución internacional tiene la capacidad para controlar la evolución global. El mundo es genuinamente multipolar, pero se encuentra mucho más fragmentado. Se necesita conducir un proceso de análisis prospectivo para cada uno de los diferentes riesgos y amenazas que puedan presentarse.
4. Francia se mantiene expuesta a riesgos y amenazas que varían en su naturaleza e intensidad. Son difíciles de cuantificar, mucho más insidiosas y generan un sentimiento de inseguridad; es preciso volver a apreciar las prioridades y, consecuentemente, ajustar las respuestas.

Las prioridades estratégicas

La creciente complejidad de los posibles escenarios exige a una estricta priorización de las opciones estratégicas. ¿Cuáles son las amenazas y riesgos más probables? ¿Qué impacto tendrían en la seguridad? Además, hay que tener en cuenta si estas amenazas y riesgos la enfrentará Francia sola o, en ciertos casos, se podrá contar con aliados y los socios europeos. De acuerdo con esta reflexión, se establecen las siguientes prioridades:

1. Proteger el territorio nacional y a los ciudadanos franceses en el exterior, garantizando la continuidad de las funciones esenciales de la Nación.
2. Garantizar la seguridad de Europa y del espacio del Atlántico del Norte, con sus socios y aliados.
3. Estabilizar el entorno cercano a Europa, con sus socios y aliados.
4. Contribuir a la estabilización del Medio Oriente y el Golfo Pérsico.
5. Contribuir a la paz mundial.

Dentro del primer punto, se considera las siguientes amenazas y riesgos:

1. Agresión de otro Estado contra el territorio nacional francés.
2. Ataques terroristas.
3. Ciberataques.
4. Daños al potencial científico y técnico.
5. Crimen organizado y sus manifestaciones más peligrosas
6. Crisis mayores producto de situaciones de desastres naturales, tecnológicos, sanitarios, industriales o por accidentes.
7. Ataques a ciudadanos franceses en el exterior.

República Federal de Alemania

Luego de amplias consultas con distintos sectores del país, el ministro de defensa alemán presentó el Libro Blanco sobre la Política de Seguridad Alemana y Futuro de las Fuerzas Armadas alemanas, en julio de 2015. Antes, Alemania había publicado diez libros blancos.

El libro plantea el interés de ese Estado por desempeñar un rol activo y sustancial en materias de política de seguridad. Este documento orienta las Directivas de la Política de Seguridad y todos los documentos sobre seguridad y defensa.

La parte dedicada a Política de Seguridad contiene los siguientes capítulos:

- Elementos claves de la Política de Seguridad Alemana.
- El entorno de Seguridad de Alemania.
- Las Prioridades estratégicas alemanas.
- Las Áreas claves de compromiso de la política de seguridad alemana.

La segunda parte, que se refiere a las Fuerzas Armadas, presenta los siguientes capítulos:

- Las fuerzas Armadas del futuro: Misiones y tareas en un ambiente de seguridad cambiante.
- Principios orientadores para las fuerzas Armadas del futuro.
- Orientaciones para las capacidades de las Fuerzas Armadas.
- Trabajando en las Fuerzas Armadas del futuro.
- Conclusiones.

En cuanto a los valores alemanes e intereses de seguridad, el gobierno debe garantizar la libertad y prosperidad de sus ciudadanos, promover la paz y fortalecer el imperio de la ley, bajo los siguientes principios orientadores:

- Los valores constitucionales, en particular la dignidad humana y los derechos básicos.
- La ley europea e internacional, la protección de los derechos humanos universales y el mantenimiento de la paz.

De ahí se desprenden los intereses de seguridad alemanes que son.

- Proteger a su población y mantener la integridad territorial y soberanía.
- Proteger la soberanía, integridad territorial y población de sus aliados.
- Mantener un orden internacional regulado, de acuerdo con las bases del Derecho Internacional.
- Asegurar la prosperidad de sus ciudadanos a través de una fuerte economía, así como un comercio mundial libre y sin obstáculos.
- Promover el uso responsable de los bienes limitados y recursos escasos en todo el mundo.
- Fortalecer la integración europea.
- Consolidar la asociación trasatlántica.

En relación con su entorno de seguridad, lo califica de complejo, volátil, dinámico y cada vez más impredecible, debido a los efectos de la globalización y la presencia de Estados con gobiernos débiles y economías informales, que generan conflictos intraestatales y a crisis regionales e internacionales.

Las amenazas y desafíos a la seguridad alemana son:

- El terrorismo transnacional.
- Los ciberataques.
- Los conflictos interestatales (a raíz de la conducta rusa en Ucrania).
- Los Estados frágiles y gobiernos débiles.
- El armamentismo global y la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Las amenazas a los sistemas de Información y Comunicaciones, líneas de abastecimiento, transporte y rutas comerciales, que ponen en riesgo al abastecimiento seguro de materias primas y energía.
- El cambio climático.
- Las migraciones descontroladas e irregulares.
- Las epidemias y pandemias.

En la segunda parte de este libro, que se refiere al futuro de las Fuerzas Armadas, se determina que estas deben contribuir para lograr el liderazgo en el compromiso de Alemania tanto con la Organización del Atlántico Norte (OTAN), como con la Unión Europea (UE).

Las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas son:

- Defender la integridad territorial, soberanía y población de Alemania.
- Contribuir a la resiliencia del Estado y sociedad contra amenazas externas.
- Apoyar y asegurar la capacidad alemana para tomar acciones en materias de política exterior y de seguridad.
- Contribuir junto a socios y aliados para contrarrestar amenazas a la seguridad a la sociedad abierta y al libre comercio mundial alemán y a sus rutas de abastecimiento.
- Contribuir a la defensa de sus aliados y la protección de sus ciudadanos.
- Promover la seguridad y estabilidad en un marco internacional.
- Fortalecer la integración europea, la asociación trasatlántica y la cooperación multinacional.

De esa misión se desprenden las siguientes tareas:

- Defensa colectiva y nacional bajo el marco de la OTAN y de la UE.
- Manejo de crisis internacionales, incluyendo la contribución activa de militares y civiles.
- Seguridad territorial, manejo de crisis para ciudadanos alemanes en el extranjero y apoyo subsidiario en Alemania.
- Asociaciones y alianzas más allá de la OTAN y UE.
- Asistencia Humanitaria y apoyo en desastres

Además considera:

- La defensa en materias de ciberseguridad de nivel nacional.
- Apoyo, retención y desarrollo de tecnologías nacionales claves, además de promover aproximaciones cooperativas especialmente europea y trasatlántica para I & D.
- Realizar todas las medidas para mantener las operaciones de las Fuerzas Armadas en el país (Soto, 2016).

España

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, 2021 de Seguridad Nacional, establecía que la política de Seguridad Nacional es una política pública, dirigida por el Presidente del Gobierno y responsabilidad de la totalidad del Gobierno, con la participación de todos los niveles de administración y la sociedad en general.

El Consejo de Seguridad Nacional elaboró la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, con la participación de todos los departamentos ministeriales y el Centro Nacional de Inteligencia. También participaron las Comunidades y Ciudades Autónomas. La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 incluye también aportes de expertos en el campo de la seguridad.

El documento se desarrolla en seis capítulos:

Primero: “Seguridad Global y Vectores de Transformación”, analiza el contexto internacional de seguridad.

Segundo: “Una España Segura y Resiliente”, traza un perfil de España y su seguridad.

Tercero: Analiza los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional, cuyas principales características son su interrelación y dinamismo.

Cuarto: “Un Planeamiento Estratégico Integrado”, establece tres objetivos: 1) avanzar en materia de gestión de crisis; 2) favorecer la dimensión de la seguridad de las capacidades tecnológicas y los sectores estratégicos; 3) desarrollar la capacidad preventiva, de detección y respuesta frente a las estrategias híbridas. La Estrategia traza tres ejes: 1) proteger, 2) promover y 3) participar. Sobre estos ejes se estructuran las líneas de acción.

Quinto: Gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, con las siguientes previsiones. 1) Catálogo de los medios disponibles; 2) planes de respuesta para determinados escenarios; 3) Un sistema de alerta temprana y análisis con indicadores que faciliten la toma de decisiones basada en datos objetivos concretos; 4) Integración de la información a través de soluciones tecnológicas; 5) Mejora de las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno para asegurar la eficiencia del Sistema de Seguridad Nacional; y, 6) Integración de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el Sistema de Seguridad Nacional.

6. La defensa en la Posguerra Fría latinoamericana

Antes mismo del término de la Guerra Fría, en Estados Unidos se debatió ampliamente qué hacer con los militares latinoamericanos. Nació el ‘Diálogo Interamericano’, se creó el ‘Fondo Nacional para la Democracia’ y la ‘Comisión Bipartidista Nacional sobre América Central’, en cuyo informe de 1984 se decía: “desviar fondos del desarrollo económico, social, médico y educativo de la región a la represión militar exacerbaría la pobreza y fomentaría la inestabilidad interna en cada uno de los países... La creación de Estados cuartelarios muy probablemente perpetuaría a los ejércitos de la región en el papel de élites políticas permanentes (EIR, 1993, p. 18).

Desde una óptica distinta, el semanario *Executive Intelligence Review*, fundado por Lyndon H. Larouche Jr., denunció un complot oligárquico para aniquilar a las Fuerzas Armadas y a las naciones de Iberoamérica. Según opinión de la revista, el ‘Proyecto Democracia’ consideraba a los militares como una amenaza peor que los comunistas (*Ibid.*, p. 18). El peligro para la aplicación del proyecto de dominación norteamericana en América Latina lo constituían la cruz y la espada sobre el argumento de que la cultura hispana, por definición, es autócrata y dictatorial, debido a la influencia de la Iglesia y de las Fuerzas Armadas, razón por la cual, para conquistar definitivamente a Iberoamérica, era necesario quebrantar a estas dos instituciones que históricamente han conformado la columna vertebral del Estado nacional latinoamericano.

En abril de 1986, el ‘Diálogo Interamericano’ emitió un nuevo informe, en el que recomienda “que se construya una red democrática con poder suficiente para oponerse a los comunistas y a los militares. “Para lograr este último objetivo, declaró que es urgente reducir la participación militar en “asuntos civiles”.

Los siguientes datos están consignados en el libro publicado por EIR:

Informe Especial No. 158, *Democracia en Latinoamérica y el Caribe: La promesa y el reto* de marzo de 1987: “El desarrollo institucional requiere de la diversidad religiosa se debe mantener muy reducida y contenida a la fuerza militar, no obstante, el terrorismo, el narcotráfico y las guerrillas que asuelan a la región (*Ibid.*, p. 20).

A comienzos de 1988 el ‘Diálogo Interamericano’ consignó las conclusiones de un grupo de estudios militares en su informe ‘*The Americas in 1998: A Time for Choices*’. La mayor preocupación expresada allí fue el hecho de que la ciudadanía iberoamericana aún veía a los militares a una luz favorable, y la moral de los efectivos militares seguía alta. Esa combinación significaba –advertía EIR– que aún era posible lo que más temían los banqueros: una alianza nacionalista cívico-militar (*Ibid.*, p. 31).

El Departamento de Estado organizó una red de académicos estadounidenses y latinoamericanos denominada ‘Las relaciones cívico militares y el reto de la democracia

con doble sede: en la American University, de Washington, y PEITHO, sociedad de análisis político de Montevideo, Uruguay... En mayo de 1988, casi cincuenta militares de Iberoamérica (de coroneles para arriba) asistieron al menos a una conferencia sobre relaciones cívico militares (*Ibid.*, p. 25). En 1990, como fruto de esos debates, se publicó: ‘Los militares y la democracia: El futuro de las relaciones cívico militares en América Latina’.

El ‘National Democratic Institute’ (NDI) establecía que “Los obstáculos que se interponen al cambio del papel militar `son antiguos, enormes y muchos` ... La ideología militar conocida en Latinoamérica como doctrina de seguridad nacional, es el centro del problema... cuando no existe enemigo externo, los militares enfocan sus miras a las subversión interna” (*Ibid.*, p. 31).

Luigi Einaudi, encargado de los asuntos latinoamericanos en el Departamento de Estado, afirmaba: “Está claro que es hora que traduzcamos la solidaridad democrática que hemos logrado en el hemisferio en una nueva definición y papel para los militares” (*Ibid.*, p. 37). Y ya en 1993, se planteaba el tema de gran actualidad sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, en el cual sectores antimilitaristas defendían lo mismo que lo hacen hoy, 30 años después.

“... en respuesta a la crisis del narcotráfico, ha surgido nuevamente el espectro de la participación militar activa en la tarea de asegurar el desarrollo y la seguridad nacional, lo que para ellos, al parecer, es un peligro más grave que la toma narcoterrorista del poder... La solución preferible, desde luego, sería tratar el tráfico de estupefacientes como un problema de policía; entrenar una gendarmería especial para controlarlo; y restringir las misiones militares a cuestiones de seguridad externa” (*Ibid.*, pp. 62-63).

Los sectores conservadores, terminada la amenaza de la subversión comunista, recibían de la participación del poder militar como agente de las demandas de las clases medias y bajas en países sobreexplotados por oligarquías pequeñas y retrógradas.

Si de parte de organizaciones de la derecha política se adoptaba este tipo de enfoques y actitudes, no podía esperarse menos de parte de la izquierda subversiva latinoamericana que, de muchas maneras, conforme a sus desgastados dogmas, seguían considerando a las Fuerzas Armadas como la herramienta de las clases capitalistas y oligárquicas para oprimir a las clases sociales subordinadas.

7. La defensa en los Estados latinoamericanos

El fin de la Guerra Fría y la forma como se enfrentaron los conflictos de la Guerra Fría marcaron la reorganización de la Defensa Nacional, con distintos enfoques, en los diversos países de Latinoamérica.

Argentina

En Argentina, con el advenimiento de la democracia, se sancionó la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554, el 23 de abril de 1988. En ella se estipula: “La clara separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior”. Como una secuela directa “de los resultados, consecuencias e impactos de las dictaduras cívico militares, representando la manera como la dinámica política de la sociedad argentina los procesó”(Colegio de Defensa del Uruguay, 2013, p. 33).

Para los argentinos: “El concepto de Seguridad, tiene dos matices claramente diferenciados: Seguridad Exterior y Seguridad Interior, y ambos están claramente relacionados con otros dos conceptos: el de Defensa (ligado a la Seguridad Exterior) y el de Orden Público (ligado a la Seguridad Interior). ‘Seguridad y Defensa’ debe dividirse en “dos locuciones nítidamente diferenciadas: ‘Defensa y Seguridad Exterior’, de un lado, y, de otro, ‘Orden Público y Seguridad Interior’”.

“La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (*Ibid.*, p. 15).

Las responsabilidades de las Fuerzas Armadas fueron normadas en la ley 24.059 que permite su empleo en seguridad interna en tres situaciones distintas y con claras misiones:

Art.27. - En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

Art.28. - Todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.

En el Título VI que trata del empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior:

Art.31. - Sin perjuicio del apoyo establecido en el Art.27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Art.2°.

De ser necesario el empleo de los medios de combate, según el artículo No. 32, el presidente de la nación, previa declaración del Estado de sitio, designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás Fuerzas de Seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando.

Sergio Eissa, en su ensayo: ‘Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico’, considera que: “La política de Defensa es, junto a la política de Derechos Humanos y la Política Exterior hacia la región, uno de los consensos más importantes alcanzados en la esfera política argentina desde el retorno de la democracia, pero ha dejado de ser una prioridad de la sociedad argentina, desde que la cuestión militar fuera resuelta en el año 1990. Dicho de otra manera, la Defensa Nacional en su dimensión estratégica ha sido irrelevante en la agenda pública y gubernamental (Eissa, 2017).

El autor sostiene que la indefinición en materia estratégica de la Defensa es consecuencia de la irrelevancia de la Defensa Nacional en la agenda pública y en la agenda gubernamental y de un clivaje de pensamiento en el que predominan la matriz realista y la dependiente.

Finalmente, concluye que “La política de Defensa sufre el síndrome de abandono en el ámbito académico de la República Argentina. “Las Universidades, salvo contadas excepciones, tienen incorporada en el currículo de Ciencia Política o Relaciones Internacionales, la Defensa Nacional, ya sea como materia, seminario o como contenido” (*Ibid.*, p. 248).

México

En México, las misiones de las Fuerzas Armadas son muy amplias. En el caso de la seguridad interna son responsables de: garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas afectadas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

El Ejecutivo Federal podrá disponer su participación en misiones de promoción de derechos humanos, combatir al narcotráfico, contribuir a combatir a la delincuencia organizada, apoyar a las tareas de seguridad pública, mantener el orden interno, proporcionar seguridad a instalaciones vitales, y proteger al medio ambiente y recursos naturales.

El Planeamiento Militar en materia de Seguridad Nacional comprende una compleja gama multidimensional de nuevos retos y amenazas asimétricas para que el Estado funcione con las debidas garantías de su integridad territorial, independencia, soberanía, Estado de derecho, estabilidad política, social, económica, con miras a preservar la consecución de sus objetivos nacionales.

La Seguridad Nacional tiene dos vertientes:

1. La Defensa Nacional: Conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado para garantizar su integridad, independencia, soberanía, así como, prevenir y eliminar los antagonismos que procedan del ámbito externo;
2. La Seguridad Interior, condición necesaria que proporciona el Estado para salvaguardar sus instituciones, su población, garantizar el desarrollo nacional y mantener el Estado de derecho.

Características:

- Que sean socialmente aceptados;
- Que el concepto sea políticamente correcto;
- Sea culturalmente unificador;
- Deje de asociarse a un propósito represivo;
- Que sea un paraguas en donde se cobijen los intereses nacionales independientemente del régimen en turno; y
- Que permita impulsar una campaña de la cultura de Seguridad Nacional para el personal que tenga participación directa o indirecta en la formulación del modelo y en la ejecución de tareas en esta área.

Respecto a la Planeación de Defensa Nacional, se considera a la guerra como el antagonismo tradicional, sin descartar el hecho de que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y debido a su peculiar ubicación geográfica, México no enfrenta amenazas militares externas. Aunque el antagonismo tradicional de la guerra, como se ha señalado, es remota, en las Fuerzas Armadas no se descarta y se elaboran las hipótesis de guerra y los planes militares que permitan su atención.

En cuanto a la segunda gran vertiente de la Seguridad Nacional en el Estado Mexicano, es decir, la Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas valoran los problemas públicos identificados en la tercera etapa de la Planeación Nacional Democrática, donde se formula la hipótesis de conflicto que permita atender cada problema, así como el desarrollo de los planes militares correspondientes (Tress *et al.*, 2019).

Bolivia

En Bolivia se diferencia también la seguridad interna de la defensa. En el primer caso, se trata de la conservación del orden público, que se encuentra a cargo de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Procuraduría General del Estado y la Policía; mientras que en el ámbito externo, las Fuerzas Armadas tienen la misión de defender y conservar la

independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país. El Presidente de la República y Capitán General de las fuerzas Armadas “dispondrá el empleo de las Fuerzas Militares para en lo interno mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultares insuficientes” (Colegio de Defensa del Uruguay, 2013, p. 65).

Chile

En el Estado chileno se define la seguridad nacional como: “una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria. Mientras que, la defensa nacional es: “el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores. La defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral ya que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros” (*Ibid.*, p. 134 y ss.).

En el Libro Blanco de la Defensa Nacional se pone énfasis en señalar “funciones bien diferenciadas y específicas, las que el Estado emplea combinadamente con otras funciones estatales complementarias en este propósito. En efecto, la función de defensa se combina, primordialmente, con la función diplomática para lograr seguridad exterior; la función de orden público se ejecuta en conjunto con la de administración de justicia para los fines de la seguridad interna, así como la seguridad ante catástrofes se consigue por las funciones protección civil y protección ambiental”.

“En su propósito de dar seguridad externa al país, la política de defensa se complementa con la política exterior. Del mismo modo, en materia de seguridad interna, contribuye a la política de orden público y seguridad interior, en virtud de ciertos Estados de excepción constitucional. Finalmente, en materia de seguridad ante catástrofes, la política de defensa apoya las políticas específicas en que esta se plasma”.

Desde un punto de vista más específico, la defensa puede ser analizada desde varias perspectivas: como función, como organización, como conjunto normativo o como desafío económico. Como función se refiere al conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar un determinado bien; explica el “quehacer” de la defensa. Como organización se refiere a la estructura de medios materiales y humanos que materializan la defensa; explica el “cómo” se conforma el sistema de defensa. En cuanto conjunto normativo, se refiere a las políticas, leyes, planes y reglamentos que apuntan a hacer coherente y

armónico el accionar de la defensa; explica “la manera” en que se materializa la defensa. Finalmente, como desafío económico, intenta resolver la relación entre necesidades múltiples y recursos escasos; explica el “cuánto” invertir.

La Defensa Nacional persigue alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales libre de interferencias exteriores. Siendo una e integral, y estando dirigida, coordinada y armonizada por el Estado, no puede sino abarcar simultáneamente todas las anteriores perspectivas de análisis.

En lo que respecta a la relación de la defensa con la seguridad, se trata de conceptos distintos: el primero es propio del nivel político-estratégico y el segundo, lo es del político. Sin embargo, defensa y seguridad están íntimamente relacionadas, puesto que entre ambas existe una razón de causa a efecto. La defensa es una de las principales causas de la seguridad, si bien no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, ya que esta requiere también del Desarrollo Nacional. En tanto la defensa se orienta principalmente a neutralizar riesgos y amenazas externas contra nuestro interés nacional, el Desarrollo Nacional aporta los componentes de estabilidad y orden interno necesarios para la seguridad, además de los recursos económicos.

En síntesis, si se analiza la totalidad de los riesgos, peligros y amenazas que pueden afectar a un país es posible considerar que se relacionan directamente con la defensa aquellos que, por su gravedad y trascendencia, atentan en forma directa contra la supervivencia del Estado, su identidad o el proyecto nacional. En cambio, los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico u otros que afecten al orden interior constituyen materia de Seguridad Interior y son objeto de preocupación y responsabilidad, desde la perspectiva del desarrollo institucional, del Campo de Acción Interno.

Por otro lado, la defensa no es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas, ni siquiera de los Campos de Acción de la Defensa y Diplomático combinados, sino que es una responsabilidad de toda la ciudadanía. Para que sea eficaz, además de la función central que cumplen las FF. AA., necesita de la activa participación de todos los Campos de Acción del Estado. Sin ellos, la defensa estaría trunca y limitada, particularmente en situaciones de crisis o guerra.

En cuanto a las misiones de las Fuerzas Armadas, estas se encuentran clasificadas en cinco áreas de misión, cada una de las cuales incorpora varias subáreas de misión:

- Área 1. Defensa: Alistamiento, Alarma Estratégica, Análisis de la Situación Integrada, Protección, Acción Militar, Movilidad Estratégica.
- Área 2. Cooperación internacional: Operaciones de Cooperación Internacional, Asistencia Internacional con ayuda humanitaria y mitigación de catástrofes, Representación del Estado, Cumplimiento de Acuerdos Internacionales, Medidas de Fomento de la Confianza y la seguridad (MFCS) y Ejercicios Combinados
- Área No. 3. Emergencia Nacional y protección civil: Apoyo a la prevención de emergencias o Catástrofes, Apoyo a la respuesta ante emergencias y catástrofes, Apoyo a la recuperación posterior a las emergencias y catástrofes

- Área No.4. Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado: Contribución a la Soberanía Territorial, Apoyo a la Comunidad, Apoyo a la Investigación Científica Nacional, Investigación y Desarrollo Tecnológico Militar, Fabricación, Mantenimiento y Control de Calidad de Material y Equipos, Resguardo del Medio Ambiente, Traslado de autoridades y Elaboración de cartografía y productos asociados.
- Área No. 5. Seguridad e intereses territoriales: Orden Público en Estados de Excepción Constitucionales, Control del Espacio Marítimo, Control Aeroespacial, Operaciones y Presencia Antártica, Búsqueda y Salvamento.

Cabe destacar, que las subáreas de misión no han sido definidas aún por el Ministerio de Defensa, ni incluidos en las directrices políticas de 2017 (Marowski, 2018).

En la Política de Defensa Nacional de Chile 2020, se define a la seguridad nacional como: “Una condición alcanzable que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas. Desde la perspectiva de la función pública su responsabilidad reside en el Jefe de Estado, y comprende tanto ámbitos de seguridad externa como de seguridad interna, cuyos límites contemporáneos resultan cada vez más difusos (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Colombia

El gobierno expidió la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad en la que responsabiliza al Ministerio de Defensa Nacional del diseño de “un conjunto de estrategias que apuntan a un balance entre seguridad interna y disuasión externa, que permita no sólo hacer sostenible el esfuerzo de la última década, sino blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen transnacional. Esto incluye el planteamiento de una estructura de fuerza polivalente e interoperable”.

El caso de Colombia es diferente, tanto por la situación de guerra interna que soporta por más de cincuenta años, como porque en su estructura, las Fuerzas Armadas se encuentran conformadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. “La seguridad del Estado, aval de la libre determinación y la libertad de acción, se concibe como una situación protegida que preserva el normal desarrollo de la actividad económica y social dentro de un marco jurídico garante de la integridad territorial, la independencia y la soberanía. Se fundamenta en la actitud positiva de sus nacionales y de las instituciones que, bajo la dirección del gobierno nacional, preparan la defensa nacional, como parte del patrimonio nacional”.

En resumen, la Seguridad es: “Un Estado permanente de responsabilidad institucional, donde se mantienen protegidos los intereses nacionales, de interferencias y perturbaciones substanciales, ante cualquier tipo de agresión interna o externa”; mientras que, la defensa nacional es: “El conjunto de medidas que un gobierno adopta permanentemente, frente a las amenazas que atentan contra los intereses nacionales, para mantener la integridad del patrimonio espiritual y material del Estado” (Colegio de Defensa del Uruguay, 2013, p. 175 yss.).

El gobierno expidió una Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018, orientada a contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública para la terminación del conflicto, la construcción y el mantenimiento de la paz. Según el ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, esta política se pone en vigencia para enfrentar el posconflicto que “requerirá de la puesta en marcha de acciones que permitan contar con unas Fuerzas Militares y una Policía Nacional motivadas, modernas, mucho más fuertes, eficientes y con un gasto rebalanceado”.

Las FF. AA. deberán estar cada vez más poderosas, más entrenadas y más conocedoras de las amenazas que vendrán después de los acuerdos. Las Fuerzas, especialmente la Policía Nacional, deben garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana, fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía”.

La política reconoce que, en razón de la inestabilidad internacional existe un fenómeno creciente de tensiones al interior de los Estados, generadas por un amplio espectro de causas sociales, políticas, económicas, ambientales o culturales que tienden a escalar y exacerbar diversos tipos de conflictos con la capacidad de generar efectos globales o regionales perjudiciales. Por ello, el sector planteará este debate que gira en torno a la utilización de las Fuerzas Militares en operaciones de seguridad interna, así como del desarrollo de herramientas internacionales y marcos jurídicos para tal fin.

Los retos reconocidos para la seguridad y convivencia fueron:

- Promover una cultura ciudadana y cívica.
- Prevenir la aparición de nuevos actores criminales o su reincidencia.
- Fortalecer el Estado de Derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia.
- Mejorar la coordinación y trabajo interinstitucional en la Policía y la Fiscalía General.
- Promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales.
- Desarticular los mercados de las economías ilegales sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan las estructuras criminales.
- Robustecer las acciones de prevención (Participación comunitaria), comunicación vinculante y protección (Infancia, adolescencia y medioambiente).
- Combatir el crimen y la delincuencia a través de la focalización de las acciones y el fortalecimiento del personal, las capacidades operativas, la inteligencia, la investigación criminal y el uso de la tecnología.

La lucha contra el Crimen Organizado ocupa un lugar prioritario en la agenda sectorial ya que en ella confluyen un amplio espectro de amenazas como los Grupos Armados al Margen de la Ley y las estructuras del crimen organizado, que dan cuerpo a un amplio espectro de delitos como el narcotráfico, el terrorismo, la explotación ilícita de recursos naturales, la minería criminal y el contrabando.

En el caso de las Fuerzas Armadas, la protección de la soberanía y la integridad territorial nacional frente a cualquier tipo de agresión es un componente fundamental de su

misión constitucional, de modo de “... mantener una capacidad disuasiva creíble, dentro de una postura estratégica defensiva”. La existencia de zonas marítimas sin definir, así como de fronteras terrestres y marítimas vulnerables a acciones hostiles o actores y fenómenos transnacionales que pueden llegar a crear escenarios conflictivos, hacen que la construcción y el mantenimiento de unas capacidades disuasivas creíbles sea prioridad dentro de la agenda de defensa del país.

Los Objetivos Estratégicos 2015-2018, fueron:

- Contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz.
- Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.
- Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al Sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo.
- Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública.
- Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.
- Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa, así como mejorar la educación, bienestar, moral y la seguridad jurídica así como la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública.
- Fortalecer la proyección internacional del Sector como partícipe de la Política Exterior establecida por el Gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos.
- Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.
- Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del Sector Defensa.

Perú

La Constitución Política del Perú, promulgada en 1993, en el capítulo XII —De la Seguridad y De la Defensa Nacional— artículo 163, consigna: “El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en el ámbito interno y externo. Toda persona natural o jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional de conformidad con la ley”.

En el ámbito interno la seguridad es “la situación en la que el Estado mediante acciones de Defensa Nacional interna garantiza al Estado mismo y a la colectividad nacional la protección contra las amenazas y conflictos que puedan surgir dentro del territorio con o sin apoyo exterior y que pongan en riesgo su supervivencia, autonomía, integridad y el logro del bienestar”.

En cuanto a la seguridad externa es “la situación en la que el Estado, mediante acciones de Defensa Nacional externa, garantiza la existencia, presencia y vigencia del Estado mismo, su independencia, soberanía, e integridad territorial y de su patrimonio, y protege a la colectividad nacional de las amenazas, riesgos y otros desafíos o presiones provenientes del exterior” (*Ibid.*, p. 360).

Uruguay

La ley uruguaya no hace referencia al término seguridad. La Ley Marco de Defensa Nacional (Ley N° 18.650), señala: Artículo 1. “La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”. Artículo 2. “La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad”. La Ley considera que la defensa tiene un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial, por lo que no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas (*Ibid.*, p. 393 y ss.).

Venezuela

En Venezuela, las disposiciones sobre esta materia tienen rango constitucional. Seguridad es “... la condición, Estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad”, (Art. 2) “La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de este, y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional” (Art. 322).

La concepción tradicional de la Defensa de la Nación establece que la misma se configura por un conjunto de acciones y previsiones que adopta un gobierno permanentemente, para salvaguardar la integridad de la República y las vidas y bienes de la colectividad. Considerada desde este punto de vista, la Defensa de la Nación tiene como propósito preservar la continuidad de la vida social, y protegerla ante los diversos peligros y amenazas que puedan afectarla, independientemente de las características de estos eventos adversos. En consecuencia, está orientada a generar los máximos niveles posibles de seguridad societal.

La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y

soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional (Art. 328).

El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación (Art. 329).

La defensa integral: Conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualquiera sea su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación (Art. 3).

Brasil

El Libro Blanco de la Defensa de Brasil, expedido el año 2012, parte de considerar que es una de las atribuciones del Estado “proveer la seguridad y la defensa necesarias para que la sociedad pueda alcanzar sus objetivos. Le corresponde al Estado propiciar y garantizar condiciones para que se considere que el País no corre riesgos de agresiones externas, ni tampoco está expuesto a presiones políticas o imposiciones económicas insostenibles, y que sea capaz de, libremente, dedicarse a su propio desarrollo y al progreso” (Libro Blanco, 2012, p. 27).

