



Academia de Guerra Ejército de Chile

NUEVAS FORMAS DE EMPLEO DE LA FUERZA MILITAR



FORMAS DE EMPLEO DE LA FUERZA MILITAR



NUEVAS FORMAS DE EMPLEO DE LA FUERZA MILITAR

© Derechos Reservados
Centro de Estudios Estratégicos CEEAG

Marzo 2022

ISBN 978-956-7734-17-7

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual N° 2022-A-9280

Diseño de portada
Francisco Lizama Delgado

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

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

NUEVAS FORMAS DE EMPLEO DE LA FUERZA MILITAR



COMITÉ ACADÉMICO

Presidente:

Coronel Álvaro Salazar Jara.

Secretario:

Teniente Coronel Jaime Castro Valdivieso, Jefe del CEEAG.

Dr. Mario Arteaga Velásquez, Centro de Graduados de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (Chile).

Dr. Rafael Calduch Cervera, Universidad Complutense de Madrid (España).

Dr. R. Evan Ellis, U.S Army War College Strategic Studies Institute (Estados Unidos).

Dr. Joaquín Fernando Huerta, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile).

Dra. Viana Figueroa Soto, Academia de Guerra del Ejército de Chile (Chile).

Dr. Javier Jordán Enamorado, Universidad de Granada (España).

Dr. Mauricio Olavarría Gambi, Universidad de Santiago de Chile (Chile).

Dr. Rodolfo Ortega Prado, Academia de Guerra del Ejército de Chile (Chile)

Mg. Marisol Peña Torres, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile).

Dr. Jorge Sanz Jofré, Academia de Guerra del Ejército de Chile (Chile).

Dr. Iván Witker Barra, Academia Nacional de Estudios Estratégicos (Chile).

COMITÉ EDITORIAL

Editor Responsable:

Mg. Hernán Díaz Mardones, Coordinador de Asuntos Académicos y Administrativos del CEEAG.

Coordinadora Académica:

Mg. Marjorie Gallardo Castañeda, Investigadora y Analista del CEEAG.

Dedicado a los profesores de la Academia de Guerra y a los futuros
Oficiales de Estado Mayor

ÍNDICE

Prólogo	13
<i>Coronel Álvaro Salazar Jara</i> Director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile	
Introducción	15
Capítulo 1: Desafíos para el empleo de la fuerza militar: construyendo el futuro para hacerle frente.	17
<i>Jaime Castro Valdivieso</i>	
Capítulo 2: El soldado del futuro. Empleo de la fuerza en operaciones terrestres y conjuntas.	37
<i>Sergio Alcayaga de la Fuente</i>	
Capítulo 3: Desafíos futuros de las Fuerzas de Operaciones Especiales. Una nueva mirada en un contexto estratégico ambiguo.	57
<i>Sebastián Jara Castillo</i>	
Capítulo 4: El ámbito de las operaciones financieras y su efecto en el empleo de la fuerza.	77
<i>Hernán Díaz Mardones</i>	
Capítulo 5: La evolución de las OPAZ. Una visión desde la seguridad del Estado a la seguridad humana.	97
<i>Moisés de Pablo y Pía Vergara Bustamante</i>	
Capítulo 6: Empleo de la fuerza ante emergencias y catástrofes.	113
<i>Miguel Alfonso Bellet</i>	
Epílogo	145

Prólogo

El Centro de Estudios Estratégicos (CEEAG) es el área encargada de conducir el Tema de Investigación Central Anual (TICA) de nuestra Academia de Guerra. En esta oportunidad, se ha escogido como tópico de estudio las Nuevas Formas de Empleo de la Fuerza Militar, como una manera de apoyar el desarrollo de la malla curricular del Curso Regular de Estado Mayor e invitar al debate de la comunidad de seguridad y defensa nacional e internacional.

En el presente texto, el lector encontrará un trabajo prolijo y desafiante, realizado por investigadores del CEEAG en conjunto con especialistas en las temáticas abordadas, el cual, tiene como objetivo invitar a reflexionar sobre los desafíos que implicará, especialmente, para los planificadores y conductores de operaciones militares, las nuevas formas de empleo de la fuerza militar.

Los resultados obtenidos se plasman en seis capítulos, donde se aprecia un orden que facilita su comprensión, en el primer capítulo, realizado por el Teniente Coronel Jaime Castro Valdivieso, se analizan escenarios plausibles para Sudamérica al año 2040, visualizándose las perspectivas estratégicas y cómo podría accionar en ellas la fuerza militar. Luego, en el segundo y tercer capítulo, escritos respectivamente por el Teniente Coronel Sergio Alcayaga de la Fuente y el Mayor Sebastián Jara Castillo, abordan las formas de empleo de la fuerza militar en operaciones de guerra, específicamente, los desafíos que deberán enfrentar el soldado del futuro en las operaciones terrestres y conjuntas, y las Fuerzas de Operaciones Especiales. En el cuarto capítulo, escrito por el Coronel (R) Hernán Díaz Mardones, se examina el empleo de la fuerza militar en el ámbito de las operaciones financieras. Posteriormente, en el quinto y sexto, escritos, respectivamente, por el Coronel Moisés de Pablo y la analista Pía Vergara Bustamante, y el General (R) Miguel Alfonso Bellet, se estudian las formas de empleo de la fuerza militar en operaciones distintas a la guerra, específicamente, en operaciones de paz, y en emergencias y catástrofes.

Del análisis realizado, se desprenden importantes elementos a ser considerados en el desarrollo de capacidades estratégica y en la planificación futura de la función defensa. Particularmente, se estima relevante el monitorear continuamente la evolución de los conflictos híbridos y el surgimiento de nuevas amenazas y sus estrategias; así como, la discusión en torno al empleo legítimo de la fuerza en el contexto de los conflictos antes señalados.

Como director de la Academia de Guerra, agradezco el trabajo abnegado realizado por los investigadores participantes en este riguroso trabajo de

investigación, en especial, a los investigadores que no pertenecen a la dotación de la ACAGUE, quienes de forma desinteresada y con una gran motivación decidieron emprender este estudio, presentando aquí sus interesantes resultados.

No me cabe duda que este libro será de gran utilidad, principalmente, para los futuros Oficiales de Estado Mayor, ya que en sus páginas encontrarán valiosos aportes que contribuirán a la preparación de la fuerza del mañana, para la planificación y conducción de su empleo, así como también, para todos los miembros de la comunidad de seguridad y defensa, que también deberán enfrentar los desafíos que implicará un ambiente operacional donde imperará la incertidumbre y que incorporará estas nuevas formas de emplear la fuerza militar.

Coronel Álvaro Salazar Jara
Director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile

Introducción

El presente texto contiene los resultados de la investigación desarrollada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG) sobre nuevas formas de empleo de la fuerza militar que han comenzado a manifestarse en el escenario internacional.

La velocidad de los cambios políticos, tecnológicos y sociales durante la última parte del siglo XX y particularmente al inicio del siglo XXI, obligan a observar detenidamente la dirección de estos, evidenciar tendencias y eventos disruptivos del presente que condicionan el futuro.

Dicho panorama, amerita una reflexión académica en torno a las implicancias de las nuevas estrategias en el uso de la fuerza que se realizan tanto en conflictos bélicos, en enfrentamientos híbridos en la denominada “zona gris” y en operaciones distintas a la guerra. A partir de lo anterior, la investigación pretende dilucidar las siguientes interrogantes: ¿cuáles son las nuevas formas de empleo de la fuerza militar que dominan el escenario actual y dominarán el futuro?, ¿cuáles son sus características?, ¿con qué grado de legitimidad cuentan? y ¿cómo pueden los Estados estar más preparados para aplicarlas o hacerles frente de forma oportuna y eficiente?

Para responder a dichas inquietudes, la investigación aplica una metodología cualitativa de tipo descriptiva; en la que se convocó a investigadores del CEEAG y colaboradores externos expertos en las temáticas en discusión. El resultado se expone en seis capítulos que abordan el objeto de estudio desde diferentes ámbitos.

En el primer capítulo, el Teniente Coronel Jaime Castro Valdivieso analiza el ambiente operacional Sudamericano, identificando las condicionantes más relevantes que pueden considerarse como fuerzas de futuro, así como las dinámicas conflictivas, permitiendo, luego, levantar cuatro escenarios plausibles para el futuro y ponderar los aspectos a fortalecer para hacer frente a dichas dinámicas.

En el segundo capítulo, el Teniente Coronel Sergio Alcayaga de la Fuente examina las características del escenario futuro y los desafíos que podría presentar a las fuerzas militares, específicamente, a las que se desempeñan en operaciones terrestres y conjuntas. Al respecto, el autor sostiene que la preparación, el entrenamiento y la capacitación de los soldados, sobre todo en el ámbito tecnológico, será de suma importancia para enfrentar los retos y la emergencia de nuevas amenazas.

En el tercer capítulo, el Mayor Sebastián Jara Castillo realiza una revisión a las características de las nuevas formas de enfrentamiento no convencional que están

predominando en el escenario internacional. A partir de ello, pondera los desafíos que deberán enfrentar las Fuerzas de Operaciones Especiales y valora sus atributos de sus capacidades en el desempeño, sobre todo, en ambientes operacionales híbridos y ambiguos.

En el cuarto capítulo, el Coronel (R) Hernán Díaz Mardones analiza cómo el poder financiero puede ser empleado como fuerza para doblegar al enemigo. Si bien el autor sostiene que ésta no es una práctica nueva en la historia, la naturaleza híbrida de los actuales enfrentamientos, y su proyección futura, hace de esta temática un elemento relevante a ser considerado en el estudio de las nuevas formas de empleo de la fuerza militar. En este contexto, destacan los factores económicos y financieros que evidencian la capacidad económica del Estado, los que serán preponderantes para lograr los objetivos estratégicos.

En el ámbito de las operaciones distintas a la guerra, en el capítulo quinto de esta investigación, el Coronel Moisés de Pablo y la analista Pía Vergara Bustamante abordan el objeto de estudio desde la perspectiva de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Este capítulo muestra cómo la redefinición del concepto de seguridad internacional, desde una visión tradicional hacia la noción de seguridad humana, han transformado a las misiones de paz integrando tareas multidimensionales a su labor. De acuerdo con los planteamientos de los autores, en la actualidad las operaciones de paz cumplen una función que va mucho más allá de los conflictos armados, ya que su labor de protección a la población civil dice relación con el desarrollo y la promoción de una mejor calidad de vida.

En el sexto capítulo, el General de División (R) Miguel Alfonso Bellet examina otra arista del empleo de fuerzas militares en operaciones distintas a la guerra, específicamente, su uso para hacer frente a emergencias y catástrofes. Inspirado en el proceso de razonamiento lógico para la toma de decisiones, el autor reflexiona sobre las exigencias que el ambiente operacional de emergencia o desastre natural presenta a la fuerza militar considerando un empleo interagencial. El texto constituye un valioso aporte, ya que los aspectos teóricos se aplican al terremoto que afectó a la Región de Arica y Parinacota en el año 2014 en el que el mismo autor se desempeñó como Jefe de la Defensa Nacional y le correspondió emplear la fuerza militar para hacer frente a este desastre natural y volver a la zona a la normalidad en un plazo acotado.

Finalmente, en el epílogo se ofrece una síntesis de los resultados de la investigación y se plantean algunas reflexiones finales.

Se deja cordialmente invitado al lector a explorar los contenidos del presente estudio, esperando contribuir al conocimiento y la discusión académica de estos temas.

Capítulo 1

Desafíos para el empleo de la fuerza militar: construyendo el futuro para hacerle frente

*Jaime Castro Valdivieso**

Introducción

Desde inicios del año 2020 el mundo ha sido testigo y también objeto, de los efectos que ha producido la pandemia generada por el COVID-19. Esto, sin duda, ha modificado la manera de enfrentar la vida de las personas en aspectos cotidianos, con alto impacto en lo político, económico, tecnológico, social, en las relaciones internacionales y, por supuesto, en lo sanitario. De hecho, las previsiones efectuadas para el denominado año cero (refiriéndose al año 2021) para el periodo 2021-2030 por parte de la revista británica, *The Economist* (2020), en su edición “The World in 2021” probablemente fueron y serán acertadas, al prever una nueva normalidad, un nuevo inicio y una nueva realidad.

Lo anterior, debiera estar marcado por cambios en la manera de trabajar de las personas, influenciado por la eficiencia del teletrabajo, explotación de tecnologías disruptivas, las que modifican la actual estructura de diferentes disciplinas como la medicina y el intercambio comercial, prevalencia del uso de las redes sociales con impactos globales, cambios en la manera de educar, utilizando la experiencia obtenida durante los confinamientos, prevalencia y priorización de los aspectos sanitarios, específicamente, la salud mental de las personas, entre otros. De acuerdo con esta fuente, la innovación, la tecnología, el respeto a lo natural y la aversión al cambio serán la manera de enfrentar esta nueva realidad los próximos 10 años, tanto para las personas como para las organizaciones.

Desde una perspectiva de la Defensa, en el Panorama actualizado de los conflictos del siglo XXI, elaborado por el CEEAG (abril 2021) se presenta una revisión general de los 33 conflictos violentos vigentes entre enero 2019 y febrero 2020, según el Armed Conflict Survey 2020 (IISS, 2020)¹. En dicho estudio se

* Teniente Coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile y del Ejército Argentino. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile; Ingeniero Comercial; Egresado del Joint Staff Course, de la National Defense University, EEUU. Actualmente se desempeña como Jefe del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. ✉jaime.castro@acague.cl

¹ Se identifican conflictos violentos por parte del IISS (2020), dada la dinámica entre actores, nivel de violencia y conflictividad, siendo un indicador propio de este think tank.

identifican los conflictos que, a criterio de los analistas, generan un gran impacto regional o global agrupado en 6 regiones. En Medio Oriente y Norte de África los conflictos de Siria, Afganistán, Egipto, Libia y Yemen. En Asia Pacífico el conflicto de Myanmar. En Europa y Eurasia el conflicto entre Rusia-Ucrania y Nagorno Karabakh. En África Subsahariana, los conflictos en Etiopía, Yemen, Sudán del Sur y Mozambique. También se menciona que en América prevalecen conflictos asociados al crimen organizado. De este documento se infiere que, a pesar de los embates globales del COVID-19, el fenómeno del conflicto se mantuvo, de hecho, algunas fuentes incluso destacan el incremento de los conflictos violentos durante la pandemia (IISS, 2021).

Además, en el estudio del CEEAG se evidencia que, si bien cada conflicto posee su dinámica propia y sus particularidades, existen condiciones, circunstancias e influencias regionales y globales que presionan y actúan sobre el entorno, como la inestabilidad política en ciertas regiones, las problemáticas migratorias, los conflictos violentos en curso y la situación económica global, los que afectan el presente y condicionan el futuro.

Por lo tanto, estos fenómenos globales y regionales que, por su impacto producen efectos a futuro², los conflictos actuales tienden a presentar patrones comunes como son: un alto nivel de complejidad sistémica y humana, prevalencia de conflictos internos versus interestatales, con una marcada presencia de grupos armados insurgentes, incluso mercenarios en baja cuantía, con largos periodos de conflictividad, como por ejemplo Rusia y Ucrania. Este último punto es relevante, considerando que se estima que prevalecen intereses geopolíticos de actores estatales en procura de recuperar o mantener sus influencias.

Por otra parte, en ciertas circunstancias, los intereses contrapuestos entre actores estatales y no estatales desencadenan conflictos violentos que, en ocasiones influyen en la comunidad internacional, como, por ejemplo, en el contexto de las operaciones de ocupación del grupo islamista Talibán en Afganistán, y luego de la retirada de fuerzas de la OTAN, se produce el ingreso al conflicto de la organización terrorista denominada ISIS-K. Esto renueva la existencia de una amenaza yihadista de potencial impacto global, que se estimaba mitigada en 2019. Otro ejemplo de lo anterior fue la nueva escalada de violencia entre Israel y Hamás, que concluyó con una gran destrucción de las instalaciones de Hamás en la Franja de Gaza.

Por otra parte, otra fuente especializada también se evidencia un alto impacto del crimen organizado transnacional, con influjo en Sudamérica y África producto del narcotráfico (IEEE, 2019).

² Estos, en el ámbito académico, denominados impulsores o fuerzas portadoras de futuro.

En consecuencia, se presenta un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo (VUCA)³, marcado por dos fenómenos relativamente novedosos. El primero, es el empleo de fuerzas bajo el umbral de la agresión y que, a pesar de ello, legitima el empleo de la fuerza militar, conocida en el ambiente académico como *Zona Gris del conflicto*. En segundo fenómeno, aparece la prevalencia de potenciales amenazas híbridas; es decir, de origen estatal o no estatal que combinan formas tradicionales y no convencionales en el uso de su poder, mezclando para un mismo fin ciberoperaciones, campañas de información, terrorismo, insurgencia, disuasión militar, empleo de terceros actores para fines propios, entre otras. El objetivo de esto es lograr mayor efectividad en el uso de la fuerza, junto con generar a la voluntad contrapuesta una mayor dificultad en la conducción de sus operaciones. Por consiguiente, desde un punto de vista estratégico, para prepararse y posibilitar el contrarrestar estos escenarios de conflicto, es necesaria la previsión y gestión de los Estados para hacerles frente.

Considerando los sucesos antes descritos, y en un entorno VUCA, es razonable preguntarse ¿cuáles podrían ser las dinámicas conflictivas futuras o desafíos para la fuerza militar en el largo plazo? y ¿en qué ámbitos innovar o fortalecer para enfrentarlas?

El presente capítulo, junto con servir de estructura conceptual de esta investigación, permite visualizar desde una perspectiva general y basada en estudios previos disponibles, la manera en que las fuerzas portadoras de futuro impactan el presente y condicionan lo que vendrá. Por tanto, en el contexto de la Defensa, los aspectos planteados constituirían probables dinámicas conflictivas posibles de hacer frente. Además, a través de una perspectiva estratégica de la fuerza militar y en procura de hacer frente a dichas dinámicas conflictivas futuras, se busca identificar ámbitos de investigación relevantes para la acción de la fuerza militar y que serán desarrollados en los capítulos siguientes. Lo anterior, con el fin de identificar algunas implicancias para enfrentar nuevas realidades, en probables escenarios de seguridad plausibles para la región sudamericana al año 2040.

El ambiente operacional (AO)

El AO es un concepto que pretende representar o modelar cualitativamente el entorno que condiciona a los comandantes de los diferentes niveles de la conducción militar (Ejército de Chile, 2019). Se compone de las condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de la fuerza militar o

³ Acrónimo en inglés volátil (volatility), incierto (uncertainty), complejo (complexity) y ambiguo (ambiguity), creado por el Army War College de EEUU para referirse al ambiente cambiante y complejo posterior a la Guerra Fría y que actualmente se utiliza frecuentemente en la comunidad académica de Defensa y de otras disciplinas.

capacidades en 5 dominios: terrestre, aéreo, naval, espacial y ciberespacial. Con ello, se producen efectos en el ambiente de la información, el cognitivo y en el espectro electromagnético.

Su definición a base de variables permite establecer un constructo que representa el entorno, el cual es de carácter dinámico. En consecuencia, es particular de quien lo identifica, de sus objetivos planteados, del área de responsabilidad o zona geográfica analizada y del momento en que efectúa la evaluación. De acuerdo a la doctrina del Ejército de Chile, para su representación se consideran las denominadas variables operacionales: Político, Militar, Económico, Social-Cultural, Informaciones, Infraestructura, Ambiente Físico Ecológico, Tiempo y Legal (PMESII-PTL). La práctica indica que estas variables, no son excluyentes de otras, sirviendo su identificación como una herramienta para construir o modelar un contexto del entorno VUCA del fenómeno del conflicto. Lo anterior permite analizar el AO, con el grado de profundidad que permitan las competencias de los planificadores, del tiempo disponible, del nivel de incertidumbre imperante u otros factores. Su construcción contesta la interrogante respecto de qué está ocurriendo.

Figura 1

AO en Sudamérica, estructurado a través de las variables operacionales PEMSII PTL

VARIABLE OPERACIONAL	DESCRIPCIÓN SINTETIZADA
POLÍTICA	Existen brechas respecto a la cooperación e integración entre estados de la región y alianzas en procura de acción en bloque. El nivel de gobernanza de algunos estados ha decrecido en el último trienio. Existen influencias tanto China, EE.UU. y Rusia en diferentes ámbitos. Se fomenta el ejercicio de la democracia. Venezuela mantiene su divergencia con EE.UU. y cercanía con China y Rusia.
ECONÓMICA	Crisis económica mundial y pandemia, golpea de manera importante el presente y la capacidad de inversión de los estados, tendencias inflacionarias globales y regionales. Alzas en commodities, movimientos migratorios hacia otros continentes producto de factores económicos, ralentización de transportes desde y hacia el continente por tierra, aire y mar.
MILITAR	Gran parte de la fuerza militar de la región se emplea en beneficio de la pandemia. Se producen demoras en proceso de adquisiciones y se postergan algunos ejercicios militares producto de la pandemia. Aumenta el empleo de algunas fuerzas militares de la región en operaciones estatales contra el crimen organizado transnacional. Se conjeturan potenciales amenazas híbridas.
SOCIAL-CULTURAL	Se han evidenciado cambios culturales, movimientos sociales importantes en varios países de la región. Existen movimientos migratorios ilegales desde el norte hacia el sur del continente, con las implicancias económicas y sociales que ello conlleva para los estados receptores.
INFORMACIONES	Alto nivel de explotación del ambiente de la información, tanto por medios de comunicación social, como por la misma población, siendo un medio de aglutinamiento de ideas y personas que han logrado la desestabilización de gobiernos y la irrupción de nuevos fenómenos políticos y sociales. Incremento de las capacidades para ejecutar ciberoperaciones por parte de algunos estados.
INFRAESTRUCTURA	Se identifican algunos riesgos sobre la infraestructura crítica en fuentes de energía. La urbanización se amplía por sobre los territorios rurales. La conectividad terrestre, área y marítima se han visto afectadas producto de atochamiento en puertos.

Fuente: Elaboración propia, basada en CESIM (2019), IEEE (2019), CEEAG (2019) y Ministerio de Defensa (2020).

Fuerzas portadoras de futuro o impulsores en un entorno de seguridad VUCA

José Teófilo Goyret (1969), en su artículo “Prospectiva y estrategia”, vincula ambas disciplinas atribuyéndoles una relación causa efecto, siendo la primera para determinar el devenir o las problemáticas a futuro y la segunda para implementar una o más soluciones. Además, se refiere al concepto de ondas cortas, ondas medianas y ondas largas. Las ondas cortas, son los sucesos que no producen mayor impacto, codeándose con lo irrelevante que se suscitan en el entorno o AO. Las ondas medianas logran un impacto importante y coyuntural. Finalmente, las ondas largas son las que, con un alto impacto, condicionan el presente y también el futuro en el mediano y largo plazo. Entonces, utilizando el lenguaje de Goyret, la pandemia del COVID-19 podría ser considerada como una onda larga, quizás hasta muy larga, que condicionó el mundo hoy y lo cambiará indefectiblemente para mañana. Otros autores denominan a estas situaciones como fuerzas portadoras de futuro o impulsores⁴.