La Defensa Nacional, caracterizada en la Política Nacional de Defensa como “el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”, tiene como objetivos:

1. Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial.
2. Defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior.
3. Contribuir para la preservación de la cohesión y la unidad nacionales.
4. Contribuir con la estabilidad regional.
5. Contribuir con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.
6. Intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisivos internacionales.
7. Mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas, adiestradas y balanceadas, con creciente profesionalización, que operen de manera conjunta y adecuadamente desplegadas en el territorio nacional.
8. Concienciar a la sociedad brasileña sobre la importancia de los temas de defensa del País.
9. Desarrollar la Base Industrial de Defensa, orientada hacia la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables.

10. Estructurar las Fuerzas Armadas con relación a capacidades, dotándolas de personal y materiales compatibles con las planificaciones estratégicas y operativas.
11. Desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional (*Ibid.*, p. 29).

Una estructura de defensa adecuada garantiza una mayor estabilidad para el país y, por lo tanto, un ambiente propicio para que el Estado brasileño alcance los objetivos nacionales presentados en el artículo 3.º de la Constitución Nacional: construir una sociedad libre, justa y solidaria; garantizar el desarrollo nacional; erradicar la pobreza y la marginalización y reducir las desigualdades sociales y regionales; y promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación.

Para la consecución de los objetivos estratégicos de defensa, el Estado brasileño definió, en una perspectiva a largo plazo, las metas constantes del Plan Brasil 20229, elaborado por la Secretaría de Asuntos Estratégicos:

Meta 1: Aumentar la capacidad de dirección y de actuación conjunta de las Fuerzas Armadas, con un agregado del 20% a sus efectivos y el establecimiento progresivo de un presupuesto de defensa que permita equipar y mantener fuerzas aptas para el cumplimiento pleno de sus atribuciones constitucionales.

Meta 2: Vigilar y proteger la totalidad del espacio aéreo brasileño con medios del poder aeroespacial compatibles con las necesidades de la Defensa Nacional.

Meta 3: Participar en operaciones de paz y acciones humanitarias de interés del País, en el cumplimiento de mandato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con amplitud compatible con la estatura geopolítica del País.

Meta 4: Aumentar el poder naval brasileño para cumplir en su plenitud las tareas de controlar áreas marítimas, negar el uso del mar y proyectar poder sobre tierra.

Meta 5: Vigilar y proteger el territorio brasileño, articulando adecuadamente la Fuerza Terrestre, con especial énfasis en Amazonia y en el Centro-Oeste del País.

Meta 6: Capacitar los cuadros del Sistema de Defensa Nacional y dotarlo de autonomía tecnológica (*Ibid.*, p. 28).

La Política Nacional de Defensa (PND) y la Estrategia Nacional de Defensa (END) constituyen marcos legales que orientan la organización y modernización del instrumento militar brasileño, así como su preparación y utilización, de acuerdo con la estatura política y estratégica de Brasil. Esos documentos definen la postura estratégica disuasiva adoptada por el país, que prima por una política activa de diplomacia dirigida hacia la paz y el desarrollo, al mantenimiento de la relación de amistad y cooperación con los países vecinos y la comunidad internacional, basada en la confianza y el respeto mutuo. De acuerdo con las directrices legales, las Fuerzas Armadas brasileñas se estructuran en torno a capacidades y no en función de enemigos.

Con respecto al escenario internacional, la vertiente preventiva de la Defensa Nacional reside en la valorización de la acción diplomática como instrumento primero

de solución de conflictos y en una postura estratégica basada en la existencia de una reconocida capacidad militar, apta para generar un efecto disuasivo. Para ampliar la proyección del país en el contexto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y la cooperación entre los pueblos, Brasil promueve acciones que se destinan a:

- Intensificar su participación en acciones humanitarias y en misiones de paz bajo la égida de organismos multilaterales.
- Disponer de capacidad de proyección de poder, buscando la participación eventual en otras operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.
- Intensificar el intercambio con las Fuerzas Armadas de otras naciones, particularmente con las de Sudamérica y de la costa occidental de África y reforzar vínculos con otros países que interactúan en foros de concertación como IBAS y BRICS, además de las alianzas tradicionales.

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas y basadas en jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y se destinan a defender la patria, garantizar los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, garantizar la ley y el orden, con el objetivo de preservar el ejercicio de la soberanía del Estado y la indisolubilidad de la unidad federativa. Cabe resaltar que la obediencia de las Fuerzas Armadas al poder político constitucional es un presupuesto del régimen republicano y garantía de integridad de la Nación, que está bajo la autoridad del Presidente de la República por medio del Ministerio de Defensa. Además de estas misiones, subsidiariamente las Fuerzas cooperan con el desarrollo nacional y la defensa civil.

Asimismo, les corresponde a las Fuerzas Armadas, preservadas las competencias exclusivas de las policías judiciales, actuar contra delitos en la frontera terrestre, el espacio aéreo, el mar y las aguas internas, y en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo, acorde a atribuciones específicas de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea.

En caso de ocurrir una agresión contra el País, el Estado utilizará todo el poder nacional, con énfasis en la expresión militar, ejerciendo el derecho de legítima defensa, previsto en la Carta de la ONU. La expresión militar del País se fundamenta en la capacidad de las Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales que se pueden poner en acción. Este último refleja, además de recursos materiales, la aptitud de Brasil en aumentar rápidamente los medios humanos, recurriendo a la fuerza de reserva del servicio militar. El Ministerio de Defensa administra el esfuerzo integrado de la Defensa Nacional (*Ibid.*, pp. 55-56).

8. Nuevos enfoques

La política como ciencia y como ejercicio del poder ha sido profundamente interpe-
lada por los cambios dramáticos del nuevo siglo: la revolución de las tecnologías,
la organización de la sociedad en redes, el debilitamiento del Estado en su visión
tradicional, la permeabilidad de las fronteras y la inestabilidad del sistema geopolítico
global, para citar solamente algunos elementos importantes, que exigen nuevas reflex-
iones y vuelven perentorias orientaciones actualizadas para los organismos de planifi-
cación de la seguridad y defensa. Como se ha podido observar de los análisis anteriores,
en la actualidad se reconoce que cada vez son menores las hipótesis de guerra entre los
Estados y son mayores las amenazas provenientes de actores no estatales como el cri-
men organizado, que actúa con enorme flexibilidad y mantiene la iniciativa frente a los
organismos de seguridad que, generalmente, van un paso atrás de acontecimientos que
afectan gravemente a las sociedades.

En la planificación de la seguridad, en el período de la Guerra Fría, el Estado consti-
tuía el objeto referente, sobre la base de que en él se encontraban comprendidos: la po-
blación, el territorio, la soberanía y el sistema político, que debían ser protegidos de los
ataques de la subversión comunista. Sin embargo, hubo enfoques diferentes en América
Latina. Ya se estudió los casos de Perú, Venezuela, Ecuador y Panamá. En otros países,
sin embargo, hubo gobiernos que confundieron la seguridad, adjetivada entonces como
nacional, con la defensa de intereses, ideologías y sistemas políticos extremistas, cerran-
do el paso a reformas indispensables en beneficio de sectores excluidos y explotados de
la población. La confrontación derivó así en una guerra sin cuartel entre los dos bandos,
con una población amedrentada en medio de la conflagración.

Con las terribles experiencias de la guerra antisubversiva y sus consecuencias sobre
la población civil, se optó por ubicar al ser humano, las comunidades y el ambiente
natural, como los referentes de la seguridad. En este espíritu, el Instituto Nacional de
Defensa (INADE) de Ecuador, definió en 2013 a la Seguridad como “...un término poli-
sémico, multidimensional, multinivel y relativo”. Polisémico porque tiene varias acep-
ciones que impiden una definición única; multidimensional, pues puede aplicarse a varios
ámbitos sean estos políticos, jurídicos, sociales, económicos, ambientales y/o huma-
nos; multinivel pues corresponde al individuo, a las colectividades, a los Estados y/o al
sistema internacional; y, relativo pues se aplica en el tiempo y espacio que son variables.

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, “La seguridad es una necesidad, una
aspiración y un derecho inalienable del ser humano, abarca una noción de garantía,
protección o tranquilidad frente a obstáculos y amenazas, acciones contra las personas,
las instituciones y los bienes esenciales de una sociedad. Es un elemento indispensable
para alcanzar el bien común” (Escuela Superior de Guerra, 2010, p. 58).

No se puede considerar a la seguridad como una percepción de ausencia de amenazas que afecten a la paz, tranquilidad y bienestar de la población. Esa sería una situación utópica, porque en la realidad no ha existido ni puede existir una comunidad social o política libre de amenazas y riesgos de distinta naturaleza y peligrosidad. Entonces, la sensación de seguridad deviene, en la realidad, de conocer que se cuenta con los medios necesarios para enfrentar cualquiera de las adversidades que pueden afectar a la población, referente fundamental de la seguridad. Esos medios, en capacidad de reaccionar frente a amenazas y riesgos, constituyen el sistema de defensa nacional de un país que cuenta con valores, principios, normas, estructuras, planes, previsiones y recursos de toda índole para proteger a la comunidad, contenidos en políticas públicas responsabilidad del Estado en todos los niveles de gobierno y funciones, con participación directa de la comunidad.

El Estado es el organismo responsable de brindar seguridad a través del bien público defensa a toda a la población que vive en su territorio y a los connacionales en el exterior. Para este fin, existe. Como se estudió en capítulo anterior, para Locke el Estado permite la paz y el equilibrio mientras que los hombres espontáneamente observen la razón o ley natural y el gobierno sólo puede surgir del consentimiento de las personas a él sujetas; mientras que, por su parte, Hobbes califica el Estado de naturaleza como una situación e guerra de todos contra todos, alimentado indefinidamente por las pasiones del ser humano. El Estado al desarmar a la población asume el deber de proteger a todos monopolizando la capacidad de uso de la violencia. De alguna forma Max Weber, parecería alinearse con la segunda opción cuando señala que toda comunidad humana requiere del monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de su territorio. De hecho, para este autor, el Estado existe donde una sola autoridad puede autorizar legítimamente la violencia.

El Estado cuenta como instrumento para la protección de sus intereses vitales, la conquista y mantenimiento de sus objetivos como instrumento al poder nacional en todas sus expresiones: política, geopolítica, económica, psicosocial, tecnológica y militar. La Estrategia Nacional de Seguridad explicita cómo el gobierno va a preservar los intereses vitales de su pueblo frente a toda forma de amenazas y riesgos. De allí se derivan los Planes de seguridad integral.

Para alcanzar los objetivos de seguridad, los gobiernos publican su ‘Política de Defensa Nacional’ en la que se establece la participación del poder nacional, en todas sus expresiones, para enfrentar las amenazas y riesgos protegiendo a la población, el territorio, la democracia y la soberanía de amenazas actuales o potenciales.

En cuanto a las amenazas, en los contextos tradicionales de seguridad, estas se dividían en externas e internas. Para enfrentarlas se desarrollaban planes de defensa frente a posibles conflictos con otros Estados; mientras que, frente a amenazas internas, se disponía de planes de defensa interna. Para riesgos naturales o antrópicos operaba el sistema de defensa civil con el apoyo de fuerzas armadas y policiales.

En cuanto al orden público, lo usual era que, en las fases de normalidad y menor intensidad de los conflictos, la Policía Nacional, la Función Judicial y los sistemas de rehabilitación sean los responsables de todo el espectro de las competencias. Si se producían situaciones de grave alteración del orden público, previa la declaración del ‘Estado de Excepción’, las Fuerzas Armadas apoyaban a la Policía Nacional con operaciones auxiliares de protección de áreas de alto interés estratégico. Si en el marco del conflicto interno, hubiese presencia de fuerzas armadas (como fue el caso de las FARC en Colombia o Sendero Luminoso en Perú), la defensa correspondía a las Fuerzas Armadas con el apoyo de la Policía Nacional.

Como se ha analizado con anterioridad, el nuevo siglo llegó con amenazas y riesgos de distinta naturaleza y en muchos casos de mayor letalidad. Esto obligó a que Estados de distintas capacidades estratégicas deban redefinir sus estrategias de seguridad. Las listas de las amenazas definidas por las grandes potencias occidentales han sido ya descritas. Lo mismo se ha observado en el caso de los países latinoamericanos. Sin embargo, en esta parte del mundo, el debate ha llevado a visiones diferentes que se pueden calificar en: 1) Restringida, 2) Amplia, y 3) Intermedia.

Visión restringida

Las ideas centrales de este enfoque podrían resumirse del siguiente modo:

Presenta una división drástica de los conceptos de seguridad y defensa, desde la distinción de ámbito interno y ámbito externo del Estado. La fuerza, en el primer caso, es ordenadora y protectora, en el segundo es letal; en el primero, el Estado debe garantizar la vida hasta del más peligroso delincuente; en el segundo cualquier combatiente del otro lado de la frontera puede ser muerto en combate sin que esto constituya un crimen.

En el primer caso, el Estado garantiza la seguridad de los ciudadanos y mantiene el orden legal, además de defender el orden jurídico y social de eventuales amenazas. La naturaleza del empleo interno de la fuerza es protectora del ciudadano y conservadora del orden. Promueve la ‘seguridad pública’, ‘seguridad interna’ y ‘seguridad ciudadana’. Su responsabilidad está a cargo de los ministerios de interior, de justicia y, similares. En el segundo, el monopolio del empleo de la fuerza se destina externamente a disuadir, anular o eliminar las potenciales fuentes de hostilidad para promover la paz. Su responsabilidad corresponde a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Internacionales.

En cuanto a las regulaciones constitucionales y legales cada una de estas dos formas de empleo del uso legítimo de la fuerza debe contar con una doctrina general y de empleo particular, así como una preparación y armamento también específico. La dualidad de la naturaleza de la fuerza requiere burocracias funcionales también permanentes y particulares, con educación, formación y capacitación profesional, estatuto y preparación propias para cumplir cabalmente con el papel constitucionalmente dispuesto y cumplir eficientemente las misiones atribuidas. En caso de que una fuese insuficiente, el gobierno debe dotarle de las capacidades pero no sustituir una de ellas por otra lo cual puede resultar en pérdida de la función específica perpetuando las deficiencias del aparato institucional que está siendo substituido

Raúl Benítez Manaut (2021, p. 47) argumenta al respecto: en México y América Central, se ha modificado la doctrina militar e impidiendo la consolidación, modernización y profesionalización de una relación democrática entre civiles y militares. Las fuerzas armadas han sido empleadas para un nuevo rol fundamental, provocando una regresión doctrinaria o ‘desprofesionalización’. Los gobiernos se han visto en la necesidad de declarar la guerra al crimen organizado y políticas de mano dura, al margen del ordenamiento constitucional y con efectos graves en los derechos humanos. La preocupación de las organizaciones no gubernamentales es que militares en servicio activo o pasivo han sido colocados con responsabilidades de seguridad pública y justicia, se han incrementado los presupuestos militares y la cooperación internacional, como en el caso de la Iniciativa Mérida y la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI), orientada al fortalecimiento de las fuerzas armadas, inteligencia y profesionalización judicial, para enfrentar al crimen organizado y las maras, pone en riesgo la calidad de la democracia, produce un cambio en la doctrina militar que vuelve a centrarse en la seguridad interna, se produce la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas, se otorga fuerza política a las élites castrenses y se incrementan problemas de derechos humanos.

“Para la “salud”, en el sentido democrático del término, de las relaciones civiles-militares y para que no sucumban o sólo queden como un papel escrito sin valor político, las doctrinas de seguridad y defensa que se abrieron paso en los años noventa deben volver a revitalizarse, pues es necesario recuperar el impulso en favor de relaciones equilibradas entre las élites civiles-políticas y las castrenses. La conducción de las élites democráticas y el control civil de los militares y policías son elementos básicos para no regresar a esquemas de “autonomía” como los vividos durante la guerra fría” (*Ibid.*).

En concepto de John Griffiths Spielman (2021), existen fenómenos que pueden afectar a la consecución de los objetivos nacionales. Unos de naturaleza militar que impactarán al ámbito de la seguridad en lo general y en lo particular al de la defensa nacional. Otros, de naturaleza no militar, afectarán al desarrollo y bienestar general e individual. Las de carácter militar se pueden expresar como conflictos armados entre dos Estados. La función político-estratégica y estratégica-militar, es la defensa nacional y se encarga de enfrentar las amenazas de naturaleza militar, a la vez que participar en operaciones de paz, estabilidad y paz internacionales.

Considera que el Estado debe servir al bien común entendido como la protección de la vida, la libertad, el bienestar material y espiritual que permita el pleno desarrollo humano; que la soberanía reside en el pueblo, el cual debe ser el referente de la seguridad del Estado.

La seguridad posee de acuerdo con este enfoque diversas dimensiones:

Internacional cuando el ámbito de análisis considere los diversos fenómenos y actores internacionales.

Estatal, con sus dimensiones de seguridad exterior relacionada directamente con la función defensa nacional a través de la participación activa de las Fuerzas Armadas y la seguridad pública relacionada con todos los fenómenos referidos al orden público y la estabilidad interna.

Para establecer con claridad el campo de responsabilidad de la defensa, se debe diferenciar: a) Riesgos militares, b) Riesgos estructurales y c) Eventos catastróficos.

a) Riesgos militares

La función defensa nacional, entendida como la función propia del empleo de las fuerzas armadas posee dos dimensiones:

- La defensa de la soberanía e integridad territorial de un Estado-nación.
- El logro de condiciones de paz y estabilidad internacional a través de la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz.

“En otras palabras, la defensa nacional existe para contribuir a la paz y estabilidad necesaria para que el Estado-nación brinde a sus ciudadanos el bien defensa en lo particular y el bien seguridad en lo general.

b) Riesgos estructurales

Son los que afectan directamente el desarrollo nacional y el de la persona humana.

Para enfrentarlos, el Estado dispone de su diplomacia, su capacidad económica, jurídica, militar y policial, ministerios, gobierno interior etc. A esto se suma la capacidad de coordinar a otros actores relevantes como organizaciones internacionales, transnacionales y organismos no gubernamentales, conforme a sus intereses nacionales (*Ibid.*).

Francisco J. Verdes- Montenegro (2019) defiende la visión restringida, desde un enfoque del militarismo como una anormalidad política. Se refiere a la opinión de Dieter Senghaas quien consideraba el militarismo como el predominio de lo militar sobre lo político, con la consecuencia de la pérdida de la primacía política y dirección política respecto de los asuntos militares y en la penetración de los imperativos militares en la sociedad civil.

Sobre el mismo tema, acude a la opinión de Vicenç Fisas, para definir al militarismo como la tendencia de los aparatos militares, en su más amplio sentido a asumir el control en vida y en el comportamiento de los ciudadanos, incluida la difusión de los “valores militares” para llegar a dominar la cultura, la educación, los medios de comunicación, la religión, la política y la economía, con el apoyo de instituciones especialmente civiles. Según el autor, el militarismo es dinámico y comprende la progresiva expansión de la esfera militar sobre la civil.

Respalda sus criterios en la conocida teoría de la ‘securitización’, de la Escuela de Copenhague, como posición intermedia entre mantener la aproximación restrictiva de la seguridad, propia de la Guerra Fría, y la de su ampliación. En este enfoque, que ya fue

analizado en capítulos anteriores, se privilegia la aproximación discursiva de la seguridad, con una lógica intersubjetiva.

La teoría de la securitización proporciona elementos tanto teórico-analíticos como conceptuales, para comprender y sistematizar las realidades militarizadas, a la vez que aceptan la institucionalización de lo excepcional, porque la securitización puede ser ad-hoc o institucionalizada y, conducir a que la respuesta y el sentido de urgencia afecten el ámbito institucional.

También el autor señala la diferencia entre militar y militarismo a los que califica, siguiendo el pensamiento de Fidel Gómez, como dos conceptos antitéticos. El ejercicio de la milicia como el desempeño de la carrera o el servicio de las armas, de acuerdo con la legalidad vigente, y el militarismo como un peculiar modo de pensar que propugna una fuerte preponderancia de los asuntos militares en la política de una nación.

En ese sentido, “la militarización se entendería como un tipo de securitización que se lleva a cabo por medio de un proceso intersubjetivo que institucionaliza el predominio de lo militar sobre lo político, con una serie de efectos excepcionales”. El militarismo, en cambio, sería la ideología que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad. En tal virtud, no se debe desde enfoques esencialistas asociar militar a militarismo. Ningún militar tiene per se una conducta mejor o peor que un civil, y pueden existir civiles (políticos, empresarios y sociedad civil) con discursos y prácticas más militaristas que algunos militares.

Adicionalmente, plantea que, bajo la influencia de Estados Unidos, el problema de las drogas y del crimen organizado no ha sido la única cuestión que se ha securitizado-militarizado en la región. La respuesta a los desastres naturales también colocan a las Fuerzas Armadas como los principales protagonistas.

Según Verdez-Montenegro, en la actualidad se ha retrocedido en la supremacía del poder civil respecto del militar, se está produciendo una remilitarización que significa un retroceso en este sentido. El recurrir a las Fuerzas Armadas para labores de orden interno, frente a la delincuencia urbana y el tráfico de drogas con una política de ‘mano dura’, se concita el apoyo de la población al margen de lo que pueda significar para la democracia.

Finalmente, se cuestiona: ¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? ¿Para qué sirven si en muchos casos ya no hay hipótesis de conflicto con los países limítrofes? ¿Son las Fuerzas Armadas el mejor instrumento para responder a las amenazas y riesgos que tienen las sociedades latinoamericanas? Considera que corresponde a los políticos y a la ciudadanía en general plantear las respuestas. Y asegura que, desde los procesos de democratización iniciados a finales de los años ochenta, nuevamente se presenta la crisis de misión de las fuerzas Armadas y deja trancos los procesos de las relaciones cívico-militares.

En la perspectiva de John Rawls, la fuerza armada tiene en el Estado liberal democrático una única función, que no es hacer valer la ley ni el orden dentro de su sociedad, pues para ello están otros organismos del Estado “no hay necesidad de fuerzas armadas y la cuestión del derecho del gobierno a estar militarmente preparado no se plantea y,

si se planteara, sería rechazada. Un ejército no puede actuar contra su propio pueblo. Los principios de justicia doméstica permiten que una fuerza policial conserve el orden interno y que un sistema judicial mantenga el Estado de derecho. Aunque reconoce la necesidad de un ejército “para hacer frente a Estados criminales”.

Si la misión contrasubversiva y antiterrorista parece netamente militar y dotada de la legitimidad de la guerra defensiva, esto es una apariencia falsa, que no dura un minuto para los conocedores, pues aunque los subversivos se engañen sobre el provecho que pueden sacar de los sufrimientos de la población causados por la contrasubversión, lo cierto es que la respuesta militar no es la más conveniente, al menos para un Estado democrático liberal. Es difícil evitar el espejismo de que el control militar del orden interno contribuye a la contrasubversión y viceversa (*Ibid.*).

Visión amplia

La defensa integral plantea que la defensa de la Nación, como categoría de análisis, va más allá del ámbito exclusivo del conflicto bélico, concepción tradicional que hoy día no responde a la dinámica socio política. Este concepto configura un conjunto de variables que tipifican una serie de acciones y medidas dirigidas a mantener y fortalecer la Seguridad de la Nación, la cual coadyuva con el desarrollo integral. La Defensa, como capacidad de reacción frente a amenazas a la seguridad, representa la capacidad del Estado para proteger el capital humano y los recursos del país de esas amenazas.

Si se acepta que la concepción de que la seguridad no se trata de ‘acciones’, sino de una ‘condición’ que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades o amenazas, la distinción entre seguridad y defensa se ve clara; sin por resto desconocer que la relación entre situación y acción demuestran un vínculo continuo e inseparable entre seguridad y defensa.

Este enfoque considera que la Defensa es un concepto propio del nivel político-estratégico y la Seguridad lo es del político. Entre ambas existe una razón de causa a efecto. La defensa es una de las principales causas de la seguridad, si bien no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, ya que esta requiere también del Desarrollo. En tanto la defensa se orienta principalmente a neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional, el Desarrollo aporta los componentes de estabilidad y orden necesarios para la seguridad, así como los recursos económicos para financiarla.

La Defensa es responsable de la salvaguarda de la soberanía e intereses nacionales considerando la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de una nación ante cualquier forma de agresión o amenaza que se pueda presentar y afectar a la vida normal de la sociedad. La seguridad de la nación establece las condiciones, acciones, normas y procedimientos orientados a prevenir y mitigar los efectos de cualquier amenaza a su supervivencia, mientras que la defensa reacciona cuando se concreta dicha amenaza. Por esta razón, la defensa concierne a todos los componentes del Estado: a los ciudadanos, a la sociedad y a los poderes públicos.

El análisis anterior permite concluir en que la seguridad, fundamentada en el desarrollo, se manifiesta en una condición y acciones que propenden por un lado, a garantizar el goce y ejercicio de los derechos ciudadanos y por el otro, proteger a la sociedad y al medio ambiente de las amenazas y peligros, produciendo a nivel individual y societal un sentimiento de confianza y disfrute de sus derechos, la percepción de estar alejado de eventos adversos y la preservación de la soberanía, medio ambiente e integridad nacional.

Visión intermedia

Según Juan José Robles (2008, p. 73), al analizar el caso del Perú, en la actualidad, cada país otorga a su instrumento militar determinadas misiones, según como haya definido los riesgos o amenazas al logro y mantención de sus objetivos nacionales. Los roles y misiones de las Fuerzas Armadas se definen en la política de defensa de un país. Es responsabilidad del Poder Ejecutivo establecer y conducir políticamente la defensa dictando las misiones, despliegue, doctrina, presupuesto, equipamiento, recursos humanos, educación militar y la supervisión civil. Si se agregan misiones o tareas a la fuerza armada se deberá generar las capacidades necesarias para enfrentarse a amenazas actuales o posibles, para proteger a la población y, como objetivo último, asegurar el mantenimiento o la conquista de la paz y la estabilidad.

Atribuye a las Fuerzas Armadas una actuación de carácter reactivo y otra de carácter proactivo. La primera se refiere a la defensa de la soberanía e integridad del territorio, con el Estado nación como referente ante amenazas externas de fuerzas militares; el proactivo se refiere al apoyo a la paz y estabilidad del sistema internacional, bajo el mandato de las Naciones Unidas. Nuevamente, el sujeto de la seguridad es el Estado nación, porque la estabilidad internacional evita que surjan amenazas que afecten el normal desarrollo del país (*Ibid.*, p. 81). Además, “La política de defensa nacional contribuye a la política exterior respaldándola y coadyuvando al logro de los intereses del país. No podemos concebir una acción paralela entre ambas” (*Ibid.*, p. 84).

En el ámbito interno, la fuerza armada apoya a la Policía Nacional del Perú (PNP) y a la comunidad en aspectos de defensa civil y desarrollo nacional. En cuanto al mantenimiento del orden interno, el Instituto de Altos Estudios Policiales (INAEP) señala que “... es una situación de paz en el territorio nacional y de equilibrio en las estructuras socio-jurídico políticas del Estado, regulado por el Derecho Público y el poder político, orientado a mantener el Estado de Derecho a fin de lograr el desarrollo nacional” (*Ibid.*, p. 86).

En cuanto al apoyo en la defensa civil y el desarrollo nacional, la participación del aparato militar se produce en el marco de una respuesta estatal, bajo la dirección y el control del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Por lo tanto, las capacidades de la fuerza armada se deben emplear conforme a sus directrices. No se recomienda la creación de mandos o comandos ad hoc ni de responsabilidades directas en el diseño o control de los resultados.

Se entiende la capacidad militar como la aptitud y la actitud del instrumento militar de la nación para emplear los medios a su alcance, a fin de alcanzar los objetivos planteados en la política de defensa nacional; el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) define las capacidades militares como “la aptitud, potencial o actual, de emplear medios militares para cumplir ciertas tareas específicas dadas ciertas condiciones predeterminadas” (*Ibid.*, p. 89).

Finalmente, es muy oportuna e importante la reflexión de John Griffiths Spielman en el caso de Chile, pero válido para países como Ecuador, cuando critica el hecho de nombrar autoridades con responsabilidades, pero sin atribuciones, bajo nombres vistosos, como el “zar de la ciberseguridad”, “el encargado presidencial de las drogas, como si fueran fenómenos aislados y partes de un todo muy relacionado e indivisible (2011, p. 181). El país debe generar una “arquitectura de seguridad permanente” para lidiar con los actuales fenómenos que están impactando a la ciudadanía y los intereses nacionales.

Recomienda la necesidad de un organismo de seguridad con peso político para integrar, coordinar y asegurar la completa armonía de la totalidad de los instrumentos de poder disponibles del Estado, en el que se incluye la defensa nacional, mejorando tanto sus resultados como su rendimiento. Esa organización o estructura eficiente de seguridad nacional permitirá poder advertir dónde se gestan las vulnerabilidades y amenazas, así como identificar al mismo tiempo oportunidades, tanto en el ámbito interno como externo. Para este fin se requiere de especialistas en estas áreas lo antes posible, para poder gestionar un ámbito de la mayor relevancia para el país y su seguridad.

9. Procesos de transformación de las Fuerzas Armadas

En el Manual de Liderazgo del Ejército estadounidense se destaca que los cambios sustanciales que ha experimentado la humanidad en el nuevo siglo han ejercido, como no podía ser de otra forma, una importante influencia en los asuntos de la seguridad y defensa de las naciones. Esto ha obligado a importantes reformas que la institución armada ha emprendido en su organización, misiones y despliegue a partir del fin de la Guerra Fría, así como los efectos ocasionados por ellas en la situación personal de los militares y sus familiares. Señala con razón que, no obstante, los líderes militares han debido enfrentar los cambios tecnológicos, y problemas como el estrés de combate clásico que no ha sufrido cambios sustanciales por cientos de años; sin embargo, la situación actual es diferente por la velocidad y persistencia con que los cambios se producen, lo cual obliga a revisar, no sólo las formas de operar, sino también la misma doctrina sobre el liderazgo (FM-22-100, 1999, pp. 3, 35, 36).

Las nuevas tecnologías presentan desafíos para los líderes de todos los niveles de mando, por esto deben conocerlas, para estar conscientes de sus aspectos positivos y negativos, de modo que puedan emplearlas en favor del cumplimiento de las misiones institucionales. Se debe también reconocer que su empleo, en los procesos de toma de decisiones y en la conducción de las operaciones, podría generar niveles de estrés en el comandante y su equipo, superiores a los acostumbrados; así mismo se debe valorar el gran potencial que ofrecen para mejorar la calidad de las decisiones y la sostenibilidad de las operaciones.

Los cambios existen y sería absurdo pretender resistirlos; por el contrario, hay que admitirlos y hacer que obren a favor de los intereses de la nación. Este es el papel que obligatoriamente deben asumir los líderes en los todos los ámbitos y, en particular, en los de la seguridad y defensa. Por las razones expuestas, se debe aceptar que el liderazgo, en sentido estricto, implica gobernar el cambio para modelarlo conforme a los intereses institucionales. Las organizaciones requieren procesos de cambio continuo; aplicarlos con visión y transparencia, reconociendo que la participación de los involucrados fortalece la cohesión y la disciplina; a estos procesos no se les debe temer ni es adecuado resistirse porque no importa cuál sea el nivel o la complejidad de estos, los valores institucionales, hondamente arraigados, sostienen la continuidad esencial y la razón de ser de las organizaciones militares.