Basado en el estudio “Conflictos Futuros, tendencias para la región sudamericana al 2040” (CESIM, 2019) y de acuerdo con el entorno de seguridad VUCA en la región, se identifican las siguientes condiciones, circunstancias e influencias globales y regionales más relevantes que son susceptibles de considerarse como fuerzas de futuro:

- Riesgos y amenazas a la **infraestructura crítica de la energía**, provocada por la lucha de los recursos naturales, renovables y no renovables.
- Fenómenos sociales, **movimientos migratorios masivos e ilegales**, que merman la economía doméstica de los Estados receptores.
- Aumento de redes de narcotráfico y **crimen organizado transnacional**, en pugna con la institucionalidad del Estado en beneficio de sus intereses.
- Desbalances de poder, el **dominio del ciberespacio y el espacio ultraterrestre**, lo que hace susceptibles a riesgos y amenazas a Estados pequeños.
- **Tecnologías disruptivas**, que modifican en corto tiempo, la brecha del conocimiento e incrementan la obsolescencia de sistemas de diversa índole, incluyendo armas.
- Potenciales **amenazas híbridas** que, combinando formas tradicionales y no convencionales en el uso de su poder, mezclan ciberoperaciones, campañas de información, terrorismo, insurgencia, disuasión, empleo de terceros actores (actores proxis) incluso mercenarios, para fines propios.
- Incremento de las **ciberamenazas** e impacto en el ámbito económico, militar

⁴ Concepto asociado a la disciplina prospectiva y hace referencia a eventos relevantes y disruptivos de impacto a largo plazo, que influyen en el ambiente operacional y lo condicionan, generando tendencias que afectan los futuros escenarios.

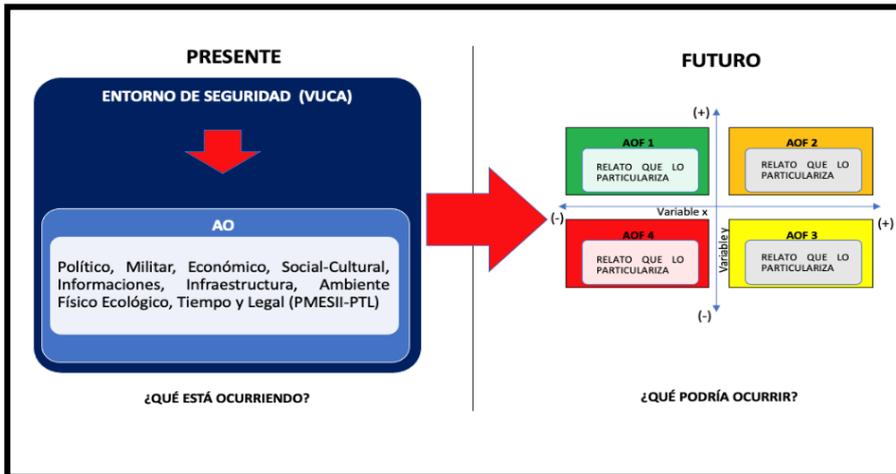
- y en general en el ambiente de la información y dominio cognitivo.
- **Inestabilidad económica** mundial, por aspectos multifactoriales con tendencias inflacionarias producto de la depreciación de monedas “duras” o estables.
 - **Pandemia** por COVID 19 que produce impactos multidimensionales.
 - **Cambio climático**, que se traduce en escasas de lluvia, aumento de incendios forestales y nuevos desafíos en protección de áreas estratégicas.

El ambiente operacional futuro (AOPF)

El constructo dinámico denominado AO, también podrá representar la evolución producto de la interacción y cambios del entorno; por lo tanto, también existe el concepto de AOPF. Según el Ejército de Chile (2019) el AO es la representación y descripción de los diferentes escenarios plausibles en un tiempo determinado. Para su determinación existen también múltiples técnicas y herramientas, algunas cuantitativas y otras cualitativas, las que permiten a los usuarios la previsión y gestión de estos escenarios. Van desde la apreciación mental hasta la aplicación de secuencias en grupos de planificación muy especializados, es así que en el Ejército de Chile, se emplea el Proceso de Visualización de Escenarios Alternativos (Ejército de Chile, 2019, pp.119-122), el cual permite comprender, vislumbrar y describir un AOPF o escenario plausible, siendo desarrollado para definir brechas de capacidades en concordancia con el Plan de Desarrollo Estratégico, pero que también posee multiplicidad de aplicaciones y de esta forma, contestar la interrogante respecto de qué podría ocurrir. Para Heuer y Pherson (2010), dentro del contexto de las herramientas utilizables para la inteligencia estratégica, existe el método de escenarios alternativos, que permite a través de la selección de 2 o más variables en un eje cartesiano, determinar escenarios que corresponden a cada cuadrícula del plano, representando la interacción positiva o negativa de cada variable (Figura 2). Normalmente estas herramientas metodológicas, están vinculadas a una disciplina denominada prospectiva⁵. La determinación de un AOPF, independiente de la metodología empleada, contesta la interrogante respecto de qué podría ocurrir.

⁵ Del latín “Prospicere”, que significa mirar hacia adelante y que es una disciplina orientada a estudiar los hechos futuros con base tanto en la escuela francesa como norteamericana.

Figura 2
Fuerzas portadoras de futuro, AO y AOPF



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que cada uno de estos AOPF será un escenario, o en el caso de esta investigación, una dinámica conflictiva de probable ocurrencia. Cada una de ellas, distinta al resto, tendrá una probabilidad de ocurrencia específica, siendo más o menos conveniente para los intereses propios, relacionado a qué se esté analizando. En el ámbito de la Defensa, podríamos hablar de un AOPF o escenario más o menos peligroso, dependiendo de su relato y del impacto que tenga hacia los intereses propios u objetivos asignados.

En la figura 2, se presenta una síntesis que permite visualizar cómo las fuerzas portadoras de futuro de un entorno de seguridad VUCA, influyen el AO en el presente, dando respuesta a la interrogante respecto de qué es lo que está ocurriendo. Luego, al pensar en el futuro, la interacción de fuerzas portadoras de futuro y proyección sobre el AO, permite determinar un AOPF (en este caso, cuatro escenarios) utilizando para representarlo, el plano cartesiano o la también denominada matriz 2x2 del método de escenarios alternativos de Heuer y Pherson (2010) y de esta manera, dar respuesta a la interrogante respecto de qué podría ocurrir.

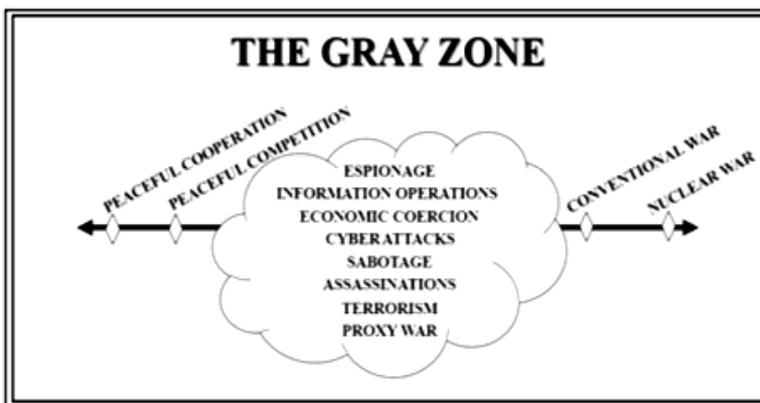
Algunas dinámicas conflictivas plausibles

En procura de identificar algunas de las dinámicas conflictivas plausibles, para el propósito del presente capítulo, además de estructurar el AO (Figura 1) y las fuerzas portadoras de futuro en un entorno de seguridad VUCA mencionadas

previamente, es relevante efectuar una aproximación al concepto de *Zona Gris* del conflicto. Para Rand Corporation (2019), la Zona Gris es un concepto académico que representa un espacio operativo entre la paz y la guerra, que implica acciones coercitivas para cambiar el statu quo por debajo de un umbral que, en la mayoría de los casos, provocaría una respuesta militar convencional, a menudo borrando la clara línea entre las acciones militares y no militares.

Complementa lo anterior, lo descrito por el US Army War College (2019) que, indica que las operaciones en la denominada Zona Gris del conflicto son muy complejas de hacer, debido a que es dificultosa la identificación del agente o actor que la está ejecutando, ya que sus acciones no son declaradas y son ambiguas. Estas se posicionan entre la paz, en situación de cooperación o competencia, y la guerra convencional o nuclear, incluyendo actividades de alto impacto estratégico, pero de una violencia inferior a la provocada por el empleo de las capacidades militares convencionales como son: las operaciones de información, espionaje, coerción económica, ciberataques, sabotaje, asesinatos en el contexto de crímenes, terrorismo y empleo de actores proxis para operaciones puntuales (terceras personas u organizaciones que accionen en beneficio de otro actor). Lo anterior se observa en la figura 3. De acuerdo con la citada fuente, Rusia ha ejecutado, como parte del lenguaje estratégico del conflicto con Ucrania, tanto en Crimea como en la región del Dombás, operaciones en el marco de la denominada Zona Gris del conflicto⁶.

Figura 3
Características de la Zona Gris



Fuente: US Army War College (2019).

⁶ Texto escrito en 2021, antes de la invasión de Rusia a Ucrania en 2022.

Para el CEEAG (abril, 2021), la Zona Gris del conflicto es un factor preponderante en el panorama estratégico actual y futuro, ya que los actores que la explotan, utilizan algunas libertades políticas, jurídicas, tecnológicas, informacionales, militares, sociales y económicas sincronizadas entre sí, efectuando operaciones coercitivas “lícitas”, por debajo del umbral de lo que se conoce como guerra, logrando fines tan relevantes como si es que se utilizara la fuerza, pero invisibilizando a quien las produce.

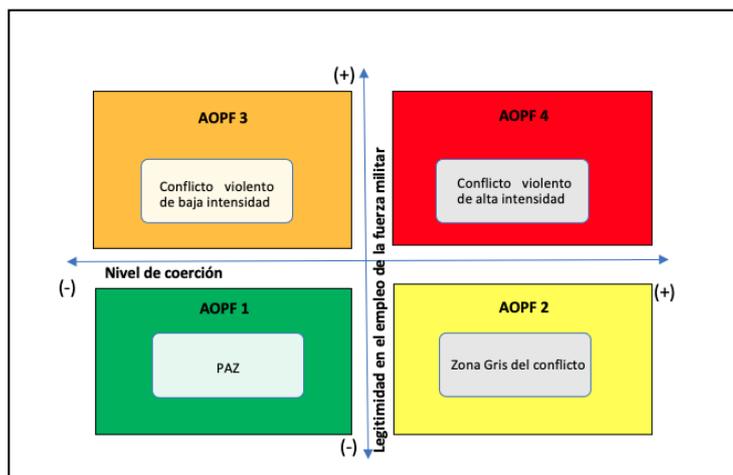
En este contexto se evidencia, que es muy complejo para los Estados poder actuar con todo el potencial de sus capacidades militares, ya que la normativa internacional no posibilita la legítima defensa en casos que no esté clara la amenaza ni los efectos de sus acciones. Por lo tanto, forma parte del desafío para hacerle frente a esta nueva realidad del conflicto, la reacción dentro del marco regulatorio interno e internacional que vinculen los instrumentos del poder diplomático, de información, militar y económico (DIME), junto con prever e identificar las dinámicas conflictivas y prepararse para ellas.

En procura de efectuar una aproximación a probables dinámicas conflictivas plausibles para la región sudamericana al año 2040, es decir, proyectar AOPF con la información disponible, habiendo efectuado un análisis cualitativo, se definieron las dos variables más relevantes para representar la problemática en cuestión, siendo ellas: el nivel de violencia y la legitimidad del empleo de la fuerza militar.

En la figura 4, se presentan en el plano cartesiano o matriz 2x2 la interacción de ambas variables, generando cuatro dinámicas conflictivas plausibles para la región sudamericana o AOPF. Estas representarían los diferentes entornos o desafíos a los que pudiese verse sometida la defensa de los estados, considerando el entorno de seguridad VUCA y el AO actual. A continuación, se describe cada una de ellas.

Figura 4

Dinámicas conflictivas plausibles (AOPF) para la región sudamericana al año 2040



Fuente: Elaboración propia.

El **AOPF 1 “Paz”** asocia un bajo nivel de coerción y una baja legitimidad en el empleo de la fuerza militar, entendiéndose por ello que es un entorno de cooperación o competencia sin manifestaciones hostiles ni amenazas de uso de la fuerza, pudiendo existir controversias con otros actores (Ejército de Chile, 2019).

El **AOPF 2 “Zona Gris del conflicto”** asocia un alto nivel de coerción y una baja legitimidad en el empleo de la fuerza militar, entendiéndose por ello que ya que existen amenazas que utilizan algunas libertades políticas, jurídicas, tecnológicas, informacionales, militares, sociales y económicas sincronizadas entre sí, en operaciones coercitivas “lícitas” por debajo del umbral de lo que se conoce como guerra; es decir, sin que el Estado pueda utilizar la fuerza militar argumentando la legítima defensa. Si se asocia a alguna fase del conflicto, de acuerdo con la doctrina del Ejército de Chile, podría situarse en condición de paz en etapa de preconflicto o crisis, pasando de la controversia con otros actores (si es que estos se identifican) a la escalada de la crisis. Potenciales amenazas híbridas de carácter estatal y no estatal podrían formar parte de este AOPF.

El **AOPF 3 “Conflicto violento de baja intensidad”** asocia un bajo nivel de coerción y una alta legitimidad en el empleo de la fuerza militar, entendiéndose por ello que, ya que existen amenazas identificadas como actores no estatales, pero por sobre el umbral de lo que se conoce como guerra; es decir, pudiendo el Estado utilizar la fuerza militar argumentando la legítima defensa. Si se asocia a alguna

fase del conflicto, según la doctrina del Ejército de Chile, podría situarse en condición de guerra en tipología híbrida o irregular. Potenciales amenazas híbridas de carácter no estatal y vinculadas al crimen organizado transnacional, podrían formar parte de este AOPF.

El **AOPF 4 “Conflicto violento de alta intensidad”** asocia un alto nivel de coerción y coacción, con una alta legitimidad en el empleo de la fuerza militar, entendiéndose por ello que existen actores estatales (pudiendo sumarse no estatales) por sobre el umbral de lo que se conoce como guerra; es decir, pudiendo el Estado utilizar la fuerza militar argumentando la legítima defensa. Si se asocia a alguna fase del conflicto, de acuerdo con la doctrina del Ejército de Chile, podría situarse en condición de guerra clásica o convencional. Potenciales amenazas híbridas de carácter estatal y no estatal podrían formar parte de este AOPF.

Cabe señalar que, en todas las dinámicas conflictivas identificadas, podría emplearse la fuerza militar. Lo anterior considera el accionar de las Fuerzas Armadas, de manera simultánea, en operaciones militares de guerra y distintas a la guerra, específicamente en el contexto de la emergencia nacional y la protección civil, en especial ante catástrofes o desastres naturales.

La Estrategia en la solución de problemas complejos

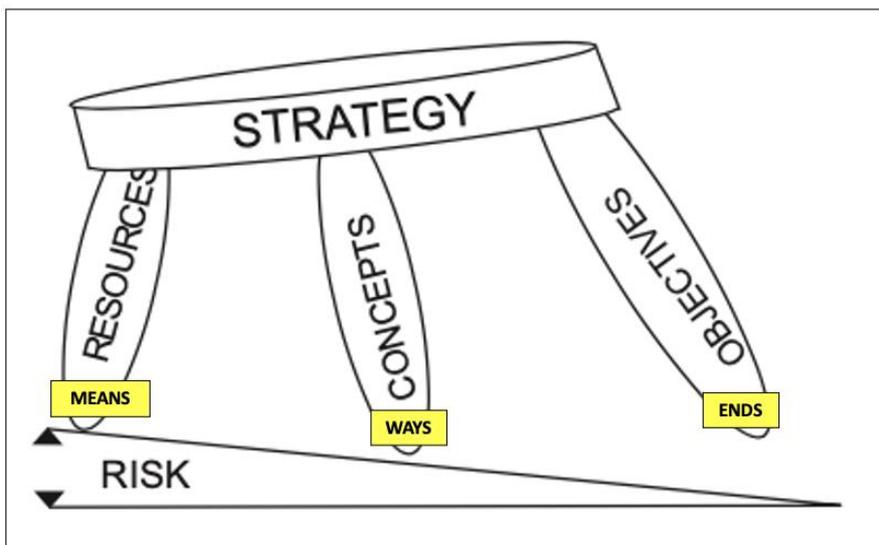
Una vez identificado ¿qué podría ocurrir en Sudamérica al año 2040?, utilizando herramientas propias de la disciplina denominada prospectiva, y de acuerdo con lo planteado por Goyret (1969) respecto a la relación causa efecto con la estrategia, restaría el implementar una o más soluciones; es decir, contestar la interrogante respecto de qué se puede hacer.

El manual de Estrategia de la Academia de Guerra del Ejército (2017) presenta múltiples definiciones de estrategia, ya sea como una ciencia, como una disciplina militar o como una forma de solucionar problemas complejos. Se menciona que no existe consenso respecto a una definición única, y que los diferentes tratadistas poseen un contexto temporal y espacial para referirse a ella. Lo anterior se evidencia en la clásica definición de estrategia de Carl Von Clausewitz, la que describe como “el arte de mover las masas en el teatro de guerra, enlazando los combates para obtener los fines de la guerra” o bien, en lo propuesto por André Beaufré, quien establece que estrategia “es el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver un conflicto”. En dicho análisis se expresa que lo más importante es comprender la amplitud de su definición, sus alcances multidisciplinarios y sobretodo, que el desarrollar un pensamiento estratégico permite anticiparse en la solución de problemas complejos en el ámbito de la Defensa.

En ese orden de ideas, el modelo propuesto por Arthur Lykke (US Army War

College, 2012), sin definir lo que es la estrategia, sino que en el ámbito de su aplicación, permite comprender que esta disciplina busca aproximarse a establecer una modalidad de empleo de las capacidades propias en procura de la obtención de objetivos o fines. Lykke esbozó un modelo representado en una mesa de tres patas, bastante famoso en la comunidad académica (Figura 5) que, articula o que exige un balance entre los recursos propios (resources), las formas de solución o conceptos (concepts) y objetivos (objectives), en un entorno de riesgo (risk). Se asume que, si no existe un correcto balance, la mesa se desequilibraría.

Figura 5
Modelo original de Arthur Lykke



Fuente: US Army War College (2012).

Para el US Army War College (2012) el modelo original del Lykke, al ser analizado e implementado como parte de sus herramientas de enseñanza, implica balancear medios (means) modos (ways), y fines (ends), en un entorno de riesgo e incertidumbre (risk).

Los **modos**, involucran conceptos estratégicos; es decir, orientaciones desde el más alto nivel (por ejemplo, política de Defensa, aplicación o puesta en práctica de doctrina y principios) hasta determinar cómo se efectuará la tarea.

Los **medios**, son los recursos o capacidades, en el ámbito de lo tangible y lo intangible.

Los **finés**, especifican lo que se debe realizar, independiente del nivel de la conducción en que se esté trabajando.

El **riesgo**, representado por los múltiples factores del AO o entorno, que exige al planificador mitigar algunos de estos, asumiendo algunos riesgos, para permitir el balance de modos y medios en procura de alcanzar los fines.

En tal contexto, este capítulo enfoca su análisis en los medios; es decir, en las capacidades estratégicas (fuerza militar). Esto, debido a que el desafío es determinar los ámbitos a fortalecer producto de las dinámicas conflictivas identificadas, para la región sudamericana al año 2040.

Capacidades Estratégicas: la Fuerza Militar

Según la Política de Defensa Nacional de Chile (Ministerio de Defensa, 2020) la habilidad para generar efectos constituye la capacidad estratégica. De igual manera los aspectos tangibles e intangibles que las constituyen, los operativiza en la integración funcional de: material, entrenamiento, recursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información, también denominados factores MERODISI.

Las capacidades estratégicas involucran el gestionar y administrar recursos monetarios, humanos y temporales para invertir eficientemente en el potencial empleo de la fuerza militar en 5 dominios o dimensiones: terrestre, aéreo, naval, espacial y ciberespacial, generando así los efectos en el ambiente de información, cognitivos y en el espectro electromagnético.

De acuerdo con dicha política pública, las capacidades estratégicas (fuerzas militares) se agrupan en siete áreas generales que representan un ordenamiento de las habilidades estratégicas de las fuerzas de la Defensa. Estas podrían ser el equivalente a las funciones de combate del Ejército de Chile y las funciones operacionales de la doctrina conjunta, pero expresadas desde el nivel político. Las áreas estratégicas son: superioridad operacional, protección, movilidad y proyección, despliegue territorial, sostenibilidad, sincronizados por un sistema de mando y control que permite las imprescindibles relaciones interagenciales integradas a un sistema de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR).

Figura 6
Áreas generales de capacidades estratégicas



Fuente: Ministerio de Defensa (2020).

La figura 6 representa la vinculación de las siete áreas generales, su relación con los denominados factores MERODISI y de igual manera, su orientación al empleo en las cinco áreas de misión de las Fuerzas Armadas, siendo la principal la Defensa de la soberanía e integridad territorial.

Los ámbitos por fortalecer según las dinámicas conflictivas previstas

Efectuando un análisis cualitativo, mediante la confrontación de las dinámicas conflictivas previstas con la organización o estructura de las capacidades estratégicas, en relación con una visión generalista, se estima que existen diversos ámbitos a fortalecer, los cuales trascienden las áreas estratégicas y su integración funcional en los factores MERODISI.

Lo anterior, caracteriza los conflictos violentos actuales, marcados por los factores globales y regionales identificados previamente, que evidencian la prevalencia de la violencia como recurso o método de solución de controversias.

Por otra parte, se prevé la existencia de potenciales amenazas híbridas globales que, combinando métodos y capacidades convencionales y no convencionales, como campañas de desinformación, ciberataques, terrorismo, sabotaje e insurgencia, coordinadas tanto por agentes estatales y no estatales, hacen que su

mitigación sea un desafío concreto. Por otra parte, la explotación de lo denominado como Zona Gris del conflicto, que en este capítulo forma parte incluso de un AOPF, prevalecerá como un factor preponderante en el panorama estratégico global y regional.

Además, los estados medianos, consideran a sus Fuerzas Armadas, como mecanismos de respuesta prioritaria para enfrentar catástrofes y emergencias. En tal sentido, el despliegue estratégico, sostenibilidad, movilidad y proyección, sincronización en un sistema de mando y control, y el apoyo permanente de un sistema ISR, integrados con organismos gubernamentales y no gubernamentales, son habilidades que deben incorporarse al abanico de tareas efectuadas por los Estados, para utilizar sus instrumentos del poder nacional. Un buen ejemplo de lo descrito fue el reciente empleo de un gran número de integrantes de las Fuerzas Armadas del mundo, en procura de contribuir a mitigar los efectos de la pandemia provocada por el COVID-19.