Para que el cambio pueda ser gobernado en función de los intereses de la seguridad y defensa nacionales hay que prestar prioritaria atención a los procesos educativos, desde la selección y formación de quienes ingresan a las Fuerzas Armadas, hasta el perfeccionamiento continuo que se ofrece a lo largo de la carrera, en niveles cada vez más exigentes. De ese modo, se asegura que con un enfoque sustentado en méritos, puedan

los mejores asumir grados y posiciones de mayor nivel de responsabilidad. No se debe olvidar que: "... el fundamento del éxito en el cumplimiento de las misiones asignadas al Ejército, lo constituye el desarrollo del liderazgo, pues prepara a los comandantes para cumplir sus tareas con competencia y confianza, en las circunstancias ambiguas e inestables, de los escenarios futuros de seguridad" (Doctrina 2015, Ejército de Estados Unidos).

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

Cuando en 1989 se escenificó la caída del Muro de Berlín y en 1991 inició la desintegración de la Unión Soviética, en la Cumbre de la OTAN realizada en Roma, se aprobó un nuevo Concepto Estratégico que fue puesto a prueba en 1995 cuando la Alianza cumplió su primera misión de ataque en la República de Bosnia y Herzegovina, bautizada como 'Fuerza Deliberada', contra las tropas serbias. El documento 'NSC91' introdujo dos elementos novedosos: el concepto de riesgo y el principio de la indivisibilidad de la seguridad; además, amplió el ámbito geográfico e incorporó misiones de gestión de crisis y prevención de conflictos. "(...) agregó las misiones de tiempo de paz (gestión de crisis) a las tradicionales de tiempo de guerra (defensa colectiva)" (Arteaga y Fojón, 2007, p. 14).

La experiencia de esta intervención fue analizada en la Cumbre de Madrid, de julio de 1997, cuando se decidió reexaminar el Concepto Estratégico y revisar la Estructura Militar de Mando de la Alianza. Con posterioridad, en la Cumbre celebrada en Washington en abril de 1999, los jefes de Estado o de Gobierno aprobaron el nuevo Concepto Estratégico que reconocía la presencia de diferentes riesgos para la paz y estabilidad euroatlántica. Entre estos: la opresión, los conflictos étnicos, el colapso de poderes políticos y la proliferación de las armas de destrucción masiva. Para asegurar un espacio euroatlántico estable y seguro, en el nuevo contexto, la OTAN debía empeñarse en la resolución pacífica de disputas, la disuasión y la defensa de los países miembros frente a cualquier amenaza de agresión. En ese año, la Alianza realizó el ataque aéreo contra la República Federal de Yugoslavia, con la justificación de detener la limpieza étnica en Kosovo.

Entonces, se produjo un hecho que vino a cambiar, de manera profunda, la percepción de inseguridad, no solamente en Estados Unidos sino en el mundo. El ataque al corazón político, financiero y militar de la mayor potencia del mundo, el 11 de septiembre de 2001; como una secuela, la OTAN activó por primera vez el mecanismo de defensa mutua, conforme al artículo 5 del Tratado de Washington, para apoyar los ataques de Estados Unidos a Afganistán. En esas condiciones de incertidumbre, se realizó la Cumbre de Praga de 2002 que, por razones obvias, centró sus análisis en las amenazas del terrorismo y en la proliferación de armas de destrucción masiva. En aquella reunión, se aprobó el documento 'Compromiso de Capacidades de Praga' (2002), por el cual los Estados miembros se comprometieron a desarrollar las áreas de defensa en guerra QBRN; vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos (ISTAR); vigilancia aire tierra; mando control y comunicaciones seguras; efectividad en

el enfrentamiento; transporte estratégico; reaprovisionamiento Aire-Aire, y sostenibilidad y logística en el combate. En 2003, la Organización de Naciones Unidas le encargó conformar y emplear la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán.

Con posterioridad, en el documento Visión Estratégica, aprobado en 2004, se establecieron como áreas de transformación: la superioridad en la información, superioridad en el enfrentamiento, maniobra conjunta, operaciones cívico-militares mejoradas, operaciones expedicionarias y logística integrada. Los objetivos de la transformación: coherencia en los efectos, superioridad en la decisión y despliegue y sostenimiento conjuntos. Se puso en vigencia la metodología de 'Operaciones basadas en los Efectos' desarrollada en la Guerra del Golfo, y se amplió el abanico de las capacidades a las áreas política, militar y civil.

Con ocasión de la Cumbre de Riga, celebrada en noviembre de 2006, se trató el tema de la Guerra en Afganistán, el futuro rol y los límites de la alianza. Como resultado, se aprobó la 'Comprehensive Political Guidance' que, en el marco del Concepto Estratégico de 1999, reconocía la fluidez del contexto estratégico y sus exigencias de flexibilidad; lo cual hacía necesario orientar la adaptación de la Organización y de la estructura de fuerzas para enfrentar dos situaciones: primera, cuando no hay acuerdo sobre el alcance de los cambios en los contextos estratégicos, las funciones o los conceptos de la Alianza, y segunda, cuando los factores no han cambiado de forma relevante. También, en esta reunión, confirmaron el rol de la KFOR liderada por la OTAN para asegurar un ambiente de seguridad estable en Kosovo y llegaron a acuerdos sobre seguridad energética.

En el año 2010, sobre la base de las experiencias adquiridas en la participación de las misiones señaladas en párrafos anteriores, en la Cumbre de Lisboa la Alianza promulgó su séptimo Concepto Estratégico, con un enfoque centrado en la respuesta de crisis y las operaciones asimétricas. Las amenazas a la seguridad transatlántica señaladas en el 'Concepto Estratégico de Defensa y Seguridad' fueron: terrorismo; inestabilidad internacional; actividades transnacionales ilegales; tráfico ilícito de armas, seres humanos y drogas; y, ataques sobre los espacios cibernéticos, líneas de comunicaciones e infraestructuras críticas. Los resultados de la Cumbre se muestran en los cinco documentos oficiales emitidos por la Alianza: El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 2010; la Declaración conjunta de la OTAN y del gobierno Afgano sobre una asociación duradera; la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de las naciones contribuyentes a la ISAF; la Declaración conjunta del Consejo OTAN-Rusia; y la Declaración final sobre la Cumbre. La Alianza tiene el deber y la voluntad de seguir desempeñando eficazmente tres tareas fundamentales esenciales: la defensa colectiva (artículo 5), la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

Según la nueva estrategia aliada, se señala como principales riesgos: La proliferación de misiles balísticos, armas nucleares, otras armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; el terrorismo; la inestabilidad o los conflictos más allá de las

fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación; ciertas tendencias tecnológicas, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y, otras dificultades relativas al medio ambiente y a los recursos naturales. El Concepto Estratégico 2010 adopta un enfoque integral para conducir las operaciones de gestión de crisis; en ese sentido, es importante la atención que presta a la formación de una capacidad civil para mejorar la contribución de organizaciones no militares que participen en la resolución de una crisis.

Finalmente, los jefes de Defensa de la OTAN, reunidos en el Comité Militar de la Alianza, acordaron el 22 de mayo de 2019, una nueva estrategia militar para los próximos años, centrada en la disuasión y la defensa. Informaba la agencia EFE/AFP sobre la declaración del Presidente del Comité Militar, mariscal Stuart Peach: “Hoy hemos acordado una estrategia militar. Es la primera vez en muchos años y es parte del proceso de adaptación de la OTAN (...) seguimos revisando las amenazas a las que nos enfrentamos como aliados (...) nuestra Alianza afronta amenazas duraderas desde todas las direcciones”, desde terroristas a híbridas”. Recordó que en 2017, la OTAN decidió encargar a sus fuerzas militares ‘precisar su estrategia’ y el resultado ha sido contar con: “(...) ese paraguas para guiarnos, para lograr nuestra tarea principal, que es proteger a nuestros pueblos”, logrando coherencia en el trabajo que realiza la Alianza (mayo, 2019).

Estados Unidos de Norteamérica

Como es conocido, Estados Unidos de Norteamérica, potencia militar y económica de primer orden, dedica muchos recursos a la realización de estudios políticos, geopolíticos y estratégicos, y produce gran cantidad de información que sirve de referencia para los organismos de seguridad y defensa, en el mundo. La ‘Operación Tormenta del desierto’, como se bautizó a la Primera Guerra del Golfo (1991), aportó con experiencias que cambiaron sustancialmente las formas de planificar y conducir las operaciones. La novedosa metodología aplicada para la conducción de la campaña aérea, fue concebida como una ‘Operación Basada en los Efectos’ (EBO) que difería de modo importante con la tradicional planificación por objetivos.

A inicios de siglo, en 1998, en el informe anual presentado por el secretario de Defensa al Congreso norteamericano, se utilizó por primera vez un término muy llamativo: la Revolución en los asuntos militares (RMA por sus siglas en inglés), que ha sido descrita como un cambio radical en la forma de operar de los ejércitos y la creación de capacidades que aseguren una absoluta superioridad a las fuerzas, para ser explotadas. David Molina Rabad considera que esta revolución parte de la creación de un ‘motor tecnológico’ que impulsa el cambio, pasa por el reconocimiento y articulación teórica y culmina con la explotación por parte de las autoridades civiles y militares, de ese cambio. Refiere, además, el criterio del almirante Willam Owens, que define a la RMA como “un sistema de sistemas, basado en la capacidad de observar, comunicar y disparar”, que pone énfasis en C41RS (mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, reconocimiento y búsqueda). En definitiva, la transformación de las capacidades

basadas en las nuevas tecnologías, derivada en innovadores conceptos operacionales y estructuras organizacionales (Rabad, 2008, p. 80).

Posteriormente, en 2002 se publicó la nueva “Visión Conjunta 2020”, que actualizó la perspectiva operativa conjunta y combinada. El objeto de este documento era describir, en términos generales, el talento humano y las capacidades operativas que se requerirán para que la fuerza conjunta sea exitosa, en las inmediaciones del año 2020; aclaró, además, que no era un plan para el futuro, sino el diseño de un proceso de reacomodación permanente de la doctrina militar de los EE. UU.

Para enfrentar los retos del entorno estratégico, en el año 2020, y alcanzar los objetivos trazados por el nivel político, la fuerza conjunta deberá ser capaz de lograr el dominio del espectro total; esto es la capacidad de derrotar a cualquier adversario y controlar cualquier situación a lo largo de todo el espectro de las operaciones militares. Las operaciones de espectro total implican disuasión estratégica, el empleo de fuerzas estratégicas y armas de destrucción masiva, guerras de teatro principal, conflictos regionales, contingencias de menor escala y situaciones ambiguas que se ubican entre la paz y la guerra, tales como operaciones de paz, ayuda humanitaria y apoyo a autoridades locales.

Considerando las características de cambio súbito del concepto revolución, se adoptó el concepto de ‘transformación’ y el planeamiento basado en capacidades, con una visión de permanencia y largo plazo, considerando no solamente la capacidad de adaptarse a los cambios sino la necesidad de influir en el curso de estos, ‘acondicionando’ su contexto en beneficio propio. En este sentido, la ‘adaptabilidad estratégica’ implica disponer de una institucionalidad flexible que pueda adaptarse a los cambios políticos, tecnológicos, sicosociales o económicos, que proceden del contexto internacional y del interno; mientras que la ‘adaptabilidad operativa’ se orienta a cubrir el espectro más amplio de contingencias, que cubre toda la gama de los conflictos de alta, media y baja intensidad, del mismo modo que a las operaciones de apoyo a la paz y emergencias complejas, a cuya gestión contribuyen las fuerzas militares. Al realizarse estas operaciones bajo condiciones de incertidumbre, ha sido necesario diseñar una metodología de planeamiento basado en las capacidades (capability-based) no solamente militares, sino también diplomáticas, económicas, cognitivas o de la información. La adaptación del planeamiento afecta a las capacidades, las estructuras y los programas (Arteaga y Fojón, 2007, pp. 192-212).

Posteriormente, en el documento ‘How The Army Run’, publicación del U.S. Army War College, se desarrolla con amplitud la doctrina de empleo del Ejército, sobre la base del criterio de Operaciones multidominio (MDO). Para ganar las guerras del mañana, el Ejército deberá: 1) continuar depurando la doctrina, a la que considera el azimut para una proyección al año 2028; 2) Desarrollar una modernización holística ligada con el concepto MDO; 3) gestionar rápidamente soluciones no lineales; y 4) profundizar la integración operacional de propósito general y de operaciones especiales, con aliados y socios.

Dicho documento se refiere al enfoque multidominio como un concepto dinámico para fundamentar el Ejército del 2028, sobre la base de las experiencias aprendidas y de una intensa experimentación. El ejército tiene que desarrollar su fuerza y operaciones, alrededor de tres postulados: 1) la combinación de presencia avanzada, capacidad expedicionaria, y capacidades conjuntas nacionales y de los socios; 2) formación multidominio con la capacidad, potencialidad y resistencia, para lograr efectos en múltiples dominios, y 3) capacidad de convergencia de efectos en múltiples dominios, de manera simultánea y continua, utilizando múltiples formas de ataque gestionadas para un comando eficiente (Army War College, 2020, p. 10.4).

Las apreciaciones basadas en capacidades se realizan en tres fases: Análisis funcional de áreas de misión; análisis funcional de necesidades o brechas de alto riesgo y gran prioridad; y, análisis funcional de soluciones para resolver, mitigar o eliminar las brechas de capacidades. En todas estas fases se considerarán:

- a. Necesidades. Una capacidad requiere atender los roles, funciones y misiones de la organización, en operaciones actuales y futuras.
- b. Brechas (deficiencias), que se analizan en términos de riesgos para la misión, la fuerza (pérdidas potenciales) y efectos sobre las fuerzas aliadas, y
- c. Soluciones, que incluye aceptar los riesgos, identificar formas para alcanzar una total o parcial mitigación de las brechas, la jerarquización de las necesidades, y analizar el tiempo que tomarán las soluciones (*Ibid.*, p. 10.6).

Estas propuestas de nuevos paradigmas, teorías y métodos de trabajo que tuvieron el origen que se indica, fueron adoptados en algunos casos, o adaptados en otros por la mayoría de países del área latinoamericana.

10. La planificación de la defensa nacional

El planeamiento de la defensa se deriva del de la Seguridad. Conforme a lo analizado en capítulos anteriores, en el Concepto Político, con el que culmina la Fase Política, se aprueba el Escenario deseado; los objetivos, los factores críticos de éxito y las orientaciones para la obtención de los medios potenciales y el empleo de los medios disponibles. En la Fase Estratégica, en cambio, se determinan los factores que podrían oponerse al logro de los objetivos, señalando actores individuales o colectivos y sus capacidades actuales y potenciales para hacerlo. En el Concepto Estratégico se señala la opción estratégica seleccionada y las directivas estratégicas en las que se establecen plazos y responsables.

Como se analizó en el capítulo correspondiente a la planificación de la seguridad nacional, se entiende que la planificación estratégica es una actividad continua. Se trata de una forma de reflexión ordenada para tomar las mejores decisiones posibles, a fin de definir políticas públicas de mediano y largo plazo, orientadas al logro de objetivos de un país u organización. Se trata de un elemento clave del ciclo administrativo y un proceso sistemático, crítico, integral y reflexivo. El plan inicial significa el arranque de una serie de acontecimientos que requieren de seguimiento, evaluación y análisis continuos para apreciar los logros alcanzados, los cambios suscitados en el entorno, la validez de las decisiones iniciales o la presencia de circunstancias imprevistas, de modo de reorientar las acciones y sostener los esfuerzos, sin perder de vista el logro de los objetivos.

La planificación estratégica tiene varias dimensiones (social, cultural, política, económica, militar, científico-tecnológica) y debe considerar identificar sistemáticamente las oportunidades y amenazas que puedan presentarse, a fin de aprovechar las primeras y protegerse de las segundas. En síntesis, planificar estratégicamente significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo, superando las resistencias que, seguramente, se presentarán por parte de sectores con intereses distintos a los nacionales.

La planificación no es estática. Sus métodos se modifican conforme a los contextos en que se realiza. En el caso de la planificación militar, el sistema de planeamiento tradicional, basado en amenazas concretas, permitía disponer de información suficiente sobre el agresor potencial para estudiar las opciones de respuesta en hipótesis verificables. Si bien nadie podía dar por sentadas intenciones, posibilidades o probabilidades, el conocimiento de la entidad, calidad, despliegue, maniobra y doctrina del adversario, permitía simular el resultado del enfrentamiento y calcular las opciones de respuesta. Los contextos interno e internacional, en las últimas décadas, se presentan volátiles, inciertos, inestables e impredecibles; en tal virtud, es más que nunca importante la capacidad de los países y sus Fuerzas Armadas de adaptarse a los cambios, capacidad que se conoce como 'adaptabilidad estratégica', y aún más, de influir en el curso de los cambios para

que obren en beneficio propio. Cuando se planificaba en situaciones de relativa certidumbre, el enfoque se orientaba a la amenaza más grave y directa; en cambio, en situaciones de amenazas híbridas y asimétricas, se requiere prepararse para situaciones menos previsibles, mediante la construcción de varios planes de contingencia y el desarrollo de capacidades suficientes para reaccionar ante los acontecimientos no previstos.

La adaptabilidad estratégica implica disponer de una institucionalidad flexible que pueda adaptarse a los cambios previsibles o no previsibles, en todas las expresiones del poder, tanto del contexto internacional, como del interno. La incertidumbre obliga a la generación de capacidades de respuesta y flexibilidad de opciones. Si así de compleja se presenta la adaptabilidad estratégica, mucho mayor es la operativa que debe estar en condiciones de cubrir un espectro muy amplio de contingencias, incluida toda la gama de intensidades (baja, media, alta). La respuesta de los planificadores ha sido adoptar una metodología basada en las capacidades (*capability-based*).

Como se explicó con anterioridad, en un ambiente volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA) es aconsejable una adaptabilidad activa que permita acondicionar los escenarios conforme a los intereses de los Estados (*environment-shaping*), mediante el empleo estratégico de lo que Nye califica como ‘poder inteligente’, en el marco de un enfoque relacional.

Otros enfoques aplicados, tanto en los niveles estratégico como operacional, son los basados en efectos, considerando capacidades militares y no militares como las diplomáticas, económicas, cognitiva, de la información, en una amplia gama de combinaciones, y el planeamiento de la estructura de fuerzas. Se trata pues de nuevas formas de planeamiento con las que los Estados pretenden desarrollar núcleos de capacidad adaptables a la evolución del contexto. El enfoque de planeamiento adoptado influirá en las capacidades, las estructuras y los programas (Arteaga y Fojón, 2007, pp. 192-212).

Alejandro Salas, se pregunta al respecto: “¿Cuáles son los problemas más significativos que enfrenta el planeamiento de la Defensa para satisfacer sus reales necesidades en un momento determinado en el tiempo?” y señala tres variables críticas que afectan el planeamiento de la Defensa y el desarrollo de capacidades:

1. El interés nacional, que exige prepararse para enfrentar los riesgos y amenazas que lo podría afectar en determinados escenarios externos e internos;
2. Los escenarios que se derivan del contexto, que generan la necesidad de planear y utilizar las capacidades estratégicas, y
3. La incertidumbre presente en los escenarios que afectan los intereses nacionales.

De lo anterior se deriva la importancia de la capacidad de anticipación propia de la planificación en contextos en que la naturaleza de los conflictos es impredecible.

Paul K. Davis publicó su obra “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation”, (2002) que sirvió de guía para los planificadores de Estados Unidos de Norte América y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En resumen se trata de planificar en condiciones de incertidumbre, para proveer capacidades que permitan enfrentar una amplia gama de desafíos y circunstancias presentes en un momento dado. En estas circunstancias, la definición de los escenarios adquiere especial relevancia.

La metodología implica:

- “Comprender cuál es la capacidad requerida.
- Evaluar las opciones de capacidades con base en las misiones u operaciones a realizar en escenarios definidos.
- Elegir los niveles de capacidad entre las opciones existentes, dentro de una cartera integrada que considere factores como la administración de la fuerza, los riesgos asociados con no disponer de las capacidades apropiadas y las limitaciones presupuestarias” (Salas, 2019, p. 127).

En este aspecto, el papel del Ministro de Defensa es esencial, porque es quien establece los objetivos de la planificación, entrega las orientaciones para lograrlos y define los requerimientos específicos” (*Ibid.*, p. 128).

Política Nacional de Defensa

Se analizó en el Capítulo 5 que la política se desarrolla en dos campos distintos, a la vez que complementarios: 1) el científico, encargado de revelar las leyes y principios que regulan las relaciones entre clases y otros grupos sociales, en lo interno, y de los Estados y otras organizaciones, en lo internacional, y 2) el práctico, que las aplica al ejercicio de la autoridad, la definición de las políticas públicas y el empleo de estrategias, para alcanzar los fines de la sociedad. En este sentido, la política se define como el conjunto de procedimientos mediante los cuales, los gobernantes dirigen y orientan las actividades de la comunidad, para el logro de sus objetivos de convivencia y progreso en paz.

Conforme a la opinión de Fernando Valeriano-Ferrer González: “La Política Nacional, es la acción organizada que se desarrolla en el Estado, de acuerdo con su realidad, a sus peculiaridades, a sus intereses y aspiraciones, que se sustentan en sus bases histórico-culturales, estructurales y coyunturales (RN) y orienta sus capacidades disponibles (Poder Nacional) y latentes (Potencial Nacional) a la consecución de sus fines y objetivos. El Bienestar General se alcanza a través del Desarrollo Nacional; mientras que la Seguridad Integral, a través de la Defensa nacional (2013, p. 40).

El Núcleo Básico de Defensa lo constituyen el poder terrestre, el naval y el aeroespacial. Corresponde a las instituciones armadas organizar, equipar, preparar y mantener al personal y los medios asignados en su máximo potencial combativo para asegurar la Defensa Nacional. De esta manera cumplen un papel fundamental en la política exterior, al respaldar las negociaciones con su capacidad disuasiva e impedir que los conflictos se agudicen y conduzcan a una guerra.

Estrategia Nacional de Defensa

Considera Nicole Elizabeth Carvajal Medina que la estrategia nacional de defensa es “un conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional para conservar la independencia, soberanía e integridad territorial, preservar y lograr los Intereses y Objetivos Nacionales”. Contiene los lineamientos fundamentales para el empleo del poder del Estado “para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado. “Constituye, además, una medida de fomento de confianza y seguridad entre los países, sobre todo con los países limítrofes”.

Según la autora, el Estado peruano ha considerado en el marco del ‘Acuerdo Nacional’, una política de Estado para la Seguridad y Defensa Nacional, con los siguientes contenidos:

- a. “Participación activa de la población en asuntos de seguridad.
- b. Plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la prevención, disuasión, defensa, y mantenimiento de la paz.
- c. Enseñanza de aspectos de Seguridad y Defensa Nacional en todos los niveles del sistema educativo.
- d. Protección activa de la Antártida, del medio ambiente, desarrollo de la Amazonía y la Integración Nacional.
- e. Coordinación estrecha entre el Sistema de Defensa Nacional y Política Exterior para la Seguridad Nacional” (Carbajal, 2016, p. 87).

Para Héctor Luis Saint-Pierre, una amenaza existe cuando se juntan dos elementos: la intención de atentar contra los intereses y objetivos de una nación y la capacidad de hacerlo. “Intención sin capacidad o capacidad sin intención no constituye amenaza”. Sin embargo, la sola existencia de uno de los dos elementos debe ser considerada porque podría evolucionar con el tiempo. “Las amenazas son hechos o situaciones que ponen en riesgo o peligro la integridad física y moral de una persona, grupo social o país, o de los recursos, patrimonio, heredad histórica, etc.”

La Estrategia Nacional de Defensa se ubica en el campo de la “Gran Estrategia” en el sentido que le da a la expresión Liddell Hart; toda vez que se extiende a aspectos que superan el ámbito militar e integran todas las expresiones del poder nacional. Incluye asuntos como la organización de las Fuerzas Armadas, su composición, prácticas operacionales, las capacidades y medios necesarios para asegurar su eficacia (Saint-Pierre, 2009, p. 22).

En el caso del Brasil fue aprobada la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), el 18 de diciembre de 2008 mediante decreto N.º 6.70367 para establecer la forma de alcanzar los objetivos planteados en la Política de Defensa Nacional (PDN).

La Estrategia de Defensa Nacional contempla tres ejes principales:

1. La organización de las Fuerzas Armadas, orientándolas para un mejor desempeño en el cumplimiento de su papel constitucional;
2. La reorganización de la industria nacional de material de la defensa para equipar a las fuerzas con autonomía y tecnología nacional, y

3. La composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas y la movilización nacional por medio la ampliación y profundización del servicio militar obligatorio y la implementación de un servicio civil obligatorio suscrito con el Ministerio de Defensa.

El documento asocia indisolublemente la estrategia de desarrollo del país a la de la defensa, mediante el fortalecimiento de tres sectores considerados estratégicos: el espacial, el cibernético y el nuclear. El documento afirma que “por su propia naturaleza, esos sectores trascienden la división entre desarrollo y defensa, entre lo civil y lo militar” (END-Brasil, p. 6).

En el documento se considera el concepto de ‘Estrategia de la resistencia disuasoria’, que parecería orientarse a la amenaza de una ocupación de parte del territorio nacional por parte de una potencia continental o extra continental (en particular la amazonia). En el campo de la disuasión: “Un ejército que conquistó los atributos de flexibilidad y de elasticidad es un ejército que sabe conjugar las acciones convencionales con las no convencionales. La guerra asimétrica, en el cuadro de una guerra de resistencia nacional, representa una efectiva posibilidad de la doctrina aquí especificada” (*Ibid.*, p. 23).

La estrategia consiste en no emplear el esfuerzo mayor para evitar la invasión, sino en mostrarse preparado y políticamente decidido para resistir a la permanencia del ejército invasor, desestabilizar el gobierno ocupado y evitar la administración foránea. La disponibilidad de esta capacidad exige la existencia de reservas provenientes del servicio militar obligatorio, que también tendrían la función de integrar a las Fuerzas Armadas con la nación, permitiendo disponer de la logística popular necesaria para una resistencia prolongada (*Ibid.*, p. 19).

Brasil sustituye el concepto de ‘hipótesis de Guerra’ por “hipótesis de empleo”, por la inexistencia de enemigos concretos y la indeterminación de las amenazas. Con relación al ambiente internacional se propone la preparación de las Fuerzas Armadas para una mayor participación en misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas o en apoyo de organizaciones multilaterales de la región.

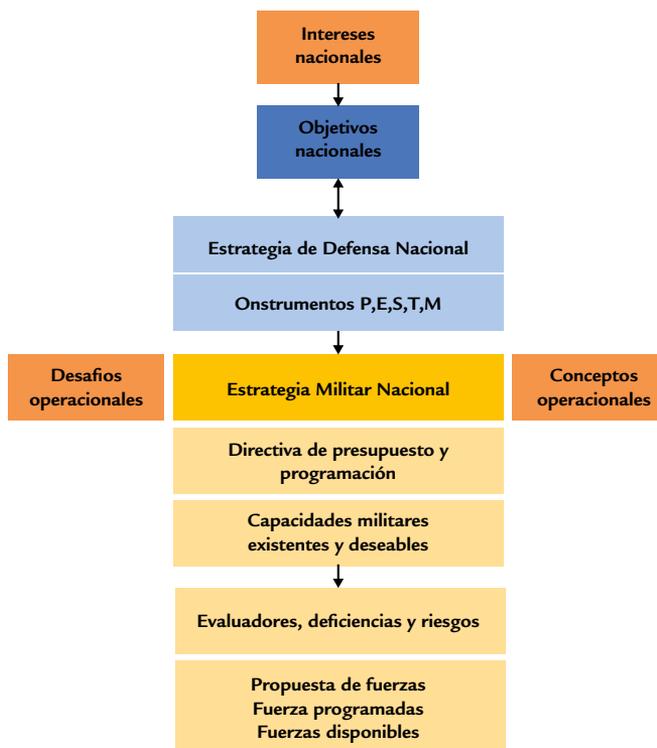
Finalmente, la Estrategia de Defensa del Brasil integra ciencia, tecnología y un complejo industrial para la defensa, como una triangulación muy bien articulada por el proyecto que conjuga lo civil-militar con el desarrollo dual. “Serán estimuladas iniciativas conjuntas entre organizaciones de investigación de las Fuerzas Armadas, instituciones académicas nacionales y empresas privadas brasileñas. El objetivo será fomentar el desarrollo de un complejo militar-universitario-empresarial capaz de actuar en la frontera de tecnologías que tendrán casi siempre utilidad dual, militar y civil” (*Ibid.*, p. 33). “Un interés estratégico del Estado es la formación de especialistas civiles en asuntos de la defensa” (*Ibid.*, p. 35).

Casos de estudio sobre el ciclo del planeamiento de la Defensa.

Para precisar de una manera sistemática las formas como los Estados planifican su defensa, y obtener conclusiones, conviene analizar algunos casos para determinar factores comunes y diferencias.

Portugal

Gráfico 21



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

El coronel Jorge Luis Costa Campos (2019, p. 50) parte de reconocer que el mundo ordenado, previsible, estable y racional ha sido reemplazado por otro de cambio permanente, inestabilidad e incerteza, factores potencialmente generadores de conflictos y riesgos diversificados, multifacéticos y geográficamente diseminados. El mundo de hoy es diferente de aquel en que las Fuerzas Armadas de todos los países actuaban en contextos en los que las amenazas estaban perfectamente definidas y se originaban casi en su totalidad en otros Estados; mientras que ahora, deben estar preparadas para responder a una gran variedad de escenarios.

En Portugal, explica el autor, todo el proceso de planificación se fundamenta en el Concepto Estratégico Nacional (CEDN) que define los intereses y objetivos nacionales y desarrolla los aspectos fundamentales de la estrategia global que adoptará el Estado para la consecución de los objetivos de la política de seguridad y defensa nacional.

Los presupuestos básicos, los escenarios y las limitaciones que contribuyen para la identificación de los intereses nacionales y los objetivos nacionales, junto a la formulación de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), establecen el rumbo de las sucesivas decisiones del planeamiento estratégico y el de fuerzas.

El Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional (PEDN) que desarrolla el sector político, con la contribución de la estructura superior militar, genera el Concepto Estratégico de la Defensa Nacional (CEDN) derivado de los intereses y objetivos nacionales, que define los aspectos fundamentales de la estrategia general a adoptar por el Estado para la consecución de los objetivos de seguridad y defensa nacional.

Corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa elaborar el planeamiento de la defensa militar (PDM), en el que se determina la forma y modo como se piensa organizar, dimensionar, conformar y utilizar los medios militares que apoyarán a la conquista o mantención de los objetivos nacionales. El documento contiene:

1. Planeamiento Militar y
2. Planeamiento de Recursos (generación y gestión de recursos financieros, humanos y materiales).

El Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMGFA) realiza el planeamiento con una perspectiva conjunta, con dos componentes:

1. Planeamiento de Fuerzas, considerando las capacidades a generar para el medio y largo plazo
2. Planeamiento de Operaciones para la defensa militar y de contingencia, así como para el empleo de las capacidades de las fuerzas militares en circunstancias de crisis o conflicto.

En el nivel del Ministerio de Defensa, se elabora el Concepto Estratégico de la Defensa Nacional. (CEDM) que da lugar a la Directiva Ministerial de Defensa (DMD), documento que explicita las orientaciones específicas para las Fuerzas Armadas y establece prioridades, objetivos y líneas de acción para un período determinado.

El siguiente nivel es el estratégico militar, que corresponde al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, responsable de emitir el Concepto Estratégico Militar (CEM), en el cual se define las grandes líneas conceptuales de actuación de las Fuerzas Armadas y las orientaciones generales para su preparación, empleo y sustentación. En este documento se encuentran los principios de acción estratégica general militar del Estado para alcanzar los objetivos de la política de defensa nacional.

El Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas dispone las Misiones Específicas de las Fuerzas Armadas (MIFA), determinando las misiones conjuntas y particulares para cada una de ellas y el Sistema de Fuerzas Nacional (SFN) que define cuantitativa y cualitativamente los medios que deben existir para el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas, dando respuesta a las Misiones Específicas de las Fuerzas Armadas (MIFA), de acuerdo con el Concepto Estratégico Militar (CEM) y en observancia a lo estipulado por la Directiva Militar de Defensa (DMD). El dispositivo de fuerzas (DIF) establece el nexo entre las capacidades establecidas en el sistema de Fuerzas Nacionales (SFN), el orgánico y el componente fijo del sistema de fuerzas.

El ciclo de planeamiento de la Defensa Militar se desarrolla en cinco pasos:

1. Elaboración de la orientación política dada a través de la Directiva Militar Política de Defensa Militar (DMPDM) que, a partir del concepto de la Defensa Nacional (CEDN),

constituye la base que orienta todo el proceso en cada ciclo considerando el contexto y los resultados del análisis político militar.

- II. Difusión de la Directiva de Planeamiento de Fuerzas (DPF) del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas CEMG-FA, definiendo los requisitos y capacidades e identificando deficiencias, de modo de dar una guía clara para el planeamiento militar en la vertiente de planeamiento de fuerzas.
- III. Definición de objetivos de capacidades con base a la propuesta de fuerzas del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y las fuerzas donde se verifica la adecuación militar por el CEMGFA y la necesidad de recursos humanos financieros y de material propuestas por la fuerzas, culminado con la aprobación del Objetivo de Fuerzas Nacionales (OFN) y la elaboración de planes de implementación para las diversas áreas funcionales que componen las capacidades.
- IV. Fase de implementación
- V. Revisión de los resultados, revisión de capacidades, auditoría al Sistema de Fuerzas Nacionales, evaluando el grado de cumplimiento con la orientación política y si se ha alcanzado los niveles definidos (*Ibid.*, pp. 64-65).

España

Carlos Javier Troyano Pino refiere que el planeamiento militar, en el modelo español, es responsabilidad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y se articula en un planeamiento de fuerza y un planeamiento operativo. Es al JEMAD a quien corresponde determinar las capacidades militares de las Fuerzas Armadas (FAS), asignándoles su prioridad; establece, asimismo, las necesidades de dichas fuerzas a medio y corto plazo y, finalmente, elabora, con la colaboración de los de los jefes de Estado mayor de las Fuerzas, las capacidades requeridas a largo plazo para adaptarse a las implicaciones y características del entorno estratégico futuro (Troyano, 2019, p. 76).

La Estrategia de Seguridad Nacional

La Defensa Nacional es uno de los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional. La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) constituye el marco de referencia de una verdadera ‘política de Estado’ que ‘parte de una concepción amplia de la seguridad’.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN)

Son los preceptos políticos establecidos por el Presidente del Gobierno.

La Directiva de Política de Defensa (DPD)

Es el documento mediante el cual el Ministro de Defensa traza las líneas fundamentales de actuación y las directrices que deberán orientar el proceso de planeamiento de la Defensa, determina los objetivos a alcanzar, entre ellos el esfuerzo exigible a las FAS, la valoración de la situación estratégica y los factores básicos del planeamiento; en particular, el escenario presupuestario y de recursos.

El concepto Estratégico Militar

Lo elabora el JEMAD, a partir de la Directiva Política de la Defensa. En este documento se presenta la contribución de las FAS en la consecución de los objetivos definidos en la Directiva de Política de Defensa. Es el documento base para determinar las capacidades militares prioritarias.

La Directiva de Planeamiento Militar (DPM)

Es responsabilidad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y articula un planeamiento de fuerza y un planeamiento operativo. Corresponde al JEMAD determinar las capacidades militares de las Fuerzas Armadas (FAS), establecer las necesidades a medio y corto plazo y determinar las capacidades militares requeridas a largo plazo para adaptarse a las implicaciones y características del entorno estratégico futuro.

El JEMAD emite este documento que orienta el proceso, sirviendo a los Jefes del Ejército de tierra, de la Armadas y del Ejército del Aire, para la elaboración de sus estimaciones y propuestas sobre sus requerimientos específicos y su contribución a la acción conjunta.

Una vez han sido integradas las propuestas de los Ejércitos y la Armada, el JEMAD culminará el proceso de planeamiento militar con la emisión del Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM), un trabajo que presenta y prioriza las capacidades militares requeridas a corto, medio o largo plazo; los requisitos operativos de los nuevos sistemas y unidades o su nivel de disponibilidad y alistamiento.

Cuando los responsables del planeamiento hayan logrado el acuerdo necesario para apoyar el proyecto, este pasará a denominarse Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares (POCAM). Este documento, que será elevado por el JEMAD al ministro para su eventual aprobación, incluye los trabajos contenidos en el PROCAM, las programaciones de recursos humanos y materiales y un informe del JEMAD sobre el grado de satisfacción de esta propuesta en relación al nivel de exigencia militar planteado en la Directiva de Política de Defensa.

Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas españolas (CEFAS)

Este documento, aprobado por el JEMAD, establece la Estrategia Militar para el período de la Investidura (en el caso de análisis: 2017-2024). Aborda el estudio del marco estratégico militar y del entorno operativo en el que se llevarán a cabo las operaciones militares, los escenarios generales de actuación de las Fuerzas Armadas, los objetivos a alcanzar, las diferentes líneas de acción estratégicas militares frente a cada amenaza y el diseño y empleo de la Fuerza Conjunta, principal herramienta para el cumplimiento de los objetivos de las FAS (*Ibid.*, p. 80). Entre sus principales componentes constan:

a) El ‘marco estratégico militar’

Fija el ‘contexto global de seguridad’ en el que las FAS llevarán a cabo su trabajo. Refiere, entre otros aspectos:

- Los profundos cambios que se han producido en el marco global de seguridad
- Un panorama estratégico caracterizado por el fenómeno de la globalización, el aumento de la inseguridad y la incertidumbre, la aparición de factores desestabilizadores como el terrorismo, el crimen organizado, las migraciones masivas, el cambio climático, etc.
- La ‘incertidumbre operativa’ en el ámbito de los conflictos armados y las operaciones militares. La necesidad de afrontar múltiples y a veces difusas amenazas en escenarios complejos, caracterizados por la proliferación de armas de destrucción masiva y nuevos tipos de conflictos asimétricos sobre los enfrentamientos interestatales. En estos nuevos conflictos son factores económicos, religiosos, culturales y étnicos los que influyen en su origen y evolución. Súmese que suelen ser conflictos de naturaleza básicamente urbana, el impacto del componente tecnológico, el empleo del ciberespacio y se caracterizan conflictos multiámbito y multifunción porque participan todos los instrumentos de poder del Estado y de las fuerzas aliadas.

b) Áreas principales de interés para España en el ámbito de la Seguridad y Defensa

Europa, el Mediterráneo, África Subsahariana, Iberoamérica, Norteamérica y la Región Asia-Pacífico.

c) Objetivos y líneas de acción estratégicas militares

Objetivos:

1. Disuadir a las posibles amenazas contra los intereses nacionales y la seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos, evitando su escalada.
2. Defender y vigilar nuestros espacios de soberanía
3. Integrar el apoyo eficaz de las fuerzas militares a las autoridades civiles.
4. Desplegar las fuerzas en el exterior para contribuir a crear un entorno internacional más seguro y defender los intereses nacionales.

d) Líneas de acción estratégicas

Sirven para orientar la organización, procedimientos y capacidades militares de las FAS, permitiendo diseñar la respuesta más adecuada a cada situación y amenaza.

1. La Cooperación Militar, en el ámbito de la Diplomacia de Defensa
2. Una disuasión militar ‘creíble, activa y efectiva’.
3. La Prevención Militar que incluirían la inteligencia, la vigilancia y control de los espacios marítimo y aéreo de soberanía española e interés nacional, la vigilancia del ciberespacio, los despliegues preventivos o la ‘presencia y vigilancia’ en territorio nacional
4. La Respuesta Militar que contempla, desde las acciones de baja intensidad hasta aquellas que requieran el empleo de todas las capacidades operativas de las FAS, incluyendo, entre otras, las operaciones contra el terrorismo y organizaciones extremistas, operaciones de estabilización, de apoyo a la paz, humanitarias y de respuesta ante catástrofes (*Ibid.*, pp. 82-83).

Del análisis anterior derivan tres escenarios generales de empleo para las FAS:

1. Seguridad del Territorio Nacional. Disuasión, prevención y vigilancia permanente de los espacios de soberanía nacional y, llegado el caso, la defensa militar.
2. Seguridad Exterior Operaciones de proyección exterior en el marco de las organizaciones y compromisos adquiridos.
3. Seguridad Nacional Ampliada.
4. Prevenir y reaccionar frente a contingencias nacionales como ataques cibernéticos, evacuación de residentes, terrorismo, criminalidad organizada, catástrofes, o emergencias humanitarias, etc. (*Ibid.*, pp. 72-85).

El sistema de Planeamiento operativo (SPO) nacional

El Planeamiento Operativo y el Planeamiento de Fuerza constituyen los dos ámbitos en los que se articula el Planeamiento Militar en España. El planeamiento de Fuerza es aquel por el que se determinan las capacidades militares necesarias para poder materializar la estrategia militar; mientras que el operativo es el proceso permanente por el que se diseña la operación militar con la que las FAS pretenden alcanzar los objetivos estratégicos asignados, integrando el esfuerzo militar con los de otros instrumentos del Estado.

En este se establecen las acciones necesarias en los niveles de planeamiento estratégico, operacional y táctico para desarrollar los planos operativos y la generación de las fuerzas necesarias. El SPO está basado en la estructura operativa de las FAS, que se organiza en los siguientes tres niveles:

1. El nivel estratégico-militar, liderado por el JEMAD, constituye el nivel superior de planeamiento y conducción de las operaciones militares de las FAS en España, tanto para las operaciones militares, como para la contribución militar a actividades de otros instrumentos de poder del Estado, ya sea en el ámbito nacional como multinacional.
2. El nivel operacional, tiene como función la «sincronización, integración y priorización de las acciones específicas, llevadas a cabo por los escalones subordinados en el nivel táctico. En el mismo, se sitúa el Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS)
3. El nivel táctico, que se realiza el nivel inferior del planeamiento y la ejecución de las operaciones mediante el empleo de las capacidades militares de cada uno de los Ejércitos y la aportación de los capacitadores conjuntos. «En él se ejecutan las diferentes acciones militares tácticas que permiten alcanzar», bajo la sincronización, integración y priorización del nivel operacional (*Ibid.*, p. 94).

Chile

Carl Marowski (2018, s/p) inicia su análisis a partir de la promulgación del libro de la Defensa nacional (LDN), por medio del Decreto Supremo N.º 1 del 09MAR2018, en el cual se señala que es un deber del Estado resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población; y que las Fuerzas Armadas (FAs) existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

El autor parte de la definición de seguridad nacional de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe), organismo de educación superior dependiente

del Ministerio de la Defensa Nacional (Mindef), en su publicación *La Conducción de la Defensa Nacional, historia, presente y futuro* (2012): “una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas, como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria” (*Ibid.*).

‘Mientras que: ‘Defensa’ es aquella función encargada principalmente de la seguridad exterior de la nación junto al sector diplomático, pero aportando al mismo tiempo al funcionamiento del país con las capacidades polivalentes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, en otras áreas (y sub- áreas) de misión del sector distintas a su rol principal en la “Defensa”, como son la cooperación internacional, emergencia nacional y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, y finalmente, a la seguridad e intereses territoriales.

Académicamente se reconoce a la ‘Defensa Nacional’ tres condiciones: como función pública, pura, primaria e intransferible del Estado; como conjunto normativo orientado a la seguridad nacional e integral del país; y, como organización ministerial con el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las Fuerzas Armadas (Fas) como componentes principales.

A partir de 2010, se incorporó el principio de conjuntes y se pasó a utilizar los procesos generales de planificación y normativos operacionales de interoperabilidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La planificación política o primaria en el Estado chileno corresponde a la emitida por el presidente de la República y el ministro de Defensa e incluye:

- Apreciación de Riesgos y Amenazas (ARA).
- Lineamientos Presidenciales (LP), para enfrentar situaciones que afecten a la seguridad exterior.
- Orientaciones y tareas de Movilización Nacional (OTMN).
- Proceso de Alarma Nacional (PAN), para advertir oportunamente de escenarios que afecten la seguridad exterior.
- Documentos Especiales o de Contingencias (DEC) afines a las funciones del nivel político para la planificación de la defensa.

La planificación secundaria corresponde al Jefe del Comando Conjunto y consiste en los siguientes documentos:

- Plan de Previsiones (PPCI) para uso y empleo de la fuerza en apoyo a una crisis internacional.
- Plan de Previsiones de Preparación de la Fuerza (PPPF) que permitan lograr la disponibilidad y su accionar ante situaciones que afecten la seguridad.
- Planes Especiales o de Contingencias (PEC) afines con las funciones del nivel estratégico para la planificación de la Defensa Nacional.

El ministro de Defensa:

- Propone al presidente de la República la política de Defensa Nacional, la política militar y otras políticas públicas del sector defensa con la documentación de apoyo respectiva.
- Aprueba, conforme a las instrucciones del presidente de la República, la planificación secundaria de la Defensa Nacional.

El ministro debe requerir, por mandato legal, la opinión de la Junta de comandantes en Jefe, sobre la planificación primaria y secundaria de la Defensa Nacional, y respecto de la doctrina y reglamentación conjunta.

El Jefe de Estado Mayor Conjunto:

- Elabora y mantiene actualizada la planificación secundaria
- Propone al ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la Defensa Nacional, la planificación de desarrollo de la fuerza y su Estado de avance.
- Provee de inteligencia para efectos de la planificación primaria. Igualmente, asegura la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional de las Fuerzas.

Como en la mayoría de países, la planificación de fuerza y la planificación de operaciones son las dos ramas importantes del proceso. Los documentos son los siguientes:

- Política de Defensa, Áreas de Interés, Áreas de Misión, y Áreas Generales de Capacidad.
- Análisis del Entorno Estratégico y Político) Actual y Futuro.
- Directiva de Planificación de la Defensa (DIPLADE).
- Planificación Política de la Defensa (de Empleo de la Fuerza y para el Desarrollo de Capacidades).
- Planificación Estratégica (de Empleo de la Fuerza y para el Desarrollo de Capacidades).
- Plan Estratégico de Empleo de la Fuerza.
- Plan Estratégico Conjunto para el Desarrollo de Capacidades.
- Planes Institucionales (Subsidiarios de Desarrollo de Capacidades).

Finalmente, el sector defensa emitió el ‘Proceso de planificación de la Defensa Nacional’ que rige a partir del 2018, en el que se considera:

En la planificación política (primaria):

- El análisis del entorno estratégico actual y futuro en relación con las áreas de interés establecidas.
- Los estudios que aporten los distintos ministerios y organismos públicos, incluyendo a los centros de estudios del mundo académico.
- Los lineamientos presidenciales respecto a la forma en que el Estado enfrentará situaciones que afecten al país y de competencia de la Defensa Nacional.

En la planificación secundaria:

- Los planes que contienen las previsiones de empleo de la fuerza frente a contingencia que pudieran afectar la seguridad exterior, y apoyar la acción política en caso de que alguna derive en una crisis internacional.

- Plan que contiene las previsiones en caso de empleo de la fuerza en caso de conflicto armado exterior, concordante con los lineamientos presidenciales.
- Plan que contiene las previsiones de preparación de la fuerza para lograr la disponibilidad de esta y permitir su accionar, incidir o demandar tareas en las diferentes áreas de misión definidas.
- Planes deliberados afines con las funciones que propiamente le corresponden a la planificación estratégica de las Fuerzas Armadas.
- La definición de las áreas de capacidades militares en que se materializan las áreas generales de capacidades de la Defensa Nacional definidas en la Política de Defensa y la determinación del nivel de esfuerzo a la fuerza para recomendar soluciones materiales o no materiales.
- Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de capacidades que contenga dichas recomendaciones a las instituciones.
- Los proyectos de inversión derivados del Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de capacidades.
- Finalmente, les corresponde a los Comandantes de fuerza dirigir la elaboración de los distintos planes institucionales subsidiarios del Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de las capacidades militares conformados por: El Portafolio de Capacidades derivado de los documentos primarios y secundarios, y la programación financiera de los proyectos de inversión aprobados. Estos documentos se someterán a la consideración del nivel político, por intermedio del Estado Mayor Conjunto.

Referencias

- Arteaga, F., y Fojón, L. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Benítez, R. (2021). *Fundamentos para pensar la distinción entre “defensa” y “seguridad”*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).
- Carbajal, N. (2016). *Defensa Nacional*. Universidad Autónoma San Francisco, Arequipa, Perú.
- Castañeda, J. (1994). *La utopía desarmada Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda latinoamericana*. TM Editores.
- Castro, F. (1967). Discurso en el cierre de la conferencia de OLAS. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/> (27-06-2016)
- Castro, B. (2021). *Grandes dilemas del Estado para el empleo de la fuerza en el siglo XXI*. <https://orcid.org/0000-0002-4984-3389>
- Chomsky, N. (2010). *Esperanzas y Realidades*. Tendencias Editores.
- Donadio, M. (2000). El papel del parlamento en la defensa nacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18, n.º 1-2.
- Donovan, H. (1986). *De Roosevelt a Reagan*. Ed. Norma.
- Eissa, S. (2017). Defensa nacional: consideraciones para un enfoque analítico. *Relaciones Internacionales*, n.º 53. Universidad de Defensa Nacional, Buenos Aires.
- Fernández, V. (2013). *Apuntes sobre Defensa Nacional*. Escuela Superior de Defensa Naval.
- Guevara, E. (1972). *La Guerra de Guerrillas*. Ed. Quito.

- Guerreiro, L. (2016). *La Industria de Defensa Nacional durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015*. Universidad Nacional de La Matanza.
- Griffiths, J., y Toro, P. (2020). *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030*.
- Griffiths, J. (2011). *Análisis de los casos de Estados Unidos de América, Perú y Chile*. Ril editores.
- _____ (2021). *Visión de la defensa nacional de Chile al 2030*.
- Hobsbawn, E. (2012). *Guerra y paz en el siglo XXI*. Ed. Sol 90.
- Izquierdo, M. (2019). *Metalibro. Una herramienta para llevar Cultura de Seguridad y Defensa al aula*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Lenin, V. (1973). *El Estado y la revolución*. Ed. Juan Grijalbo.
- Marowski, C. (2018). *El proceso de planificación de la defensa nacional en los segmentos de la planificación primaria (o política) y de la planificación secundaria (o estratégica)*. Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra.
- Martín, E. (1994). *Defensa nacional y espíritu de defensa. Cuadernos de Trabajo Social 7*. Universidad Complutense de Madrid.
- Marx, C., y Engels, F. (1974). *Manifiesto comunista*. Ed. Pluma.
- Perelli, C. (1987). *Someter o convencer. El discurso militar*. Clade.
- Reato, C. (2012). *Disposición Final*. Ed. Sudamericana.
- Rothwell, D. (2010). *Influencia de la Revolución China en América Latina: México, Perú y Bolivia. Fuentes*, Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional, vol. 4, n.º 9.
- Saint-Pierre, H. (2015). *Breve Reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas. La revista del Plan Fénix*, año 6, n.º 48, septiembre.
- _____ (2009). *Defensa y seguridad, atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Red de Defensa y Seguridad para América Latina.
- _____ (2009). *La defensa en la política exterior del Brasil. Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Real Instituto Elcano.
- Soto, J. (2016). *Elementos para la elaboración de un libro de Defensa nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de seguridad nacional de países europeos y continentales. Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 2, n.º 2.
- Tamayo, A. (2008). *Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*.
- Toffler, A., y Toffler, H. (1994). *Las guerras del futuro*. Editorial Plaza & Janes.
- Toribio, J. (2018). *Ciencia y Tecnología en clave de Seguridad Nacional. Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, n.º 2.
- Tse-Tung, M. (1972). *Obras escogidas*. Tomo I al IV, Edición de Lenguas Extranjeras.
- Valeriano-Ferrer, F. (2013). *Apuntes sobre defensa nacional*. Marina de Guerra del Perú, Escuela Superior de Guerra Naval.

APÉNDICE I

La Seguridad Nacional en Ecuador

1. Antecedentes históricos

Al Ecuador la ‘Doctrina’ llegó a través del Brasil. La Seguridad Nacional se institucionalizó a partir de 1960 en donde el Congreso promulgó la primera ley de Defensa Nacional el 5 de noviembre, que fue publicada en el Registro Oficial No. 87 del 15 de diciembre. Con aquella ley se creó un Consejo de Defensa Nacional, una Secretaría, el Estado Mayor de la FF. AA., una Secretaría, comisiones de defensa en cada Ministerio, la Movilización como facultad extraordinaria del Ejecutivo y la Defensa Civil.

El 10 de diciembre de 1964, la Junta Militar de Gobierno decretó la primera Ley de Seguridad Nacional, en la que se estableció que la Seguridad es una responsabilidad del Estado, como país soberano, independiente y democrático. El Estado garantiza la obtención de los Objetivos Nacionales, contrarrestando los factores adversos por medio de acciones y previsiones políticas, económicas, sicosociales y militares. Se mantuvo la facultad extraordinaria de la Movilización e introdujo la capacidad del Ejecutivo para decretar el imperio de la Ley Militar.

La Ley fue modificada en el Gobierno de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Rodríguez Lara. Fue cuando se creó también el Consejo de Seguridad y el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Posteriormente, en la Ley de Seguridad Nacional codificada en 1979, se estableció: Art. 2: “El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas sociales y militares”. Se puede observar que ya en 1979 el referente de la seguridad es el ser humano, individual y colectivamente considerado, y sus derechos fundamentales.

En la publicación “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional”, de 1993, se refiere a la seguridad en los siguientes términos: “... el sentido humanista de la seguridad nacional es coherente con las enseñanzas que preconizan la necesidad de colocar al hombre en el centro de toda actividad social, política y económica; por lo tanto, es sentirse corresponsable por todo aquello que genera injusticia, porque ofende a su dignidad. Toda sociedad si no quiere ser destruida, debe establecer un orden social justo”.¹³

“...la imagen de la seguridad se engrandece cuando se percibe que uno de sus propósitos es garantizar la libertad de la persona humana.” “Las medidas de seguridad interna deben tener un sentido característico de prevención antes que de represión”.¹⁴

¹³ “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional”, de 1993, p. 129.

¹⁴ *Ibid.*, p. 160.

Los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado Ecuatoriano fueron:

1. Integridad territorial (El territorio original de la nación ecuatoriana ha sido progresivamente desmembrado por la acción expansionista de las naciones vecinas... el objetivo permanente es lograr la determinación definitiva del territorio ecuatoriano, de acuerdo con los justos derechos de la nación”.
2. Integración Nacional (El Ecuador es un país con graves tendencias centrífugas que amenazan a su continuidad histórica. Estas son básicamente el racismo, el regionalismo y la concentración geográfica, social y sectorial de la riqueza los cuales deben ser derrotados para crear una sociedad plural pero no dispersa).
3. Soberanía Nacional (Se traduce en la capacidad autónoma de decisión, en la defensa de los irrenunciables derechos amazónicos, en la defensa de las doscientas millas del mar territorial y en el reconocimiento de sus derechos sobre la órbita geoestacionaria).
4. Desarrollo integral (“...que caracterice una sociedad capaz de producir y distribuir la riqueza en beneficio de todos los ecuatorianos, en un proceso sostenido y autónomo de crecimiento”.
5. Democracia (Es necesario crear bases sólidas que aseguren la sucesión constitucional de los gobiernos. Así corresponde a cada ciudadano capacitarse cívicamente y tomar conciencia de sus responsabilidades en el ejercicio democrático, pues su presencia permanente en la vida política, da contenido a la soberanía popular).
6. Justicia Social (“La estructura social del Ecuador se caracteriza por presentar profundos desniveles y desigualdades, que impiden la formación de una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político, social y cultural principalmente. Por lo tanto, es indispensable la participación de los grupos sociales menos favorecidos en la generación y distribución de la riqueza”).¹⁵

Al margen de los contenidos, en un país donde temas de esta naturaleza se conocen poco, tanto en los sectores políticos como los académicos, la Ley de Seguridad Nacional mereció fuertes críticas, no sólo de los sectores marxistas, sino también de otros sectores progresistas por considerarla el marco ideológico de las dictaduras militares y del Estado represivo-policiaco; por su origen norteamericano y su orientación fascista; pero también fue rechazada por los grupos de poder más conservadores que veían en ella un instrumento de cambio en el marco de las tendencias modernizantes de algunos gobiernos militares de los años 70, como los de Ecuador, Perú, Venezuela y Panamá.

La propia naturaleza de la sociedad ecuatoriana, con un nivel bajo de conflictividad, fruto de un reformismo impulsado la mayoría de las veces desde los gobiernos militares, hizo que la Seguridad Nacional tenga características propias, aun cuando la metodología recogida en la Ley era una copia casi textual de la del Brasil.

Los órganos superiores de la Seguridad Nacional eran el Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Eran miembros del Consejo el presidente del Ejecutivo, el presidente de la Cámara Nacional de Representantes, el de

¹⁵ *Ibid.*, p. 12-14.

la Corte Suprema de Justicia, el vicepresidente, los directores de los Frentes de Acción, el jefe del Comando Conjunto y el presidente de la Junta Monetaria.

Los órganos de trabajo fueron: La Secretaría General, Los Frentes de acción, las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo y otros organismos y comisiones que conforme el presidente. De la Secretaría dependían las direcciones nacionales de Movilización, Defensa Civil, Inteligencia y el IAEN.

Ese sistema funcionó hasta la llegada del Socialismo del Siglo XXI al poder. Con esta doctrina, sistema y métodos gobernaron varios presidentes que pudieron enfrentar graves amenazas sin los grandes traumas de otros países, tanto en la defensa en los dos conflictos armados con el Perú, como en lo interno en el combate a la insurgencia. Con la Constitución de 2008 cambio el sistema, pero lo hubo y tuvo una lógica académica estimable.

2. El gobierno del socialismo del siglo XXI y la nueva Constitución

Tras su posesión de mando, el 15 de enero de 2007, el presidente firmó el Decreto Ejecutivo No. 002, mediante el cual llamó a Consulta Popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Fue el primer conflicto con el Congreso que lo solucionó el Tribunal Electoral, suspendiendo los derechos políticos a 57 diputados de la oposición y principalizando a los suplentes. Habiendo alcanzado la mayoría legislativa, se dio paso a la convocatoria y triunfó electoralmente la propuesta. Además, en mayo de 2007, el gobierno dispuso la creación de una ‘Comisión de la Verdad para Ecuador (CVE)’, encargada de esclarecer los hechos de violencia política ocurridos en el país entre los años 1984 y 2007.

La Asamblea se instaló el 30 de noviembre de 2007, en Montecristi, provincia de Manabí. Con un corto intervalo ocasionado por la renuncia de su presidente Alberto Acosta, el 27 de junio de 2008, y su reemplazo con Fernando Cordero, los trabajos terminaron el 24 de julio. El 28 de septiembre, mediante consulta popular, con el apoyo del 63.93% de los votos, fue aprobada la nueva Constitución y entró en vigencia.

El 29 de julio de 2008, el gobierno informó a la embajada Estadounidense su decisión de dar por concluido el “Acuerdo de Cooperación bilateral”, suscrito el 12 de noviembre de 1999, sobre el uso de la base en Manta para la lucha contra el narcotráfico. El plazo concedido para el abandono de las instalaciones terminaba el mes de agosto de 2009. Se denunció que este era el pago a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) por haber financiado la campaña electoral de Alianza País. Al no haberse tomado las medidas para que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional reemplacen a las fuerzas norteamericanas, se abrió el camino para la cartelización del Ecuador, convertido poco después en un centro principal de distribución de la droga.

Las sospechas de complicidad con las FARC parecerían confirmarse por la insólita presencia de un campamento permanente de las FARC, al mando de Raúl Reyes, segundo en la jerarquía de las fuerzas revolucionarias, de la que se conoció en el país por la incursión militar colombiana a territorio ecuatoriano, el 1 de marzo de 2008. El ataque ocasionó la muerte de 22 guerrilleros, cuatro estudiantes mexicanos y un civil ecuatoriano. El presidente Correa retiró a su embajador en Bogotá y envió una nota de protesta exigiendo explicaciones. En la noche del 2 de marzo anunció la expulsión del embajador de Colombia y solicitó la convocatoria inmediata de los Consejos Permanentes de la OEA y de la CAN, además de ordenar la movilización de tropas ecuatorianas a la frontera norte. Ese mismo día, el presidente Hugo Chávez de Venezuela calificó el ataque como “un cobarde asesinato” y ordenó la movilización de 10 batallones a la frontera con Colombia, además, del retiro de su personal diplomático, de ese país. El presidente

Uribe, por su parte, celebró el acontecimiento y asumió personalmente la responsabilidad de los hechos. La XX Reunión Cumbre del Grupo de Río, celebrada en República Dominicana sirvió para calmar los exaltados ánimos. El 7 de marzo, los presidentes pusieron fin al conflicto con un apretón de manos. En la reunión de la OEA, los países miembros, con la excepción de Estados Unidos, condenaron la violación de la soberanía ecuatoriana. Tiempo después, en la prensa norteamericana se reconocía que la Operación Fénix fue una de las mayores acciones de inteligencia encubierta, desarrollada por Estados Unidos, desde los atentados del 11-S.

El tratamiento de los temas de Seguridad y Defensa en la Asamblea Constituyente se lo hizo con muy poco conocimiento y grandes prejuicios, con la orientación de asesores vinculados con el llamado Socialismo del Siglo XXI. Una versión oportunista del marxismo-leninismo.

Las siguientes son algunas de las disposiciones más importantes sobre la materia de Seguridad:

Art. 3. Establece entre los deberes primordiales del Estado, los siguientes: 2. “Garantizar y defender la soberanía nacional” y “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”.

Art. 26, numerales 7 y 8. Señalan como competencias exclusivas del gobierno central: “... La defensa nacional, protección interna y orden público ... El manejo de desastres naturales”.

Art. 83. Instituye entre los deberes y responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos: “4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad”.

Art. 147, numeral 17, determina, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República: “...velar por el mantenimiento de la soberanía y la independencia del Estado, del orden interno, la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional”.

Art.158. “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial... La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional... “.

Art. 340, inciso tercero: “... El sistema nacional de inclusión y equidad social se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte”.

Art. 389: es deber del Estado proteger a: “las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y

mantenimiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales con el objeto de minimizar la condición y vulnerabilidad.”... “El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley”.

Art. 393: “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.

3. La Ley de Seguridad Pública y del Estado

Expedida la nueva Constitución, el 2009 la Asamblea nacional aprobó la nueva 'Ley de Seguridad Pública y del Estado' que, entre los temas principales dispone:

Título III. Del sistema y de los órganos de seguridad pública

Capítulo I Del sistema de seguridad pública y del Estado

Art. 5.- Del sistema de seguridad pública y del Estado.- El sistema de seguridad pública y del Estado está conformado por la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, definidos para cumplir con el objeto de la presente ley; y, las organizaciones de la sociedad que coadyuvan a la seguridad ciudadana y del Estado.

Los organismos e instituciones responsables del Sistema de Seguridad Pública y del Estado están sujetos al control de los organismos superiores de las funciones del Estado, legislativo, judicial y de Control y Transparencia social.

Capítulo II

De los órganos estatales de seguridad pública, de sus fines y composición

Art. 6.- Del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.- El Consejo de Seguridad Pública y del Estado, estará conformado por:

1. Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá;
2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República;
3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional;
4. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia;
5. Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad;
6. Ministro o Ministra de Defensa Nacional;
7. Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos;
8. Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores;
9. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
10. Comandante General de la Policía.