En consecuencia, la respuesta tradicional aplicada por los Estados que se centraba en las tres dimensiones del accionar militar como son tierra, aire y mar, los que, en una mirada prospectiva, deben incorporar indefectiblemente la dimensión espacial y la ciberespacial. De igual manera, se debe transitar desde los efectos meramente físicos, a involucrar el dominio virtual y cognitivo, con el propósito de no solo prevalecer en el ambiente físico del campo de batalla, sino también, en el ambiente de la información.

Por otra parte, considerando el respaldo de la Política de Defensa a la Política Exterior, y su estrecha relación, junto con la necesidad de los Estados de integrarse e interrelacionarse en el sistema internacional, es pertinente considerar que las tareas de cooperación internacional por parte de la Defensa, los que son y serán permanentes.

Producto de ello, se determinaron los siguientes ámbitos a fortalecer por parte de la fuerza militar, cuyo desarrollo, se estima que facilitará su accionar en los nuevos desafíos de seguridad y defensa:

- Ámbito de las operaciones terrestres y conjuntas
- Ámbito de las operaciones especiales
- Ámbito de la explotación del dominio de la información
- Ámbito de las operaciones de paz
- Ámbito de las relaciones interagenciales en el contexto de la emergencia nacional y protección civil
- Ámbito de las operaciones financieras
- Ámbito de las ciberoperaciones

Dichas brechas identificadas, son desarrollados por los diferentes autores en los capítulos siguientes, a excepción del ámbito de las ciberoperaciones, el cual se

estima ampliamente detallado y consignado en el Tema de Investigación Central Anual de la Academia de Guerra, “La Ciberguerra, sus impactos y desafíos” (CEEAG, 2018).

Conclusiones

Cada conflicto posee su propia inercia, efectos y particularidades; sin embargo, en la actualidad prevalecen dinámicas y patrones comunes a considerar. Las controversias poseen orígenes disímiles: problemas políticos, de territorialidad, por recursos, de identidad, ideologías, rivalidades históricas, étnicas, religiosas, etc. La conflictividad, en un entorno de competitividad o cooperación de los Estados, es permanente y ha acompañado a las sociedades durante toda la historia y lo seguirá haciendo como parte de su naturaleza. Actualmente, existen matices respecto al conflicto violento que también tiene lugar entre actores estatales y no estatales, y que se estima forman parte de la evolución del carácter del conflicto.

Fuentes especializadas, refuerzan la idea de que el conflicto de carácter violento, probablemente cercano a lo que conocemos como guerra, a pesar de la contingencia mundial como lo es la Pandemia por COVID-19 se han mantenido e incluso exacerbado en el tiempo (IISS, 2021). Por otra parte, el crimen organizado transnacional, la situación económica global, los conflictos violentos en curso, la existencia de potenciales amenazas híbridas y el empleo de estrategias en la Zona Gris del Conflicto, son solo algunos de los elementos que condicionan el entorno de seguridad global y regional VUCA.

El objetivo del presente capítulo es servir de estructura conceptual para los siguientes capítulos, utilizando diversas fuentes académicas e investigativas que sustenten la labor efectuada, en procura de identificar algunas implicancias para enfrentar nuevas realidades, en probables escenarios de seguridad plausibles para la región sudamericana al año 2040. Ello, respondiendo a las interrogantes respecto de cuáles podrían ser las dinámicas conflictivas futuras o desafíos para la fuerza militar en el largo plazo y en qué ámbitos innovar o fortalecer para enfrentarlas.

En este capítulo inicialmente, se efectuó una descripción conceptual del AO, como constructo variable que otorga contexto a los planificadores, efectuándose una muy breve síntesis a base de las variables operacionales PEMSII PTL, del AO para la región sudamericana respondiendo a la interrogante. Luego, se identifican algunas Fuerzas portadoras de futuro o impulsores en un entorno de seguridad VUCA, que de acuerdo a lo descrito, serán las que condicionan el presente y podrían hacer lo propio en el futuro, respecto a la conflictividad en la región.

Posteriormente, aplicando herramientas propias de la disciplina prospectiva,

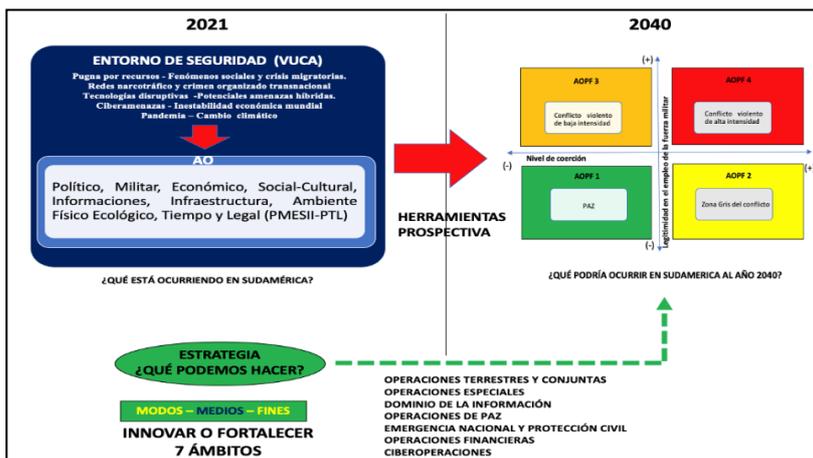
se estructuran las probables dinámicas conflictivas para la región o desafíos para la fuerza militar al año 2040, las cuales responden a la primera interrogante del propósito del capítulo. Estas son: el AOPF 1 “Paz”, el AOPF 2 “Zona Gris del conflicto”, el AOPF 3 “Conflicto violento de baja intensidad” y el AOPF 4 “Conflicto violento de alta intensidad”. Cada una con su relato que la caracteriza y diferencia. Además de los AOPF, se detalla el hecho de que todos consideran el accionar de las Fuerzas Armadas, en operaciones militares de guerra y distintas a la guerra, específicamente en el contexto de la emergencia nacional y la protección civil, en especial ante catástrofes o desastres naturales y con ello se da respuesta a la primera interrogante planteada.

Finalmente, como parte de la triada de A. Lykke respecto de los conceptos de modo, medios y fines, en un entorno de riesgos, vinculados por la estrategia, se esboza la pertinencia de solución o enfrentamiento de la problemática futura. Particularmente, se especifican las capacidades estratégicas, las áreas estratégicas según el Ministerio de Defensa (2020), que permiten descomponer las habilidades propias de la fuerza militar, estableciéndose, a base del análisis de todo el contexto generado, siete ámbitos a fortalecer como respuesta a las nuevas dinámicas conflictivas identificadas para la región sudamericana al 2040.

Todo lo anterior, se sintetiza en la figura 7 y, con ello se aproxima a una respuesta concreta, analizada y fundamentada a las interrogantes establecidas al comienzo, sirviendo de marco a los autores de los otros capítulos para proseguir con esta investigación.

Figura 7

¿Cuáles podrían ser las dinámicas conflictivas futuras o desafíos para la fuerza militar en el largo plazo? ¿En qué ámbitos innovar o fortalecer para enfrentarlas?



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Bartolomé, Mariano (2019). Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. *Urvio-Revista Latinoamérica de Estudios de Seguridad*, (25), pp. 8-23. <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/urvio/n25/1390-4299-urvio-25-00008.pdf>
- Beaufre, André (1965). *Introducción a la Estrategia*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos.
- Beaufre, André (1966). *Disuasión y Estrategia*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos.
- Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG). (2018). *La Ciberguerra, sus impactos y desafíos*. <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/LA-CIBERGUERRA-SUS-IMPACTOS-Y-DESAFIOS.pdf>.
- Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG). (2019). *Transformaciones estratégicas globales, retos y repercusiones*. <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/TRANSFORMACIONES-ESTRATÉGICAS-GLOBALES-RETOS-Y-REPERCUSIONES-TICA-2019-1.pdf>
- Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG). (marzo 2021). Informe Observatorio de los conflictos, 15 de marzo 2021. *La redefinición china. Una mirada desde la seguridad y la defensa*. <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2021/03/La-redefinicion-china.-Una-mirada-desde-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>
- Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG). (abril 2021). *Panorama actualizado de los conflictos del siglo XXI*. Informe Observatorio de los conflictos, 01 de abril 2021. <https://www.ceeag.cl/?p=1030>
- Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG). (agosto 2021). *Panorama Estratégico*. Revista Ensayos Militares volumen 7 N°1. <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2022/01/Revista-Ensayos-Militares-Vol.7-Nº-1-ano-2021.pdf>
- Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército (CESIM). (2019). *Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040*. Santiago, Chile: IGM.

- Ejército de Chile. (2019). DD – 10001 *Doctrina “La Fuerza Terrestre”*. División Doctrina.
- Goyret, J. (1969). Prospectiva y Estrategia. *Revista Estrategia Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino* (4), pp. 91-12.
- Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st Century: The raise of Hybrid Wars*. Potomac Institutes for Policy Studies.
- Heuer, R. & Pherson, R. (2010). *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis* (1ª Ed.). SAGE Ed.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). (2019). *Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica*. Documento de investigación, 02/2019. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIE EEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2020). *Armed Conflict Survey*.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2021). *The Military Balance 2021*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Política de Defensa Nacional de Chile*. Santiago, Chile.
- Rand Corporation (2019). *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html
- The Economist (2020). The World in 2021. *The Economist Magazine*. Noviembre 2020
- US Army War College. (2012). *Theory of War and Strategy*. US Army War College Guide to National Security Issues. Volume I. <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2182.pdf>
- US Army War College. (2019). *Deterring Russia in the Gray Zone*. <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3687.pdf>.

Capítulo 2

El soldado del futuro. Empleo de la fuerza en operaciones terrestres y conjuntas

*Sergio Alcayaga de la Fuente**

Introducción

Las experiencias adquiridas de las guerras que han sucedido en los últimos años permiten establecer que la evolución de los conflictos ha modificado su naturaleza, aunque no sus causas profundas; provocando en muchas ocasiones que resulte difícil distinguir entre situación de paz o de guerra. De la misma forma, su “carácter se ha ido transformando en función de los avances tecnológicos de cada época y de los cambios sociales, culturales y políticos de las sociedades” (Ejército de Chile, 2019, p. 114). Siendo estos factores los que deben ser analizados para identificar la forma en que el combatiente del futuro se deberá desenvolver en este nuevo escenario.

Así, las fuerzas militares deben hacer frente a los desafíos que se desprenden del entendimiento de los ambientes operacionales futuros, siendo este el “conjunto de escenarios plausibles en un horizonte de tiempo determinado” (Ejército de Chile, 2019, p. 114), junto al nuevo carácter y naturaleza de la guerra/conflicto. Lo anterior, requiere de una especial adaptación de los soldados frente a la complejidad y velocidad de fenómenos emergentes que evolucionan junto a la sociedad.

Esto lleva a reflexionar sobre los nuevos desafíos para la Defensa y, específicamente, sobre el rol del soldado del futuro en el empleo de la fuerza en operaciones terrestres y conjuntas. Entendiendo que soldado es todo aquel que tenga la firme convicción de aportar desde su respectivo nivel al ejercicio de la profesión militar y defensa de los intereses de su nación, desde el que integra una pequeña unidad hasta el conductor estratégico.

Prueba de esta reflexión son las áreas generales de capacidades estratégicas definidas en la Política de Defensa Nacional de Chile 2020, donde la superioridad operacional “busca obtener y emplear la libertad de acción e iniciativa, utilizando

* Teniente Coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares. Magíster en Ciencias Políticas, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Magíster en Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Master of Sciences in Interamerican Defense and Security, Interamerican Defense Collage, Estados Unidos. Posee las especialidades secundarias de Instructor de Combate Especial, Instructor Militar de Montaña, Profesor Militar de Escuela con mención en Liderazgo y Profesor Militar de Academia con mención en Estrategia.
✉sergio.alcayaga@ejercito.cl

múltiples dimensiones y métodos que minimicen o neutralicen la capacidad de acción adversaria. Esto incluye el empleo sincronizado y conjunto de fuerzas en las dimensiones terrestre, marítima, aeroespacial, del espectro electromagnético y del ciberespacio” (MINDEF, 2020, p. 81) lo que demuestra la importancia de la acción conjunta en el empleo de la Fuerza y sobre todo los diferentes ámbitos de acción donde se deberán desenvolver los soldados del futuro.

Por tanto, se debe examinar cuál es el rol de este Soldado en el empleo de la fuerza en operaciones terrestres y conjuntas, ya que serán en este tipo de operaciones donde mayoritariamente se desarrollarán los conflictos del futuro, sean estos de características convencionales o no convencionales.

Otro aspecto por considerar son los escenarios donde se desenvolverá la Fuerza, los que se estima serán más exigentes que los del pasado y los actuales. En estos, será más complejo identificar potenciales adversarios; asimismo, las tecnologías obligarán a contar con una mayor preparación y las amenazas, muchas veces fuera del ámbito físico, serán más complicadas de identificar y combatir.

A partir de lo anterior, se infiere que la educación tendrá un rol fundamental en la preparación de este soldado. Los desafíos tecnológicos que evolucionan en forma permanente, junto con las nuevas características del ambiente operacional, demandarán de todos los integrantes de las fuerzas militares mayores grados de conocimientos y preparación, tanto táctica como técnica.

Definición del entorno en los escenarios de empleo de la fuerza para el futuro

Las Fuerzas Armadas (FAs) -por lo general- desarrollan más de una actividad en beneficio de la Seguridad y Defensa de la nación, las que pueden ser denominadas de múltiples maneras. Para el caso de Chile, se denominan “Áreas de Misión” (AM), las que buscan operacionalizar las diferentes tareas que contribuyen al logro de los objetivos de la Defensa y se desprenden de estos mismos. (MINDEF, 2020, p.51)

Así, cada tarea se asocia de forma particular a un objetivo, lo que en definitiva se constituye como una “misión” para la Defensa. De lo anterior, todas aquellas misiones que tienen en común un mismo objetivo se agrupan en las AM definidas por el poder político para la conducción de la defensa (MINDEF, 2020, p.51). En consecuencia, las AM definidas por Chile “no son excluyentes, existiendo tareas que pueden ser contribuyentes a diferentes AM, como también complementarias a las funciones de otros instrumentos del Estado” (MINDEF, 2020, p.57).

Este concepto tiene como visión que “la seguridad externa e interna no tienen fronteras estancas, y que el concepto de defensa de la soberanía incluye la protección de los habitantes ante nuevas amenazas emergentes y la defensa de la independencia política” (MINDEF, 2020, p.100) así, las capacidades de la Defensa, aunque tenga un

objetivo específico, pueden ser utilizadas para apoyar a los otros elementos del poder nacional (DIME - diplomático, informacional, militar y económico).

Estas áreas de misión, como se verá más adelante, tienen relación directa con los escenarios de empleo de la fuerza para el 2040. De esta forma, “la Estrategia de la Defensa refleja la interacción entre fines y medios, mediante un concepto estratégico de empleo, y se produce dentro de un marco delimitado por el entorno de seguridad” (MINDEF, 2020, p.79) siendo estos escenarios de empleo plausibles, los que deben ser considerados para la asignación de los recursos disponibles para la Defensa.

De esta forma, la “decisión política para establecer los niveles de riesgo aceptables, entendiendo que no existe una solución perfecta ante la incerteza respecto a escenarios futuros de empleo de los medios” (MINDEF, 2020, p.79), obliga a contar con un abanico de previsiones que deben ser consideradas para optimizar los medios asignados a la Defensa y los recursos para la adquisición de nuevas capacidades. Éste es el sentido de las cinco áreas de misión definidas por el Estado de Chile, como se muestran en la figura 1.

Figura 1
Áreas de Misión de las Fuerzas Armadas de Chile



Fuente: Política de defensa Nacional de Chile 2020.

Para continuar, se debe establecer cuál es el entorno donde se desenvolverán las FAs. Al respecto, se estima factible reflexionar sobre si es posible afirmar que los conflictos han evolucionado y continuarán evolucionando. Ante esta inquietud, Percy Calderón, quien interpreta lo que Galtung define como “la identidad del conflicto”,

indica que “estos no tendrán una solución, sino que se transformarán”¹ (Calderón, 2009, p.67). Pero sí es factible afirmar que los conflictos han evolucionado y continuarán haciéndolo en el futuro, por lo que las FAs deberán adaptarse y desenvolverse en escenarios diferentes a los que operan en la actualidad.

De esta forma, al analizar las AM presentadas previamente, es posible afirmar que las fuerzas militares deberán desempeñarse no solo frente a situaciones de empleo del potencial bélico (Defensa), sino que, en diferentes situaciones que exigirán el mismo nivel de entrega, profesionalismo y acción conjunta para cumplir con las tareas que se le asignen. Producto de la experiencia, el conflicto armado se inicia bajo el contexto de un conflicto de alta intensidad, el que se caracteriza por un elevado índice de las siguientes variables: grado de violencia, ritmo de desarrollo, nivel de tecnología y cantidad de recursos involucrados. Para mayor profundidad, se sugiere revisar el DD-10001 “Fuerza Terrestre” (2019, p. 29). Aquí, el modelo estratégico utilizado será predominantemente ejecutado por medio del empleo de fuerzas regulares a gran escala.

Existirán también, momentos en que la fuerza se desempeñará con una menor intensidad producto de lo extenso de las operaciones y la incapacidad de los beligerantes de mantener el ritmo de batalla en los niveles iniciales. Generándose un conflicto que se extenderá en el tiempo, desarrollándose en este, operaciones que se ejecutarán por debajo del umbral del conflicto armado, como las denominadas operaciones cibernéticas y aquellas que se desarrollan en el ámbito cognitivo o en el ambiente de la información.

De esta forma, el campo de batalla futuro será diferente al conocido actualmente, donde “la combinación de sensores avanzados y fuegos de precisión dominarían el campo de batalla, minimizando el papel de la maniobra” (Frías, 2021, p.14). Lo anterior, complejiza el proceso de toma de decisiones para los comandantes y del accionar conjunto de las fuerzas producto de mejores capacidades para la identificación de objetivos y del desarrollo de nuevas tecnologías, generando un mayor desafío a los soldados de todos los niveles.

Por lo tanto, el soldado del futuro deberá desenvolverse y aplicar sus conocimientos en los escenarios sumamente volátiles, inciertos, complejos y ambiguos, lo cual será una tarea difícil de superar, ya que los desafíos intelectuales,

¹ Para reforzar lo definido sobre el conflicto se numera lo entendido por Calderón sobre la definición de Galtung respecto del perfil o la identidad del conflicto, donde establece que el conflicto es crisis y oportunidad; el conflicto es un hecho natural, estructural y permanente en el ser humano; el conflicto es una situación de objetivos incompatibles; los conflictos no se solucionan, se transforman; el conflicto implica una experiencia vital holística; el conflicto como dimensión estructural de la relación; y el conflicto como una forma de relación de poderes. Siendo esta una aproximación muy clara sobre la visión de las implicancias generales y particulares del conflicto.

físicos y morales serán más exigentes cada día. Ello se aprecia al comparar las diferencias en la naturaleza, carácter y características evidenciadas en los conflictos desarrollados durante el S. XX con los del S. XXI, tal como los señala el cuadro 1.

De esta forma, la naturaleza del conflicto, entendida como la contraposición de voluntades de actores dispuestos a llegar hasta las últimas consecuencias en pos de sus objetivos vitales no ha variado. Este mantendrá las características comunes evidenciadas a lo largo de la historia en los que la violencia continuará siendo el eje central del conflicto.

El carácter de este conflicto ha variado, en mayor medida debido a la globalización, donde la concepción del conflicto solo entre Estados, en muchas ocasiones no se desarrolla. Esta, ha jugado un rol importante generando una multipolaridad que influye en las acciones desarrolladas por los beligerantes, dejando de lado el campo de batalla físico y reemplazado por un ambiente espacial, cibernético y de la información.

Con relación a las características, existirán un mayor número de actores participantes en distintos niveles de influencia e importancia. Estos emplearán sus medios de diferentes formas, unos como beligerantes y otros como organizaciones que buscarán una salida pacífica del conflicto o empleando sus elementos de poder blando para reducir la capacidad de acción de alguno de los oponentes. Las operaciones, por no desarrollarse únicamente por fuerzas militares, se ejecutarán dentro de un ambiente híbrido, en el que se desenvolverá tanto táctica como estratégicamente.

Derivado lo anterior, los soldados del futuro deberán contar con herramientas que les permitan desenvolverse en escenarios donde las acciones se desarrollarán con una mayor incertidumbre y complejidad que las evidenciadas actualmente. Estos se verán obligados a mejorar sus conocimientos y adaptación frente a situaciones en un ambiente mucho más complejo e incierto, en comparación con un conflicto regular, donde el adversario es fácilmente distinguible y actúa de manera similar al de las propias fuerzas (en el sentido táctico). Esta es la principal diferencia en los nuevos escenarios del conflicto armado.

Cuadro 1

Comparación de variables de análisis sobre conflictos del S.XX y S.XXI

Variables	Conflictos S. XX	Conflictos S. XXI
Naturaleza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Violenta. 2. Suscitado entre los Estados. 3. Destrucción total del oponente. 4. Volátil e incierto. 5. Empleo medios militares. 6. La guerra es manifiesta, se declara. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Violenta. 2. Involucra actores no estatales. 3. Oponente se subyuga a mi voluntad. 4. Volátil, incierto, complejo y ambiguo. 5. Empleo de medios militares y no militares. 6. Prevalen intervenciones militares junto a ataques a no convencionales.
Carácter	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bipolar. 2. Limitado a las fronteras. 3. Limitado al poder, estructura e influencias de las potencias del momento. 4. Interestatal. 5. Legitimidad del Estado monopolizador de la violencia. 6. Enfrentamiento directo e indirecto entre Estados. 7. Campo de batalla físico predominante. 8. Predominio conflicto de mediana y alta intensidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multipolar. 2. Globalizado/transnacional. 3. Interdependiente. 4. Intraestatal con efectos internacionales. 5. Estado deslegitimado al perder monopolio de la violencia ante actores no estatales. 6. Enfrentamiento indirecto entre Estados dentro de un territorio. 7. Importancia de la batalla en el campo físico, a distancia y cibernético. 8. Preeminencia conflictos de baja intensidad con posibilidad de aumento.

Variables	Conflictos S. XX	Conflictos S. XXI
Características	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lucha entre ejércitos regulares y ceñidos al campo de batalla. 2. Ideología política como movilizadora del conflicto. 3. Monopolio de la violencia por el Estado a través de las FAs. 4. Lucha por territorios 5. Tácticas militares regulares. 6. Terrorismo es excepcional. 7. Baja en conflictos como honorable. 8. Estados controlan la economía del conflicto y la guerra. 9. Predominio del armamento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multiplicidad de actores no estatales internos implicados y violencia contra civiles en urbes. 2. Importancia de las identidades y deslegitimidad de las ideologías. 3. Erosión del monopolio de la violencia del Estado. 4. Lucha por territorios y recursos estratégicos. 5. Hibridismo en las tácticas y estrategias. 6. Terrorismo como herramienta de lucha. 7. Deslegitimidad de las bajas en conflicto. 8. Variadas formas de financiación de la guerra (privatización). 9. Uso de medios de comunicación, tecnologías cibernéticas, armamento no autónomo e hipersónico.

Fuente: CESIM. (2019). Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040. Vol. I, p. 62.

Desafíos que plantean las amenazas a la seguridad del soldado del futuro

La seguridad es un factor fundamental para el desarrollo de un país y “los gobiernos son responsables por garantizarla y fomentarla” (Realuyo, 2003, p. 2), siendo necesario emplear todos los recursos con que cuenta el Estado para ello. Así, gran parte de los países a nivel global, han buscado diferentes herramientas para disminuir el efecto de las nuevas amenazas, las que “normalmente son de carácter más político que militar, y requieren respuestas multivariadas y multilaterales” (Izurietta, 2008, p. 34). Sin embargo, por las capacidades propias de las FAs, estas son empleadas para minimizar los efectos y entregar nuevas condiciones de seguridad.

Existen diferentes tipos de amenazas a la seguridad: tradicionales y multidimensionales. La primera, es producida por uno o más Estados que mantienen intereses contrapuestos y que amenazan los intereses vitales entre ellos o frente a otro

Estado. La segunda, se considera un tanto más complejo de enfrentar, ya que se refiere a aquellas amenazas que son ejecutadas principalmente por actores no estatales o incluso de carácter antrópico (OEA, 2003)², manteniéndose preferentemente bajo el umbral del conflicto, sin generar acciones que permitan desarrollar la legítima defensa por parte de los Estados afectados.

De esta forma, el soldado del futuro no solo debe encontrarse preparado y entrenado para desarrollar operaciones militares de guerra, sino que también debe encontrarse en condiciones de ejecutar operaciones que se exceden del marco de acción propio de una fuerza militar. Esto conlleva el desafío de adaptarse a diferentes escenarios rápidamente y con eficiencia. Por esto, “es necesario contar con fuerzas preparadas para actuar en entornos de conflicto asimétrico y frente a amenazas de carácter híbrido, con capacidades adaptadas a ese entorno” (MINDEF, 2020, p.60).

Una de las amenazas no tradicionales más compleja, tiene relación con “las acciones que se desarrollan en el ciberespacio. Entendiendo que las ciberamenazas y los fenómenos actúan en un espacio virtual y se desenvuelven en un ámbito que carece de soberanías presentes sobre el mundo tangible” (Castrillón-Riascos, 2015, p.120), siendo aún más complejo identificarlas y atacarlas. Por lo que será necesario contar con soldados preparados intelectual y técnicamente para hacer frente a este nuevo desafío de la mejor forma posible, generando soluciones innovadoras a brechas tecnológicas que obligan a potenciar las capacidades intelectuales de los soldados.

En Chile, las fuerzas militares ya han debido convivir con esta nueva realidad, por lo que no solo se cuentan con unidades especializadas para actuar en el ámbito del ciberespacio, sino que también han debido adaptar sus procedimientos para apoyar logísticamente y con tecnología a las fuerzas policiales en el combate al crimen organizado transnacional. Lo anterior, bajo el amparo del Decreto N° 265 que faculta a las fuerzas militares a ejecutar dichos apoyos.

Rol de la educación en los soldados del futuro

La educación es pilar fundamental para enfrentar los desafíos que presenta el siglo XXI, ya que permitirá hacer frente de manera óptima a los profundos cambios que se visualizan para las nuevas formas de empleo de la Fuerza. Esta, se considera como la principal herramienta para hacer frente a los profundos cambios del nuevo entorno estratégico, los desafíos de la sociedad y la explotación de las tecnologías de la cuarta revolución industrial.

Una adecuada educación militar permite formar soldados integrales, donde el

² Estas amenazas se encuentran especificadas en la Declaración de Seguridad de las Américas de México 2003, donde destacan el Crimen Organizado Transnacional, los ataques cibernéticos, los desastres naturales y pandemias, entre otras.

desarrollo intelectual, capacidad física, capacidad de combate y habilidades de administración se equilibran en función del ethos y misiones constitucionales de los países. Lo anterior, según Ruiz (2012) “implica la necesidad de contemplar en los planes de estudio una sólida formación humanística, social, científica e investigativa” (p.157).

Así, uno de los desafíos que se plantean en la actualidad y que continuará incrementándose en el futuro, es el manejo de nuevas tecnologías y sistemas de armas cada vez más complejos, los que necesitan de una mayor preparación y conocimientos por parte de quienes los empleen. Ello, porque “en un mundo cada vez más conectado y vulnerable, se requerirá de inversión para contar con soldados altamente capacitados en el dominio digital y tecnológico” (Centro de Estudios e Investigaciones Militares, 2019, p.182). Esto será un desafío para los diferentes sistemas educativos, los que deberán complementar la instrucción netamente militar con la enseñanza de nuevos conocimientos cada vez más técnicos.

En este contexto, producto de la evolución de la sociedad y los avances tecnológicos, es preciso ajustar los procesos formativos de las FAs con una mirada de futuro, permitiendo asegurar la calidad profesional de los futuros oficiales y suboficiales, sobre la base de conocimientos, competencias y características con una mirada integral que permita avanzar íntegramente hacia los desafíos del futuro.

Como ejemplo de lo anterior, el Ejército de Chile en su visión estratégica al 2040 ha actualizado las mallas curriculares de sus escuelas matrices con el objetivo de concretar cambios en el proceso docente de los cadetes y los soldados dragoneantes formados por la Institución. Esto, se realizó gracias un exhaustivo análisis de procesos, requerimientos académicos y desafíos del futuro, permitiendo evaluar las competencias requeridas para los futuros egresados de dichas escuelas formadoras.

Así, la Escuela Militar en sus cuatro años de formación cuenta con cuatro sistemas de formación que buscan preparar a los futuros oficiales para desempeñarse con liderazgo, pensamiento crítico, aplicando conocimientos tácticos y técnicos con el apoyo de la tecnología, tal como se demuestra en la malla curricular de la Escuela expuesta en la figura 2.

Figura 2
Malla Curricular de la Escuela Militar 2021

I AÑO DE ESCUELA		II AÑO DE ESCUELA		III AÑO DE ESCUELA		IV AÑO DE ESCUELA	
SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL MILITAR 38%							
ADOCTRINAMIENTO	EL EJÉRCITO	OPS. MILITARES	OPS. MILITARES	CIBERDEFENSA	PROCESO DE LAS OPS	PROCESO DE LAS OPS	CONFLICTO
	TOPOGRAFÍA			METODOLOGÍA	TECNOLOGÍA MIL I	TECNOLOGÍA MIL II	TECNOLOGÍA MIL III
						PERIODO PRÁCTICO	
PREPARACIÓN FÍSICA MILITAR I		PREPARACIÓN FÍSICA MILITAR II		PREPARACIÓN FÍSICA MILITAR III		PREPARACIÓN FÍSICA MILITAR IV	
CURSO DE COMBATE I		CURSO DE COMBATE II		CURSO DE COMBATE III		CURSO DE COMBATE IV	
SISTEMA DE FORMACIÓN ACADÉMICA GENERAL 17%							
ALGEBRA I	CÁLCULO I	FÍSICA I	ALGEBRA II	QUÍMICA	MENCIÓN I	MENCIÓN III	MENCIÓN VI
			PROGRAMACIÓN	ESTADÍSTICA	MENCIÓN II	MENCIÓN IV	MENCIÓN VII
HAB COMUNICATIVAS	DERECHO	DDHH	INVESTIGACIÓN	ECONOMÍA	ADMINISTRACIÓN	MENCIÓN V	MENCIÓN VIII
IDIOMA EXTRAN. I	IDIOMA EXTRAN. II	IDIOMA EXTRAN. III	IDIOMA EXTRAN. IV				
SISTEMA DE FORMACIÓN VALÓRICA 25%							
FILOSOFÍA Y ÉTICA	BASES CONCEPTUALES	LIDERAZGO I	ÉTICA MILITAR	PENSAMIENTO CRÍTICO		ADMIN RRHH	LIDERAZGO II
HISTORIA I		HISTORIA II	PSICOLOGÍA	HISTORIA III			HISTORIA IV
SISTEMA DE FORMACIÓN CONDUCTUAL 20%							
ACTIVIDADES MILITARES		ACTIVIDADES MILITARES		ACTIVIDADES MILITARES		ACTIVIDADES MILITARES	

Fuente: Adaptación desarrollada por el CESIM de información entregada por la Escuela Militar.

Para el caso de los suboficiales, se estima que son ellos quienes tienen el mayor desafío con respecto a los conocimientos que deben adquirir, esto es debido a la evolución y complejidad de las tecnologías de los diferentes sistemas de armas que tienen la tarea de operar. Estos sistemas son cada día más tecnificados, por lo que es necesario que cuenten con sólidos conocimientos para asumir estos nuevos desafíos.

Así, y con esta visión, el Ejército de Chile, también modificó el proceso de formación de los suboficiales, pasando de un periodo de dos años a tres años académicos, donde mejoran sus condiciones físicas, valóricas e intelectuales, pero por sobre todo las capacidades técnicas para manejar nuevos sistemas de armas. Lo anterior se expresa en la figura 3.

Figura 3

Proceso de formación académica del Suboficial del Ejército de Chile, a partir del 2021



Fuente: Adaptación desarrollada por el CESIM de información entregada por la Escuela Suboficiales.

Por su parte, la Escuela de Suboficiales modificó su malla curricular a base de cuatro sistemas de formación, los que, en su conjunto, entregan las competencias basales para hacer frente a los desafíos del futuro, tal como se expone en la siguiente figura.

Figura 4

Malla Curricular de la Escuela de Suboficiales 2021

I AÑO DE ESCUELA		II AÑO DE ESCUELA	
SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL MILITAR			
OPERACIONES MILITARES		PROCESO DE LAS OPERACIONES	
METODOLOGÍA DE LA INSTRUCCIÓN		TECNOLOGÍA MILITAR II	
SEGURIDAD MILITAR	TECNOLOGÍA MILITAR I	PERIODO PRACTICO DE INSTRUCTOR	
ADOCTRINAMIENTO	TOPOGRAFÍA	ACONDICIONAMIENTO FÍSICO MILITAR II	
ACONDICIONAMIENTO FÍSICO MILITAR I		CURSO DE COMBATE III INSTRUCTOR AUXILIAR	
CURSO DE COMBATE I COMBATIENTE INDIVIDUAL	CURSO DE COMBATE II COMBATIENTE INTEGRADO	PERIODO PRACTICO DE CDTE DE ESCUADRA	
SISTEMA DE FORMACIÓN ACADÉMICA GENERAL			
MATEMÁTICA I		MATEMÁTICA II	MATEMÁTICA PARA Cs. MILITARES
TÉCNICAS DE LA COMUNICACIÓN I		TÉCNICAS DE LA COMUNICACIÓN II	REDACCIÓN MILITAR
INGLÉS		ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS	ADMINISTRACIÓN MILITAR
		DERECHO MILITAR	DERECHOS HUMANOS
SISTEMA DE FORMACIÓN VALÓRICA			
BASES CONCEPTUALES	ÉTICA	LIDERAZGO	
HISTORIA MILITAR I		HISTORIA MILITAR II	
SISTEMA DE FORMACIÓN CONDUCTUAL			
ACTIVIDADES MILITARES	ACTIVIDADES MILITARES	ACTIVIDADES MILITARES	ACTIVIDADES MILITARES

Fuente: Adaptación desarrollada por el CESIM de información entregada por la Escuela Suboficiales.

Tener un sistema educativo robusto enfocado en los escenarios futuros, permitirá disponer de soldados con capacidades táctico-técnicas superiores a las actuales, asegurando la posibilidad que enfrenten en mejor medida desafíos que cada día son más complejos. Así, las FAs deberán contar con hombres y mujeres tecnológicamente eficientes, con mejores capacidades resolutivas para enfrentar la incertidumbre y adaptarse a diferentes escenarios. En síntesis, combatientes preparados para enfrentar día a día lo inesperado.

Rol de la tecnología en el empleo de la fuerza en operaciones conjuntas

La historia mundial demuestra que las tecnologías evolucionan constantemente y cada cierto tiempo se generan cambios sustanciales en su desarrollo, impactando en la vida de las personas. Para el caso militar, esto no es una excepción.

Estos avances obligan a adoptar cambios en el empleo de los medios en los ámbitos donde se desempeñarán las fuerzas militares. Así, se puede afirmar que “las nuevas tecnologías supondrán un doble dilema, permitirán mayores posibilidades y mayores y nuevas vulnerabilidades. La ventaja tecnológica la conseguirá el que consiga aplicarla primero, y con sorpresa y en el menor tiempo posible” (Fontenla, 2007, p. 131). Lo anterior, se complejizará aún más cuando actúen fuerzas de nivel conjunto, ya que la estandarización de criterios, instrucción y entrenamiento de las diferentes líneas de material, obligarán a contar con destrezas compartidas entre los soldados que se desenvuelvan en estos tres escenarios (tierra, aire, mar).

La Inteligencia, producto del efecto tecnológico, es una de las funciones donde se evidencia uno de los mayores desafíos para lograr una sinergia en el actuar conjunto. Esta, debe ser bien integrada a nivel conjunto para obtener el mayor rendimiento. Así, la Defensa aportará con la totalidad de sus medios para obtener, procesar y entregar un buen producto; por lo que será fundamental que el soldado del futuro pueda obtener información tanto en terreno como por sistemas tecnológicos. Esto obliga a entender que, en la actualidad y en el futuro, los “satélites, vehículos aéreos no tripulados (UAV), sensores térmicos e interceptores de señales pueden entregar información detallada” (Carnegie, 2021, p.78) siendo un desafío constante el contar con los conocimientos tecnológicos y entrenamiento para operar este tipo de sistemas cada vez más complejos.

Un desafío asociado al aumento de las tecnologías es encontrar la forma de convivir con ellas sin que los combatientes delaten operaciones o sean afectados por el uso de estas. En la actualidad, “la inmensa mayoría de los soldados son nativos digitales, con resistencia a acatar normas en el empleo de sus teléfonos móviles, con las vulnerabilidades que ello conlleva en materia de targeting, seguridad operacional y operaciones psicológicas (PSYOPS) por parte del adversario” (Jordan, 2019, p.24),

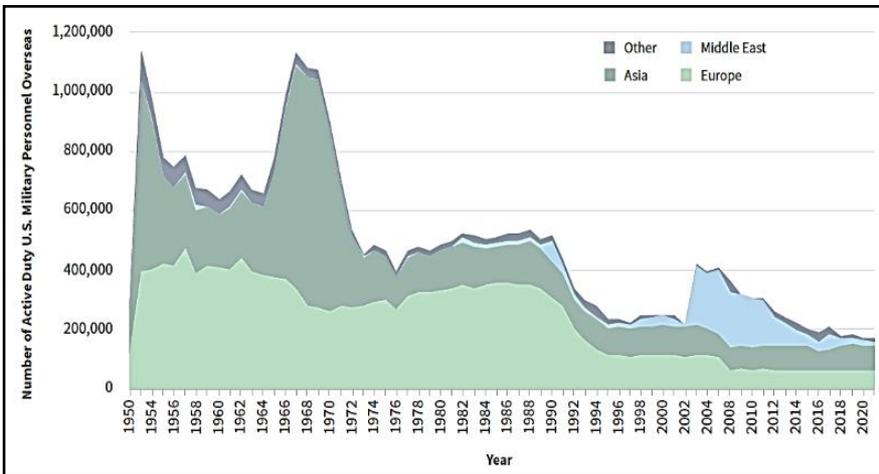
siendo aquello una situación que debe ser considerada a la hora de ejecutar operaciones militares.

De esta forma, se estima que en el futuro se deberá tener una atención especial al “rol del soldado en el conflicto, el cual ha ido cambiando gracias al desarrollo tecnológico, se ha transformado en un técnico del combate, por la gran cantidad de conocimientos que debe adquirir para operar las tecnologías empleadas en el desarrollo de los conflictos armados actuales” (CESIM, 2019, p.274). Siendo lo anterior un aspecto necesario de considerar al momento de desarrollar el proceso de planificación de desarrollo de fuerzas a nivel institucional y conjunto.

Así, las nuevas y no tan nuevas tecnologías, tales como, armamento inteligente, sensores y radares de campo de batalla, la guerra electrónica, inteligencia artificial, entre otras, permitirán poblar el campo de batalla con un ambiente más tecnológico que físico. Así lo demuestran varios “estudios sobre prospectiva de los conflictos futuros en que las Fuerzas Armadas serán cada día más reducidas en tamaño” (Frías, C., 2021, p.4). Todo esto, por el hecho de contar con una mayor cantidad de elementos tecnológicos que permiten el control de los vacíos en el terreno.

Gráfico 1

Personal militar norteamericano activo fuera de Estados Unidos entre 1950 – 2021



Fuente: Seth G. Jones (2021). En “Hiding and finding: The Challenge of Security Competition. CSIS Briefs. Center for Strategic and International Studies.

Derivado de lo anterior, las fuerzas conjuntas deberán identificar qué explotar tecnológicamente en los ámbitos terrestre, aéreo y naval, buscando generar una mayor

eficiencia en la formación de los soldados, ya que el hecho de contar con mayor tecnología, como sensores, radares, UAV, entre otros, generará una reducción de soldados desplegados en las diferentes áreas de operaciones. Prueba de lo anterior es la disminución de efectivos militares norteamericanos en diferentes zonas de despliegue, tal como se demuestra en el Gráfico 1.

En el año 2021, Estados Unidos contaba con 65.837 hombres desplegados en Europa, 81.967 en Asia, 13.903 en Medio Oriente y 9.404 en otras áreas del globo, siendo el nivel más bajo en las últimas siete décadas (Jones, 2021, p. 07). El estudio indica que el factor predominante fue la menor necesidad de contar con soldados a raíz de las nuevas tecnologías, las que permitieron asumir roles que antiguamente eran cumplidos por personas y que hoy son desarrollados por máquinas con la misma o mejor eficiencia.

Operaciones multidominio y el empleo de la fuerza militar

Como se ha expuesto previamente, el soldado del futuro deberá desenvolverse en un ambiente mucho más complejo, con diferentes variables y con retos en distintos ámbitos de acción. Situación que, en algunos casos, tendrá una complejidad permanente y diferente a la que se vive en la actualidad, ya que estas operaciones “necesitan una coordinación e integración más estrecha de capacidades, cosa nunca antes vista” (Perkins, 2018, p.18). Es por esta razón que adquiere mayor relevancia la acción conjunta de las FAs, obligando a los soldados a mejorar su entrenamiento, involucrarse con las tecnologías, entender los escenarios de los otros ámbitos en los que se debe desenvolver (aéreo, naval, terrestre, espacial, ciber) y, por sobre todo, saber combatir en un escenario donde no existe un solo ambiente que domine el teatro de operaciones propiamente tal.

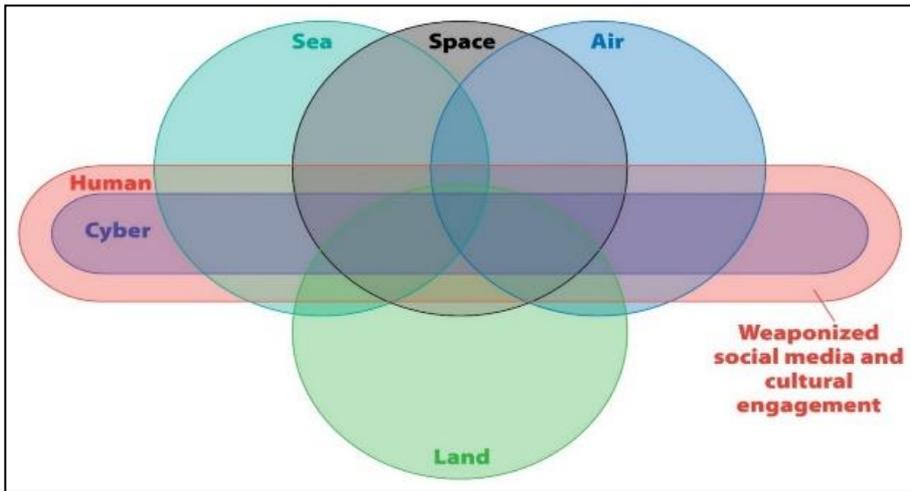
Este nuevo escenario, donde se insertan las Operaciones Multidominio (OMD), generan una nueva forma de entender las operaciones bélicas, buscando “explotar sinérgicamente las capacidades militares existentes en los dominios y ambientes físicos y abstractos –tierra, mar, aire, espacio, ciberespacio, espectro electromagnético (EEM), ambiente de la información y cognitivo– generando condiciones que permitan obtener un control local y temporal en el campo de batalla” (León, 2017, p. 40). Así, los soldados del futuro, deberán entender no solo como actuar en su propio ambiente o dominio, sino que también en otros a los que no se encontraban habituados.

Un dominio que debe ser considerado con profundidad es el ciberespacio, por ello, los soldados deberán entender el funcionamiento de las operaciones en un ámbito que no tiene fronteras ni barreras lineales. Entendiendo que “en los dominios físicos, es relativamente fácil dividir el campo de batalla: el Ejército opera tierra adentro, la Armada en el mar, la Infantería de Marina en las costas y la Fuerza Aérea en los cielos;

sin embargo, tales límites obvios no existen en el ciberespacio y las FAs operan en todas partes del mismo” (Graham, 2016, p.63).

Por lo que será fundamental generar nuevas técnicas de instrucción y entrenamiento en las fuerzas militares y sobre todo, la capacitación de aquellos soldados que se desempeñarán en este ámbito.

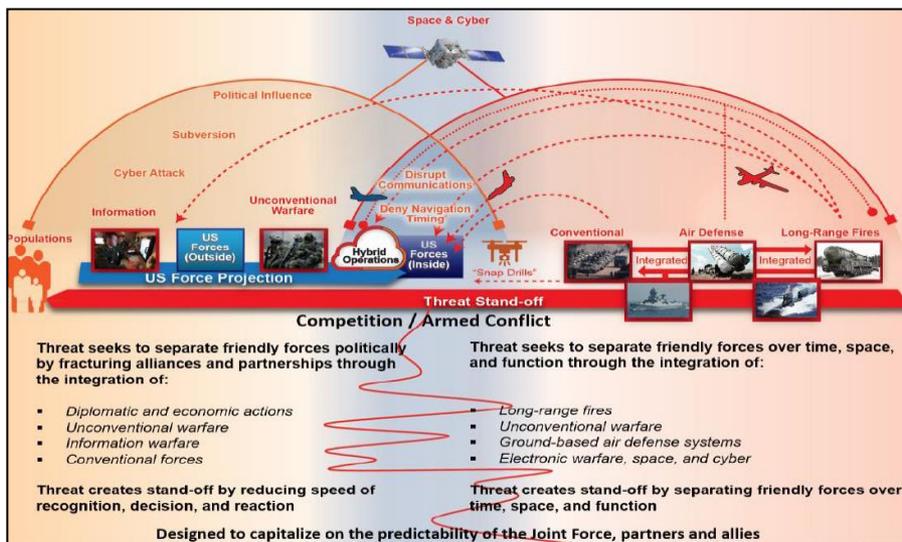
Figura 5
Campo de Batalla Multi-Dominio



Fuente: Extraído de artículo escrito por Brown, R. (2017). Revista Military Review.