Podrán además participar representantes de entidades públicas, y, representantes de entidades de la sociedad, ciudadanos y ciudadanas que la Presidenta o Presidente de la República considere necesario convocar.

El Secretario del Consejo será el Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.

Capítulo III De los órganos ejecutores

Art. 11.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente:

- a. De la defensa: Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas: La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministerio de Defensa, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley;

- b. Del orden público: La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.
- c. De la Prevención: Entidades Responsables: En los términos de esta ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, corresponden a todas las entidades del Estado. El Plan Nacional de Seguridad Integral fijará las prioridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo conl tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas. Cada ministerio de Estado estructurará y desarrollará un plan de acción en concordancia con el plan nacional de seguridad integral, de acuerdo con su ámbito de gestión. El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos asegurará la coordinación de sus acciones con los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias, para una acción cercana a la ciudadanía y convergente con esta, y
- d. De la gestión de riesgos: La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Capítulo IV

De los órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría

Art. 12.- La Dirección Nacional de Movilización es una unidad administrativa del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces, encargada de la elaboración y ejecución de planes de movilización nacional. El Director de Movilización será nombrado por el Ministerio de Coordinación de la Seguridad o quien haga sus veces.

Art. 13.- La Secretaría Nacional de Inteligencia es una entidad de derecho público, con independencia administrativa y financiera, con personalidad jurídica, responsable del Sistema Nacional de Inteligencia. El titular de la Secretaría Nacional de Inteligencia será nombrado por el Presidente o la Presidenta de la República y no podrá ser miembro activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

Título IV. De la seguridad ciudadana

Art. 23.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.

Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro, de la trata de personas; del contrabando; del coyotismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos.

Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.

Título VII De las zonas de seguridad: Zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad

Art. 38.- De las zonas de seguridad: Zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad.- Por zona de seguridad se entiende el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley.

Art. 42.- De la Regulación de los sectores estratégicos de la seguridad del Estado.- Son sectores estratégicos de la seguridad del Estado los previstos en la Constitución y los correspondientes a la industria de la defensa, de seguridad interna, de investigación científica y tecnológica para fines de defensa y seguridad interna.

A solicitud del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces emitirá el informe correspondiente, sobre los impactos en la seguridad del Estado que se hayan generado o puedan generarse por las actividades concernientes a los sectores estratégicos.

4. Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2008



Hacia una nueva política de Seguridad Interna y Externa. Seguridad, Soberanía y Democracia Siglo XXI

Gustavo Larrea Ministro Coordinador 21/09/08

En el área de seguridad, el equipo de gobierno del presidente Rafael Correa llegó cargado de prejuicios y animosidades en contra de la Doctrina de Seguridad Nacional. Sus asesores nacionales y extranjeros, algunos de ellos ex miembros de movimientos subversivos, aportaron para desarmar el sistema hasta entonces vigente. En el año 2008, bajo la dirección del ministro coordinador de Seguridad, Gustavo Larrea, se publicó el documento 'Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa'. Seguridad, Soberanía y Democracia Siglo XXI. En este documento se propone una revolución en la seguridad, desde una visión integral y multidimensional, que garantice los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas. Además, reconoce que: “Las Fuerzas Armadas dieron un énfasis importante históricamente tanto a los aspectos relacionados a la defensa del territorio como al apoyo al desarrollo económico y social del país, bajo un esquema altamente nacionalista y antiimperialista”.¹⁶ Igualmente, plantea una visión integral y una “nueva” política de seguridad sustentada en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia. Hace, también, referencia a “una seguridad soberana” en todos los ámbitos de la política. En las relaciones internacionales, considera aplicar los principios de asistencia recíproca y la solidaridad, promover la integración latinoamericana, las relaciones Sur- Sur y la seguridad global”.¹⁷

16 Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Hacia una nueva política de seguridad interna y externa: seguridad, soberanía y democracia, siglo XXI, Quito, 2008, p. 70.

17 *Ibid.*, p. 23.

5. Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa 2009-2010

El ataque de las fuerzas militares colombianas a la base guerrillera de Angostura, obligó a una revisión de la planificación. En este documento se señalan como principales problemas: “...las incursiones de fuerzas militares regulares e irregulares, el tráfico de drogas, intentos por establecer plantaciones ilegales en nuestro país, tráfico de armas, precursores químicos y explosivos, y la presencia del crimen organizado”. Por esta razón, Se hace “necesaria una respuesta en términos de seguridad, entendida esta no sólo como acciones policiales y militares coercitivas, sino también como acciones de desarrollo económico y social que, entre otros factores, debe prestar señalada atención al factor transfronterizo y sus decisivas implicaciones para la promoción de la paz”.¹⁸

La política 5 de la Agenda reza: “Asegurar la presencia estatal en la frontera norte para promover el desarrollo, la paz y la vigencia de los derechos humanos enmarcados en el buen vivir de los habitantes de la región... La paz social también se busca a través de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador en la reducción de las inequidades de la frontera norte con relación al resto del país”.¹⁹

Se reconoce que: “Un desarrollo territorial equitativo, simétrico y equivalente ayuda a preservar la seguridad integral en el espacio nacional. Siendo la frontera norte una región particular, se busca que el desarrollo se dé garantizando la paz y el cumplimiento de los derechos humanos para los habitantes de la frontera”. Ese fue el concepto central para definir el “Plan Ecuador” que era una respuesta crítica al “Plan Colombia” apoyado por Estados Unidos y enfocado a la lucha contra el narco tráfico. La Secretaría del Plan ocupó un lugar destacado en el Sistema de Seguridad.

La seguridad integral comprende el conjunto de acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur-Sur y la seguridad global.²⁰

Se cambia del referente Estado a nuevos referentes. Estos son: “El individuo como objetivo sobre el cual se ha de edificar toda política encaminada a buscar el desarrollo

18 Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa, p. 7.

19 *Ibid.*, p. 11.

20 *Ibid.*, p. 23.

social, económico y político de la nación, y como el punto central de referencia para la política exterior del país; La sociedad, en un marco de libertad, equidad y democracia; el Estado legítimamente dirigido por el Gobierno Nacional, fruto de la elección soberana, democrática y participativa; y el Medio Ambiente”.

Política General de Seguridad Interna y Externa: “Garantizar la seguridad interna y externa con un enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respeten los derechos humanos, se promueva la paz libre determinación de los pueblos y seguridad humana”.

Sobre la base de lo sucedido en Angostura se señala como política No.2: Mejorar nuestra capacidad disuasiva y defensiva; modernización y equipamiento aéreo, fluvial y terrestre de las FF. AA., para mantener nuestra capacidad defensiva; Elaborar la nueva doctrina y Ley de Seguridad, Soberanía y Democracia; Ciudadano militar, ciudadano soldado, con derecho a voto y responsable de sus actos; Apoyo y participación en el Consejo Latinoamericano de Defensa.

En la política No. 7, Plan ‘Ecuador, fronteras de paz’ se desarrollan varios ejes: Asistencia social: bono de desarrollo humano, cedulação, legalización de tierras, mejoramiento alimentario; Desarrollo social: vivienda, salud, seguro social campesino, agua potable y educación; Desarrollo económico: cadenas productivas (Cacao SI, Coca NO), café, lácteos, pesca, turismo, textiles, artesanía, etc.; presencia militar y policial en la frontera.

Planificar no significa disponer de planes que, por excelentes que fuesen, quedan en letra muerta y van a colmar las bibliotecas y archivos. Se requiere de una cultura de planificación, una disciplina en la gestión de las políticas públicas y la constante evaluación de los resultados para realizar, de ser necesarias, las reformas que permitan corregir errores y alcanzar, en los mejores términos los objetivos que configuran el escenario normativo. La historia reciente muestra que la improvisación y falta de liderazgo político condujeron al país a graves crisis que pudieron haberse evitado.

Un caso flagrante de irresponsabilidad e improvisación fue la creación de una ‘Comisión de la Verdad’ que tenía que presentar los resultados dispuestos desde el poder. En junio de 2010, la Comisión de la Verdad para Ecuador presentó su informe y el Estado ecuatoriano inició acciones de reparación y judicialización. La realidad fue que, en la década de los años 80, el movimiento revolucionario Alfaro Vive Carajo, le declaró la guerra al Estado y emprendió operaciones subversivas de naturaleza militar que, felizmente, terminaron con acuerdos firmados con el gobierno del doctor Rodrigo Borja. El informe de la comisión provocó que la Fiscalía acuse a 10 militares por crímenes de lesa humanidad: tortura, violencia sexual y desaparición forzada en contra de tres integrantes del desaparecido grupo subversivo Alfaro Vive Carajo. La acusación fiscal se fundamenta en el Art. 7 del Estatuto de Roma, literales f), g), h) e i), que se refiere a los crímenes de lesa humanidad (ataques generalizados o sistemáticos contra una población civil, expresado en tortura, violencia sexual y desaparición forzada de personas). Es una acusación jurídicamente espuria que ha causado mucho daño a personas inocentes.

El 30 de septiembre de 2010, alrededor de 500 policías se tomaron el cuartel del Regimiento Quito, exigiendo la derogatoria de la Ley de Servicio Público, aduciendo que eliminaba bonificaciones por ascensos y condecoraciones. En el Palacio Legislativo, la Escolta Legislativa al mando del coronel Rolando Tapia, impidió el ingreso de los legisladores; militares del Ministerio de Defensa y de la Base Aérea de Quito se sumaron a las protestas.

Tan pronto tuvo noticia de los acontecimientos, el presidente, lejos de activar los sistemas institucionales de gestión de crisis, acudió personalmente al cuartel sublevado. Un discurso desafiante agravó el problema. La primera autoridad del Estado fue insultada, agredida y humillada. Para entonces, grupos de policías se manifestaban violentamente en Guayaquil, Riobamba, Latacunga, Guaranda, Ambato, Cuenca, Loja, Santo Domingo, Ibarra, Machala, Manta y otras, lanzando consignas contra el gobierno.

El Hospital de la Policía se encuentra colindante con las instalaciones del cuartel del Regimiento Quito; por esta razón, el personal de seguridad trasladó a esa casa de salud al presidente, que se encontraba recientemente operado de su rodilla y mostraba síntomas de asfixia por los gases lanzados por los policías. El director del hospital, coronel César Carrión, fue acusado de impedir el ingreso del mandatario y se lo procesó, junto a los policías Jaime Paucar, Luis Martínez y Luis Bahamonde, por un presunto intento de homicidio.

En esas circunstancias, a la una y media de la tarde, el presidente decretó el Estado de Excepción y, por disposición del ministro de Defensa, las Fuerzas Armadas iniciaron un operativo de rescate al que se sumaron los cuerpos especiales de la Policía Nacional, GEO y GIR que declararon su apoyo al gobierno. A las ocho y media de la noche, se iniciaron las operaciones dirigidas personalmente por el general Ernesto González, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Lastimosamente, el enfrentamiento ocasionó la muerte del policía Froilán Jiménez y de los militares Darwin Panchi y Jacinto Cortez. Una vez que llegó al Palacio de Gobierno, el presidente Rafael Correa denunció que había existido un intento de golpe de Estado que él había logrado frustrar con su presencia en las instalaciones policiales.

6. Plan de Seguridad 2011-2013



En estas circunstancias, se publicó el Plan de Seguridad 2011-2013. En su presentación se reiteran las denuncias infundadas parte del discurso del socialismo del siglo XXI.

“Especialmente durante los años de dictaduras militares y la lucha anti-subversiva que se dio en el país. En la guerra antisubversiva se privilegiaron las labores de inteligencia, se crearon, entonces, estamentos similares a los norteamericanos; se militarizaron y policializaron los servicios de inteligencia, legitimando la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y desaparición como métodos válidos de esta guerra anti-subversiva. Las consecuencias de este proceso fueron violaciones de los Derechos Humanos, la desprofesionalización militar y la politización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en defensa de intereses de los grupos de poder”(p. 12-13).

Lo anterior no le quita mérito a un plan desarrollado de una manera técnica, con el empleo de metodologías universalmente aceptadas y con gran coherencia en los contenidos. Un verdadero Plan Nacional de Seguridad Integral, con la idea que se plantea en el documento de que la planificación sustenta su visión y misión en el ser humano y refleja la gestión y coordinación de distintas instituciones que superan concepciones sectarias y contribuyen a la acción del Estado en favor del bien común.

El gobierno del Ecuador, considera a la Seguridad Integral como: “la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”.¹ Este enfoque ubica al ser humano como el eje fundamental y transversal y a la ciudadanía como actor principal de todos los procesos de seguridad individual, en concordancia con los conceptos de seguridad humana; derecho fundamental de las ecuatorianas y ecuatorianos y donde el Estado es responsable de su pleno ejercicio” (p. 14).

A diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad, cuya razón de ser era el Estado, este nuevo enfoque sitúa al ser humano como eje principal y transversal, y a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva.

Las amenazas a la seguridad incluyen: la extrema pobreza, la desigualdad y la exclusión social, los desastres naturales o provocados, los problemas del medio ambiente, las enfermedades infectocontagiosas, los conflictos de identidad étnica, religiosa, cultural y regional, el comercio y transporte de materiales peligrosos, los efectos negativos del conflicto colombiano, la inseguridad ciudadana, las migraciones descontroladas, la escasez de recursos, la posibilidad de conflictos interestatales, la delincuencia transnacional, la conspiración política para desestabilizar o derrocar al gobierno legítimo.

El Plan contiene ocho “Agendas”: Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración), Defensa (Ministerio de Defensa), Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad (Ministerio del Interior), Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Gestión de Riesgos (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos), Inteligencia (Secretaría Nacional de Inteligencia), Plan Ecuador (Secretaría del Plan Ecuador) y Estrategias de Seguridad Vial (Agencia Nacional de Tránsito).

La seguridad con enfoque integral articula seis ámbitos:

1. Justicia y Seguridad Ciudadana: Derechos Humanos, Violencia, Delincuencia, Seguridad Vial, Justicia y Paz Social
2. Relaciones Internacionales y Defensa: Integridad Territorial, Política Exterior, Recursos Estratégicos, mantenimiento de la Soberanía, sostenimiento de la Paz (incluido el terrorismo)
3. Democracia y Gobernabilidad: Construcción de Institucionalidad (marco legal), Participación Ciudadana, Profundización de la Democracia
4. Ambiental y Gestión de Riesgos: Soberanía Alimentaria, Prevención, mitigación y respuesta (respecto al medio ambiente, ciencia e investigación), Derechos de la Naturaleza.
5. Científico y Tecnológico: Especialización del talento humano, Industria de la Defensa, Investigación científica y tecnológica

Justicia y seguridad ciudadana, Justicia oportuna, independiente y de calidad. Promoción de la paz social, la plena vigencia de los derechos humanos, libre ejercicio de cultos y mejoramiento del sistema de rehabilitación social. Relaciones internacionales y defensa

Relaciones Internacionales y defensa. Soberanía e integridad territorial en el marco de las relaciones multilaterales, bilaterales y vecinales para contribuir al desarrollo nacional. En el ámbito internacional, Ecuador consolidada una política de autodeterminación, de multilateralismo y de no intervención en las decisiones de otros Estados, privilegiando su relación con los países de la región, en especial con sus vecinos Perú y Colombia, impulsando el desarrollo social y económico de las zonas fronterizas a partir de una presencia permanente del Estado, especialmente en temas relativos a salud,

educación, vivienda, vialidad, entre otros. Se busca crear entre la población una Cultura de Seguridad y Defensa, basada en el fomento de las relaciones civiles- militares.

Privilegia su participación en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), espacio regional donde promueve una nueva integración, la construcción y el fortalecimiento de acuerdos y consensos dirigidos a generar confianza, y transparencia de gastos militares, participación en misiones de paz y asistencia humanitaria; así como, la transferencia de tecnología en el ámbito de la Defensa, contribuyendo a la convivencia pacífica entre los Estados y la región, sin descuidar la protección de su soberanía, sectores estratégicos y su integridad territorial.

El Estado ecuatoriano mejora sus capacidades estratégicas conjuntas de Fuerzas Armadas, fortaleciendo la coordinación con otros ministerios en el ámbito de la defensa e impulsando instrumentos de cooperación internacional en la materia.

Democracia y gobernabilidad. Acceso real y efectivo de la ciudadanía a los procesos sociales y políticos del Estado. La construcción de un ambiente de estabilidad política a nivel nacional, caracterizado por la profundización de los procesos democráticos y la generación de un sistema de alertas tempranas, permiten enfrentar los riesgos de desestabilización y/o alteración del orden constituido.

Justicia social y desarrollo. Construcción de las condiciones necesarias para una sociedad en igualdad de derechos y oportunidades. Ecuador avanza en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de grupos de atención prioritaria y de aquellos considerados más vulnerables frente a la criminalidad.

Ambiente y gestión de riesgos. Búsqueda de modelos de desarrollo desde el uso racional equilibrado de los recursos naturales para garantizar la soberanía alimentaria y condiciones de vida más seguras.

El Estado ecuatoriano ha concluido la implementación de su Sistema Integral de Alertas Tempranas, con la finalidad de anticipar y mitigar los efectos progresivos del cambio climático, que prevé las consecuencias hacia un incremento significativo de los desastres naturales.

Ciencia y tecnología. Desarrollo de sistemas integrados de investigación y producción científica y tecnológica a fin de propiciar un entorno más seguro.

7. Seguridad Integral plan y agendas 2014-2017



La presentación de Plan muestra un desbordado optimismo:

“El Gobierno de la Revolución Ciudadana, prioriza e invierte en seguridad, en términos de cantidad y calidad, lo que nadie hizo en toda la historia nacional. Desterrar del imaginario tradicional que la seguridad es un asunto castrense y del cuerpo policial deviene en auténtica transformación sociocultural y cambio volitivo de mentalidad.

Pocos países en el mundo poseen una plataforma desconcentrada y de última tecnología para la seguridad y el despacho multidisciplinario en la atención de la emergencia.

El Ecuador ostenta una institucionalidad pública fortalecida y visible en donde antes ni siquiera existía. Impulsamos una planificación nacional, prospectiva y rigurosa de la seguridad. ¡La seguridad dejó de improvisarse en el Ecuador!

Como señala nuestro presidente... hemos avanzado mucho, pero todavía falta mucho por hacer... Toda nuestra energía en legar una verdadera cultura ciudadana de paz, autoestima y seguridad a nuestro pueblo: cimiento ético y concreto para materializar el Buen Vivir”(p. 8-9).

A pesar de que había sido suficiente trabajar en la actualización del Plan 2011-2014, el Ministerio Coordinador de la Seguridad, entregó un nuevo documento también elaborado con rigor metodológico y claridad en sus enfoques. Los siguientes son algunos de los contenidos del mencionado Plan.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Seguridad Integral comprende dos grandes dimensiones: la seguridad de los habitantes, garantizada a través de la Seguridad Ciudadana; y la seguridad del Estado en sus dimensiones territorial e institucional. La Seguridad Integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas (p. 6).

Toma como referencia el criterio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2010) que atribuye dos componentes a la seguridad nacional: 1) Libertad para vivir sin temor y sin necesidad y 2) seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad, la represión y alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana. Este paradigma se fundamenta en la Seguridad Humana, definida por el PNUD como protección contra todas las amenazas al desarrollo humano, del que constituye una parte fundamental.

Considera otro referente: la Declaración sobre Seguridad de las Américas, México 2003, cuando los países miembros de la OEA asumieron el concepto de Seguridad Multidimensional.

Defensa y Relaciones Internacionales

La participación de la Defensa y las Relaciones Internacionales en el proceso de autodeterminación e integración de los pueblos, en un mundo multipolar donde deben primar la soberanía de los pueblos y las relaciones de paz. Es importante el impulso de un nuevo regionalismo que defienda las necesidades latinoamericanas de pretensiones hegemónicas contra la soberanía de los Estados.

Como en el Plan anterior, se insiste en la integración suramericana y latinoamericana que permite a la Región participar con mayor dinamismo y presencia en el escenario mundial. Resalta la importancia de Unasur, la Alba y la Celac.

Seguridad y Defensa del Estado

“La seguridad de los Estados es la condición en que no existe peligro de ataque militar, presión política, coerción económica, o ninguna imposición externa en la toma de decisiones concernientes a los asuntos del Estado, de manera que pueda seguir libremente su propio desarrollo y progreso, o en otras palabras, es aquella situación en la cual el Estado se ve libre de amenazas significativas contra su existencia y contra la vigencia del Estado democrático de derecho”. “La Defensa como un componente de la Seguridad, tiene que ver con la acción de protegerse o resguardarse ante una agresión. En la actualidad, para defender al Estado, sus instituciones y ciudadanos, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) se preparan en tiempos de paz para prevenir conflictos armados y proteger derechos, libertades y garantías de las y los ecuatorianos” (p. 21)

La Seguridad y Defensa actualmente son multidimensionales, abandonando su exclusividad militar y generando una reestructuración institucional de las FF. AA. que induce a la transformación de la Defensa nacional como un bien público y democrático.

Del mismo modo, la Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial. Está orientada además, al fortalecimiento de las capacidades militares, manteniendo la subordinación a la autoridad política legalmente constituida, e interactúa en coordinación con la política exterior del Estado, colaborando en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y en el apoyo a las acciones del Estado en el ámbito interno. La actitud estratégica del Ecuador es defensiva y su orientación es proactiva. Se fundamenta en la prevención y alerta temprana y contempla como recurso de última instancia el empleo de la fuerza militar (p. 34).

Seguridad Ciudadana y Justicia

El Estado reconoce y garantiza el derecho a todas las personas y colectivos al goce de una cultura de paz, integridad personal, seguridad humana, protección integral y armonía con el Buen Vivir; superando concepciones sectarias y planteando el nuevo paradigma de la Seguridad. (p. 34)

La Seguridad Ciudadana centra su accionar en las personas y la garantía de sus derechos, en la participación ciudadana y busca erradicar de la violencia y aportar a la convivencia pacífica. Esta dimensión de la seguridad ha sido asumida desde dos frentes teóricos, uno de amplio espectro, que la asocia con la calidad de vida y causas estructurales, y otro más concreto y específico centrado en todas las formas de violencia: interpersonal, social y estructural, El Plan asume estos dos frentes de la seguridad ciudadana como un horizonte estratégico en el caso del primero, y como una orientación táctica en el caso del segundo. (p. 37)

Gestión de riesgos y ambiente

La gestión de riesgos es el conjunto de políticas, estrategias y acciones para disminuir la vulnerabilidad y promover acciones de conservación, desarrollo, mitigación y prevención frente a desastres naturales y antrópicos. (p. 40)

Soberanía Tecnológica y Ciencia Aplicada a la Seguridad

La revolución tecnológica y digital en curso no sólo plantea una serie de desafíos en términos políticos, económicos y sociales, sino también en materia de seguridad. A pesar de las ventajas que implica la rapidez de las comunicaciones e interconexión de los sistemas de información, la vulnerabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto, ante nuevas formas de ataques cibernéticos, son cada vez más reales. En estos últimos años, el mundo ha presenciado una amplia variedad de intrusiones informáticas, revelación de información reservada y ataques cibernéticos. (p. 42)

Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático

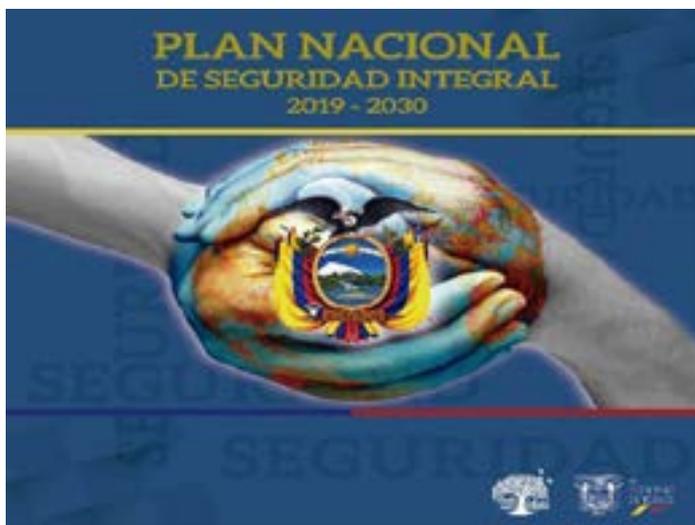
La Inteligencia Estratégica es una actividad fundamental para un Estado democrático, un recurso que permite diseñar estrategias de seguridad con el objetivo de proteger a los ciudadanos de amenazas, manejando los riesgos y responsabilidades que suponen el quehacer de la Inteligencia. Las competencias específicas a la actividad de Inteligencia deben ser acompañadas de mecanismos de control, fijados por leyes y reglamentos, pero a su vez es importante desarrollar una cultura de la inteligencia con transparencia y rendición de cuentas. (p. 43)

Como se ha dicho antes, el Plan se construyó respetando metodologías probadas y de aplicación general, enmarcado conceptual, normativa, técnica y participativamente. Inicia con la emisión de la hoja de ruta y directrices generales por parte del Consejo Sectorial; análisis del Plan de Desarrollo, diagnóstico por parte de equipo técnico, formulación de políticas intersectoriales y sectoriales por parte del equipo técnico, verificación de coherencia y complementariedad entre las políticas por parte del equipo político, aprobación de las políticas en el Consejo Sectorial de Seguridad. (p. 71)

El proceso de formulación comprende seis fases:

- a. Fase Preparatoria: Conformación de equipos y capacitación del equipo técnico de Senplades y aprobación de la metodología
- b. Fase 1. Definiciones estratégicas: Conformación del equipo político-técnico del Ministerio Coordinador de Seguridad y Ministerios/Secretarías coordinados; elaboración de hoja de ruta; conformación de mesas de trabajo lideradas por el Ministerio Coordinador; Identificación de insumos del Plan de Desarrollo, agendas zonales y agendas de igualdad; definición de ejes articuladores.
- c. Fase 2: Diagnóstico.
- d. Fase 3: Formulación de políticas públicas con acompañamiento de Senplades.
- e. Fase 4: Verificación de coherencia y complementariedad de las políticas públicas para garantizar la integralidad de la política de seguridad.
- f. Fase 5: Aprobación.

8. Plan Nacional de Seguridad Integral 2019 -2030



Lenin Moreno asumió el cargo de presidente el 24 de mayo de 2017. Entre sus primeras decisiones estuvo la de suprimir el Ministerio Coordinador de Seguridad y encargarle sus funciones al ministro de Defensa. De esa manera, el Estado, perdió el organismo superior para planificar, asesorar y dirigir las políticas públicas de seguridad que, antes de 2009, cuando entró en vigencia la Ley de Seguridad Pública y del Estado, correspondía a la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional y luego al Ministerio Coordinador de Seguridad.

Los resultados fueron fatídicos. El 26 de marzo de 2018, un equipo periodístico de diario 'El Comercio' fue secuestrado en la parroquia Mataje, provincia de Esmeraldas por fuerzas disidentes de las FARC. El 28 de marzo, el presidente convocó por primera vez a reunión del Consejo de Seguridad Pública y del Estado al que informó que se estaba haciendo todo lo posible para liberarlos. Aseguró que el secuestro era resultado del 'desmantelamiento' que se había hecho de las Fuerzas Armadas y de la Policía, así como de la permisividad del gobierno anterior con los guerrilleros. Anunció que iba a dotar a las fuerzas del orden del equipamiento y armamento necesarios para combatir el crimen organizado. El ministro del interior César Navas informó que ya hubo acercamientos con los secuestradores y que los comunicadores estaban bien de salud.

El 1 de abril, los familiares de los secuestrados, en un acto realizado en la Tribuna del Sur, dieron a conocer sus nombres: Paúl Rivas Bravo, de 45 años, fotógrafo. Javier Ortega Reyes, de 32 años, periodista, y Efraín Segarra Abril, de 60 años, conductor. El día siguiente se difundió en Colombia una prueba de vida del equipo periodístico

mediante un video en que aparecían con cadenas alrededor del cuello. Su mensaje fue: “Señor presidente Lenin Moreno en sus manos están nuestras vidas. Ellos lo único que quieren es el intercambio de sus tres detenidos en Ecuador por nuestras vidas para ir sanos y salvos a Ecuador”.²¹ A sus familiares les pidieron que no desmayen en sus exigencias al gobierno. El 5 de abril, la Iglesia Católica de Ecuador pidió que se considere un canje.

El martes 10 de abril, dio inicio en Lima la VIII Cumbre de las Américas. El tema fue analizado por los presidentes de Colombia y Ecuador. El 13 de abril, el presidente anunció el asesinato de los secuestrados. Sus familiares solicitaron la conformación de una comisión independiente que tenga acceso a la documentación reservada; pidieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la creación de un grupo de investigación de los hechos, y viajaron a la ciudad de Washington, donde fueron recibidos por el secretario general de la OEA, Luis Almagro y por miembros de organizaciones como Human Rights Watch y Freedom House.

Como es usual, el fracaso en la conducción de la crisis les costó el cargo a los ministros del Interior, César Navas, y de Defensa, Patricio Zambrano, que fueron reemplazados por Mauro Toscanini como ministro de Gobierno y Policía y por el general (r) Oswaldo Jarrín, como ministro de Defensa y Secretario de Seguridad.

Posteriormente, se conoció que un oficial de la Policía Nacional mantenía fluida comunicación con miembros del Frente Olver Sinisterra, responsable del secuestro, desde el mes de enero y que informó a sus superiores, solamente, en el mes de febrero. Sus contactos se mantuvieron aún después del secuestro. El 21 de junio, se encontraron los cadáveres de tres personas que, luego de analizados por los expertos forenses, se comprobó que correspondían a los miembros del equipo periodístico.

Después de la tragedia, el nuevo ministro, el general en servicio pasivo Oswaldo Jarrín, a cargo de la coordinación de la Seguridad Nacional, cambió la orientación de los planes, alineándolos a la visión de Seguridad Multidimensional originada en la Declaración de Bridgetown y oficializada en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OEA, en México, el año 2003. Consecuentemente, en el plan consta que: “La visión política del Estado ecuatoriano se enfoca en tres ejes estratégicos, al estar caracterizada por su naturaleza multidimensional, incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio” (p. 33)

En el espíritu de la Seguridad Multidimensional se considera: identificar las prioridades nacionales de seguridad para definir planes, estrategias y acciones; reafirmar el enfoque a la protección de la persona humana y el medioambiente; reiterar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; fortalecer la democracia representativa, que es una condición indefectible para la estabilidad, la paz y el desarrollo; reconocer que las amenazas tradicionales a la seguridad siguen siendo importantes y

21 <https://www.clarin.com/mundo/ruego-periodistas-secuestrados>

que las controversias internacionales deben resolverse de forma pacífica; reconocer que muchas de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza transnacional y requieren una adecuada cooperación internacional; considerar que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad; buscar relaciones positivas, constructivas e integrales con otros Estados; reconocer las amenazas y riesgos naturales o creados por el ser humano, y enfrentar exitosamente las amenazas criminales transnacionales.

El Estado ecuatoriano, de acuerdo con lo que establece el art. 1 de la Constitución y para sus propios y soberanos intereses, admite que la seguridad constituye la esencia y el deber ser del Estado, la cual implica tres áreas específicas:

- La defensa frente a agresión de amenazas tradicionales externas al Estado –representadas principalmente por otros Estados– y nuevas amenazas intraestatales, que es materia de la seguridad nacional.
- La seguridad pública que es responsabilidad del Gobierno y que abarca la seguridad ciudadana y el orden público, áreas que a pesar de ser específicas interactúan integralmente a través de coordinaciones, planificación y ejecución de acciones en todos los niveles del Estado; pues, actualmente no existe una frontera claramente definida entre los diversos asuntos –externo, interno, regional, global–, siendo esta relación y sus efectos cada vez más significativos.
- La seguridad de las personas frente a los riesgos naturales y antrópicos.

Metodología de la planificación

Este Plan presenta algunas inconsistencias metodológicas que le restan validez y legitimidad. En primer lugar, se deriva del Plan de Gobierno ‘Toda una Vida’ del presidente Lenin Moreno que, por su propia naturaleza es de corto plazo; mientras que el Plan de Seguridad tiene su horizonte hasta el año 2030; lejos de aplicar modelos de planificación prospectiva estratégica, lo hacen con un esquema de ‘planificación inversa’, que simplemente va de lo operativo a lo político estratégico, porque se sustenta en los planes específicos, instrumentos previos y políticas institucionales; las estrategias y objetivos generales surgen de los planes específicos. Al revés de lo que plantean todos los modelos estratégico – prospectivos. El resultado: de 148 acciones, solamente 11 corresponden a Defensa.

La justificación de la metodología no está acorde con la realidad. Según el documento: En el marco de los procesos de planificación, el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 (PNSI) busca crear las condiciones adecuadas, que faciliten la toma anticipada de decisiones y permitan que la seguridad en el país alcance un Estado final deseado. En respuesta a la problemática planteada en el ámbito de seguridad, las instituciones relacionadas con este sector, han elaborado planes, políticas, agendas (Agenda de Coordinación Intersectorial, Libro Blanco, Plan Estratégico Seguridad Integral Fronteriza, Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, Plan Nacional de Respuesta ante Desastres, etc.); por lo que resulta necesario el alineamiento y articulación de estos

instrumentos mediante un plan, que enmarcado el nivel político estratégico, coordine y facilite su aplicación y ejecución.

Para la realización de este plan, el Gabinete Sectorial de Seguridad (GSS), en el contexto de su reunión número 59, resolvió disponer su elaboración, considerando una visión prospectiva de Estado en el horizonte temporal 2019-2030.

El Plan contempla tres fases:

1. Fase de formulación. Cada institución presentó sus planes específicos, en los ámbitos de sus competencias que contenían: la evaluación de la seguridad desde cada uno de sus ámbitos; la definición de la problemática; la concepción estratégica de la seguridad, bajo la óptica de los desafíos que las amenazas convencionales y no convencionales plantean al Estado; definición de los objetivos, estrategias y acciones estratégicas desde cada uno de los ámbitos.
2. Fase de implementación. Comprende la ejecución de las acciones y estrategias propuestas, conforme a la programación planteadas por cada una de las instituciones.
3. Fase de seguimiento y evaluación. Verificación oportuna del cumplimiento de las acciones y estrategias programadas, para plantear ajustes.(p. 60-61)

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), como ente rector de la planificación, verificó el alineamiento del Plan con los instrumentos de planificación del Estado y el establecimiento de la metodología de seguimiento y evaluación respectiva.

El seguimiento y evaluación será realizada por la entidad responsable del plan, teniendo como articulador al ministro de Defensa Nacional que desarrollará y presentará a las instancias respectivas los productos resultantes de este proceso, el contenido de cada uno, la periodicidad y la fuente de información.

El seguimiento y evaluación incluirá la definición de los medios y los espacios políticos –Gabinete Estratégico, Gabinete Sectorial de Seguridad – a través de los cuales se darán a conocer los resultados del proceso de seguimiento y evaluación, de forma clara y transparente, de manera que promueva la rendición de cuentas y la retroalimentación de la política pública.

El levantamiento e intento de golpe de Estado, 2019

Otra crisis manejada sin doctrina ni sistema fue el levantamiento de octubre de 2019. El primer día de ese mes, el presidente anunció la eliminación del subsidio a los combustibles y la liberalización de los precios, medida que entró en vigencia dos días después, con la firma del Decreto 883. La intención del gobierno era cubrir, en parte, la brecha fiscal y cumplir un compromiso con el FMI, para acceder a una línea de crédito de 4.200 millones de dólares. Ese mismo día, el gremio del transporte paralizó sus actividades y bloqueó calles y carreteras, en varias zonas del país; el movimiento indígena, por su parte, inició movilizaciones. En respuesta, el Ejecutivo decretó el Estado de excepción por 60 días, “con el fin de precautelar la seguridad ciudadana y evitar el caos”.

Después de negociar con representantes del gobierno, el día 5 los transportistas levantaron el paro, no así la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y las organizaciones de trabajadores, estudiantes y activistas políticos. La demanda no se limitaba, únicamente, a la derogación del Decreto 883, sino que buscaba un cambio de gobierno. El día 7 de octubre, el presidente traslada la sede del Ejecutivo a la ciudad de Guayaquil y denuncia un intento de golpe de Estado, maquinado por el expresidente Rafael Correa; en la noche del 8 de octubre, encapuchados se tomaron las instalaciones de la estación petrolera de Lago Agrio y, en los días siguientes, fueron capturados 11 campos petroleros, ocasionando pérdidas millonarias al Estado.

El día 9 de octubre, Guayaquil conmemoró 199 años de su independencia. La Alcaldía canceló las celebraciones programadas y convocó a una gran “Marcha por la Paz”. Miles de ciudadanos participaron de una contramarcha. Para el día 10, los indígenas retuvieron a periodistas y policías en el Ágora de la Casa de la Cultura de Quito. El 12 de octubre, la ciudad de Quito fue tomada por grupos armados, que destruyeron parte de su patrimonio e incendiaron el edificio de la Contraloría General del Estado; grupos de encapuchados atacan a medios de comunicación. El gobierno ordenó emplear las fuerzas militares.

El día 13, se iniciaron conversaciones entre el gobierno y la CONAIE, mediadas por la ONU y la Iglesia Católica; al día siguiente, se derogó el Decreto 883 y el país retornó a la normalidad. El saldo final fue de 11 muertos, 1507 heridos y 1128 detenidos, según el informe: “Ecuador: Lecciones de las protestas del 2019”, de Human Rights Watch, publicado el 6 de abril de 2020.

Casi un año después, se realizó el lanzamiento del libro “Estallido”, de autoría de Leonidas Iza, presidente del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, Andrés Tapia, militante de la CONFENIAE, y Andrés Marín. El presentador de la obra se refirió a una supuesta “Comuna de Quito” comparándola con el movimiento de 1871, que inauguró el efímero primer gobierno obrero del mundo en París. Tampoco faltaron referencias al pensamiento de intelectuales marxistas como el peruano Mariátegui y el boliviano René Zabaleta. En otros textos, los protagonistas calificaron al período como “los 11 días que estremecieron al mundo” (...) “Un fantasma recorre Latinoamérica, es el fantasma de octubre” (parafraseando al Manifiesto Comunista), y otras frases del mismo estilo.²²

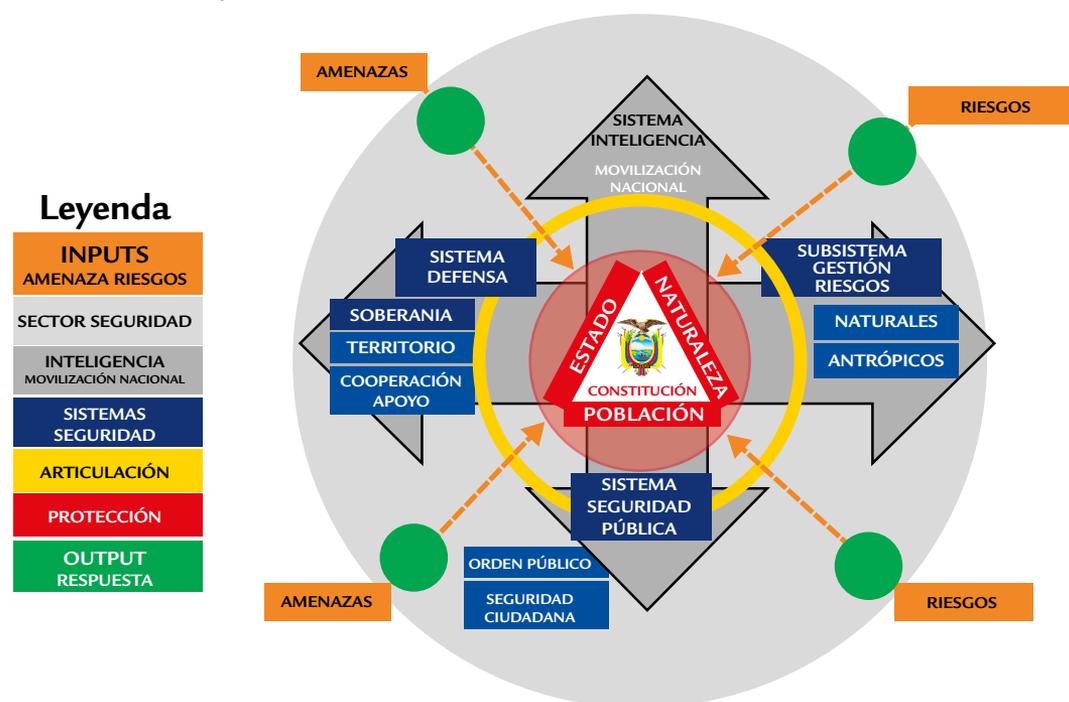
La gestión de la pandemia de la COVID

Llegó así el país al año 2020 y la pandemia de la COVID-19, que ha afectado a la humanidad y puesto a prueba la capacidad de las organizaciones internacionales y de todos los Estados, para enfrentar una amenaza de terrible naturaleza, que ha evidenciado las carencias de los sistemas de salud y de atención social, para cumplir con su misión de proteger a los sectores marginados, en la mayoría de países del mundo, incluidos los europeos y Estados Unidos de Norteamérica.

22 TAPIA Andrés, IZA Leonidas, OUVIÑA Hernán, TAMAYO Madrid, Estallido, La Rebelión de Octubre. en Ecuador, Ediciones Red Kapari, 2020

En el Ecuador, esta emergencia destapó un escándalo de proporciones insospechadas, sobre listas de puestos exigidos y cuotas de poder entregadas a assembleístas, para familiares y amigos, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, la Agencia Nacional de Tránsito, las empresas públicas, los organismos de control, embajadas, distritos ministeriales, etc., y lo que es incalificable, en hospitales y otras entidades sanitarias.

Tampoco, en esta ocasión, ha funcionado un sistema de seguridad nacional que, como se ha dicho, fue desmantelado. Será necesario que culmine este doloroso período de sufrimiento e indefensión para que pueda realizarse una evaluación, serena y objetiva de los acontecimientos que le ha correspondido vivir a la sociedad ecuatoriana, en el contexto de esta pandemia.



Referencias

Acción Política Doctrina y Método, Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional 1993, Quito, Ecuador

Constitución de la República de Ecuador 2008

Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009

Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Hacia una nueva política de seguridad interna y externa: seguridad, soberanía y democracia, siglo XXI, Quito, 2008

Agenda Sectorial de Seguridad Externa e Interna 2009

Plan de Seguridad 2011-2013

Seguridad Integral plan y agendas 2014-2017

Plan Nacional de Seguridad Integral 2019 -2030

Decreto de Estado de Excepción, 3 de octubre 2019

<https://www.clarin.com/mundo/ruego-periodistas-secuestrados>

TAPIA Andrés, IZA Leonidas, OUVIÑA Hernán, TAMAYO Madrid, Estallido, La Rebelión de Octubre, en Ecuador, Ediciones Red Kapari, 2020

APÉNDICE II

La Defensa Nacional en Ecuador

1. La defensa nacional en el siglo xxi

Pocos conceptos han sido objeto de una interpelación, debate y controversia, al término de la Guerra Fría, como los de seguridad y defensa. Analizada la posición sobre estos temas en varios países de América y Europa, se encuentran más diferencias que las coincidencias; revisadas las agendas de seguridad y defensa que se han aprobado en el Ecuador es también sorprendente la variación de los enfoques, muchas veces tratándose de un gobierno del mismo movimiento político. Pero, es ese mismo el problema: la inexistencia de una doctrina que permita a los ecuatorianos entender los ‘conceptos’ y ‘hablar un sólo idioma’. Las variaciones existentes en las agendas anteriores sugiere que no ha existido ‘una’ política de seguridad que podría haberse ido ajustando pero con la consistencia de una política de Estado; lo que se ha podido observar es que cada ministro coordinador, ministro del Interior o Ministro de defensa, ha orientado de una manera distinta los asuntos importantísimos de la seguridad y defensa.

Tampoco es fácil desarrollar una agenda política de Estado, con un sesgo ideológico excluyente; esto es factible, aunque no deseable, en una política de gobierno que obedece a la propuesta de un partido o alianza legitimada por el voto popular. Pero, en el caso de la seguridad y defensa nacionales, en democracia, la planificación supera la visión partidaria estrecha porque las amenazas, vulnerabilidades y riesgos que acosan a la comunidad, afectan por igual a todos los habitantes, en cualquier momento y, además, enfrentarlos requieren amplios consensos y largos plazos en los que pueden turnarse varios partidos en el gobierno. Un ejemplo que clarifica lo expresado es la gestión de riesgos. Enfrentar una erupción volcánica no tiene color de partido y convoca la participación de la totalidad de la sociedad civil y política.

También es evidente que los nuevos escenarios de seguridad y defensa se han modificado sustancialmente en el presente siglo. Cada vez son menores las hipótesis de guerra, entre los Estados y son mayores las amenazas de organizaciones no estatales como el crimen organizado. Esto ha conducido a que se tenga que aceptar la necesidad de una seguridad sin adjetivos que trastornen su significado o distorsionen los elementos para la toma de decisiones.

Por esto el Instituto Nacional de Defensa (INADE) definía en 2013 la seguridad como “...un término polisémico, multidimensional, multinivel y relativo”. Polisémico porque tiene varias acepciones que impiden una definición única; multidimensional, pues puede aplicarse a varios ámbitos sean estos políticos, jurídicos, sociales, económicos, ambientales y/o humanos; multinivel pues corresponde al individuo, a las colectividades, a los Estados y/o al sistema internacional; y, relativo pues se aplica en el tiempo y espacio que son variables. (p. 240).

Por esta complejidad, es importante partir de darles a los términos los contenidos que les son propios: el concepto “seguridad” se refiere a la protección que permite a una persona o grupo humano sentirse sin temor. Se trata, por lo tanto, de un Estado o condición subjetiva de tranquilidad, porque se perciben que no existen amenazas que temer o porque se conoce que se cuenta con los medios para enfrentarlas. Defensa, en cambio, significa rechazar, repeler una amenaza; proteger o protegerse. Mientras seguridad implica una situación o Estado, defender significa acción dirigida a proteger o protegerse, de un determinado peligro o amenaza. Estas definiciones muestran que ambos son términos diferentes, aunque guardan relaciones de causa y efecto recíprocos.

Para que la seguridad y la defensa sean nacionales, deben estar orientadas a la protección de ‘intereses nacionales’, comunes a toda la sociedad. De aquí se deriva una disyuntiva ideológica que no se puede evadir. La democrática. Si el Estado representa solamente los intereses de una parte de la sociedad, si la mayoría de los seres humanos están desprotegidos, viven en la indigencia, en la pobreza y carecen de poder político, ¿A qué intereses se protege? ¿Puede proteger a la población un Estado, si este es la causa de su inseguridad? Para dar respuesta a esta situación, el Derecho Internacional creó como competencia de las Naciones Unidas, ‘el deber de proteger’. Reconociendo que los derechos humanos son anteriores al Estado e inmanentes a la naturaleza humana y que este tiene el deber de protegerlos. La defensa nacional cumple ese ‘deber de proteger’ a todos los habitantes de un país.

De estas reflexiones nace el enfoque de la seguridad y a la defensa como bienes públicos, que pertenecen a todos, por lo que no pueden ser objeto de apropiación ni de los poderes fácticos ni de las tendencias partidarias. Son un deber del Estado y un derecho de la población. Esta es la orientación que se ha recogido en el país desde el año 2003 y que se ha mantenido en hasta la presente fecha.

2. El libro blanco 2002

En 2002 se publicó en el Ecuador, por primera vez, un Libro Blanco con la Política Nacional de Defensa. La política de defensa, como política de Estado, por su propia naturaleza se configura para proteger los intereses nacionales, la seguridad colectiva, la cooperación interestatal, las alianzas y los agrupamientos regionales.

La seguridad nacional enfrenta cambios relacionados con el nuevo ordenamiento internacional, a los nuevos imperativos y demandas estratégicas, así como por el surgimiento de nuevas amenazas. Hoy la seguridad está centrada en el ser humano, abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria, abarcante de todos los campos y áreas del convivir nacional e internacional. Las nuevas concepciones de seguridad humana tienen como meta la protección del ser humano y se fundamentan en la gobernabilidad y el desarrollo; la aplicación correcta e integral de sus preceptos y contenidos asegura la estabilidad y la paz interna y externa.” La seguridad constituye un bien público y un derecho ciudadano.

La Defensa Nacional

Es concebida como un bien público cuya responsabilidad es de la sociedad en su conjunto; se fundamenta en el ordenamiento constitucional y vincula a toda la sociedad en la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; es responsabilidad del Estado e involucra la defensa militar. Constituye todas las acciones coordinadas por una nación para desarrollar una capacidad de protección efectiva de su población, recursos, patrimonio cultural e intereses, que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza.

La Defensa Militar

Es un componente esencial de la defensa nacional, consistente en la organización, preparación y empleo del instrumento militar del Estado, que son las Fuerzas Armadas nacionales, para cumplir con los objetivos de la defensa nacional.

Son objetivos de la defensa nacional:

1. Ejercer un control efectivo del espacio territorial de la nación, para salvaguardar la integridad y soberanía del Estado.
2. Proteger la vida de la población y los recursos del país.
3. Garantizar el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano a través de la preservación del Estado de derecho y las instituciones democráticas.
4. Fortalecer a las Fuerzas Armadas para el eficaz cumplimiento de sus misiones constitucionales.

5. Fortalecer la unidad y conciencia nacional en torno a los temas de seguridad y defensa, así como la participación ciudadana para las tareas de la defensa.
6. Participar efectivamente en operaciones de mantenimiento de la paz, para contribuir a preservar la paz regional y mundial, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Políticas de Defensa

Es una política pública, fundamentada en un amplio consenso civil-militar. Es el conjunto de normas y principios que establecen las orientaciones generales para alcanzar los objetivos de la defensa nacional.

Lineamientos generales:

Las Fuerzas Armadas continuarán con su proceso de modernización y reorganización, tendiente a lograr la máxima eficacia en el empleo de sus medios, actualizar la normatividad legal y ajustar sus planes estratégicos de acuerdo con los nuevos escenarios.

El Estado ecuatoriano ha establecido un sistema de seguridad ciudadana y Defensa Civil, del cual la Fuerza Pública forma parte en los niveles cantonal, provincial y nacional, integrándose a través del Consejo de Seguridad Nacional y de acuerdo con la planificación respectiva.

El mantenimiento de la seguridad y orden público es responsabilidad de la Policía Nacional; sin embargo, ante situaciones de grave conmoción interna y previa la expedición de un decreto de emergencia, las Fuerzas Armadas participarán en el restablecimiento de la seguridad interna, en forma excepcional, empleándose como fuerza militar y no como fuerza policial.

En la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, las Fuerzas Armadas contribuyen a estas acciones específicas de la Policía Nacional.

En la lucha contra el terrorismo, las Fuerzas Armadas cooperarán con otras instituciones y organismos gubernamentales para neutralizar los focos y ambientes donde se desarrollan estas actividades; apoyarán a la Policía Nacional en las acciones contra terroristas, cuando los objetivos vitales y áreas estratégicas del Estado hayan sido afectados o cuando la amenaza hubiere sobrepasado la capacidad operativa policial.

El fortalecimiento de una cultura de defensa es una prioridad para todos los componentes de la sociedad y su conocimiento se deberá fomentar para lograr una participación democrática activa de la sociedad ecuatoriana.

En la conducta militar se observará la obediencia irrestricta de la ley, la ética y el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; el respeto y observancia de los principios constitucionales y democráticos y acatará la autoridad civil legítima, fiel expresión de la voluntad popular.

La educación militar, en todos sus niveles, obedece a una filosofía humanística e integral;

Las Fuerzas Armadas continuarán ejecutando programas de apoyo al desarrollo, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos, en especial de la población más vulnerable de las áreas fronterizas;

El Estado ecuatoriano mantendrá las medidas conducentes a reprimir el contrabando de armas, municiones, explosivos y pertrechos militares;

Las Fuerzas Armadas, sin afectar a sus misiones fundamentales, participarán en programas de forestación, reforestación, resguardo de áreas protegidas y descontaminación del medio marino costero, así como en actividades de educación ambiental.

Las Fuerzas Armadas, como organismo de apoyo al Sistema de Defensa Civil, participarán en las actividades de prevención, mitigación y reconstrucción en las zonas afectadas por inundaciones, deslaves, terremotos, erupciones volcánicas y fenómenos marítimos adversos.

Estructura de la defensa nacional

La defensa nacional está regida por un proceso de toma de decisiones que incluye los siguientes niveles de decisión y participación:

El Presidente de la República es la máxima autoridad de la Fuerza Pública, ejerce la conducción política de la seguridad y defensa nacional y protocoliza los decretos y políticas en este campo.

El Congreso Nacional expide, reformar, derogar e interpretar las leyes con carácter generalmente obligatorio; Además de su tarea de fiscalización, el Congreso aprueba el presupuesto destinado a la defensa nacional.

El COSENA constituye el más alto organismo de control y gestión de crisis.

El ministro de Defensa Nacional ejecuta las políticas de defensa nacional en el ámbito militar y conduce administrativamente a las Fuerzas Armadas nacionales.

El jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el responsable de la conducción estratégica militar y emite los planes militares, así como los documentos tendientes a cumplir con la normativa de la defensa nacional; tiene como organismos operativos a la Fuerza Terrestre, Fuerza Naval, Fuerza Aérea y a la Policía Nacional como fuerza auxiliar, de acuerdo con las leyes, reglamentos y planificación respectivos.

Papel del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Asesorar al Presidente de la República. y al Director del Frente Militar en la conducción de la Política de Guerra, así como en el estudio y solución de los problemas relacionados con Seguridad Nacional;

Dirigir la organización, preparación y empleo conjunto o combinado de las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, a través de las respectivas Comandancias;

Asesorar en la organización y planificación del empleo de las empresas de telecomunicaciones, transportes, construcciones y demás cuyo concurso interese a la Seguridad Nacional y particularmente a la defensa militar del país, así como de las instituciones consideradas como paramilitares;

Proponer la delimitación de los siguientes espacios geográficos nacionales:

- En el espacio terrestre: Zonas de Seguridad y Áreas Reservadas;
- En el espacio Marítimo: Aguas Reservadas; y,
- En el espacio aéreo: Áreas Prohibidas y Áreas Restringidas.
- En lo concerniente a la Seguridad y Defensa Nacionales, emitirá informes para conocimiento del Consejo de Seguridad Nacional, sobre los siguientes asuntos:
- Convenios internacionales de carácter político-territorial;
- Aspectos relacionados con convenios de integración fronteriza y sus programas;
- Proyectos de construcción de vías terrestres, puertos y aeropuertos y sistemas de comunicaciones;
- Permisos y contratos para exploración y explotación de hidrocarburos; trazado de oleoductos y gasoductos; ubicación de 'refinerías y de instalaciones industriales de hidrocarburos y petroquímicas; y,
- Permisos y contratos para exploración y explotación de minerales o materias primas estratégicas.

3. La Actualización del Libro Blanco 2006

En el año 2006, se actualizó la Política de Defensa, en el gobierno del presidente Alfredo Palacio González que al presentarlo asegura: “La revisión de los contenidos doctrinarios y políticos de la seguridad y la defensa y la actualización de sus fundamentos jurídicos, constituyen el basamento para la reestructuración de las Fuerzas Armadas del Ecuador y la transformación del sector de la defensa. Las definiciones en política de defensa recogen la tradición democrática y pacífica del Estado ecuatoriano, su vocación integracionista, su apego a los principios jurídicos y el pleno cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales” (Exordio).

Se justificó la revisión con el argumento de que era necesaria una evaluación para, sobre la base de “la variación en la magnitud y prioridad de las amenazas y oportunidades, sobre las cuales se diseñaron los objetivos estratégicos de la defensa nacional, y el grado de efectividad de los lineamientos establecidos, de ser necesario, reformularlos o reajustarlos, en concordancia con las demandas sociales, teniendo siempre como principales referentes los más altos intereses nacionales” (Presentación).

Consideraciones para la actualización de la Política de la Defensa Nacional

Considera que la seguridad hemisférica se encuentra en una fase de transición que exige redefiniciones políticas e institucionales a los Estados del área; que la amplitud y multidimensionalidad de los problemas exige una rigurosa determinación de su vinculación con la defensa nacional. Por otra parte, destaca la necesidad de una orientación cooperativa, con énfasis en la prevención y el fomento de medidas de confianza y seguridad entre los Estados. La actualización de la política de defensa nacional obedece a la dinámica permanente del escenario geopolítico, a la presencia de nuevos actores, al surgimiento de nuevas amenazas y desafíos, así como a las oportunidades que se presentan para el Estado ecuatoriano. Por otra parte considera la importancia de que la nueva concepción de seguridad hemisférica, que da énfasis a la seguridad humana, al desarrollo social y económico y al respeto a los derechos humanos.

La defensa responde a los objetivos de la seguridad nacional, para el mantenimiento de la soberanía y protección de la población, las fronteras y los recursos naturales contra cualquier tipo de agresión, mediante acciones coordinadas, con el propósito de garantizar la convivencia pacífica de las naciones.

En este documento se establece que la política de defensa mantiene vinculación directa con la política exterior; y, las políticas de seguridad pública y defensa se consideran complementarias; por lo tanto, la institución militar tiene como misión el empleo

legítimo de la fuerza para la defensa del Estado, mientras que la institución policial tiene como misión garantizar la seguridad y el orden públicos.

Se mantiene la actitud estratégica defensiva, “fundamentada en la alerta temprana, la prevención y, como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar”. El principal objetivo político de seguridad es preservar la paz y estabilidad del Estado, mediante preferentemente “medidas políticas, diplomáticas, económicas y otras no militares, con el propósito de prevenir los conflictos”.

Se pone énfasis en el tema de la seguridad ciudadana, aunque no se lo desarrolla ampliamente. “La seguridad ciudadana está encaminada a reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer los valores culturales y cívicos que mejoren la convivencia social”.

En el campo internacional, el Ecuador participa activamente en operaciones de paz y asistencia humanitaria, bajo el auspicio de las Naciones Unidas; mediante acción coordinada de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa.

La defensa responde a los objetivos de la seguridad nacional, para el mantenimiento de la soberanía y protección de la población, las fronteras y los recursos naturales contra cualquier tipo de agresión, mediante acciones coordinadas, con el propósito de garantizar la convivencia pacífica de las naciones.

Objetivos Estratégicos de la Seguridad nacional

La Política de Defensa obedece a una visión prospectiva de los escenarios estratégicos, que coadyuva a la definición de un modelo estratégico de defensa y al diseño de una fuerza como un instrumento eficiente.

La defensa nacional tiene como objetivos estratégicos:

- Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo.
- Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional.
- Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión.
- Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis.
- Contribuir con la comunidad internacional al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU.

Tareas y acciones para las Fuerzas Armadas:

- Vigilar y controlar en forma conjunta y neutralizar oportunamente las amenazas que atenten contra la integridad territorial en las fronteras terrestres, espacios acuáticos y espacio aéreo nacional.
- Defender el territorio nacional y la soberanía contra amenazas reales o potenciales de agresión externa.
- Cooperar con las demás instituciones y órganos gubernamentales en caso de emergencias y catástrofes.

- Proteger las áreas estratégicas.
- Contribuir con las demás instituciones democráticas a la preservación y garantía del ordenamiento jurídico.
- Contribuir con los organismos militares técnicos existentes a la preservación del ambiente y otros recursos.
- Proteger a la población, sus recursos y servicios públicos en caso de grave conmoción interna.
- Participar en operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria.
- Cumplir los convenios y tratados internacionales de los cuales el país es signatario.

Lineamientos estratégicos de la política de defensa nacional

En ese sentido, su orientación de defensa es de carácter preventivo en función de la cooperación y del cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales. Conforme a la visión de la estrategia nacional del Brasil, su planificación estratégica no se fundamenta en hipótesis de conflicto o guerra, sino en las capacidades para asegurar los intereses nacionales.

La seguridad ciudadana está encaminada a reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer los valores culturales y cívicos que mejoren la convivencia social. En el proceso de combate a la delincuencia -prevención, represión, intervención y reinserción social- las Fuerzas Armadas participarán en forma cooperativa con la Policía Nacional y los órganos jurisdiccionales, en la prevención mediante el control de armas, y en la fase de intervención policial mediante el apoyo a la Policía Nacional en operativos especiales que sean solicitados y planificados conjuntamente, con sujeción a las leyes y procedimientos de competencia del Ministerio Público y con estricta observancia del respeto a los derechos humanos.

En situaciones de tensiones internas y disturbios interiores, en las cuales se presenten alteraciones sociales graves o se producen enfrentamientos con actos de violencia, la responsabilidad recae en la Policía Nacional y la solución es exclusivamente de tipo político. En situaciones extremas de grave conmoción interna, las Fuerzas Armadas actúan en apoyo de la Policía Nacional, en un Estado excepcional de carácter temporal y proporcional a las situaciones de violencia concretas, conforme lo establecen la Constitución Política y las normas del derecho internacional de los derechos humanos, para lo cual es indispensable la declaratoria del Estado de emergencia, sin que se limiten los derechos ciudadanos más allá de lo facultado por la misma legislación.

En procura del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el Ecuador participa activamente en operaciones de paz y asistencia humanitaria, bajo el auspicio de las Naciones Unidas; en cuanto a la cooperación internacional en el ámbito de la defensa, esta se fundamenta en el diálogo, en la protección de los valores comunes y en el fiel cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la ONU, OEA y CAN, respecto al desarme, registro de armas convencionales, limitación de gastos militares, la

no proliferación de armas de destrucción masiva, los acuerdos sobre zonas de paz, la adopción de medidas de fomento de la confianza y seguridad mutua con otros países y la implementación de instrumentos eficaces al servicio de la paz y estabilidad regional e internacional para la construcción de una arquitectura flexible de seguridad a nivel hemisférico y subregional.

Sistema de la Defensa Nacional

El Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) es el organismo superior responsable de la defensa nacional encargado de emitir el concepto estratégico de seguridad nacional, que constituye el instrumento imprescindible para iniciar el proceso de planificación y toma de decisiones de la defensa. El COSENA constituye el más alto organismo de control y gestión de crisis.

El Ministerio de Defensa Nacional es la instancia político administrativa del poder ejecutivo encargada de dirigir la política de defensa y administrar las Fuerzas Armadas, armonizando las acciones entre las funciones del Estado y la institución militar. Emite las directivas de defensa militar, en las que determina la política militar que orientará la planificación militar.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el organismo responsable de la ejecución de la política militar y de la conducción estratégica militar por delegación del Presidente de la República y elabora los documentos tendientes a cumplir con la normativa de la defensa nacional, que son aprobados por el nivel político estratégico.

Este documento da mucha importancia a los valores institucionales, la ética militar y los principios éticos y morales

Misiones de las Fuerzas Armadas

La Constitución Política del Estado establece las siguientes misiones de las Fuerzas Armadas, que definen su rol en la vida nacional:

- Conservación de la soberanía nacional.
- Defensa de la integridad e independencia del Estado.
- Garantía del ordenamiento jurídico.
- Colaboración con el desarrollo social y económico del país, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas.