De esta forma, apreciando la complejidad de este nuevo escenario, los problemas y desafíos que deberán enfrentar los soldados del futuro al actuar bajo un marco completamente ambiguo, obliga a entender que “este nuevo «campo de batalla» está tan lleno de incertidumbre que hace casi imposible reconocer amenazas, objetos protegidos, estrategias claras o «actos discursivos». Esa incertidumbre nos empujaría a buscar el control de los dominios tanto como podamos para reducirla” (García, 2019, p.9). Esto, generará interacciones que van más allá de un solo dominio, estableciendo problemas en diferentes capas, las que finalmente generan un punto muerto en el que confluyen todas las amenazas, tal como se demuestra en la figura 6.

Figura 6
Amenazas creadas por el punto muerto



Fuente: TRADOC. The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028. Fort Eustis, Virginia, p. 9.

Estas amenazas o problemas obligarán a que los soldados deban integrarse de mejor forma en el actuar conjunto, entendiendo las características particulares de los diferentes dominios, incluso aprendiendo nuevas formas de combatir. Lo anterior, será aún más complejo en el entendido que para “cambiar el Ejército (FAs) y prepararlo para las operaciones en el futuro no es tan fácil como redactar la doctrina del Ejército de nuevo y comprar nuevo equipamiento” (Perkins, 2018, p.45) obligando a generar los cambios desde el más alto nivel de la conducción hasta las mallas curriculares de los institutos de formación militar (tal como fue visto anteriormente) y entendiendo a la vez que el desafío del soldado será actuar en un ambiente fuera de lo conocido hasta hoy, teniendo siempre presente que “el campo de batalla del futuro presentará un carácter conjunto, combinado, Multi-Dominio y de alta intensidad” (Iturriaga, 2020, p. 5), destacando aún más el actuar conjunto de las fuerzas militares y sus integrantes, requiriendo de una mayor sinergia e integración de los medios, tal como se muestra en la figura 7.

militar depende de las capacidades en los dominios del aire, ciberespacio, tierra, mar, espacio y en el espectro electromagnético” (Perkins, 2018, p.18). Será relevante entender que el conflicto del futuro se desarrollará netamente en el ámbito conjunto, siendo fundamental que la totalidad de los soldados que se desempeñen en las operaciones, cuenten con los conocimientos adecuados para poder desenvolverse en más de un ámbito de acción o dimensión.

Todo lo anterior debe ser considerado al momento de planificar el desarrollo de fuerzas para las respectivas instituciones, entregando un enfoque que privilegie la adquisición de capacidades a nivel conjunto. Así, las “Capacidades Estratégicas” deben ser trabajadas con el propósito de contar con las mejores herramientas para afrontar los desafíos del futuro; éstas deben ser desarrolladas en función de la disponibilidad e integración de los siguientes factores denominados MERODISI: Material, Entrenamiento, Recursos Humanos, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenibilidad e Información (MINDEF, 2017, p. 113); buscando generar soluciones integrales y bajo una perspectiva amplia en función de la mejor respuesta a la problemática militar y el cumplimiento de las misiones asignadas a la Defensa.

Conclusiones

Las amenazas a la seguridad ya no son solo de carácter tradicional, hoy se suman amenazas multidimensionales que no cuentan con un actor claramente identificado. Por lo tanto, es necesario que las fuerzas militares se encuentren preparadas para actuar frente a adversarios que actuarán bajo el umbral del conflicto buscando generar la deslegitimización en el actuar de las FAs.

La base de todo Ejército continuará siendo su recurso humano. El soldado, será finalmente el responsable de conducir las operaciones, operar las nuevas tecnologías y sistemas de armas, por lo que su preparación, entrenamiento y capacitación serán fundamentales. El contar con una tropa altamente entrenada, permitirá afrontar los nuevos desafíos y mantener una disuasión efectiva en beneficio de la nación.

Las nuevas tecnologías tienen un rol disruptivo en las operaciones militares, permitiendo aprovechar de mejor forma los medios asignados a la Defensa. Quién posea una mejor tecnología contará con una ventaja significativa para el desarrollo de las operaciones, obligando a su contraparte a generar soluciones innovadoras para minimizar los efectos que produce la diferencia tecnológica.

Los conflictos futuros deberán ser enfrentados de manera conjunta, no existiendo posibilidad alguna de desarrollar operaciones que no cuenten con una integración total de los medios dispuestos para la Defensa. Los nuevos escenarios, las amenazas, las formas de hacer la guerra y las tecnologías obligarán a que los medios terrestres, navales y aéreos se desenvuelvan en un ambiente ambiguo y sin distinción de los

espacios tradicionales. El ambiente de la información, el ciberespacio y el ámbito cognitivo, deberán ser enfrentados de manera conjunta para lograr los mejores efectos en beneficio de la seguridad y desarrollo del país.

Las capacidades militares, derivadas de los procesos de desarrollo de fuerzas, deben ser planificadas a nivel conjunto por la Defensa. Lo anterior, bajo la mirada de los factores MERODISI, lo que permitirá identificar de manera integral las necesidades requeridas para cubrir las brechas que a nivel conjunto facilitarán la integración de los medios terrestres, navales y aéreos, permitiendo de esta forma generar finalmente una disuasión efectiva.

Referencias:

- Brown, R. (2017). The Indo-Asia Pacific and the Multi-Domain Battle Concept. *Military Review*. Online Exclusive Article. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2017-Online-Exclusive-Articles/The-Indo-Asia-Pacific-and-the-Multi-Domain-Battle-Concept/>
- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, 2 (67).
- Castrillón-Riascos, J. (2015). Nada Volverá a ser igual: ciberguerra y ciberpoder. *Memorias* 13(23). Universidad Cooperativa de Colombia, pp. 115-127. <https://doi.org/10.16925/me.v13i23.1072>.
- Centro de Estudios e Investigaciones Militares de Ejército. (2019). *Conflictos Futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040*. (Vol. I).
- Ejército de Chile. (2019). DD – 10001 “La Fuerza Terrestre”.
- Fontenla, S. (2007). *Los Campos de Batalla del Futuro*. Dialnet. Editorial Fajardo el Bravo S.L.
- Frías, C. (2021). *El campo de batalla futuro... que quizá es presente*. Documento Marco Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) N° 7. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM07_2021_CARFRI_Batalla.pdf
- García, D. (2019). *Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio*. Documento de Opinión IEEE 85/2019.
- Graham, M. (2016). La Fuerza Cibernética de EUA: La próxima guerra. *Military Review*.
- Iturriaga, S. Las Operaciones Multi-Dominio para el US Army. *Revista Ensayos Militares*, 6 (1). Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército (CEEAG).

- Izurieta, O. (2009). *The contribution of armies to regional cooperation and integration, under a new security framework*. Armed Forces And society: new challenges and environments. International Political Science Association Research Committee.
- Jones, S. (2021). *Hiding and Finding: The Challenge of Security Competition*. CSIS Briefs, Center for Strategic and International Studies.
- Jordán, J. (2019). *Algunas lecciones del combate terrestre en el Donbass (2014-2015): artillería, fuerzas acorazadas y mecanizadas*. Documento Marco IEEE 09/2019.
- León, P. (2017). La Batalla Multi-Dominio. *Revista Escenarios Actuales*, 22 (2), pp.39-56.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2020). *Política de Defensa Nacional de Chile 2020*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2019). *Decreto N° 265. Autoriza colaboración y delega en el Ministro de Defensa Nacional las facultades en materia que indica*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1134840&f=2021-09-04>
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional*.
- Ministerio de Defensa de España. (2020). *Nota conceptual: "operaciones multi-dominio"*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, (CESEDEN).
- Martínez, J. (2014). Evolución de los conflictos. Empleo del poder aeroespacial ante la amenaza híbrida. *Global Strategy Reports*, 24. <https://global-strategy.org/evolucion-de-los-conflictos-empleo-del-poder-aeroespacial-ante-la-amenaza-hibrida/>.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas* (Ciudad de México: Conferencia especial sobre seguridad, 2003)
- Perkins, D. (2018). La batalla por el Multidominio: Impulsando el cambio para ganar en el futuro. *Military Review*.
- Perkins, D. (2018). Preparándonos para combatir hoy: Las Operaciones Multidominio y el Manual de Campaña 3-0. *Military Review*.
- Realuyo, C. (2013). *Colaboración para la lucha contra redes ilícitas a través de esfuerzos interdepartamentales e internacionales*. Perry Center Occasional Paper.
- Ruíz, J. (2012). Calidad en la educación militar, estabilidad en la democracia. En Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia. *Resdal*, pp. 135-168.

Capítulo 3

Desafíos futuros de las Fuerzas de Operaciones Especiales. Una nueva mirada en un contexto estratégico ambiguo

*Sebastián Jara Castillo**

Introducción

Las fuerzas de operaciones especiales (SOF) tienen una organización compleja, poseen un conjunto diverso de capacidades y una amplia gama de misiones. En muchos aspectos, se trata de capacidades relativamente nuevas, que todavía están en proceso de formular respuestas respecto de cómo deben utilizarse.

Las fuerzas de operaciones especiales comprenden una amplia variedad de habilidades cuidadosamente seleccionadas y altamente entrenadas. Su principal atributo está en la capacidad de operar e influir en forma transversal en las diferentes dimensiones físicas y entornos abstractos, a un costo comparativamente menor. Dicha relación virtuosa entre los costos, efectividad, baja huella táctica e innovación ha sido considerada como una de las soluciones más eficientes del sector Defensa en las últimas dos décadas a nivel global.

No es un hecho fortuito que actualmente los ocho países con mayor gasto en defensa de la OTAN han incrementado la inversión en fuerzas de operacionales especiales desde un 1,4% a un 4% del presupuesto anual de defensa, lo que demuestra la alta demanda por este tipo de unidades ante la necesidad de hacer frente a amenazas no convencionales de rápida expansión en el mundo.

Desde el 11 de septiembre de 2001 hasta nuestros días, las formas de empleo de las fuerzas de operaciones especiales en el mundo occidental han sido orientadas bajo el modelo impartido por los Estados Unidos, donde destaca el combate al terrorismo e insurgencia en Medio Oriente (Nichols & Brands, 2020, p. 3). Sin embargo, la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China ha reconfigurado el panorama internacional y los desafíos en la política exterior entre occidente y oriente (Mazarr, 2018).

Por esta razón, el presente capítulo invita al lector a reflexionar sobre los desafíos que tendrán comandantes y planificadores en el empleo de las fuerzas de operaciones especiales en conflictos futuros, con el objetivo de presentar una

* Mayor del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor. Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Posee las especialidades de Comandos, Paracaidistas y Fuerzas Especiales. Posee los Cursos de Operaciones Especiales y Mando de Tropas Paracaidistas del Ejército de Tierra de España. Actualmente es el Comandante de la Agrupación de Fuerzas Especiales del Ejército de Chile.
✉sebastian.jara@ejercito.cl

aproximación sobre el tema en cuestión.

En capítulos anteriores del presente libro, se ha discutido cómo los cambios en el carácter de la guerra afectan a las nuevas formas de empleo de la fuerza. El entorno internacional de los Estados ha evolucionado según tres tendencias interrelacionadas, las que configuran una nueva era de competencia y conflicto entre los diferentes actores del sistema internacional (Jordan, 2020, p. 14).

Primeramente y, sin importar la envergadura de los participantes en el conflicto, el desarrollo científico y tecnológico ha permitido que una mayor cantidad de actores sean capaces de disputar el control de todos los dominios, espectro electromagnético y entorno de la información. En segundo lugar, el entorno político, cultural y tecnológico ha provocado que el uso de la fuerza por parte de los Estados cuente con una menor legitimidad, por lo que se han reducido significativamente el tamaño de las fuerzas militares. Y finalmente, en tercer lugar, este entorno estratégico complejo ha llevado a los diferentes actores a buscar nuevos métodos o alternativas para el empleo de la fuerza militar, de tal forma que éstas permitan afectar al adversario, sin sobrepasar el umbral del conflicto armado (Blackwill & Harris, 2016).

A diferencia de las décadas anteriores, en la actualidad el mundo enfrenta una era donde es difícil distinguir la competencia en paz con la conflictiva, entre los diferentes actores internacionales. El combate a la insurgencia y el terrorismo, las que sin lugar a duda mantienen su vigencia, pero, según algunos autores ya no son el foco de atención en los problemas de seguridad internacional (Hicks, 2019). Sin embargo, a pesar del cambio en dicho enfoque, las SOF continuarán desempeñando un papel importante en todas las formas de conflicto posibles, entendiendo que el éxito en su empleo futuro requiere de ampliar los márgenes sobre los roles y misiones que este tipo de fuerzas deberán cumplir y sobre las consecuencias subyacentes que estas decisiones tendrán en su entrenamiento y preparación.

A la luz de la problemática planteada, el presente capítulo sostiene que, ante la necesidad de enfrentar nuevas formas de conflicto, el empleo de las SOF debe extender su margen de tareas, desde un enfoque centrado en el empleo táctico en el campo de batalla hacia un enfoque de empleo orientado al cumplimiento de tareas desde una etapa de competencia conflictiva (zona gris) entre Estados, sin sobrepasar el umbral del conflicto armado.

Para sustentar lo anterior, en el primer acápite se describirá el entorno estratégico que enfrentan los Estados y las ventajas que ofrecen las SOF para enfrentarlo. Seguidamente, en el segundo acápite, se presentará una breve descripción de las nuevas formas de conflicto, algunas alternativas de empleo de

este tipo de fuerzas en la zona gris y las ventajas que este tipo de fuerzas ofrecen como herramienta de gestión de crisis. Finalmente, se propondrán algunas conclusiones generales.

Las SOF y el nuevo escenario estratégico para la Defensa.

La legitimidad del empleo convencional del instrumento militar

Los casos de guerra convencional como Irak y Afganistán evidenciaron la influencia que el explosivo desarrollo tecnológico a nivel global ha causado en este complejo fenómeno. La precisión de los sistemas de armas y la discriminación de objetivos son considerados un requisito para el empleo del instrumento militar en cualquiera de sus circunstancias, debido al casi inmediato acceso a la información de los diferentes conflictos, por parte de la opinión pública (Echeverría, 2020). En otras palabras, para derrotar al adversario y mantener la legitimidad, tanto en el ámbito interno como a nivel internacional, se requiere el desarrollo de fuerzas que sean capaces de aplicar la fuerza exacta conforme al grado de resistencia de su adversario.

A su vez, la naturaleza indefinida de redes insurgentes, delictuales y enlaces internacionales del crimen organizado y terrorismo hacen más complejo determinar el resultado de los conflictos en términos binarios de victoria y derrota (Gray, 2012, p. 25). En consecuencia, se requiere el desarrollo de herramientas que permitan influir en los sistemas de información del adversario y el desarrollo de sistemas de armas de alta precisión, que puedan ser empleados sin la necesidad de traspasar el umbral del conflicto convencional, como la ocupación de un territorio.

A simple vista, las SOF parecen una alternativa eficiente para contribuir al logro de la legitimidad del empleo del instrumento militar. Un objetivo transversal en todo conflicto es lograr que el ciudadano considere deseable y justificado el empleo de la fuerza controlada sobre un adversario claramente identificado. Bajo este contexto, el principal desafío para las SOF es aumentar el grado de transparencia de sus procesos de entrenamiento y capacidades efectivas, con la intención de incrementar el nivel de credibilidad en la población civil y de los tomadores de decisiones en el nivel político. Esto, con la intención de obtener la legitimidad necesaria en el uso del instrumento militar, sin importar el escenario en el cual se emplee dicha fuerza (Government Accountability Office, 2015).

En la actualidad, el uso de las SOF implica tanto la necesidad de discriminación y precisión en la ejecución de acciones, cuyos efectos, pueden alterar significativamente el resultado del conflicto. No obstante, esta capacidad debe ser complementada con una cultura de transparencia que, impacte positivamente en

la percepción de la opinión pública, con el fin de obtener la legitimidad al momento de enfrentar amenazas volátiles, como la insurgencia y crimen organizado.

Además de fortalecer su amplio abanico de capacidades para la guerra convencional, se requiere una mejor vinculación con las autoridades y población civil, mediante el aumento de la transparencia, credibilidad y prestigio de sus capacidades en el combate contra la insurgencia y delincuencia organizada, a partir de las ventajas comparativas que estas unidades ofrecen, en combinación con las nuevas tecnologías y el ambiente de la información.

En este entorno complejo, las capacidades de las SOF permiten al Estado atacar legítimamente a un enemigo, que no tiene un rostro definido y que además puede combatir con formas sorpresivas, no restrictivas de las fuerzas convencionales.

El problema de legitimidad en el empleo de la fuerza militar debe ser una preocupación de los tomadores de decisiones al más alto nivel de un Estado. Actualmente, el contar con legitimidad en el uso de la fuerza es un asunto que sobrepasa la cantidad de bajas evitadas o el apego al Derecho Internacional Humanitario; a saber, el obtener y mantener la legitimidad en el empleo de la fuerza puede ser el factor decisivo, para imponer la voluntad sobre el adversario. Afortunadamente, la multiplicidad de capacidades potenciales de las SOF ofrece innumerables alternativas para interactuar con la sociedad e incrementar la credibilidad y prestigio del instrumento militar.

La reducción de presupuestos y la inversión en Defensa.

Las SOF están formadas por una gran variedad de unidades cuidadosamente seleccionadas y altamente entrenadas, con diferentes habilidades y competencias. Sin embargo, las SOF en las diferentes Fuerzas Armadas del mundo occidental comprenden, normalmente, entre el 3.2% y 6.1% de la fuerza total disponible de un Estado para la defensa (Cancian, 2018). Es decir, siguen siendo una fuerza reducida en el contexto general, con capacidades específicas y claramente delimitadas, por lo que su empleo debe ser cuidadosamente evaluado.

Dos características principales del entorno nacional e internacional pronostican la probabilidad de que en el futuro habrá una mayor demanda de SOF para alcanzar los objetivos de seguridad nacional de los Estados: 1) las presiones presupuestarias que han afectado a los Estados a nivel global y; 2) la necesidad de los Estados de mantener una capacidad potencial o efectiva de persuasión e influencia sobre otros actores internacionales (Kaplan, 2019).

Innumerables factores (deliberados y fortuitos) nos han hecho testigos de las continuas restricciones fiscales que sufren actualmente los Estados, lo que supone un preámbulo para el desarrollo de nuevos enfoques rentables, que fortalezcan la

defensa nacional. En enero de 2012, el gobierno de Barack Obama emitió una orientación estratégica de defensa que, entre otras cosas, daba prioridad a los esfuerzos antiterroristas en curso y a la adopción de "nuevos enfoques innovadores, de bajo coste y de pequeña huella, a fin de lograr los objetivos de seguridad" (The White House, 2017).

En este sentido, las SOF se han convertido en uno de los elementos más rentables del arsenal de defensa en el mundo, debido a su alto nivel de madurez, resiliencia y alta cualificación. Una ventaja de ellas es que son seleccionadas y entrenadas para desplegarse en números muy reducidos, ya sea en misiones independientes o en colaboración con otros actores, a través de un amplio abanico de tareas, sin la necesidad de desencadenar un conflicto armado.

La conveniencia de su desarrollo en tiempos de restricción presupuestaria se demuestra en que, a pesar del incremento sostenido en el presupuesto asignado a este tipo de fuerzas en países de la OECD, desde el año 2010 hasta nuestros días, el promedio del presupuesto destinado al desarrollo y entrenamiento de SOF no supera el 2,7% del presupuesto total en defensa (USSOCOM, 2019). Lo anterior, demuestra la gran rentabilidad en términos de costos de inversión versus beneficios obtenidos, considerando su contribución a los objetivos nacionales en el actual contexto estratégico internacional.

La otra razón para proyectar una alta demanda futura de SOF es la prevalencia continua de las amenazas irregulares a la seguridad internacional; es decir, hacer frente a los tipos de amenazas para los cuales estas fuerzas específicamente fueron concebidas. Las directrices estratégicas de defensa de las principales potencias occidentales y otras evaluaciones de inteligencia prevén la persistencia de amenazas irregulares por parte de actores no estatales, como terroristas, insurgentes y redes criminales transnacionales, cada vez más potenciadas por la tecnología y otras fuerzas de la globalización (The White House, 2017, p. 11). Aunque el núcleo de la organización Al Qaeda ha sido degradado considerablemente, sus afiliados externos del medio oriente han incrementado su cantidad y han logrado extender su presencia a otras zonas inestables del mundo, como el sudeste de Asia y África.

También, es probable que nuevas amenazas estatales recurran a tácticas no convencionales, para contrarrestar el poder convencional de estados más poderosos o estructuras supranacionales de seguridad como la OTAN (Begley, 2020).

Las misiones de operaciones especiales de pequeña envergadura tendrán probablemente una amplia gama de tareas en el futuro, debido a la pérdida de protagonismo de las fuerzas convencionales como mecanismo de resolución de

conflictos a causa de las limitaciones en el empleo de su fuerza y los elevados costos que su mantención impone a los Estados.

En consecuencia, aunque el futuro escenario estratégico para la Defensa augura una gran demanda de SOF, es importante señalar que son un recurso escaso. No se debe olvidar que estas fuerzas constituyen menos del 5% del total de las fuerzas militares de los Estados, por lo que no pueden emplearse en todas partes. Las fuerzas de operaciones especiales están diseñadas para misiones que las fuerzas convencionales no pueden llevar a cabo, como las que requieren operar con un perfil bajo, detrás de las líneas enemigas o en lugares políticamente sensibles (Cancian, 2018, p. 7).

Las Fuerzas de Operaciones Especiales y las nuevas formas de conflicto.

Las nuevas tendencias y la zona gris como espacio útil para emplear a las SOF.

Las nuevas tendencias de los conflictos armados han contribuido a ampliar los márgenes del campo de batalla en: *tiempo* (eliminando la línea divisoria entre una condición de paz y de guerra), en *espacio* (debido a la utilización de nuevos dominios y entornos como el espacio, ciberespacio, espectro electromagnético e información) y en la *geografía*, al integrar al espacio de batalla zonas urbanas de alta densidad poblacional, lo que ha repercutido en el volumen de fuerzas requerido.

En efecto, esta situación de competencia continua entre Estados, sin recurrir al conflicto armado, ha implicado que se integren acciones diplomáticas, económicas, guerra no convencional y de la información en un ambiente operacional ambiguo, donde la zona gris y los conflictos de baja y alta intensidad se utilizan como piezas intercambiables de un mismo mecanismo, haciendo de la disuasión y la gestión de crisis un problema aún más complejo y desafiante para los Estados.

En este sentido, el ambiente operacional futuro demanda del desarrollo de cambios en los métodos y medios de empleo de la fuerza militar, que permitan hacer frente a las nuevas formas de utilización del instrumento bélico.

No se trata de una fórmula mágica de empleo óptimo de las SOF. La cuestión de fondo debe ser la claridad conceptual sobre cómo deben utilizarse estas fuerzas en los conflictos actuales, a fin de obtener los mejores resultados; es decir, este activo escaso debe ser utilizado para lograr fines que ninguna otra fuerza militar pueda alcanzar. Sin una mayor claridad, existe el grave peligro de que las fuerzas de operaciones especiales se empleen en un costoso juego permanente de ensayo y error, sin obtener resultados significativos.