El Comando Conjunto como organismo superior de las Fuerzas Armadas participa directamente en la preparación y conducción estratégica de las operaciones militares, para lo cual mantiene las capacidades operativas conjuntas de prevención, defensa, respuesta y de participación en operaciones de paz, ayuda humanitaria y gestión de crisis. (Nota: En el documento no están enumeradas las páginas)

4. La Agenda Política de la Defensa nacional 2007-2011

El gobierno del economista Rafael Correa reemplazó la Secretaría del Consejo de Seguridad por un Ministerio Coordinador de la Seguridad que emitió la primera Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2007-2011 y la Agenda Política de la Defensa Nacional con un horizonte temporal de 48 meses comprendido entre el 15 de enero de 2007 y el 15 de enero de 2011.

En los lineamientos de esta Agenda se establece que la Política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos. Coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades. La seguridad es resultado de la paz y el desarrollo (p. 8).

La Política de Defensa demanda un personal militar profesional; sus miembros son ciudadanas y ciudadanos que cumplen una misión especial y que, en el marco de su ejercicio, gozan de los derechos y deberes constitucionales. Parecería ser que esta política implicaba la desaparición de la conscripción, toda vez que estos ciudadanos y ciudadanas no son militares profesionales, pero no fue así.

Se mantiene la Defensa Nacional como un patrimonio de todas y todos, y no exclusivo del ámbito militar; como un bien público que debe ser construido socialmente, con una visión integral. Desde esta perspectiva, la Defensa Nacional contribuye “a la consolidación del sistema democrático, al fortalecimiento del Estado social de derecho, y al respeto y promoción de los derechos humanos y las libertades sociales” (p.8).

Misión del Ministerio de Defensa

Ejecutar la Política Militar y la conducción administrativa de las Fuerzas Armadas para cumplir la misión establecida en la Constitución Política del Estado. Dirige la Política de Defensa y administra las Fuerzas Armadas, armonizando las acciones entre las funciones de Estado y la institución militar. Emite la directiva de defensa militar, en la que se determina la política que orienta la planificación

Misiones de las Fuerzas Armadas

- Conservación de la soberanía nacional.
- Defensa de la integridad e independencia del Estado.
- Colaboración con el desarrollo social y económico del país, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas. (pp. 9-10)

Objetivos Estratégicos de la Defensa Nacional

- Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo.
- Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional.
- Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión.
- Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis.
- Contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU.
- Disponer de talento humano capacitado y comprometido con los intereses institucionales y del Estado.
- Implementar un sistema integrado de investigación y desarrollo.
- Alcanzar una economía sostenible para la defensa. (p. 10)

Como ‘Fundamentos para la Política de Defensa Nacional’ se establece: el respeto al Derecho Internacional y apoyo a la cooperación e integración; una actitud estratégica defensiva y proactiva; impulsar las orientaciones éticas y morales, así como el fomento de los valores y prácticas democráticas; reforzar las acciones gubernamentales tendientes a mejorar la calidad de vida de la población económica y socialmente vulnerable, dando prioridad a las zonas fronterizas; participación en la gestión de riesgos y otras situaciones de crisis; recuperar y fortalecer sus capacidades operativas, mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de las y los militares; el Servicio Militar será voluntario; se coordina la Política de Defensa con la Política Exterior; y, se mantiene la subordinación de la institución militar a la autoridad política legalmente constituida (pp. 11-14).

El propósito de la Agenda es establecer las prioridades políticas que direccionan el planeamiento estratégico y operativo de la Defensa Nacional durante la gestión del Gobierno. (p. 14) y considera cuatro ejes:

Eje Político

Objetivo: Revisar y actualizar con un amplio diálogo la Política de Defensa Nacional

Prioridades:

- Evaluación y actualización de la Política de Defensa Nacional
- Actualización del marco legal
- Colaboración interinstitucional, bajo el principio de la corresponsabilidad, junto a otras entidades de desarrollo.
- Reorganización administrativa del Ministerio de Defensa Nacional.
- Transparencia y rendición de cuentas.

- Profesionalización del ciudadano militar y la promoción de su bienestar y el de su familia, con criterios de equidad y responsabilidad.
- Ciudadanización del personal militar, incluyendo la regulación del ejercicio del derecho al voto y la defensa de sus derechos humanos.
- Fortalecimiento de la imagen institucional.
- Culminar con la aplicación de los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998.
- Ejecutar una estrategia de seguridad integral para la frontera norte.
- Promover el desarrollo de una metodología nacional para definir la Política de Seguridad y Defensa del Estado. (pp. 15-16)

Eje Militar

Objetivo: Reorganizar y modernizar a las Fuerzas Armadas para recuperar sus capacidades operativas

Prioridades:

- Actualización del Plan Estratégico del Ministerio de Defensa Nacional.
- Fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la capacidad operativa, logística y administrativa de las Fuerzas Armadas, a fin de ejercer el control efectivo del territorio.
- Fortalecimiento de la relación civil-militar.
- Una amplia reforma al Servicio Militar, a fin de fomentar los valores patrios y cívicos de las ciudadanas y ciudadanos. (p. 17)

Eje de Apoyo al Desarrollo

Objetivo: Colaborar con el desarrollo especialmente en áreas deprimidas y fronteras

Prioridades:

- Participación en planes interinstitucionales que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la seguridad del Estado, bajo los criterios de sustentabilidad y seguridad humana.
- La consolidación de la relación civil-militar, y particularmente en los sectores fronterizos.
- Apoyo a los Planes de Soberanía Energética, Ecuador Libre de Armas, Seguridad Energética y Plan Ecuador.
- Fortalecimiento del desarrollo marítimo y fluvial nacional.
- Desarrollo de innovaciones tecnológicas y promoción de nuevas orientaciones técnicas de los institutos e industrias militares. (pp. 18-20)

Eje de Cooperación y Relaciones Internacionales (p. 21)

Objetivo: Construcción de un nuevo modelo de seguridad cooperativa a nivel regional y hemisférico.

Prioridades:

- Participación y presencia del Ecuador en operaciones de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria.
- Mayor cooperación y coordinación de las políticas de defensa en el ámbito regional y hemisférico, y medidas para el fomento de la confianza mutua.
- Actualización de los compromisos internacionales sobre Seguridad y Defensa.
- Capacitación de las Fuerzas Armadas en Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- Inclusión progresiva de los derechos de los migrantes, temas ambientales y prevención/reducción de desastres naturales.
- Apoyar la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa. (p. 21)

Metas institucionales

- Apoyo al desarrollo socioeconómico
- Formulación de la Agenda Política de Defensa
- Fortalecimiento del desarrollo marítimo y fluvial nacional
- Fortalecimiento institucional y mejoramiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas
- Participación activa en operaciones de paz y asistencia humanitaria en el marco de la ONU
- Seguridad de los espacios nacionales reservados (p. 25)

5. La Agenda de Defensa 2009-2010

Luego de la invasión de fuerzas armadas colombianas al territorio nacional, para destruir una base guerrillera de las FARC, se actualizó la política de defensa.

La nueva Política de Seguridad Nacional, establecida por el Gobierno sobre la base de la participación ciudadana, se sustenta en los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y en la Constitución Política del Ecuador. Esos principios buscan romper con el modelo socio-económico excluyente que ha prevalecido en el país, desde su origen como Estado-nación y, en esa línea, ellos han impulsado la redefinición de la política de seguridad, mediante la introducción de un concepto amplio de seguridad integral, que ha reemplazado a aquél que la concebía como un tema exclusivo de defensa. La seguridad se sustenta, ahora, en los valores de la democracia, en el principio de la soberanía, con el objetivo de ser un instrumento más que coadyuve al desarrollo de la sociedad ecuatoriana (p. 2).

Defensa y Soberanía Nacional

Otro fenómeno de seguridad externa, que también enfrentamos, es la violación a la soberanía nacional del Ecuador, con incursiones militares; aéreas, terrestres, fluviales de fuerzas regulares e irregulares, que fundamentalmente afectan a la frontera norte, en las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, y que tuvo su punto más alto con el bombardeo e incursión militar colombiana del primero de marzo del 2008.

Concluido el conflicto bélico con el Perú y firmada la paz hace ya diez años, no se realizaron más inversiones en la defensa nacional, de allí enfrentamos problemas con la obsolescencia de parte de nuestro sistema defensivo, situación que ha motivado para emprender un proceso de fortalecimiento de las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas.

En este punto, es necesario contar con una nueva Ley de seguridad, de naturaleza orgánica, que regule la organización y funcionamiento de las organizaciones previstas por la constitución, que norme el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (derechos del buen vivir) y que desarrolle el concepto constitucional de integralidad que permita sostener los temas de soberanía y defensa desde una perspectiva más amplia y moderna.

Ministerio de Defensa Nacional

1. EJE POLÍTICO: Revisar y actualizar la política de Defensa Nacional en un amplio proceso de diálogo con diversos actores institucionales y sociales bajo un enfoque multidimensional y orientado a mantener el entorno soberano que contribuya a la seguridad integral.
2. EJE MILITAR: Reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas para recuperar y consolidar sus capacidades operativas. Garantizar la Defensa Integral del Estado
3. EJE DE APOYO AL DESARROLLO: Colaborar con actividades de apoyo al desarrollo socio-económico nacional, especialmente en el sector fronterizo. Mantenimiento de la paz y seguridad Internacional.
4. EJE DE COOPERACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES: Promover un nuevo modelo de seguridad a nivel subregional (pp. 14-15)

Ministerio de Defensa Nacional

Visión:

Institución de más alto nivel de credibilidad; sistemáticamente integrada, con personal profesional, ético y moralmente calificado, con capacidad para enfrentar los nuevos escenarios, que garantice la paz, la seguridad y coadyuve al desarrollo de la nación (p. 20).

6. Agenda de Defensa 2011-2014

El Ministerio de Defensa Nacional es el órgano político, estratégico y administrativo, responsable de diseñar y emitir políticas para la defensa y administración de las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

La Defensa Nacional es un bien público y patrimonio de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. El Estado es respetuoso de los principios del Derecho Internacional, promueve la solución de las controversias por métodos pacíficos en el marco jurídico y de los tratados internacionales; impulsa la inserción estratégica en el mundo; su actitud estratégica es defensiva, proactiva y preventiva con una efectiva alerta temprana para identificar con oportunidad cualquier amenaza a los intereses nacionales, y como recurso de última instancia, el empleo de la fuerza militar.

Considerando el reiterado criterio de la que Defensa no es un tema exclusivo de las Fuerzas Armadas, parece importante la separación metodológica de los ámbitos político y militar que se plantea para el cumplimiento de las funciones del Ministerio de Defensa.

“... la actual Política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, así como en el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos y los Estados, con un enfoque que coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades, y concibe a la seguridad como el resultado de la paz y el desarrollo” (p. 8).

La Política de Defensa demanda un personal militar profesional y califica a sus miembros “como ciudadanas y ciudadanos que cumplen una misión especial y que, en el marco de su ejercicio, gozan de los derechos y deberes contemplados en la Constitución” (p.9).

Misión del Ministerio de Defensa

Ejecutar la Política Militar y la conducción administrativa de las Fuerzas Armadas para cumplir la misión establecida en la Constitución Política del Estado. Dirige la Política de Defensa y administra las Fuerzas Armadas, armonizando las acciones entre las funciones de Estado y la institución militar. Emite la directiva de defensa militar, en la que se determina la política que orienta la planificación (p. 10).

Misiones de las Fuerzas Armadas

- Conservación de la soberanía nacional.
- Defensa de la integridad e independencia del Estado.
- Colaboración con el desarrollo social y económico del país, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas. (p. 10)

Objetivos estratégicos de la Defensa Nacional

- Ejercer control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos, el mar territorial y el espacio aéreo.
- Proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional.
- Prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión.
- Asistir en situaciones emergentes, desastres naturales y situaciones de crisis.
- Contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU.
- Disponer de talento humano capacitado y comprometido con los intereses institucionales y del Estado.
- Implementar un sistema integrado de investigación y desarrollo.
- Alcanzar una economía sostenible para la defensa (p. 11).

Fundamentos para la Política de Defensa Nacional

- Respeto al Derecho Internacional y apoyo a la cooperación e integración para el desarrollo y la seguridad internacionales, de manera especial en la región Sudamericana.
- La actitud estratégica es defensiva y su orientación es proactiva.
- Las Fuerzas Armadas buscan perfeccionar sus capacidades profesionales, humanas con firmes orientaciones éticas y morales.
- El fomento de los valores y prácticas democráticas dentro de las Fuerzas Armadas;
- Las Fuerzas Armadas refuerzan las acciones gubernamentales tendientes a mejorar la calidad de vida de la población económica y socialmente vulnerable, dando prioridad a las zonas fronterizas.
- La defensa nacional Cumple un papel importante en situaciones emergentes, desastres naturales y otros momentos de crisis.
- Reestructuración planificada de las Fuerzas Armadas para recuperar y fortalecer sus capacidades operativas.
- Mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de las ciudadanas y ciudadanos que conforman las Fuerzas Armadas.
- Un nuevo enfoque del Servicio Militar voluntario.
- Mantener un entorno soberano, que contribuya a la seguridad humana.
- Coordinación de la Política de Defensa con la Política Exterior y mantenimiento de la subordinación de la institución militar a la autoridad política legalmente constituida. (p. 11-14)

En este contexto, las Fuerzas Armadas deben alcanzar la capacidad operativa que les permitan enfrentar los nuevos desafíos, de acuerdo con la realidad nacional e internacional. Se insiste en el fomento de los valores y prácticas democráticas de la institución militar, con estricto respeto al orden constituido, al ordenamiento jurídico y los Derechos Humanos, así como a la autoridad civil legalmente constituida. (p. 35) De manera subsidiaria, las Fuerzas Armadas cumplen actividades de apoyo a la protección interna y al mantenimiento del orden público y al desarrollo nacional (p. 36).

Ámbitos de la defensa política y gestión

El Ministerio de Defensa es la instancia político-administrativa de la Función Ejecutiva, encargada de dirigir la Política de Defensa y administrar las Fuerzas Armadas. Por tanto, armoniza las acciones entre las funciones del Estado, la institución militar y la integración regional en temas de defensa militar (p. 39).

En el marco del Sistema Nacional de seguridad y defensa, establecer el diseño de fuerzas que requiere el Estado para solventar sus problemas externos e internos con énfasis en las nuevas tecnologías. , El Ministerio de Defensa Nacional y sus Fuerzas Armadas constituyen por tanto, el núcleo para la defensa de la soberanía y la integridad territorial (p. 40).

Operaciones militares

- Operaciones militares de vigilancia y control del territorio, espacios marítimos y aéreos
- Operaciones militares para la defensa de la soberanía y la integridad territorial
- Operaciones no convencionales

Apoyo a la acción del Estado

- Operaciones de protección a las áreas e infraestructura estratégica
- Operaciones de seguridad y control marítimo
- Operaciones de apoyo a la gestión de riesgos
- Operaciones de apoyo al control del orden público,
- Operaciones contra el narcotráfico, crimen organizado y terrorismo
- Operaciones de respuesta ante crisis (demostración de fuerza, empleo de fuerza)

Apoyo al desarrollo:

- Investigación en áreas cartografía, oceanografía y aeroespacial
- Investigación científica y desarrollo militar
- Productos y servicios para la defensa (industria de la defensa)
- Apoyo a las actividades marítimas, agropecuarias, sanitarias, salud, educación, medio ambiente y de transporte (p. 42)

Cooperación internacional

Operaciones de Mantenimiento de la Paz y/o Ayuda Humanitaria (p. 43)

Apoyo al desarrollo

Se define la base constitucional y legal de esta participación de las Fuerzas Armadas

Cooperación interinstitucional e internacional

El Ministerio de Defensa incorpora en su Agenda Política de la Defensa:

- Construir un frente común frente a los riesgos y amenazas que afectan al país y tienen relación directa con la Defensa Nacional.
- Participación en el Sistema Nacional de Inteligencia
- Cooperación y coordinación establecidos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de una doctrina regional de defensa (p. 45)

En los puntos 5 y 6 se amplían los temas de Derechos humanos y derecho internacional humanitario con énfasis en el enfoque de género, respeto a los derechos de los pueblos y nacionalidades y contra de la discriminación racial y cultural (p. 47); termina con una corta referencia al Ambiente (pp. 48-49)

7. La Agenda Política de la Defensa 2014-2017



En el Concepto Político de la Defensa, se determinan tres pilares fundamentales: la defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías y la cultura de paz. La introducción del término “soberanías” cambia totalmente los enfoques de las anteriores agendas e introduce un tema ambiguo, peligroso, aunque interesante para el debate, que implicaría la participación militar en un amplio y casi ilimitado espectro de misiones.

En la defensa del ejercicio de las soberanías, el Estado controla y defiende todos aquellos bienes estratégicos para la reproducción de la vida, como el alimento, la energía, la tecnología, los recursos naturales y el conocimiento. La soberanía se extiende a todos los campos en los que se desarrolla la vida, para cumplir el rol de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas.

Esta Agenda parte de un análisis de la situación mundial, la regional y la nacional. Se refiere a las crisis del capitalismo mundial de los años 2008-2009 que afectaron gravemente a Estados Unidos y Europa; el paso de una hegemonía unipolar a una multipolar y el supuesto repliegue de la presencia norteamericana en América Latina; la expansión de China y los países del Asia Pacífico; los movimientos altermundistas (otro mundo es posible) y las Primavera Árabes; la recuperación de Rusia e Irán; la importancia geoestratégica de Asia Central y las nuevas amenazas como el terrorismo internacional y las guerras cibernéticas.

Sobre América Latina resalta la presencia de gobierno progresistas; el manejo soberano de los recursos naturales; el imperativo de una política de defensa común; los golpes de Estado en América Latina, entre los que señalan la sublevación policial de 2010

en el Ecuador; la presencia del crimen organizado; el peligro de los tratados de libre comercio, la cooperación de Colombia con la OTAN, las bases militares en su territorio y el fortalecimiento del diálogo político militar entre Perú y Estados Unidos. Destaca la creación de la CELAC, ALBA y UNASUR, con la futura conformación del Consejo de Soberanía y Defensa del ALBA. Es, en definitiva, la Agenda más política y alineada con el socialismo del Siglo XXI.

Sobre el país afirma que se ha posicionado como una alternativa progresista en la región cuyo horizonte es el Buen Vivir; como un país soberano y digno que establece relaciones horizontales con todos los países; destaca- entre los logros- el abandono del Sistema Interamericano de Defensa.

Refiere que las relaciones vecinales se han fortalecido; la visión océano política del Ecuador; la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad integral; la apropiación de las autoridades civiles de los temas de defensa; y, la situación positiva de Fuerzas Armadas con referencia a la Guerra del Cenepa (p. 17-26)

Concepto Político de la Defensa

La Defensa como un bien público

La Defensa es un componente del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, y de la Seguridad Integral; esto supone que el objetivo de la defensa es contribuir en la consecución del bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos y al desarrollo de la sociedad con sus medios y su contingente.

La Agenda expresa el direccionamiento político de la defensa que se operativiza a través de la Directiva de Defensa Militar implementada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas hacia las Fuerzas. El Comando Conjunto es el órgano estratégico militar que conduce las operaciones militares de manera conjunta, siendo las Fuerzas órganos administrativos y logísticos que preparan, entrenan y equipan al personal militar.

La Defensa es un bien público, un derecho y un deber ciudadano; ejerce el control, cuidado y protección del espacio territorial ecuatoriano. El rol de las Fuerzas Armadas, es el proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y las ciudadanas, y en ese marco, cumplir su misión fundamental pero no exclusiva de la defensa de la soberanía e integridad territorial, y el apoyo al desarrollo. La actitud estratégica del país es de naturaleza defensiva, fundamentada en el principio de legítima defensa; proactiva y de alerta temprana para identificar de manera oportuna aquellas amenazas y factores de riesgo a los que estuviera expuesto.

La defensa del ejercicio de las soberanías

El Estado controla y defiende todos aquellos bienes estratégicos para la reproducción de la vida, como el alimento, la energía, la tecnología, los recursos naturales y el conocimiento. La soberanía no se limita simplemente al ejercicio de poder de decisión sobre

un territorio determinado, como se ha concebido tradicionalmente, sino que se extiende a todos los campos en los que se desarrolla la vida, para cumplir el rol de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas. La soberanía económica contempla las soberanías alimentaria, energética y tecnológica, y se articula estrechamente a la soberanía ecológica, es un paraguas de las otras soberanías. La soberanía alimentaria implica el control de todos los factores que intervienen en la producción de alimentos y, por ende, la Defensa actúa frente a potenciales amenazas; la soberanía energética procura que el Ecuador produzca suficiente energía para satisfacer las necesidades internas de su población, la Defensa protege los recursos naturales estratégicos. En la soberanía tecnológica el Ministerio de Defensa Nacional, con el apoyo de otras instituciones del Estado, promueve la investigación científica. En la soberanía ecológica, Defensa participa en conservación de los recursos, bienes y servicios de la naturaleza en función de los intereses nacionales.

La promoción de la cultura de paz

Mediante la solución pacífica de las controversias, desde el nivel individual hasta los escenarios nacional, regional y global. Responde también a la visión de América del Sur como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva’.

El rol que les compete a las FF. AA. en la construcción de la cultura de paz se da en dos ámbitos: mantienen la paz al interior del Estado, y prevén elementos que pueden generar algún tipo de tensión entre países hermanos.

La inversión destinada a la Defensa es considerada como una función de carácter social -como son la salud pública, la educación y la seguridad ciudadana que el Estado conduce y financia a fin de garantizar a las personas un ambiente de paz como condición necesaria para el desarrollo y el bienestar.

En el escenario del siglo XXI, el papel de las Fuerzas Armadas y de la Defensa, tanto a nivel nacional como regional, se orienta cada vez más a garantizar las soberanías y a proteger el territorio desde una visión integral. Para este fin se requiere de doctrinas propias, conceptos y categorías superando las heredadas de la Guerra Fría y de todas sus variaciones posteriores.

Es necesaria una nueva arquitectura de defensa regional, colaborativa y cooperativa, con identidad propia y arraigada en las necesidades, posibilidades y prioridades de América Latina y del Caribe. El sujeto de protección deja de ser únicamente el Estado y el territorio y se centra ahora en el ser humano, en relación armónica con la naturaleza y en la construcción de una cultura de paz. (p. 27-34)

Escenario de la defensa 2017

La Agenda define prospectivamente un escenario normativo centrado en tres asuntos:

- La Defensa contribuye a la construcción del poder de la ciudadanía mediante los consejos ciudadanos sectoriales.

- Contribuyen a la protección de los derechos, libertades y garantías así como a la defensa de la soberanía e integridad territorial
- Participa en la transformación económica y productiva del Ecuador. En este sentido, la Defensa contribuye al cambio de la matriz productiva y enfatizará su labor científica e investigativa a fin de disminuir la brecha y los niveles de dependencia externa en materia tecnológica.

Misiones para las Fuerzas Armadas:

- Garantizar la defensa de la soberanía e integridad territorial
- Participar en la seguridad integral
- Apoyar al desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías
- Contribuir a la paz regional y mundial (p. 38).

Las cuatro misiones de empleo de las Fuerzas Armadas son complementarias entre sí y constituyen su razón de ser.

El proceso de reestructuración permitirá a las FF. AA. fortalecerse para ejecutar sus múltiples funciones en los ámbitos: aeroespacial, de ciberdefensa, gestión de riesgos, seguridad integral, empleo progresivo de la fuerza contra vuelos ilegales y misiones de inteligencia. Desde la Defensa se propenderá al fortalecimiento de la igualdad de condiciones para la selección e ingreso del personal a las Fuerzas Armadas.

Principios Rectores de la Defensa

- Autodeterminación
- Conducción civil
- Conjuntez
- Cultura de paz
- Defensa como bien público
- Enfoques de igualdad de género, generacional, discapacidades, interculturalidad y movilidad humana
- Integridad Territorial
- Relación Civil – Militar (p. 43-46)

En línea con la planificación nacional, se incluyen en la Agenda Política de la Defensa como eje transversal, los derechos humanos y los “enfoques de igualdad”. En este enfoque basado en derechos humanos, se han identificado las inequidades en torno a edad, género, discapacidad, etnia, lugar de nacimiento y otras formas contrarias al principio de igualdad determinadas en el artículo 11 de la Constitución (p. 47-52).

Objetivos, políticas y estrategias

Los tres objetivos se corresponden con los campos de actuación de la Defensa, con sus componentes Ministerio de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas:

- Garantizar la defensa de la soberanía e integridad territorial y participar en la seguridad integral.
- Apoyar el desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías.
- Contribuir a la paz regional y mundial (p. 53-66).

OBJETIVO 1: Garantizar la defensa de la soberanía e integridad territorial y participar en la seguridad integral

Política 1. Garantizar la soberanía e integridad territorial para la consecución del buen vivir, en el marco de los derechos humanos.

Política 2. Participar en la seguridad integral y protección de los derechos, libertades y garantías ciudadanas.

Política 3. Proteger y defender los recursos estratégicos del Estado.

Política 4. Proteger la información estratégica del Estado, en materia de defensa.

Política 5. Impulsar la construcción de la defensa como bien público.

Política 6. Fomentar a nivel nacional la cultura de paz y la resolución pacífica de los conflictos.

Política 7. Fortalecer la estructura de la defensa en el marco de la institucionalidad del Estado democrático (pp. 57-59).

OBJETIVO 2: Apoyar el desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías

Política 1. Apoyar al desarrollo nacional al ejercicio de las soberanías: tecnológica, alimentaria, energética y ecológica.

Política 2. Contribuir a la transformación de la matriz productiva en el ámbito de la defensa.

Política 3. Contribuir al desarrollo en áreas de especial interés nacional en materia de defensa (p. 68).

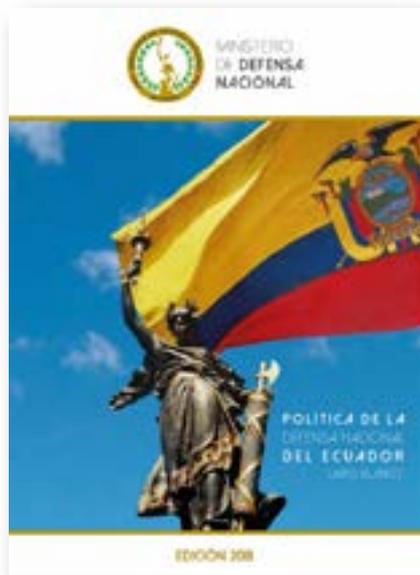
OBJETIVO 3: Contribuir a la paz regional y mundial

Política 1. Promover la cooperación sur-sur y la solución pacífica de los conflictos internacionales para fomentar la cultura de paz y el desarme global.

Política 2. Fortalecer la participación del Ecuador en el proceso de integración regional en el ámbito de la defensa.

Política 3. Fortalecer los procesos de integración con los países vecinos en lo concerniente a la defensa (pp. 72-73).

8. Política Nacional de Defensa (Libro Blanco 2018)



Concepción política de la defensa

La Constitución de la República del Ecuador posiciona al ser humano y su bienestar como objetivo central de todas las acciones institucionales entre las cuales consta el garantizar la seguridad integral y la defensa del Estado. Determina que las Fuerzas Armadas son una institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y tiene como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial.

Las Fuerzas Armadas ejercen el control y la protección del territorio ecuatoriano que comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo (p. 64).

La defensa nacional en el Ecuador es un bien público y como tal requiere del accionar de todas las instituciones del Estado para su preservación; por tanto, incluye actividades políticas, psicosociales, económicas y militares para enfrentar situaciones que comprometen los intereses nacionales.

La actitud estratégica del Estado ecuatoriano es defensiva, fundamentada en la prevención y la alerta temprana. Considera el empleo de la fuerza militar en caso de una

inminente amenaza externa que ponga en riesgo la integridad de los ciudadanos, del territorio y de los intereses estratégicos y vitales del Estado.

Las Fuerzas Armadas en el marco del cumplimiento de su misión constitucional y tareas complementarias se sujetan a la norma jurídica vigente, respeto a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, equidad de género y la protección del ambiente. Las Fuerzas Armadas participan en el desarrollo económico del Ecuador como generadoras de encadenamiento productivo, a través de las actividades vinculadas a la industria de la defensa y a los institutos de investigación de las Fuerzas Armadas, cuyas capacidades coadyuvan al desarrollo nacional y a la disminución de la dependencia externa en el ámbito tecnológico y científico (64).

Prioridades estratégicas de la defensa del Estado

Los intereses vitales relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales (la protección de los derechos, libertades, garantías de los ciudadanos y la democracia) y la constitución misma del Estado (la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica).

Los intereses estratégicos se orientan a proteger los sectores y recursos estratégicos, garantizar a sus habitantes una cultura de paz libre de corrupción y hacer frente a las amenazas y riesgos que afecten a la seguridad del Estado. En el contexto internacional, impulsan la solución pacífica de las controversias y conflictos internacionales, la cooperación para contribuir a un orden internacional estable, de paz, de seguridad y respeto a los derechos humanos.

El Estado ecuatoriano, con la finalidad de proteger los intereses vitales y estratégicos en el ámbito de la defensa, desarrolla capacidades estratégicas conjuntas y específicas de las Fuerzas Armadas, promueve la colaboración y complementariedad entre las instituciones, fomenta una cultura de defensa y seguridad en la sociedad y mantiene una política exterior de integración y cooperación.

Fundamentos de la defensa

La defensa nacional constituye un componente esencial de la seguridad nacional que, articulada con la seguridad pública, la política exterior, el apoyo del sistema de inteligencia nacional, garantiza la defensa de la soberanía e integridad territorial y la protección de la población y de los recursos; con los mecanismos de cooperación internacional contribuye a crear un entorno nacional y regional estable y seguro.

La defensa se constituye en el instrumento para el empleo de la fuerza ante la amenaza externa que atenta contra los intereses vitales.

La defensa se ejerce con todos los recursos del país, pero las Fuerzas Armadas con sus capacidades, estructura y doctrina son el medio principal para mantener la soberanía

e integridad territorial, proteger a la población y los recursos ante amenazas y riesgos cada vez más complejos y difusos.

La defensa nacional está orientada a garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad que permitan lograr un desarrollo económico y social sostenible y sustentable, contribuye así a la seguridad integral y al fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad (p. 65).

Prioridades estratégicas de la defensa del Estado

De conformidad con lo establecido en la Constitución, se desprenden como prioridades estratégicas para la defensa del Estado ecuatoriano a los intereses vitales y estratégicos. Se consideran como intereses vitales los relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales (la protección de los derechos, libertades, garantías de los ciudadanos y la democracia) y la constitución misma del Estado (la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica).

Los intereses estratégicos del Estado en el ámbito nacional se orientan a proteger los sectores y recursos estratégicos, garantizar a sus habitantes una cultura de paz libre de corrupción y hacer frente a las amenazas y riesgos que afecten a la seguridad del Estado. En el contexto internacional, impulsan la solución pacífica de las controversias y conflictos internacionales, la cooperación para contribuir a un orden internacional estable, de paz, de seguridad y respeto a los derechos humanos.

El Estado ecuatoriano, con la finalidad de proteger los intereses vitales y estratégicos en el ámbito de la defensa, desarrolla capacidades estratégicas conjuntas y específicas de las Fuerzas Armadas, promueve la colaboración y complementariedad entre las instituciones, fomenta una cultura de defensa y seguridad en la sociedad y mantiene una política exterior de integración y cooperación (p.65).

Fundamentos de la defensa

El documento determina todos los ámbitos jurídicos del territorio nacional; considera a la defensa nacional como un componente esencial de la seguridad nacional que, articulada con la seguridad pública, la política exterior, el apoyo del sistema de inteligencia nacional, garantiza la defensa de la soberanía e integridad territorial y la protección de la población y de los recursos; con los mecanismos de cooperación internacional contribuye a crear un entorno nacional y regional estable y seguro.