En el conflicto de la zona gris, la competencia estratégica entre dos o más

Estados (con sus respectivas diádas de conflicto) tiene lugar por debajo del umbral del conflicto armado. El carácter esencialmente no violento del conflicto, salvo episodios esporádicos que implican un uso limitado de la violencia, suele ser deliberado por parte de los actores involucrados, especialmente por parte del instigador (Mazarr, *Understanding the Emerging Era of International Competition*, 2018).

El objetivo es evitar cruzar las líneas rojas que desencadenarían una escalada militar con costes elevados y consecuencias imprevisibles (Jordan, 2020, p. 9). Además, dado que el conflicto tiene lugar por debajo del umbral de la guerra, un actor “débil” puede desafiar a otro que posea un mayor poder militar, mediante un movimiento calculado basado en la paradoja estabilidad-inestabilidad.

El hecho de que un Estado disfrute del dominio de la escalada en un nivel de conflicto no impide que sus rivales lleven la lucha a niveles inferiores y, de hecho, puede incluso encausarlos a hacerlo (Milevski, 2019, p. 45) para alterar su estabilidad mediante una maniobra deliberada en el ambiente de la información.

El verdadero obstáculo para identificar la zona gris se encuentra en el otro extremo; es decir, en distinguir un conflicto de zona gris de la competencia pacífica llevada a cabo de acuerdo con el decoro y de buena fe entre Estados u otros actores internacionales; en otras palabras, la competencia que tiene lugar en la política internacional dentro de parámetros ampliamente aceptados.

El hecho de que los criterios sean inevitablemente subjetivos es precisamente lo que confiere a esta opción estratégica uno de sus rasgos característicos: la ambigüedad. Esta ambigüedad deliberada dificulta la identificación de actividades hostiles y la articulación de estrategias de respuesta militar bajo estructuras convencionales, de ahí la importancia del desarrollo y ampliación de tareas de las SOF (Nichols & Brands, 2020, p. 8).

En efecto, los rasgos característicos del conflicto de la zona gris son las estrategias híbridas que implican el uso deliberado, multidimensional e integrado de varios instrumentos de poder: políticos, económicos, sociales, informativos, diplomáticos y militares (Advaysory, 2017).

Dichas estrategias buscan aprovechar las oportunidades y explotar las vulnerabilidades del adversario en estos diferentes ámbitos para ejercer coerción y degradar el proceso de toma de decisiones políticas de este último, con el fin de obtener una ventaja competitiva.

En el plano militar, el aspecto distintivo de las estrategias es que son esencialmente simbólicas y están diseñadas con fines de coerción. Los países las utilizan como marcador, para intimidar u obtener ventaja en una escalada y, excepcionalmente, para apoyar a terceros actores que sí utilizan la fuerza (Hicks,

2019). Esta fuerza puede, rara vez, ser a gran escala en el marco de una guerra por delegación, en una diada de conflicto diferente a la del conflicto de la zona gris. Así, una característica del conflicto de la zona gris es el uso mayoritario e integrado de instrumentos no militares, bajo una lógica de 1) asimetría de intereses y 2) gradualidad en el empleo de los medios (Carpenter, 2017, p. 17).

En cuanto a la asimetría de intereses, es necesario mencionar que el conflicto gira en torno a intereses muy apreciados por la parte que deliberadamente decide entrar en la zona gris. Los beneficios previstos superan los costes de abandonar la vía diplomática convencional, de sondear y manipular las líneas rojas cercanas al conflicto armado.

La determinación del agresor en la zona gris constituye una ventaja si existe una asimetría de intereses con respecto al otro actor. Cuando existe dicha asimetría, el actor más débil tiene más posibilidades de lograr sus objetivos porque asume riesgos y costes que, un rival más poderoso y menos interesado en el objetivo, no está dispuesto a aceptar.

Por esta razón, quien opera en una zona gris pretende evitar amenazar los intereses vitales o existenciales del adversario, lo que hace más difícil una respuesta justificada militar por parte de éste, bajo los cánones convencionales (Proxies and Americans Strategy in Africa, 2020). La asimetría de intereses también afecta a la respuesta de las alianzas, dado que uno de sus elementos vinculantes es la percepción de amenaza compartida, en función de los intereses en juego (Gray, 2012). Por lo tanto, es necesario utilizar nuevos mecanismos de respuesta militar que se adapten a esta dinámica de asimetría y ambigüedad.

Por otra parte, en cuanto a la gradualidad, el instigador del conflicto suele adoptar una perspectiva a largo plazo y, por lo tanto, utiliza una abundancia de acciones interconectadas diseñadas para asegurar ganancias graduales. La estrategia de la gradualidad tiene como objetivo evitar reacciones contundentes, manipulando el umbral de respuesta del adversario y, al mismo tiempo, volcando la situación estratégica a favor del instigador, mediante la suma de efectos en el largo plazo (Milevski, 2019).

La gradualidad refuerza la ambigüedad, dado que la gravedad y la interconexión de las diferentes acciones no siempre son evidentes para los tomadores de decisiones políticos del adversario, sus aliados y sus respectivas opiniones públicas, por lo que se requiere una fuerza militar capaz de transitar y adaptarse rápidamente a las dinámicas de paz, competencia y conflicto como son las SOF.

Las SOF y las principales líneas de actuación en la zona gris

Si bien es cierto que las posibles líneas de actuación de las SOF en la zona gris que se proponen en este apartado no obedecen a un modelo aplicable a todos los posibles conflictos, se pueden considerar como una propuesta de innovación, para el desarrollo de nuevas capacidades y tareas que permitan explotar vulnerabilidades específicas de un potencial adversario.

Estas líneas estratégicas de acción están orientadas a aumentar la cuota de poder relativa del agresor, a menudo, reduciendo la del adversario. El poder del adversario puede reducirse mediante la coerción, degradando su proceso de toma de decisiones, generando confusión y división interna, a fin de reducir su eficacia estratégica, o debilitarlo por medio del deterioro de su economía que, en última instancia, desangran sus recursos y su determinación; mientras, en algunos casos, se continúa con la cooperación normal en otras cuestiones de interés mutuo, profundizando la ambigüedad de la competencia (Gompert & Binnendijk, 2016).

En opinión de autores como Michael Koffman, debido a su naturaleza sincronizada, estas líneas de actuación no siguen necesariamente una hoja de ruta predefinida y detallada; por el contrario, bajo un enfoque no lineal, se implementan múltiples acciones simultáneas con la esperanza de que, de manera aislada o la combinación de estas, exploten vulnerabilidades en el par competidor. Es decir, la oportunidad y la rápida adaptación al entorno tienen prioridad sobre la implementación de estrategias previamente estructuradas.

A raíz de lo anterior, se proponen las siguientes líneas de acción donde las SOF pueden contribuir en el desarrollo de una estrategia en la zona gris, reconociendo que, ante la necesidad de privilegiar las capacidades no militares, estas fuerzas normalmente no cumplirán un rol principal en todas las líneas.

Coerción a través del instrumento militar

La coerción y la disuasión se han entendido tradicionalmente como conceptos hasta cierto punto opuestos. Sin embargo, en este caso son complementarios, ya que la amenaza del uso de la fuerza puede incluir ambos objetivos (Rühle, 2015). Esta ambigüedad puede resultar útil en la zona gris, en el sentido de que una medida presentada objetivamente como puramente disuasiva defensiva, puede contener un sutil mensaje coercitivo, diseñado para delimitar las esferas de influencia previstas y lograr el reconocimiento del estatus y aumento del prestigio de potencia regional. Los intercambios internacionales, las demostraciones de fuerzas, en específico, una demostración de capacidades militares para consumo interno y externo, pueden dificultar fácilmente la determinación e interpretación de las intenciones subyacentes en un adversario potencial (Kaplan, 2019).

La estrategia de los hechos consumados

La estrategia de los hechos consumados está diseñada para conseguir una ganancia específica en un solo paso, sin intención de retroceder, pero sin afectar significativamente las percepciones del adversario (Gompert & Binnendijk, 2016). Estas estrategias alteran el statu quo de forma repentina y colocan al adversario en una posición incómoda. El objetivo ya no es que las cosas sigan como siempre, sino forzar la vuelta a la situación anterior. Para que un hecho consumado funcione, la ganancia debe ser limitada para que la víctima prefiera dejar pasar las cosas, en lugar de iniciar una escalada que podría acabar en guerra.

La ocupación rusa de Crimea en el año 2014 es un caso paradigmático de un hecho consumado debido a que, con un uso mínimo de fuerzas, Rusia destrozó la estrategia de disuasión de Ucrania (e incluso de la OTAN) (North Atlantic Organization, 2018). Los hechos consumados no se limitan a la ocupación de territorio y pueden incluir otras acciones, como los ataques aéreos de Israel contra instalaciones nucleares en Irak en 1981 y en Siria en 2007, interrumpiendo en ambos casos los programas de proliferación de armas. Aunque implicaron un uso específico de la fuerza, estos dos casos formaron parte de la zona gris del conflicto, dado que ninguno de ellos se convirtió en un conflicto armado.

Acciones agresivas de inteligencia

Las actividades de inteligencia de los Estados contra otros Estados es una práctica común. Por muy estrechas que sean sus relaciones, siempre habrá esferas de competencia política o económica en las que la inteligencia ofrezca una ventaja comparativa. Sin embargo, estas actividades se vuelven más agresivas en la zona gris e incluyen múltiples intentos de infiltración en los servicios rivales, amplias campañas de ciber-espionaje dirigidas a organismos públicos y privados en terceros países y operaciones encubiertas de los servicios de inteligencia, a fin de apoyar la injerencia política y mediática (Mazarr, Hornung, Pezard, & Kepe, 2019). Como se observa, en este tipo de acciones, el protagonismo y la mayor carga de planificación y ejecución la tienen los organismos y servicios de inteligencia, no obstante, las SOF podrán contribuir a dicho esfuerzo cuando se requiera un mayor volumen de medios de obtención o un mayor nivel de seguridad y protección de agentes, durante las operaciones con alto grado de complejidad en las capacidades anti-acceso y de negación de área (A2/AD) por parte de los adversarios.

Ciberataques

Los ciberataques a entidades públicas y privadas tienen como objetivo no sólo intimidar y provocar confusión en los procesos de toma de decisiones políticas;

sino que también, exponer públicamente la vulnerabilidad del adversario. Los ataques pueden adoptar diversas formas, desde la denegación temporal del servicio en sitios web institucionales hasta acciones mucho más graves dirigidas a infraestructuras críticas. También, se incluyen en esta categoría las acciones de ciberespionaje económico por parte de diferentes agencias, para reducir los costes de investigación y desarrollo de un país, apropiándose de los avances realizados por empresas de otros países, una acusación que se hace frecuentemente a los servicios de inteligencia y operaciones especiales chinos. La dificultad para confirmar la autoría de estos episodios se debe al uso de estrategias deliberadamente ambiguas (Jordan, 2020).

Parte de la contribución de las SOF para hacer frente a los problemas del ciberespacio, consiste en aprovechar mejor las propias características de estas fuerzas, mediante su adaptación a la naturaleza dinámica e incierta de las acciones en este dominio. El valor de su pequeña huella táctica, ejercida a través de una red global de SOF aliadas proporcionan un compromiso persistente, como una respuesta discreta y rápida, frente a problemas de cambio continuo. Estas mismas fortalezas proporcionan nuevas oportunidades no convencionales y opciones asimétricas que deben desarrollarse e integrarse en ciberestrategias nacionales.

Las SOF deberán emplear el ciberespacio como medio, para comprender mejor las voluntades que impulsan la acción y el comportamiento humano de sus potenciales adversarios, y deberán ser capaces de utilizar el ciberespacio como vehículo para identificar los posibles conflictos con mayor antelación, aprovechar las oportunidades para dirigirlos y, eventualmente, frenar la violencia (Duggan, 2016, p. 75).

Sintetizar datos técnicos objetivos con la comprensión humana que es subjetiva, permitirá que las SOF desarrollen un entendimiento más profundo de las situaciones globales y regionales. A su vez, les permitirá generar nuevas ideas y enfoques no convencionales, tales como: reclutar personas y rescatar aspectos positivos del comportamiento humano, la acción descentralizada y participativa en operaciones de influencia, y orientar de mejor forma, acciones coercitivas en contra de sujetos o actores específicos.

Operaciones de influencia

Consisten en la construcción y difusión de meta-narrativas, para afectar a los procesos de toma de decisiones de otros Estados, con el fin de favorecer los intereses del instigador de las operaciones y deslegitimar las instituciones del adversario. Las meta-narrativas circulan en el espacio público, en forma de información sesgada o falsa, dirigida a un público objetivo que apoya las

posiciones del difusor.

Este tipo de acciones se refuerzan en las redes sociales, a través de sinergias con otros individuos y grupos que comparten un adversario común o una causa similar. La multiplicidad de canales de difusión, el uso generalizado de las redes sociales y los avances en inteligencia artificial aumentan sustancialmente el alcance de dichas operaciones. El empoderamiento de grupos e individuos, que pueden coordinarse entre sí y actuar de forma eficaz y económica, gracias a la tecnología, multiplica los efectos de las operaciones (Milevski, 2019). Esta dimensión del cambio social y político aporta muchos aspectos positivos y, al mismo tiempo, crea oportunidades para la incorporación de nuevas alternativas de empleo de las SOF, tales como, medios de obtención de información o sensores de percepción de la opinión pública al momento de ejecutar este tipo de estrategias en la zona gris.

Coacción económica

La coacción económica consiste en prácticas comerciales y financieras que refuerzan la presión política. También en este caso existen diferentes grados, que van desde las decisiones legales y legítimas relativas a la compra o venta de determinados productos, hasta medidas más duras como las sanciones económicas o los bloqueos.

Estas pueden implementarse en forma de ayuda exterior o como una sanción. La ayuda exterior tiene muchos efectos deseables; por ejemplo, puede motivar al receptor a cambiar sus prácticas económicas actuales, reducir la corrupción y comportarse de forma más responsable. Por otro lado, la rescisión o la amenaza de poner fin a la ayuda también puede obligar a una nación a modificar su comportamiento, especialmente cuando necesita urgentemente ayuda financiera. Los actores de la zona gris, como Rusia, suelen utilizar una combinación de ambos enfoques, a fin de que se alineen con sus intereses geopolíticos (Connolly, 2016).

Particularmente en este tipo de acciones, las SOF han servido como el instrumento para generar los primeros lazos de acercamiento con el Estado que se busca como objetivo. Una vez más, su baja huella en el terreno, el bajo costo de despliegue y las variadas capacidades que poseen, la hacen un recurso atractivo que ofrecer a Estados pares y de menor nivel en cuanto a capacidad militar, la intención de abrir nuevos canales de comunicación y, por consiguiente, influencia.

Perturbación doméstica

De acuerdo con la teoría, consiste en el apoyo a los actores antisistema en la política interna del adversario, con el fin de perturbar los procesos de toma de

decisiones y obtener una ventaja competitiva sobre éste. Además del apoyo a los medios de comunicación y las operaciones de influencia, el apoyo a estos actores puede proporcionarse utilizando canales directos e indirectos con el objetivo de aumentar las divisiones existentes y erosionar la legitimidad de las instituciones políticas (Blackwill, 2016).

Es evidente que, en circunstancias normales, la multiplicidad de actores y la complejidad de los problemas dificultan la gobernanza democrática, tanto a nivel estatal como supranacional. Situaciones coyunturales pueden llevar a descuidar la planificación y los compromisos a largo plazo. Tales circunstancias son propicias para el desarrollo de acciones en la zona gris, destinadas a provocar disfunciones en los procesos de decisión política de los rivales. Esto es aún más fácil de lograr cuando el Estado objetivo tiene vulnerabilidades en términos de corrupción, instituciones débiles, graves divisiones sociales y polarización política, factores que probablemente se hagan evidentes en muchos países debido a las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

Del mismo modo que en las operaciones de influencia, en este tipo de acciones las SOF cumplirán un papel secundario, orientado principalmente a la valoración y evaluación de los efectos previstos por parte del instigador, de tal manera de evitar afectar los intereses vitales del adversario y escalar un conflicto.

La Fuerzas de Operaciones Especiales como herramienta para la gestión de crisis

Las ventajas de las SOF para la gestión de crisis y manejo de conflictos en la zona gris

Al igual que otros fenómenos de conflicto, las disputas de la zona gris pueden escalar o desescalar. La confrontación es fluida, con altos y bajos de intensidad en cada una de las líneas de acción estratégica. En este sentido, podemos identificar los siguientes niveles de escalada, ordenados de menor a mayor intensidad en términos de intrusión.

El apoyo a la configuración del ambiente operacional

Este es el nivel más bajo en términos de coacción, desgaste y degradación del proceso de toma de decisiones del adversario. El objetivo al que pueden contribuir las SOF es moldear el entorno para ejercer poder sobre el rival. Para el caso nacional, todo este tipo de empleo estará basado siempre en la legalidad y legitimidad.

A pesar de ello, existirán diversas realidades nacionales, en los cuales, otros países ejecutarán abundantes acciones de coerción económica, espionaje,

operaciones de influencia y otras alternativas de baja intensidad capaces de influir en el ambiente de la información (Mazarr, 2018). Sin embargo, otras acciones van un paso más allá y cruzan los límites considerados normales, aceptables e incluso legales en las relaciones interestatales. Algunos ejemplos son la difusión reiterada de noticias falsas y teorías conspirativas, para deslegitimar al rival, con especial incidencia en los extremos del espectro político; la agitación de minorías sociales o grupos étnicos en otros países; la intimidación militar mediante el empleo controlado y específico del instrumento militar; y otras prácticas correspondientes a las líneas de actuación descritas en el apartado anterior.

La contribución de las SOF a la fase de Intervención

En este nivel de escalada, el tipo de acciones ejecutadas por las SOF y la aplicación más intensiva de estrategias híbridas sitúan el conflicto plenamente en la zona gris. La búsqueda de los objetivos mencionados (coerción, desgaste y degradación del proceso de toma de decisiones del adversario) es más agresiva. Muchas de las actividades son encubiertas y se llevan a cabo por los servicios de inteligencia, pequeñas unidades de operaciones especiales o a través de terceros para dificultar la atribución, la disuasión y la respuesta. Independientemente de sus efectos reales, estas acciones son notablemente más intrusivas y explotan las vulnerabilidades del adversario, aumentando las divisiones sociales (Jordan, 2020, p. 21). También se incluyen en este nivel de escalada, los ciberataques intimidatorios dirigidos a infraestructuras críticas, el uso de "milicias" y otras tácticas para alterar el statu quo territorial, la coerción económica para condicionar la política exterior de un Estado y las demostraciones de poderío militar durante una crisis. Aunque no se puede garantizar el anonimato en todos los casos, es posible ocultar la hostilidad de tales acciones, utilizando a las SOF o justificando las acciones en la supuesta legitimidad de los objetivos.

La colaboración de las SOF a la desestabilización

En este nivel, los actores de la zona gris escalan aún más las líneas estratégicas híbridas para generar graves disfunciones en la estabilidad social y económica del adversario, aumentando su desgaste, haciéndolo así más vulnerable a la coerción. En esta etapa se desarrollan las sanciones y bloqueos económicos contundentes, los ciberataques a gran escala, el apoyo encubierto a grupos de oposición política violentos y/o revolucionarios, las organizaciones terroristas que atacan al adversario e incluso las milicias armadas (preparadas y conducidas por SOF) con control territorial. Este nivel puede convertirse en la zona inmediatamente anterior al conflicto armado, por lo que se necesita el desarrollo de fuerzas con un

alto grado de adaptación y disponibilidad en caso de sobrepasar el umbral del conflicto armado.

El uso directo, limitado y esporádico de la fuerza

Este es el nivel más alto en términos de atrición, antes de un conflicto armado abierto y el nivel más alto de escalada en la zona gris. A menudo se trata de una situación prebélica en la que las partes se esfuerzan por evitar una escalada hasta el nivel de conflicto armado, lo que requiere de un empleo controlado y preciso en el uso de la fuerza (Lauriani, 2017).

El mayor desafío militar al que se enfrenta un Estado es la aparición de densas y sofisticadas redes de capacidades anti-acceso y de negación de área (A2/AD) por parte de sus adversarios. En 2012, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Leon Panetta, reconoció abiertamente estas amenazas, ordenando a sus fuerzas armadas que "invirtieran lo necesario para garantizar su capacidad de operar eficazmente en entornos A2/AD" (Milevski, 2019, p. 56). Sin embargo, casi una década después, el A2/AD sigue presentando profundos problemas operativos y supone una importante amenaza para la gestión de las crisis internacionales. Es bajo este contexto que las SOF adoptan un papel protagónico mediante el uso directo, limitado y esporádico de la fuerza, mediante la ejecución de incursiones de carácter estratégico (Cancian, 2018).

La incursión estratégica es diferente de la respuesta a la crisis, en el sentido de que la necesidad y los parámetros de la acción no son normalmente moldeados por el enemigo. Implica más bien un esfuerzo deliberado y planificado para acceder a un objetivo, llevar a cabo una acción militar táctica y luego abandonar la zona. En muchos casos estas incursiones se caracterizan por una infiltración de alto riesgo (como el intento de rescatar a los rehenes estadounidenses en Irán en 1980 o la acción ejecutada para capturar a Osama Bin Laden en 2011), la creación de un momento de relativa superioridad militar frente a una fuerza enemiga mayor y una retirada planificada. En el actual contexto de competencia entre grandes potencias y empleo de la fuerza militar en la zona gris, las incursiones estratégicas podrían utilizarse para neutralizar aspectos clave de una red enemiga A2/AD; permitiendo así, que una fuerza mayor opere con más libertad o para eliminar un objetivo que -de otro modo- consumiría un gran número de municiones inteligentes de precisión, cuyo costo sería tan alto que pocos Estados podrían hacer uso de dicha capacidad.

La incursión estratégica también podría ofrecer un medio para atacar de forma relativamente silenciosa capacidades, instalaciones, individuos o vulnerabilidades claves del enemigo. Un enfoque que podría resultar atractivo para los tomadores

de decisiones en el nivel político, al momento de enfrentar la ambigüedad e incertidumbre de una acción en la zona gris.

Las incursiones estratégicas son intrínsecamente desafiantes, tanto para los tomadores de decisiones como para las SOF que las ejecutan, especialmente si estas se planifican contra competidores de igual nivel. Además de los importantes riesgos militares, estas operaciones conllevan un alto nivel de riesgo político. Como resultado, no todas las SOF estarán equipadas o serán responsables de ejecutar incursiones estratégicas. Por ello, esta capacidad debe residir exclusivamente en las SOF.

La evolución de las fuerzas de incursión estratégica requerirá importantes inversiones en recursos y formación para hacer frente a los nuevos retos en materia de contrainteligencia, ciber-detección y capacidades de respuesta de crisis frente a un par competidor. Si no se invierte más en las capacidades de incursión estratégica de las SOF, a los responsables de la toma de decisiones les resultará más difícil autorizar estas misiones, reduciendo la probabilidad de generar momentos de superioridad relativa favorables y, por consiguiente, aumentando el riesgo militar y político asociado.

Conclusiones

De acuerdo con lo analizado en el presente capítulo es posible evidenciar los diferentes desafíos que los Estados presentarán a las SOF en el futuro.

El contexto estratégico global comienza a configurar un incremento -casi inevitable- en la demanda de este tipo de capacidades con el fin de asegurar el éxito en la consecución de los objetivos nacionales.

El amplio abanico de capacidades y el alto nivel de efectividad con una baja huella táctica son atributos que, con la adecuada administración, logran alterar la percepción negativa de tomadores de decisiones y la población civil hacia el empleo coercitivo del instrumento militar.

Por otra parte, en una época de recursos cada vez más escasos, la inversión en defensa debe maximizar las capacidades, actividades y el desarrollo de fuerzas que contribuyan a enfrentar las múltiples dinámicas de competencia directa e indirecta que afectan actualmente a los Estados.

En cuanto al empleo de las SOF en las nuevas formas de conflicto, es dable advertir los potenciales beneficios que puede obtener un Estado reconociendo y estableciendo la zona gris como un área útil para el empleo de este tipo de fuerzas. A saber, el diseño de líneas estratégicas de acción busca aumentar la cuota de poder relativa del agresor, a menudo, reduciendo la del adversario. Acciones como la coerción, degradar su proceso de toma de decisiones, generar confusión y

división interna deben ser consideradas como un nuevo espectro de efectos posibles sobre el adversario, sin la necesidad de sobrepasar el umbral del conflicto armado.

En este orden de ideas, la coerción a través de la disuasión que genera el instrumento militar, la estrategia de los hechos consumados, las acciones agresivas de inteligencia, ciberataques, operaciones de influencia, la coacción económica y la perturbación doméstica son tareas que deben integrarse al amplio abanico de acciones y capacidades que las SOF deben poseer en el futuro cercano.

En cuanto a su empleo como herramienta de gestión de crisis, se evidencia la contribución a lo largo de todo el espectro del conflicto. Lo anterior, considera desde la fase de configuración del ambiente operacional, pasando por las fases de intervención, la fase de desestabilización hasta llegar al uso limitado, directo y esporádico de la fuerza militar; lo que demuestra la gran capacidad de adaptación de estos medios a los diferentes ambientes operacionales.

Dada la importancia y desafíos futuros de las SOF para hacer frente a los retos actuales de la defensa, es imperativo que estas fuerzas se empleen de la mejor manera posible. Las propuestas planteadas en el presente capítulo constituyen una aproximación en la definición de los nuevos roles y misiones en que las SOF se deben preparar para contribuir a la consecución de los objetivos nacionales.

El desarrollo de una nueva estrategia implica un papel importante para las SOF. En este sentido, los cambios recomendados en este texto proporcionarán un buen comienzo, para desempeñar un rol al nivel más alto y con un retorno de la inversión más favorable.

El empleo de las SOF reducirá la necesidad de una acción directa y unilateral, la que suele ser controvertida y debe aplicarse con moderación. Esta nueva perspectiva también requiere combinar sus capacidades con organizaciones unificadas, dirigidas por autoridades entrenadas y educadas en la aplicación de todo el espectro de potencialidades. Estos líderes serán más hábiles a la hora de trabajar dentro de las estructuras civiles y militares, porque han adquirido una mayor exposición y comprensión de los desafíos que las nuevas formas de empleo de la fuerza imponen al instrumento militar.

Referencias:

- Advaysory, I. S. (2017). *Gray Zone Conflict and Report on Gray Zone*.
- Apodaca, C. (2017). Foreign Aid as Foreign Policy Tool. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Art, R. (1980). To What Ends Military Power? *International Security*, 1-10.
- Arteaga, M. (2020). El Conflicto Híbrido. Una contribución para la incertidumbre. *El Conflicto Híbrido y sus efectos en la Conducción Operacional y Táctica*. Centro de Estudios Estratégicos CEEAG. Primera Edición.
- Begley, J. (2020). Winning Strategic Competition in the Indo-Pacific. *Center for Science and International Affairs*.
- Bershidsky, L. (2017). Russian Trolls Would Love the Honest Ads Act. *Covert Action*, 10-20.
- Blackwill, R., & Harris, J. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and statecraft*, 1st ed. Boston: Cambridge.
- Brands, H. (2016). Paradoxes of the Gray Zone. *Foreign Policy Research Institute*.
- Burns, N., & Crocker, R. (27 de November de 2017). Dismantling the Foreign Services. *The New York Times*.
- Cancian, M. (2018). Special Operations Forces. En M. Cancian, *U.S. Military Forces in 2019, the buildup and Its Limits*. Center for Strategic and International Studies .
- Carpenter, M. (29 de March de 2017). Fighting in the Gray Zone. *Lessons from Russian Influence Operations in Ukraine*. Washington DC, USA.
- Connoly, R. (2016). The Empire Strike Back: Economic Statecraft and Securitisation of Political Economy in Russia. *Europe-Asia Studies*, 750-773.
- Duggan, P (2016). US Special Operations in Cyberspace. *The Cyber Defense Review*, 73-80.
- Echeverria, A. (2016). *Operating in the gray zone. An alternative Paradigm for US Military Strategy*. Carlise: U.S. Army War College.
- Echeverria, A. (2020). The problem of Stability: Military Strategy in non Newtonian Universe. *Military Strategy Magazine*, 12-17.
- Eric Rosenbach, A. P. (2009). Confrontation or Collaboration? *Covert Action*, 32-35.
- European Centre of Excellence for Counting Hybrid Threats. (2017). *About Us*. Hybridcoe.

- Feickert, A. (2018). *U.S. Special Operations Forces: Background and Issues for Congress*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Freirer, N., Burnett, C., Hume, R., & Lissner, M. (2016). *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone*. Carlisle: Strategic Studies Institutes.
- Gompert, D., & Binnendijk, H. (2016). *The power to Coerce: Countering Adversaries Without Going to War*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Government Accountability Office. (2015). *Special Operations Forces: Opportunities Exist to Improve Transparency of Funding and Assess Potential to Lessen Some Deployments*. Washington DC: GAO.
- Gray, C. (2012). *Categorical confusion? The Strategic Implications of Recognizing Challenges Either as Irregular or Traditional*. Carlisle: Strategic Studies Institutes.
- Hicks, K. (2019). *By Others Means Pt I: Campaigning in the Gray Zone and Adapting to Compete in the Gray Zone*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Hoffman, F. (2017). *The Evolution of the Hybrid Warfare and Key Challenges*. Washington DC: House of Representatives .
- Jordan, J. (2020). Competition Below the Threshold of War. *Journal of Strategic Security*, 1-24.
- Kaplan, R. (2019). A new Cold War Has Begun. *Foreign Policy*.
- Lauriani, C. (2017). Operaciones Especiales: Una respuesta multidimensional al problema de seguridad multidimensional de Latinoamérica. *Revista Military Review, Segundo Trimestre*.
- Mazarr, M. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Mazarr, M., Hornung, J., Pezard, S., & Kepe, M. (2019). *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Milevski, L. (2019). *Grand Strategy is Attrition: The logic of Interacting various forms of power in conflict*. Carlisle: Strategic Studies institute.
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington DC: The White House.
- Moore, C. (2015). Eurasian Economic Union: Russian Economic Statecraft. *The Patterson Journal of International Affairs*.
- Stoltenberg, J. (2020). *Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General ahead of the meetings of NATO Defense Ministers in Bruselas*. Bruselas: NATO Newsroom.

- Nichols, H., & Brands, T. (2020). *Special Operations Forces and Great-Power Competition in the 21st Century*. American Enterprise Institute.
- North Atlantic Organization. (2018). NATO Enhanced Forward Presence. *NATO Enhanced Forward Presence-Map*.
- O'Sullivan, M. (2017). *Windfall: How the New Energy Abundance Opens Global Politics and Strengthens America's power*. New York: Simon & Schuster.
- Periad, J. (2017). Principles of Covert Action. *The Cipher Brief*.
- Rühle, M. (2015). Deterrence what it can (and cannot) do. *NATO Review*.
- Sehan, Y. (2017). Why Europe Opposes America's New Russia Sanctions. *The Atlantic*.
- Thomson, E. (2016). Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation. *Political Communication*, 460-480.
- USSOCOM. (2019). *Budget data for USSOCOM*. DOD.
- Votel, J., & Charles Cleveland, C. C. (2016). Unconventional warfare in the gray zone. *Joint Force Quarterly*.
- Weingrner, M. (2017). The U.S. Struggles against Russia Cyber Desinformation. *The Cipher Brief*.
- Yousef, O. (2017). Why The United States Economy will remain the Strongest in the world. *World Atlas*.
- (23 de December de 2020). Proxies and Americans Strategy in Africa. (K. Atwell, Entrevistador)

Capítulo 4

El ámbito de las operaciones financieras y su efecto en el empleo de la fuerza

*Hernán Díaz Mardones**

Introducción

La economía y las finanzas, junto a los componentes del sistema económico (como los bienes y servicios, los agentes económicos y los factores productivos) y los elementos que forman parte del sistema financiero (entre los que destacan los activos financieros, los mercados, los intermediarios y otra cantidad de participantes que se agregan para este contexto) no solamente conforman parte de la estructura de un poder económico o una determinada configuración de la fuerza o *poder del dinero*, sino que también su incidencia resulta sustancial en el permanente debate del dinero y del poder, donde el Estado tiene un rol fundamental.

En el transcurso de la historia de la humanidad son muchos los ejemplos en que la economía y el dinero han sido protagonistas por sus capacidades en el acontecer de Estados, reinos e incluso organizaciones, siendo relevantes como fuerzas generadoras de poder o bien como debilitadoras o anuladores de este. El escenario histórico es muy útil para ejemplificar con hechos del pasado algunos aspectos relevantes y que pueden dar mayor claridad respecto de cómo el factor económico, el dinero o sus componentes es usado como medio de acción en contra de un adversario y definitivamente como una forma de emplear la fuerza.

Uno de los más antiguos ejemplos históricos proviene del siglo XIII a. C. en Grecia, donde aqueos y troyanos se enfrentaron por el control de las rutas comerciales que conducían al Mar Negro, debido a que los barcos que se dirigían al oriente debían pagar un tributo a Troya.

Posteriormente en el año 432 a.C., surge lo que es considerado como el primer uso de la economía como herramienta de política exterior, conocido como el Decreto de Mégara, el que imponía estrictas sanciones comerciales contra dicha polis (otra aliada de Esparta tras la Primera Guerra del Peloponeso) que supuestamente había ocupado

* Coronel (R) del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor del Ejército y de la Fuerza Aérea de Chile. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Master of Business Administration, MBA in International Business, Universidad Gabriela Mistral. Ingeniero Comercial, UDLA. Certificado en MBTI – Myers and Briggs Type Indicator, otorgado por HDS, México. Actualmente, es el Coordinador de Asuntos Académicos y Administrativos del Centro de Estudios Estratégicos (CEEAG). ✉hdiazm@acague.cl

tierra sagrada en Eleusis para cultivarla, prohibiendo a los megarenses entrar en los puertos y mercados del imperio ateniense. El objetivo no era solo perjudicar a Mégara, sino también a sus aliados que se beneficiaban de su comercio, lo que era visto por Esparta como otro movimiento de Atenas para debilitar a sus rivales y extender su dominio, influencia y poder. Además, Mégara era también un punto estratégico cercano a Atenas que proveía a Esparta de posibles puestos militares, así como de ventajas económicas. (Historias Breves, 2016).

Posteriormente, es posible encontrar muchos hechos que se relacionan o son consecuencia de los intereses económicos, entre ellos, la caída del Imperio Romano de Occidente derivado de la grave crisis económica, cuyo resultado fue el fin de su existencia por los excesos de impuestos que terminaron con la regresión de su comercio y el declive de la sociedad agobiada por los gravámenes tributarios.

Por otra parte, el mismo descubrimiento de América se produce por la búsqueda de rutas marítimas para la comercialización de las valiosas especias del Oriente, las que en la época tenían una gran demanda y escasa oferta¹.

Estos hechos históricos son relevantes ya que son acciones directas en que el empleo de la economía, el dinero y los elementos que hoy conocemos como componentes de sus respectivos sistemas, tienen una injerencia directa en la obtención de poder y/o en el debilitamiento o derrota de un adversario político.

Al dar una mirada del tema en la actualidad existen diversas aproximaciones. Particularmente, cuando se pretende realizar una relación con nuevas formas de empleo de la fuerza en un campo de batalla futuro. No obstante, el factor de poseer los contrapesos del poder a su favor otorga mayores posibilidades de realizar acciones y eventualmente con resultados exitosos.

Últimamente, Estados Unidos está adoptando una nueva forma de abordar los intereses y el poder nacional, mediante una orientación hacia una política exterior adaptada a actividades económicas que complementan a las tradicionales militares. Lo anterior, es abordado por Robert D. Blackwill y Jennifer M. Harris en su libro "War by Others Means: Geoeconomics and Statecraft (2016), donde recalcan que las herramientas actuales del arte de gobernar estadounidense, dominado por el poder político-militar tradicional son especialmente inadecuadas; convirtiéndose en los grandes desafíos para sus premisas básicas de política exterior, seguridad nacional e incluso la composición del poder, aplicando instrumentos económicos para promover fines geopolíticos, es decir, que implican prácticas denominadas como *geoeconómicas*.

Después de los ataques a las Torres Gemelas ocurridas el 11 de septiembre del

¹ La alta demanda se debía a la imposibilidad para conservar frescos los alimentos, especialmente la carne, que en esa época se consumían ya iniciado su estado de descomposición. Además, por su uso medicinal, sus propiedades antisépticas, estimulantes, etc.

2001, comienza una nueva era conocida como “guerra financiera”, donde el gobierno estadounidense desarrolló técnicas muy sofisticadas para usarlas contra terroristas, regímenes deshonestos y otros actores financieros ilícitos, con capacidades que se mueven entre la guerra y la diplomacia, que pasarían a ser las técnicas con las que se enfrentarían los problemas de seguridad internacional, desde grupos terroristas, crimen internacional y otros como Corea del Norte e Irán. Ello fue implementado por el Departamento del Tesoro junto a otras agencias gubernamentales, con las que diseñaron esta nueva forma de poder financiero (Zarate, 2013).

Por consiguiente, más allá de las clásicas sanciones económicas o los embargos comerciales, surge un nuevo conjunto de estrategias financieras y comerciales que utilizan los sistemas internacionales para montar verdaderos ataques contra los adversarios, restringiendo sus flujos de financiación e infligiendo daños reales de gran magnitud. Como consecuencia, los enemigos de Estados Unidos han sido golpeados con una nueva generación de poder financiero, sufriendo efectos catastróficos para la continuación o generación de nuevas actividades ilícitas y debido a los cuales ha resultado muy difícil, costoso y arriesgado recaudar y mover dinero alrededor del mundo, obligándolos a buscar nuevas formas de recaudar capital y moverlo en un ambiente inseguro para ellos.

Las operaciones financieras en el ámbito de fuerzas conjuntas estadounidenses son conocidas como Integrated Financial Operations (IFO, por sus siglas en inglés), cuya finalidad es integrarlas en los planes de operaciones o de campañas conjuntas, las que surgen producto de las experiencias adquiridas durante las operaciones militares de EE. UU. en Irak y Afganistán.

Las IFO, como medio para alcanzar los objetivos operativos, fueron abordadas en la doctrina conjunta como producto de una investigación exhaustiva de las organizaciones, los procesos, las políticas y las regulaciones que rigen la ejecución de las operaciones financieras; lo que incluyó una estrecha coordinación con expertos tanto civiles como militares, producto de lo cual surge un manual para codificar, a nivel operativo, las prácticas emergentes con el fin de llenar ese déficit existente, cuyo resultado es el “Integrated Financial Operations Commander’s Handbook. A Joint Force Guide to Financial Operation”, publicado por el Comando de Fuerzas Conjuntas de los Estados Unidos (United States Joint Forces Command [USJFCOM], 2010).

También en el contexto de las fuerzas militares, España ha incluido las operaciones financieras integradas (IFO) en los últimos años, en especial debido a la experiencia en la misiones de mantenimiento de la paz (OMP) en los ámbitos conjuntos y combinados, lo que ha derivado en la consideración de que la gestión de los recursos financieros no actúa solamente como un elemento de apoyo, sino como un factor capaz de influir de forma directa en la consecución de los objetivos operacionales en las campañas militares. Principalmente, porque se ha establecido que generan probados efectos

sobre el desarrollo económico, la distribución de la renta y la estabilidad social en las zonas donde se desarrollan las operaciones, siendo sus alcances capaces de contribuir en el cumplimiento de la operación misma. En otras palabras, lograr que las operaciones financieras integradas sean un arma eficiente que consiga coadyuvar a la reconstrucción y estabilización de las zonas en que se opera, a la vez que cooperan a la destrucción de las redes financieras de los elementos de insurgencia o terrorismo presentes en dichas zonas (García Calvo, 2018).

Considerando los planteamientos iniciales descritos, el objetivo del presente capítulo es efectuar una descripción y análisis de los componentes de los sistemas económicos y financieros como instrumentos de fuerza y las actuales formas de realización de las operaciones financieras en las fuerzas militares. Para lo anterior, se explorará en los niveles en los que se desarrollan y quienes actualmente pueden llevar adelante este tipo de acciones.

Componentes económicos y financieros como instrumento de fuerza

En primer lugar, es necesario realizar algunas precisiones teóricas de conceptos de economía y finanzas, disciplinas que se complementan y trabajan juntas. La economía, por una parte, es más amplia que las finanzas y tiene relación principalmente con los bienes y servicios, los mercados y los comportamientos económicos de las personas. Las finanzas, por otra parte, tiene características más precisas y se relaciona con los sistemas financieros, que están compuestos por las instituciones bancarias, las políticas financieras y bancarias, las inversiones, los créditos y todo lo relacionado con el dinero (Mankiw, 2012).

Consecuentemente con lo señalado, el sistema económico se ocupa de los productos duros y blandos de la economía, el que tiene una serie de elementos que lo componen entre los que se encuentran los bienes y servicios, los agentes económicos y los factores productivos. Por otra parte, el sistema financiero se ocupa del dinero y el crédito. En el sistema financiero moderno, estos pueden ser muy complejos, como, por ejemplo, el crédito bancario, las transferencias de dinero, las acciones, los bonos y los derivados. Una de las consideraciones principales es la característica de que en sí es un sistema basado en la confianza, la que entre otras está representada en aspectos como que los préstamos se pagarán, que el dinero transferido a una cuenta llegará realmente allí y que no "desaparecerá" repentinamente (Bracken, 2007). A tal efecto, es posible establecer que el sistema financiero también se relaciona con todo lo que incluye la circulación de dinero, la gestión de los créditos, el desarrollo de las inversiones y los servicios bancarios.

En ese sentido, un aspecto relevante a tener en cuenta en todo lo relacionado con el mundo de la economía, es el esfuerzo efectuado por los Estados Unidos en llevar

adelante, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, un orden internacional basado en el liberalismo comercial, que incluía la expansión del capitalismo y los mercados abiertos, surgiendo un orden global que generó crecimiento económico, prosperidad e interdependencia económica, lo que fue respaldado por el establecimiento de varias instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, eventualmente la Organización Mundial del Comercio, que por su sustento operacional basado en reglas, facilitó la cooperación colectiva y la resolución de problemas (Ikenberry, 2011).

Desde la perspectiva de la economía como sistema, con sus componentes e instrumentos económicos mencionados, el comercio es el factor que se caracteriza por ser de mayor y más fácil aplicación. Ello desde los estímulos positivos y también negativos, donde los primeros se integran por las compras gubernamentales, las autorizaciones de acceso, los tratados de libre comercio y las relaciones comerciales normales entre los países o a través de la Organización Mundial del Comercio (cuando son miembros de ella); y, desde la perspectiva contraria, como instrumento coercitivo, donde destacan la negación de acceso, solución de controversias, embargos, boicots, sanciones que niegan el libre flujo de mercancías, entre otros.

Del mismo modo, en el ámbito financiero, también como herramienta desde la cual se pueden realizar acciones que tienen efectos positivos y negativos, destacan entre las primeras las contribuciones al sistema financiero internacional, la apertura del mercado de capitales, paquetes de rescate, condonación de deudas, entre otras. Por otra parte, están el congelamiento de activos, control de capitales, manipulación de monedas o divisas, sanciones financieras, venta de deuda extranjera, la misma política monetaria y otras.

La idea de que la economía globalizada sería un factor de unión de países y personas fue una corriente dominante en el ámbito de la política exterior, particularmente por la oportunidad que representa una economía mundial cada vez más interconectada, dirigida por instituciones y basada en reglas, factores todos que conforman una fortaleza del sistema. En síntesis, había un consenso de que la economía sería un factor de integración, lo que efectivamente ha sucedido en muchos casos y ámbitos. Pero, los hechos de los últimos años permiten verificar que ello también tiene otros ingredientes que hacen que dicho planteamiento sea puesto al menos en duda, como lo ha demostrado la conocida guerra económica entre Estados Unidos y China, permitiendo deducir que el factor económico y todos sus componentes, junto con ser un medio para la unión e integración, ha sido además una explanada propicia para el enfrentamiento y competencia de orden geopolítico (Kurtz Daniel, 2021).

Un ejemplo de lo anterior es la utilización por los Estados Unidos de estas medidas con bastante frecuencia durante los últimos años, lo que se inició con mayor fuerza a

partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, con sanciones financieras selectivas por una diversidad de motivos que van desde la lucha contra el terrorismo hasta la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y la agresión territorial; siendo la herramienta a la que los legisladores estadounidenses recurren primero para responder a las crisis y gestionar las amenazas (Rosenberg, Goldman, et al. 2016).

Pero, la experiencia de la implementación de estas medidas, más allá de los efectos y efectividad de orden económico y financiero, en muchos casos, ha quedado en deuda con la integración hacia los enfoques estratégicos de los problemas de política exterior. Ello se demuestra en que las sanciones del inicio de este siglo no han tenido un efecto significativo en el PIB de los países a los cuales se les aplicaron. Sin embargo, han tenido un impacto poderoso en la inversión extranjera, la corrupción, la facilidad para hacer negocios, la gobernanza y otras medidas que permiten a un país comprometerse con la comunidad financiera internacional, pero, por otra parte, de lo anterior también se evidencia que es sustancialmente más difícil medir los efectos de las sanciones sobre los actores no estatales como los cárteles de la droga, grupos terroristas y ciberdelinquentes, porque éstos operan clandestinamente y sus datos financieros no están disponibles, lo que da una ventaja a estos actores que van por fuera del sistema regulado.

Dicho lo anterior, se podría concluir que, actualmente, para el caso de los Estados Unidos el desarrollo o puesta en escena de alternativas en el sistema financiero internacional -en el cual prevalece el dólar como divisa principal- es posible dado el tamaño, la liquidez y la integridad de su sistema financiero; los que se encuentran entre los más importantes activos estratégicos de ese país, incluyendo también el despliegue de las políticas de sanciones, donde las propias características estructurales del sistema internacional las convierten en un arma muy poderosa.