Ha establecido amenazas y riesgos que afectan a sus intereses vitales y estratégicos que debe preservarlos. Es entonces cuando la defensa se constituye en el instrumento para el empleo de la fuerza ante la amenaza externa que atenta contra estos intereses.

La defensa corresponde a la totalidad del Estado, pero las Fuerzas Armadas son el medio principal para mantener la soberanía e integridad territorial, proteger a la población y los recursos ante amenazas y riesgos cada vez más complejos y difusos; tiene una relación directa con la política exterior del Estado y está orientada a garantizar la paz,

la estabilidad y la prosperidad que permitan lograr un desarrollo económico y social sostenible y sustentable, contribuye así a la seguridad integral y al fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad (p. 66).

Objetivos estratégicos de la defensa

- Ejercer el control efectivo del territorio nacional: continental, insular, espacios acuáticos y aéreos; así como de la infraestructura y recursos de las áreas estratégicas.
- Apoyar a las instituciones en la protección de la población en sus derechos, libertades ante graves situaciones de conmoción interna y de situaciones de desastre.
- Fortalecer las capacidades estratégicas conjuntas de las Fuerzas Armadas que sean indispensables para mantener una capacidad de disuasión y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.
- Contribuir a la cooperación internacional de conformidad con los intereses nacionales y la política exterior del Estado.
- Contribuir al desarrollo nacional mediante actividades de cooperación intersectorial, investigación e innovación en las industrias de la defensa (p. 66).

La dirección política de la defensa nacional

Este sistema está conformado por el presidente de la República quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos, los procedimientos con sus interrelaciones y las organizaciones de la sociedad que coadyuvan a la seguridad ciudadana y del Estado.

La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tienen como entes rectores a los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el ámbito de sus competencias.

El presidente de la República tiene como atribuciones y deberes velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.

La defensa nacional está regida por un proceso de toma de decisiones que incluye los siguientes niveles de decisión y participación:

- El presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y cumple tales funciones de conformidad con la Constitución y demás leyes pertinentes. Ejerce la dirección política de la guerra y podrá delegar al Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el mando y conducción militar estratégica.
- La Asamblea Nacional tiene la facultad de expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, conoce y aprueba los proyectos de ley referentes a la defensa nacional y aprueba o imprueba los tratados y convenios internacionales relacionados. Además de las tareas de fiscalización de las acciones relacionadas con la defensa, aprueba el presupuesto destinado a la defensa nacional.

- El Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) es el más alto organismo de control y gestión de crisis, responsable de asesorar y recomendar al presidente de la República sobre las políticas, planes, estrategias y procedimientos en materia de seguridad pública, así como también, recomendar la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, previo acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional, coordinará la cooperación e intercambio de información con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales en el marco del respeto a la soberanía nacional, a la Constitución y a las leyes.
- El Ministerio de Defensa Nacional es el órgano político, estratégico y administrativo de la defensa nacional. Las atribuciones y obligaciones las ejerce el ministro del ramo en la administración de las Fuerzas Armadas conforme a las políticas impartidas por el presidente de la República. Dirige la Política de Defensa Nacional, emite las políticas para la planificación estratégica institucional y elabora la directiva de defensa militar, documento que orienta la planificación militar. Además, le corresponde conocer y resolver el presupuesto y presentar ante la Asamblea Nacional los informes que le sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad (pp. 67-68).

Planificación de la defensa

División territorial para la defensa

Para el cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas con el propósito de que ejerzan un control efectivo del territorio nacional, optimicen los medios disponibles, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ha dividido al territorio nacional en zonas de defensa (Z.D), tomando en consideración la presencia de amenazas y riesgos, la conectividad vial entre áreas geográficas, la unidad de mando y control, la sostenibilidad logística, y el apoyo a las instituciones del Estado, entre otros aspectos. La división concebida por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas permite el cumplimiento de la planificación militar a través de los comandos operacionales, la división territorial no es rígida y está sujeta a cambios de conformidad con la presencia de amenazas y riesgos, que en un momento determinado pueden incidir en la defensa y seguridad. Con esta división territorial, las Fuerzas Armadas ejercen el control efectivo del territorio nacional, sus espacios acuáticos y el espacio aéreo. Mantienen un enfoque conjunto, mando y control; vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos; maniobra, despliegue y movilidad; supervivencia y sostenimiento logístico; capacidades estratégicas conjuntas para ejecutar operaciones militares conjuntas y coordinadas con otras instituciones del Estado, a fin de hacer frente a las amenazas y riesgos (p. 75).

Planificación militar para la defensa. Sistema de planificación estratégico militar

La estructura nacional para la planificación de la defensa incluye al presidente de la República, al Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), al Ministerio de Defensa Nacional y a la comunidad de planificación estratégica militar (Comando Conjunto, Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, comandos operacionales y otras unidades o dependencias subordinadas).

Las Fuerzas Armadas disponen del Sistema de Planificación Estratégico Militar (SPEM) para la planificación del desarrollo institucional, con la finalidad de cumplir las tareas constitucionales de seguridad y apoyo al desarrollo. Tienen dos connotaciones dentro del Estado. La primera como “institución”, que es administrada a través de la planificación estratégica institucional con el propósito de elaborar planes para el desarrollo institucional y el fortalecimiento del poder militar; y, la segunda como “fuerza”, que es empleada mediante la planificación estratégica operacional, con la finalidad de generar los planes para el empleo del poder militar (p. 77).

Subsistema de planificación estratégico institucional

El Consejo Nacional de Planificación es el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Los consejos sectoriales son instancias de obligatoria convocatoria institucional, destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector y su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el sector Defensa se elabora el Plan Sectorial de Defensa tomando como un instrumento orientador a la Política de Defensa Nacional.

En el proceso de planificación se formulan, en un primer nivel, el Plan del Ministerio de Defensa Nacional; y, en un segundo nivel, el Plan del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, elaboran sus planes de gestión institucional (PGI)

La programación presupuestaria cuatrianual y los presupuestos de las entidades públicas son instrumentos complementarios del Sistema Nacional de Planificación Participativa. En este sentido, se debe estructurar el Plan Anual de Inversiones (PAI), el Plan Anual de Contratación de Bienes Estratégicos (PACBE); finalmente, en la planificación anual se debe elaborar la Programación Anual de la Planificación (PAP) y el Plan Operativo Anual (POA) (p. 79).

Subsistema de planificación estratégico operacional de la defensa

El Sistema de Seguridad Pública y del Estado está conformado por el presidente de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos con sus interrelaciones.

El Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) es el más alto organismo de asesoramiento del presidente en materia de seguridad pública, responsable de asesorar y recomendar en temas de la seguridad nacional, así como la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.

El ministerio articulador del Consejo Sectorial de Seguridad, conforme al procedimiento normativo, elabora el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), que incluye una concepción política de la defensa y debe estar armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo. El PNSI es presentado al COSEPE y aprobado por el presidente de la República.

Alineado a lo estipulado en el PNSI, el Ministerio de Defensa Nacional elabora la Política de Defensa Nacional de manera participativa. Con la promulgación de esta política pública, el Ministerio elabora y emite la directiva de defensa militar, la cual tiene como propósito transmitir al Comando Conjunto el concepto político-estratégico para la defensa.

La planificación militar de la defensa nacional está a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares. En tiempo de paz, asigna las tareas de planificación y recursos, establece las relaciones de mando y apoyo y aprueba los planes operacionales.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas recibe del Ministerio de Defensa Nacional, la directiva de defensa militar a partir de la cual elabora el Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas, y de este los planes necesarios para el cumplimiento de la misión fundamental y las complementarias (P. 80)

Misión de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas están integradas por las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, que son esenciales para el cumplimiento de la misión fundamental establecida en la Constitución de la República del Ecuador, conforme el artículo 158: "... la defensa de la soberanía e integridad territorial ...".

La misión fundamental de "defender la soberanía e integridad territorial" se ejecuta de forma permanente para garantizar la defensa del Estado. La misión complementaria para "apoyar a las instituciones del Estado" se ejecuta en tiempo de paz y con la emisión del decreto de Estado de excepción, en periodos de crisis o conflicto.

Constitucionalmente, las Fuerzas Armadas deben proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y apoyar complementariamente a otras instituciones del Estado, de donde se desprenden las siguientes misiones complementarias:

- Apoyar a las instituciones del Estado.
- Apoyar al desarrollo nacional en el ámbito de la defensa.
- Contribuir a la paz regional y mundial. Las misiones de las Fuerzas Armadas se ejecutan a través del espectro de las operaciones militares, que van desde tiempo de paz, pasando por periodos de crisis hasta la guerra (P. 86).

Concepto estratégico militar

La defensa nacional demanda una interrelación entre el Estado y las Fuerzas Armadas, la cual se basa en las políticas establecidas para la defensa militar, la cooperación con otras instituciones del Estado y la participación en el desarrollo nacional, concepciones que dan origen al concepto estratégico militar.

Las Fuerzas Armadas se basan en la actitud estratégica defensiva del Estado, con una eficaz capacidad operativa, que les permite defender la soberanía e integridad territorial, la independencia del Estado, mantener la paz y proteger a la población y sus recursos. Para cumplir la misión fundamental de defender la soberanía e integridad territorial, su organización y empleo se orientan a contrarrestar las amenazas, con prioridad en las zonas de frontera, mediante un sistema integrado de alerta temprana articulado con el subsistema de inteligencia militar que le permita detectar oportunamente la inminencia de cualquier tipo de agresión, empleando comandos operacionales conformados por unidades de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, con capacidad operativa y autonomía logística, mediante la preparación, prevención, disuasión defensiva, defensa y cooperación internacional, a fin de obtener la iniciativa y decisión estratégica, que permita alcanzar el objetivo político de la defensa.

Con el apoyo de un sistema de movilización militar, que proporcione reservas en condiciones de empleo en el menor tiempo y con el mayor nivel de alistamiento operacional. La defensa del territorio nacional incluye la seguridad y protección de las áreas estratégicas, como el complejo hidrocarburífero nacional, la infraestructura eléctrica, portuaria, aeroportuaria, órbita geostacionaria y el archipiélago de Galápagos, empleando su componente militar en forma rápida, oportuna y con alta capacidad operacional, ejecutando acciones para la planificación de operaciones militares contra el terrorismo como son la prevención, protección, intervención y preparación, para salvaguardar los intereses nacionales.

Para el cumplimiento de las misiones complementarias, las Fuerzas Armadas y los institutos del sector Defensa se emplearán sobre la base de sus capacidades, con una organización flexible de acuerdo con la misión asignada y el ámbito de sus competencias (p. 87)

Capacidades estratégicas conjuntas

El Estado, a través de sus organismos e instituciones, debe desarrollar las capacidades necesarias para hacer frente a las amenazas, riesgos y desafíos a la seguridad y defensa, considerando la necesidad de mantener la interrelación institucional, así como precisar las competencias específicas de las instituciones. La planificación basada en capacidades proporciona un fundamento más idóneo para la toma de decisiones sobre la modernización del material existente, adquisiciones futuras y el sostenimiento operacional, a la vez que ofrece soluciones integrales para afrontar con éxito los actuales y potenciales escenarios (p. 94).

Cooperación en el ámbito de la defensa

De conformidad con la política de defensa para el hemisferio occidental, la cooperación en defensa procura hacer frente a los desafíos complejos del siglo XXI. Esta se afianza en una serie de instrumentos y de acuerdos que ponen de manifiesto la acción combinada y la relación en asuntos de defensa y de seguridad a fin de lograr una mayor eficacia y unidad para abordar la problemática que afecta a todos los países del hemisferio.

Ecuador en la actualidad es miembro activo de organismos internacionales que promueven la seguridad y defensa como enfoque prioritario y eje transversal en la sociedad. Entre estos tenemos:

- La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA). Tiene la finalidad de promover el conocimiento recíproco, el análisis, debate e intercambio de ideas y experiencias en el campo de la defensa y seguridad. El objetivo de dicha acción versará en temas de interés mutuo en el ámbito de la defensa. Ecuador a través del ministro de Defensa Nacional tiene una participación activa y permanente (Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2016).
- La Junta Interamericana de Defensa (JID). Es parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), siendo un espacio de análisis y discusión en temas de defensa y que ha fomentado la capacitación a través del Colegio Interamericano de Defensa (CID). En este sentido, Ecuador participa en eventos académicos enfocados al análisis de seguridad y defensa hemisférica (Junta Interamericana de Defensa, 2017).
- El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa con los propósitos de consolidar a Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos de la región; construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (Consejo de Defensa Sudamericano, 2008).
- La Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Contribuye a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el estatuto del CDS, a través de la formación y capacitación, por medio de la docencia e investigación, para ampliar la confianza mutua, favorecer el avance de una cultura de defensa común y perfeccionar las condiciones de seguridad en América del Sur (Escuela Suramericana de Defensa, 2013). Es importante que la cooperación logre los resultados esperados en la lucha contra las amenazas compartidas impulsando una mayor capacidad y confianza entre las instituciones de defensa y seguridad, prolongando de esta manera la extensión de la democracia, la reciprocidad y bienestar del hemisferio. Un sistema férreo de cooperación en materia de defensa será fuerte en la medida en que también lo sean las instituciones nacionales e internacionales que lo respalden (p. 127).

9. Directiva de Defensa Militar 2019

Es importante reseñar resumidamente la Directiva de Defensa Militar expedida por el ministro general Oswaldo Jarrín:

Parte de una revisión teórica de los conceptos de seguridad y defensa

Para que la Nación pueda vivir un ambiente de paz y seguridad es importante analizar el universo antagónico y las presiones y antagonismos, de origen interno o externo, que pueden oponerse al logro de los objetivos fundamentales, exigiendo mediadas, acciones y actitudes adecuadas para la protección de los objetivos, este es el campo de la Defensa Nacional.

En el caso de la Defensa Interna, son respuestas a amenazas específicas contra la seguridad nacional en el ámbito interno, caracterizadas por el rompimiento del orden jurídico legítimamente establecido, por acciones o medidas que dificulten o pongan en peligro la obtención o mantenimiento de los objetivos fundamentales. La respuesta a estas actividades es responsabilidad del gobierno mediante acciones facultadas por el ordenamiento jurídico del Estado.

La Política Nacional de Defensa fija los objetivos para la defensa nacional y orienta la preparación y empleo del poder nacional con la participación de todas sus expresiones y de todas las instituciones tanto civiles como políticas del país.

A continuación la Directiva señala las amenazas a la seguridad y defensa. Refiere el contexto de incertidumbre, marcado por eventos violentos, al concepto aceptado por las Naciones Unidas de las ‘amenazas emergentes’, entre estas las económicas y sociales (la pobreza, enfermedades infecciosas y la degradación ambiental); los conflictos entre Estados; los conflictos internos (la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala); las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y, la delincuencia organizada transnacional.

También refiere los consensos a los que llegaron los países americanos en México 2003 sobre las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas.

Señala entre las amenazas globales: “el terrorismo, narcotráfico y sus delitos conexos, crimen organizado, ciberataques, exploración y explotación ilegal de los recursos marítimos, delincuencia organizada transnacional; mientras que, como riesgos en ese ámbito: económicos, ambientales, geopolíticos, sociales y tecnológicos.

En el caso del Ecuador define como amenazas “...fenómenos, elementos o condiciones de naturaleza antrópica, caracterizada por su capacidad, motivación e intencionalidad de atentar contra los intereses vitales o estratégicos del Estado”; y como riesgos: cualquier “condición interna o externa generada por situaciones de origen natural o

antrópico que pudieran afectar a la seguridad y defensa del Estado; su posibilidad de ocurrencia es incierta. En caso de no ser identificados oportunamente o no implementar acciones preventivas podrían traducirse en manifestaciones de peligro. Los riesgos causados por el hombre pueden convertirse en amenazas una vez que se identifique su motivación, capacidad e intención”.

Concepción Política de la Defensa

La defensa nacional en el Ecuador es un bien público y como tal requiere del accionar de todas las instituciones del Estado para su preservación; por tanto, incluye actividades políticas, psicosociales, económicas y militares para enfrentar situaciones que comprometen los intereses nacionales.

La actitud estratégica del Estado ecuatoriano es defensiva y se fundamenta en las líneas de acción estratégica: preparación, prevención, disuasión defensiva, defensa y cooperación internacional. Considera el empleo de la fuerza militar en caso de una inminente amenaza externa que ponga en riesgo la integridad de los ciudadanos, del territorio y de los intereses estratégicos y vitales del Estado ante amenazas a la soberanía Nacional.

Las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión constitucional y tareas complementarias se sujetan a la norma jurídica vigente, respeto a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, equidad de género y la protección del ambiente.

Participan en el desarrollo económico del Ecuador como generadoras de encadenamiento productivo, a través de las actividades vinculadas a la industria de la defensa y a los institutos de investigación de las Fuerzas Armadas, cuyas capacidades coadyuvan al desarrollo nacional y a la disminución de la dependencia externa en el ámbito tecnológico y científico.

Concepto Estratégico Militar

La defensa nacional se basa en la capacidad estratégica de las Fuerzas Armadas, la cual se basa en las políticas establecidas para la defensa militar, la cooperación con otras instituciones del Estado y la participación en el desarrollo nacional, concepciones que dan origen al concepto estratégico militar. La actitud estratégica defensiva del Estado con una eficaz capacidad operativa permite defender la soberanía e integridad territorial, la independencia del Estado, mantener la paz y proteger a la población y sus recursos.

Las Fuerzas Armadas con su organización y empleo se orientan a contrarrestar las amenazas, con prioridad en las zonas de frontera, mediante un sistema integrado de alerta temprana articulado con el subsistema de inteligencia militar que le permita detectar oportunamente la inminencia de cualquier tipo de agresión, empleando comandos operacionales conformados por unidades de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, con capacidad operativa y autonomía logística, mediante la preparación, prevención, disuasión defensiva, defensa y cooperación internacional, a fin de obtener la iniciativa y decisión estratégica, que permita alcanzar el objetivo político de la defensa. Con el apoyo de un sistema de movilización militar, que proporcione reservas en condiciones de empleo en el menor tiempo y con el mayor nivel de alistamiento operacional.

La defensa del territorio nacional incluye la seguridad y protección de las áreas estratégicas, como el complejo hidrocarburífero nacional, la infraestructura eléctrica, portuaria, aeroportuaria, espacio aéreo y el archipiélago de Galápagos, empleando su componente militar en forma rápida, oportuna y con alta capacidad operacional, ejecutando acciones para la planificación de operaciones militares contra el terrorismo como son la prevención, protección, intervención y preparación, para salvaguardar los intereses nacionales.

Para el cumplimiento de las misiones complementarias, las Fuerzas Armadas y los institutos del sector Defensa se emplearán sobre la base de sus capacidades, con una organización flexible de acuerdo con la misión asignada y el ámbito de sus competencias.

Objetivos Estratégicos de la Defensa

- Ejercer el control efectivo del territorio nacional: continental, insular, espacios acuáticos y aéreos; así como de la infraestructura y recursos de las áreas estratégicas.
- Apoyar a las instituciones en la protección de la población en sus derechos, libertades ante graves situaciones de conmoción interna y de situaciones de desastre.
- Fortalecer las capacidades estratégicas conjuntas de las Fuerzas Armadas que sean indispensables para mantener una capacidad de disuasión y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.
- Contribuir a la cooperación internacional de conformidad con los intereses nacionales y la política exterior del Estado.
- Contribuir al desarrollo nacional mediante actividades de cooperación intersectorial, investigación e innovación en las industrias de la defensa.

Objetivo No. 1

Ejercer el control efectivo del territorio nacional: continental, insular, espacios acuáticos y aéreos; así como de la infraestructura y recursos de las áreas estratégicas.

Objetivo No. 2

Apoyar a las instituciones en la protección de la población en sus derechos, libertades ante graves situaciones de conmoción interna y de situaciones de desastre.

Objetivo No. 3

Fortalecer las capacidades estratégicas conjuntas de las Fuerzas Armadas que sean indispensables para mantener una capacidad de disuasión y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional

Objetivo No. 4

Contribuir a la cooperación internacional de conformidad con los intereses nacionales y la política exterior del Estado.

Objetivo No. 5

Contribuir al desarrollo nacional mediante actividades de cooperación intersectorial, investigación e innovación en las industrias de la defensa.

10. Procesos de Transformación en Ecuador

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

Dos aportes significativos y recientes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, para el proceso de Transformación han sido: la actualización del Modelo de Educación, publicada el 2018 y la presentación el 2020, de la Doctrina Conjunta que recoge, en 32 libros, la doctrina conjunta, la doctrina común, los fundamentos comunes indispensables y las guías comunes doctrinarias.

La transformación en la educación militar se enfoca en el Sistema de Educación Militar, definido como el conjunto de conocimientos, destrezas y valores que las Fuerzas Armadas desarrollan y fortalecen en cada uno de sus integrantes, a lo largo de la carrera, mediante procesos de formación, perfeccionamiento, especialización y capacitación permanente, que los prepara para asumir responsabilidades cada vez más complejas. Es prioridad de la educación militar, desarrollar las competencias del personal, toda vez que se considera al ser humano como el factor fundamental y el recurso máspreciado de la Institución; el elemento en que se sustenta su fortaleza. Se lo califica como un Sistema sinérgico, “una inversión social-militar, que se sostiene en concepciones filosóficas, jurídicas y pedagógicas, sobre la base de principios y lineamientos rectores y doctrinales que rigen la visión, misión y esencia de las Fuerzas Armadas” (2016, p. 19).

El Modelo Educativo constituye “un instrumento filosófico-metodológico que permite operacionalizar la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, mediante la aplicación de metodologías, estrategias y criterios que expresan, a través de la educación, la filosofía institucional” (). El Modelo “permite optimizar recursos, integrar contenidos, racionalizar y sistematizar la evaluación, lo que promueve en la educación militar un espacio de satisfacción tanto para el docente como para el alumno militar” (p. 4) Responde a las preguntas: ¿Qué tipo de hombre/ mujer militar formar? y ¿Qué tipo de sociedad/institución militar se persigue?

El Modelo tiene como objetivo general: establecer un marco para la planificación, administración y evaluación académica de los procesos educativos del Sistema de Educación Militar, que permita el conocimiento, análisis y/o solución de los problemas asociados a la educación, investigación y desarrollo nacional; mientras que son sus objetivos específicos: determinar los fundamentos teóricos de aplicación en los procesos de formación, perfeccionamiento, especialización y capacitación; desarrollar el Sistema de Educación Militar; orientar la planificación educativa; determinar los parámetros generales de la administración académica y establecer las relaciones entre planificación y evaluación; y, direccionar el proceso de evaluación integral, generando estrategias de mejora continua que aseguren la calidad del aprendizaje (pp. 5-6).

El Sistema de Educación Militar de las Fuerzas Armadas contempla seis referentes curriculares: 1) las ciencias militares, como aquellos conocimientos, habilidades y destrezas que forman al profesional militar; 2) la perspectiva social que posibilita generar una identidad institucional; 3) la cultura humanística, que tiene relación con las ciencias económicas, políticas, educacionales, administrativas y estudios sociales; 4) La sociedad del conocimiento, la ciencia y a la tecnología; 5) el profesional militar, su salud y bienestar físico y mental; y, 6) la cultura investigativa e integración de las TIC, concebida como la estrategia de su aplicación para fortalecer los procesos pedagógicos, administrativos, investigativos y de vinculación con la sociedad, para su desarrollo (pp. 16-17).

El modelo incorpora la educación por competencias, las mismas que se orientan a la construcción del perfil profesional del militar. Se entiende por competencia, al conjunto de conocimientos, habilidades, valores y condición de calidad, obtenidos mediante el aprendizaje significativo, lúdico y colaborativo, que prepara, de manera integral, al ciudadano militar, para asumir las responsabilidades establecidas en la Constitución y regidas por la legislación vigente. Las competencias se clasifican en: básicas, genéricas, específicas y transversales y están directamente relacionadas con los conocimientos, principios, valores y virtudes militares, que consolidan la personalidad del militar, en los procesos de formación, perfeccionamiento, especialización y capacitación, inherentes al personal de las Fuerzas Armadas (pp. 20-21).

Una institución militar del siglo XXI demanda, más que nuevas armas, un espíritu de innovación de sus miembros. No se puede transformar los servicios militares con planes obsoletos, ni desde un modo de pensar burocrático anticuado, que frustra la creatividad y el espíritu emprendedor, factores indispensables en el contexto político - estratégico del siglo actual.

La transformación en la Fuerza Terrestre

Sobre la base de las experiencias y avances señalados en el nivel global y continental, el Proceso de Transformación de la Fuerza Terrestre señala, como antecedentes, la Revolución en Asuntos Militares y la Transformación Militar, iniciadas en los Estados Unidos de Norteamérica. Explica que el cambio de enfoque de Revolución a Transformación, se realizó a finales de los años noventa, "(...) con el objetivo de darle un enfoque de continuidad al proceso de evolución de las fuerzas armadas" (p. 3).

"La transformación implica prepararse para el futuro. Significa pensar de manera diferente y desarrollar un tipo de fuerza y capacidades que puedan adaptarse rápidamente a los nuevos desafíos o circunstancias inesperadas" (p. 4). El enfoque de seguridad integral borra las fronteras entre defensa, seguridad pública y gestión de riesgos, por lo que es necesario integrar todas las capacidades a disposición del Estado: civiles, militares, gubernamentales o no, públicas, privadas, nacionales o internacionales. Planificar en compartimentos o estancos los tres ejes del Plan Nacional de Seguridad Integral, reduce las posibilidades de alcanzar los objetivos trazados; por tal razón, las fuerzas militares deben estar preparadas para cumplir misiones en planes interagenciales.

La transformación implica procesos de adaptación, modernización e innovación, en el corto, mediano y largo plazo: la adaptación para adecuar las estructuras existentes al cumplimiento de las tareas previstas; la modernización para optimizar las capacidades para cumplir en mejor forma las misiones; y, la innovación, desarrollando capacidades, para cumplir nuevas misiones y tareas.

Según el Modelo de Transformación aplicado, el Ejército se proyecta como una Fuerza multimisión, con capacidad de emplearse en operaciones conjuntas, combinadas e interagenciales, con un despliegue equilibrado en todo el territorio nacional, con capacidades para una rápida respuesta en diferentes circunstancias y áreas de operaciones, en defensa externa, seguridad pública, gestión de riesgos, apoyo a la paz mundial, y al desarrollo nacional (p. 6). El modelo considera 10 líneas de transformación (Doctrina, Organización, Entrenamiento, Desarrollo tecnológico, Educación, Gestión Humana, Cultura organizacional, Sostenimiento institucional, Despliegue e infraestructura y Marco legal); el horizonte temporal, las capacidades del futuro, el perfil del profesional y el perfil del Ejército.

De acuerdo con lo que concibe el Ejército, la transformación es un proceso continuo para, a través de una actitud innovadora, anticiparse a futuras amenazas, desarrollando nuevas competencias y capacidades, que le permitan cumplir eficazmente nuevas misiones; implica un cambio profundo y disruptivo en los conceptos operacionales, en la organización, en la dimensión humana y en el material y equipo militar. (p. 9)

Un Ejército cohesionado fortalecerá su capacidad de integración en operaciones conjuntas y/o, combinadas y mejorará su capacidad de comunicación con otras agencias gubernamentales, no gubernamentales, públicas, privadas, nacionales y extranjeras, actuando de manera integrada, en la solución de los problemas de seguridad (p. 10).

Sobre la base del Modelo en referencia, se ha elaborado el Plan de Transformación, el Concepto Operacional, el Diseño de fuerza y los Objetivos y Estrategias de las capacidades futuras; este Plan orienta, a su vez, el Plan de Gestión Institucional del Ejército. En él se consideran procesos de experimentación, que determinarán la conveniencia de implementar o no las innovaciones. (p. 12)

Las líneas de transformación permiten visualizar al Ejército y al profesional del futuro y determinar los objetivos y las estrategias que orientarán la transformación. Estas son: Doctrina efectiva, Organización, Entrenamiento, Desarrollo tecnológico, Educación, Gestión humana, Cultura organizacional, Sostenimiento institucional, Despliegue e infraestructura y Marco legal, (pp. 14-15)

El perfil del militar de la Fuerza Terrestre del futuro le permitirá: participar en operaciones conjuntas, combinadas e interagenciales; desarrollar habilidades de investigador en áreas de seguridad y defensa; liderar en todos los niveles; desarrollar una conciencia ambiental; operar equipos de alta tecnología; desarrollar el pensamiento crítico; comunicarse en el idioma inglés; operar en el espacio y ciberespacio; aplicar los preceptos de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; actuar en operaciones

de no guerra y en operaciones de guerra convencional y asimétrica; orientado por una estricta ética profesional.

Mientras que el perfil del Ejército proyecta una institución centrada en la dimensión humana; que protege a la fuerza, dando prioridad a la seguridad física y mental de los combatientes; con estructuras flexibles, adaptables, modulares y sostenibles; dotada de gran capacidad para gestionar la información, inteligencia efectiva continua y oportuna de las amenazas y riesgos reales y potenciales del contexto operacional, letalidad selectiva en operaciones de guerra que permitan disminuir los daños colaterales, información centralizada y digitalizada para lograr una conectividad confiable y de alta velocidad, capacidad de reacción inmediata, tecnología avanzada, cultura organizacional, interoperable, con capacidad de operatividad interagencial y capacidades multimisión.

El horizonte temporal de la transformación marca cuatro tiempos: T1.2021-2025, Incremento de la operatividad y operabilidad institucional; T2. 2025-2029, Modernización: se producen cambios estructurales y tecnológicos mayores; y, T3. 2029-2033, Innovación. Resultado final: “Disponer de un Ejército multimisión, desarrollando una Fuerza con personal capacitado y equipado, comprometido institucionalmente, que permita cumplir eficazmente las misiones de defensa, seguridad pública, gestión de riesgos, cooperación a la paz mundial, apoyo al desarrollo nacional y cumplimiento de disposiciones legales” (p. 13).

Referencias

- Libro Blanco de la Defensa Nacional 2002
- Actualización del Libro Blanco de la Defensa Nacional 2006
- Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 2007
- Agenda Política de la Defensa Nacional 2007-2011
- Agenda de Seguridad Interna y Externa 2009
- Agenda Política de la Defensa 2011-2014
- Agenda Política de la Defensa 2014-2017
- Política de Defensa Nacional Libro Blanco 2018
- Directiva de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional 2019
- Modelo Educativo 2018, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
- Fuerza Terrestre (2020) Plan de Transformación del Ejército

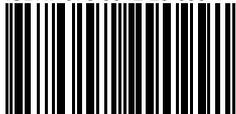


Este libro de Paco Moncayo refleja, por un lado, el amplio recorrido de su experiencia como militar, político y académico. Por otro lado, el enfoque de las diversas investigaciones aborda temas clave en la actual coyuntura, relevantes para conseguir formas de convivencia que provean bienestar general y sean sostenibles a largo plazo.

Para las universidades coeditoras es motivo de satisfacción que quienes se dedican a la docencia y la investigación puedan confirmar que el contenido es pertinente desde un punto de vista didáctico gracias a la detallada revisión de conceptos como Estado, política, poder y conflicto. Además, el acercamiento histórico y geográfico que propone el autor permite explorar la evolución de estos conceptos en el tiempo y bajo distintas coyunturas geopolíticas.

La esperada segunda edición es un reconocimiento a un libro que se ha convertido en texto de cabecera tanto para especialistas como para quienes incursionan por primera vez en el estudio de la seguridad y la defensa.

ISBN: 978-9942-29-099-1



9789942290991