No obstante, el éxito de las sanciones también ha producido una reacción por parte de las entidades financieras para eliminar o mitigar los riesgos, llegando incluso a retirar las operaciones en las áreas que no ofrecen seguridad. Generando que algunos países busquen alternativas al dólar estadounidense, a pesar de que dicha moneda reconocidamente disfruta de una enorme posición de privilegio en la economía mundial, la que es sustentada por su uso predominante en las transacciones internacionales, donde su dominio se encuentra avalado por particularidades, como el precio del petróleo expresado en dólares, la mayoría de las materias primas se cotizan en dólares, dos tercios de los préstamos bancarios internacionales están en dólares, el cuarenta por ciento de los bonos internacionales se emiten en dólares, y el sesenta por ciento de las reservas de divisas se mantienen en dólares (The Economists, 2015).

Sin embargo, en el horizonte se puede observar la arremetida de las

criptomonedas, que no son un tema solucionado ni menos claro en el contexto señalado. Por el contrario, pueden ser una herramienta más poderosa aún, pero para todos los integrantes del sistema financiero, incluso los no formales, cuestión que en el corto o mediano plazo será importante analizar con mayor detalle y profundidad.

Teniendo en cuenta que la integración de la economía puede ser un factor cuya aplicación puede tener efectos en amplios espacios tanto formales como no formales, emerge la vinculación con las nuevas formas de empleo de la fuerza. Durante la última década la guerra de la información, la guerra cibernética y algunas formas de competencia económica internacional, han sido los enfoques mediante los cuales los Estados han orientado sus esfuerzos en función de logros en sus objetivos estratégicos y de seguridad nacional. Lo que no ha sido una gran novedad en general, pero el contexto en el cual se están dando y la preponderancia que estos han asumido, sí han sido significativamente nuevos. Particularmente en el plano de la economía, escenario que favorece el despliegue para que estas acciones de carácter híbrido se desarrollen en la conocida zona gris del espectro de intensidad del conflicto (Troxell, 2018).

Es precisamente en este novedoso ambiente donde las dimensiones del desempeño macroeconómico de una nación, junto con los instrumentos económicos, dan origen al concepto de “geoconomía”, el que está muy bien desarrollado por Blackwill y Harris (2016). Los autores lo definen como el uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficiosos y los efectos de las acciones económicas de otras naciones en los objetivos geopolíticos de un país. Ello particularmente con el fin de que constituya el medio principal por el cual proyectar influencias y desarrollar las nuevas “batallas”, las que se libran mediante capitales y chequeras soberanas de los Estados, que junto a otras herramientas económicas, se enfilan para lograr objetivos estratégicos que en el pasado fueron a menudo materia de la acción o conquista militar.

Actualmente, se puede observar con facilidad y claridad en las diferentes fuentes de información, que la mayoría de las naciones se desenvuelven en los ámbitos de política exterior conforme los que sus economías les permiten. Eso quiere decir que definen sus intereses en gran medida en términos económicos y se ocupan principalmente del poder desde esa perspectiva; ajustando sus estrategias en los diferentes ámbitos de acción para hacer el foco en la seguridad económica, lo que desde el plano de la seguridad como concepto general, permite observar el surgimiento de nuevas formas de pensar en ello, lo que va más allá de la concepción de aproximarse a la seguridad en términos militares tradicionales respondiendo a las amenazas con esos medios.

En ese orden de ideas, resulta relevante y de gran importancia la focalización del poder económico -en especial los instrumentos geoeconómicos- en función de potenciar la seguridad en todos los dominios de un país, contribuyendo a que

mediante una economía fuerte se pueda aplicar el enfoque de los autores ya mencionados a través de la dimensión geoeconómica. En este sentido, cabe destacar que uno de los instrumentos frecuentemente utilizado para la puesta en ejecución del concepto de geoeconomía es el cibernético, lo que es ejemplificado por Blackwill y Harris con diversos casos de ciberataques, haciendo la observación de que no todos ellos son de orden geoeconómico, razón por la que proponen una definición para estos, señalando que “son aquellos que hacen uso de los mecanismos del mercado económico o financiero y buscan imponer costos económicos como parte de una agenda geopolítica más amplia” (2016, p. 60).

Desde el ámbito de las sanciones financieras, éstas se orientan a restringir el acceso al sistema bancario global y a los mercados de capital internacional, ejemplo de ello ha sido el rol que ha ocupado la plataforma SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)², que fue fundamental para Estados Unidos después de los hechos del 11 de septiembre 2001 para perseguir el financiamiento del terrorismo, permitiendo utilizar toda su capacidad en llevar adelante una verdadera y amplia guerra financiera, centrándose particularmente en las restricciones de acceso al sistema bancario mundial.

Asimismo, las sanciones financieras también han creado incentivos significativos para las terceras partes involucradas, entre ellas los bancos, para cumplir o arriesgarse a las graves consecuencias, tanto monetarias como de sus propias reputaciones. Lo que consecuentemente ha demostrado una gran eficiencia de las sanciones financieras como instrumentos de política monetaria y, a la vez, una potente herramienta de la geoeconomía, sustentada en gran medida en el papel de la moneda de un país en el sistema monetario internacional (Blackwill y Harris, 2016).

El asunto relacionado con las criptomonedas es un tema que puede cambiar o generar nuevas opciones respecto de lo ya planteado. Su uso puede traer nuevas formas a las herramientas económicas y financieras para el ejercicio de acciones contra países y organizaciones, a la vez que también puede ser un instrumento útil para el accionar fuera de la ley.

En estos días varios gobiernos están evaluando desarrollar sus propias monedas digitales las que serían emitidas por los respectivos bancos centrales o Central Bank Digital Currency (conocidas como CBDC por sus siglas en inglés), los que podrían generar importantes cambios en la forma de concebir y usar el dinero, marcando una diferencia sustancial con las actuales criptomonedas, dentro de las cuales está el

² Organización a cargo de la red internacional de comunicaciones financieras entre bancos y en general todas las entidades financieras. Facilita el acceso y la integración, la identificación, el análisis y el cumplimiento con la prevención de los delitos financieros. En la práctica, todas las instituciones financieras formales utilizan esta plataforma, intercambian de forma segura la información, incluidas las instrucciones de pago entre ellas (<https://www.swift.com/>).

Bitcoin como la más conocida. Éstas serían emitidas, centralizadas y reguladas por la autoridad monetaria del país, a diferencia de las actuales y conocidas criptomonedas, que surgieron como una divisa virtual, anónima, descentralizadas y sin responsabilidad de los gobiernos por sus transacciones permitiéndoles a las organizaciones criminales llevar a cabo actividades delictuales.

Un ejemplo reciente es el ciberataque realizado a un importante oleoducto de los Estados Unidos durante los primeros días de mayo 2021, el que transporta el 45 % del consumo de toda la costa Oeste de ese país (unos 2,5 millones de barriles por día) que, para su restablecimiento, se debió pagar en criptomonedas el equivalente a cinco millones de dólares (Russon, 2021).

Con la formalización de las CBDC, los gobiernos tendrían un mayor acceso a los movimientos de dinero y más control de organizaciones y personas a través de sus transacciones; lo que tendría efectos positivos y también negativos. Dentro de los aspectos favorables destacan aquellos de facilitar la entrega de ayudas a las personas en caso de emergencia, como es el caso de una pandemia, así como detectar actividades ilícitas, entre otras. Respecto de los inconvenientes destaca el asunto de la privacidad, al permitir a los organismos oficiales tener acceso a las transacciones de las organizaciones y personas, permitiendo trazar una verdadera huella de sus operaciones.

Como se aprecia, un impacto que la aparición de las CBDC ha tenido en las criptomonedas, es la de aumentar el control y regulación de estas, considerando que desde la aparición del bitcoin y hasta la actualidad son más de 10.000 tipos diferentes. Otro efecto es que presenta un obstáculo para el crimen organizado y el comercio ilícito para poder realizar sus operaciones, que normalmente se efectúan en la Dark Web (García, 2021).

Como es posible deducir, con estos nuevos antecedentes el escenario es incierto; sin embargo, las herramientas tanto económicas como financieras para el combate de las organizaciones con fines ilegales están surgiendo desde diferentes medios, principalmente los tecnológicos; haciendo más fértil a los gobiernos y las entidades formales contar con instrumentos tanto activos como disuasivos para su control. No obstante, como en muchas áreas del quehacer general, lo más probable es que junto con la implementación de medidas como las mencionadas, surjan las contramedidas y las acciones de actores por fuera de la normativa, con el objeto de vulnerar las reglas y poner en riesgo las acciones formales.

Las operaciones financieras en las fuerzas militares

Para el desarrollo de este tema en particular, se analizará lo que están haciendo las fuerzas militares de España y de los Estados Unidos, ya que ambos países son referentes para la doctrina militar de Chile.

En el caso de España, las Fuerzas Armadas consideran que el recurso financiero ha extraído de sus experiencias en las misiones internacionales, particularmente, en las operaciones de paz un factor que va más allá de lo tradicional, pasando a ser un elemento que posibilita contribuir directamente en el logro de los objetivos operacionales de una fuerza, bajo el concepto de operaciones financieras integradas (IFO). Su finalidad está orientada a la gestión de los recursos financieros que faciliten conseguir efectos operacionales de relevancia, considerando la multiplicidad de actores presentes en la zona de operaciones y las interacciones que se generan entre ellos.

La gestión financiera es tenida en cuenta desde un enfoque amplio, integrada en la planificación operacional tempranamente e incorporando su coordinación los esfuerzos financieros, logísticos y de inteligencia de todos los involucrados en el teatro de operaciones para lograr la adecuada articulación de esfuerzos y pasar a constituir un componente de combate más que puede influir en forma directa en el logro de los objetivos operacionales (García, 2018).

Existe reconocimiento por las FAs españolas de que no hay una doctrina guía que oriente de forma detallada la gestión financiera en las operaciones conjuntas. Tampoco se reconoce la existencia de las IFO, entendidas como un nuevo concepto que permitiría alcanzar por sí mismo objetivos operacionales; asignándoles un rol dentro de las operaciones no letales para conseguir objetivos tales como apoyar a la población local en su desarrollo y combatir simultáneamente a elementos insurgentes.

El concepto de operaciones financieras integradas (IFO), es reconocido como una novedosa capacidad del recurso financiero que excede al ámbito únicamente militar. Esto a su vez se constituye en una de las complicaciones implícitas de éstas, ya que teniendo en cuenta la multiplicidad de organizaciones que se relacionan en estas operaciones en un ambiente complejo, que además de estar compuesto por agentes activos, experiencia, conocimiento y objetivos, se suman los actores que por sus funciones y utilización de recursos financieros deben ser parte de ellas, tales como las FAs de diversas nacionalidades, organizaciones internacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, diversos ministerios y agencias estatales, entes que de una u otra manera actúan en el mismo teatro de operaciones (TO) con recursos propios y realizando acciones interdependientes. De manera que el desafío estará en la coordinación del uso de los activos financieros para conseguir un ajuste o acoplamiento que permita eliminar las posibles interferencias entre sus actuaciones y lograr los objetivos (García, 2018).

El Ministerio de Defensa español define las IFO como el uso coordinado de los recursos financieros con el fin de impulsar y apoyar los objetivos operacionales, detallando que ellas se orientan a dos grandes áreas, a saber, la financiación de

proyectos de desarrollo con el fin de obtener el apoyo de una población local y separarla de la insurgencia, y la contribución a la destrucción de las redes financieras que apoyan a la insurgencia u opositores.

En ese plano, al comandante de la fuerza conjunta, junto con conocer a fondo los proyectos en el TO, le corresponde explotar favorablemente el dinero, los bienes y servicios que se contratan para contribuir a los objetivos de la operación, articular y favorecer las relaciones con las organizaciones no militares presentes en el área de operaciones e identificar el marco de referencia e indicadores válidos, fiables y alcanzables, además de contar con personal capacitado y entrenado que utilicen variables de evaluación con el fin de valorar eficazmente los progresos en los proyectos (García, 2018).

Estas operaciones se desarrollan mediante el proceso regular de planificación militar, destacando en un contexto más estrecho y visto el objeto de este capítulo, lo relacionado con algunas líneas de acción integradoras o consideraciones relevantes para dicho efecto, entre las que se encuentran: que los objetivos estratégicos y operacionales de las FAs no tienen por qué coincidir con los objetivos y metas de otras organizaciones no militares que conforman parte del proceso integrador de las IFO. Estas requieren de un conocimiento superior y ampliado de la situación, proceso que comienza con identificar la huella financiera en el área de operaciones, identificar a las organizaciones que emplean fondos en dicha área, sus objetivos, sus fuentes de financiamiento, capacidades y su forma de conducir las operaciones; la coordinación entre los agentes participantes es fundamental, especialmente para la solución de problemas. Dado que no es común, para este efecto, contar con unidad de mando entre todos los agentes participantes en el TO, será necesario intensificar la unidad de esfuerzo (García, 2018).

Finalmente, para el planteamiento español de las IFO que García Calvo sostiene en el texto del Ministerio de Defensa de ese país, se considera elemental que tanto el comandante como su Estado Mayor tengan conciencia de que a través de esta herramienta cuentan con un elemento más de poder para alcanzar condiciones decisivas y conseguir objetivos operacionales y de estabilización y desarrollo de las áreas donde se realizan, contribuyendo a la destrucción de las redes de financiación de los elementos insurgentes. Para lo anterior, se plantea que se requiere que todos los actores involucrados en la gestión financiera, de los distintos niveles, utilicen este procedimiento para apoyar con eficiencia las operaciones y alcanzar los objetivos. Junto con la integración temprana de las IFO, se requiere la creación de estructuras operativas que permitan coordinar la inteligencia económica, la gestión financiera y logística y la interacción con el resto de los agentes que operan en el TO.

En el caso de los Estados Unidos, la referencia principal en la doctrina conjunta es la publicación (JP) 1-06 Financial Management Support to Joint Operations, cuya

última actualización se efectuó en el año 2018. En dicha publicación se establece una completa guía para desarrollar la gestión financiera en las operaciones conjuntas, así como su integración en el planeamiento.

Respecto a las IFO, la doctrina norteamericana las aborda de forma reciente. Por primera vez aparecen desarrolladas en el manual predoctrinal de noviembre de 2010 denominado “Integrated Financial Operations Commander’s Handbook, a Joint Force Guide for Financial Operations”. En el capítulo V “Operational Implications” se señala la necesidad de considerar las IFO en la doctrina relacionada con la “gestión financiera” (conocidas como FM por sus siglas en inglés), lo que se concreta en el JP 1-06. Dicha integración ya se halla realizada al considerarse las IFO dentro de la doctrina y aparecer tratadas en el JP 1-06 mencionado, desarrollando en el anexo K, específicamente, las consideraciones referidas a la planificación de tales operaciones.

Es fácil colegir de lo antes mencionado que tanto la FM como las IFO tienen un extenso y detallado tratamiento en la doctrina norteamericana y que su integración en el planeamiento se ha realizado también con diligencia y celeridad desde su reconocimiento en la doctrina conjunta.

El propósito de la FM es apoyar en la misión del comandante de la fuerza conjunta (JFC, por sus siglas en inglés) proporcionando dos funciones básicas: la gestión de recursos (RM) y el apoyo financiero. La primera cumple con las funciones de proporcionar los consejos y recomendaciones para el comandante, a fin de dotar de los recursos para las operaciones, definir los requisitos del mando en relación con éstos, identificar las fuentes de financiamiento, determinar los costos, obtener los fondos, distribuir y controlarlos, seguimiento de costos y obligaciones, establecer procedimientos de reembolso y establecer la gestión de controles internos. Por otra parte, el apoyo financiero para las operaciones conjuntas incluye el asesoramiento financiero y recomendaciones para su ejecución, apoyo en el proceso de adquisiciones, garantizar el apoyo bancario y monetario para pagos de personal, apoyo a contratos operativos y otros programas especiales; todo ello implica el análisis y las recomendaciones financieras para ayudar al JFC a hacer el uso más eficiente de los recursos fiscales (DOD, 2018, pp. vii - xii).

Esta modalidad de operaciones financieras surge de la experiencia adquirida durante las operaciones “Enduring Freedom” (2001-2014) y la operación “Iraqi Freedom” (2003-2011) que llevó a que los comandantes de fuerzas conjuntas y su personal empleen procesos y procedimientos en la planificación, ejecución y evaluación de los esfuerzos para integrar las operaciones financieras en sus planes conjuntos de operaciones/campañas. Las operaciones financieras integradas tienen dos aspectos principales: la financiación del desarrollo económico y los proyectos de infraestructura para ganar el apoyo de una población local y separar a esa población

de una insurgencia, contribuyendo a desestabilizar las redes financieras de los insurgentes.

Las IFO buscan refinar procesos y procedimientos que optimicen los esfuerzos de integración y priorización entre los departamentos y agencias del Gobierno de los Estados Unidos (USG, por sus siglas en inglés), fuerzas multinacionales, Organizaciones Intergubernamentales (OIG, por sus siglas en inglés) y Organizaciones no Gubernamentales (ONG), permitiendo que la nación entera emplee todos los instrumentos del poder nacional: diplomático, informativo, militar y económico. Este último puede ser un medio eficaz para que una nación y/o fuerza multinacional combata amenazas incipientes o naciones enemigas. A nivel estratégico, es parte de un enfoque de todo el gobierno para aplicar los instrumentos del poder nacional según corresponda (DOD, 2018, I-1).

La modalidad de trabajo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos se distingue por su relación e integración con los otros departamentos y agencias del gobierno y con países aliados para negar, interrumpir, degradar o derrotar la capacidad de los adversarios de utilizar redes financieras ilícitas para afectar negativamente los intereses de los Estados Unidos. Los comandantes, cuando están autorizados y es apropiado, apoyan los esfuerzos de financiamiento contra amenazas para disminuir las capacidades de los grupos adversarios y las redes criminales y, en colaboración con otros organismos interinstitucionales, pueden establecer mecanismos con otras naciones para negar, interrumpir, degradar, o derrotar los elementos de transferencias de fondos y valor a los adversarios (DOD, 2018, I-2).

El mencionado texto de doctrina conjunta considera un apéndice exclusivo para los aspectos legales que deben ser observados para el desarrollo de la FM, el que proporciona antecedentes sobre varias leyes importantes que constituyen la base para sus funciones. Por lo complejo de su aplicación, instruye explícitamente a los encargados de la gestión financiera que ante dudas o desconocimiento sobre la legalidad de las obligaciones o pagos deben mantener una comunicación permanente con el organismo de asesoría legal.

Las IFO involucran al JFC, los socios claves y las partes interesadas (stakeholders), todos los cuales participan normalmente en las operaciones financieras dentro de un área operativa; aspectos que son desarrollados en el apéndice K del texto conjunto mencionado previamente. Destaca en ello la complejidad de las IFO, pero a la vez su beneficio de aumentar e impulsar el cumplimiento de la misión en un área operativa, considerando entre otras actividades contrataciones, financiamiento directo, procesos comerciales, redes de acciones y/o bienes y servicios específicos de valor.

En última instancia, las IFO buscan aumentar la eficacia de todos los recursos gastados en un área operativa, ya que se ha demostrado en operaciones recientes que cuando las operaciones financieras no están integradas en un área operativa, pueden

conducir a la ineficiencia del contratista, también a gastos innecesarios y duplicados, e incluso el financiamiento inadvertido de adversarios. Para el JFC las IFO son un desafío que involucra a organizaciones y actividades que no están bajo su control, pero que, aprovechadas adecuadamente, permite que esos esfuerzos alcancen importantes logros de los objetivos conjuntos de la operación/campaña. Además, estas son activos que utilizan elementos económicos del poder nacional para estabilizar un área y promover su desarrollo político y económico, por lo que el JFC necesita coordinarse con el Departamento de Estado (DOS, por sus siglas en inglés) y con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) para crear los efectos deseados y, en última instancia, lograr los objetivos estratégicos (DOD, 2018, K-1).

Entre los contenidos referidos a la planificación, se incluye el aprovechamiento de socios y partes interesadas, particularmente a la visibilidad o conocimiento de la situación y esfuerzos de las operaciones financieras en curso en el área de operaciones por parte de estos, lo que tiene relevancia dado que los objetivos estratégicos y operativos de las fuerzas militares pueden no siempre coincidir con las metas y los objetivos de las organizaciones que no pertenecen ni dependen del JFC. Los que tampoco pueden transparentarse por razones obvias, en la mayoría de los casos.

Este tipo de relaciones que se configuran, parten con la mera presencia y cumplimiento de los requisitos militares para llevar a cabo las operaciones, como la contratación de empresas locales para brindar apoyo a las denominadas bases de operaciones avanzadas, como por ejemplo lo que tiene que ver con el abastecimiento de combustible, la eliminación de basura, entre otras. Éstas cambian la dinámica política y económica local, ya que inyectan dinero adicional en un entorno que puede o no tener la capacidad de absorberlo, alterando las estructuras de poder económico y político local, lo que lleva al JFC a considerar que las operaciones financieras a menudo comienzan con la simple llegada de fuerzas militares al área operativa.

Debido a que las operaciones militares que se realizan para resolver un problema rara vez residen dentro de la capacidad de una sola organización, los planes de operaciones/campañas conjuntas deben elaborarse reconociendo las competencias básicas de varias agencias, y las actividades militares deben coordinarse e integrarse con los recursos de otras para lograr los objetivos operativos.

La coordinación e integración de esfuerzos entre la fuerza conjunta y los departamentos y agencias del gobierno de los Estados Unidos, socios multinacionales, OIG y ONG es de gran importancia, especialmente, con las partes interesadas no militares, las que no tienen recursos de tamaño similar ni la misma misión. Además, sus perspectivas sobre una situación y sus posibles soluciones son diferentes, a lo que se suma la diferencia entre culturas profesionales que a veces pueden chocar.

Lo anterior, presenta importantes desafíos de coordinación que el comandante debe estar consciente y reconocer que las otras agencias a menudo poseen mucha más experiencia y, en algunos casos, más capacidades que las fuerzas militares que comanda para ejecutar misiones políticas, diplomáticas y económicas. Al respecto, resalta otro aspecto de la doctrina conjunta que se relaciona con la coordinación interorganizacional durante operaciones conjuntas, que establece que el grado en que los componentes militares y civiles puedan integrarse y armonizarse influirá directamente en la eficiencia y el éxito. Por lo tanto, es imperativo para las operaciones financieras que los socios y partes interesadas del área operativa estén incluidos, siempre que sea posible, en el proceso de planificación, adquiriendo un papel fundamental en ello el DOS y la USAID. (DOD, 2018, K-2/4).

Otro asunto relevante de la planificación de las IFO es el relacionado con la coordinación del financiamiento contra amenazas (CTF, por sus siglas en inglés), la que asigna responsabilidades al DOD para la conducta del CTF; a fin de detectar, contrarrestar, contener, interrumpir, disuadir o dismantelar el financiamiento transnacional de adversarios estatales y no estatales que amenazan la seguridad nacional de Estados Unidos.

El seguimiento, la evaluación, el análisis y la explotación de la información financiera son funciones clave de apoyo para las actividades del CTF, donde estas acciones no son específicas para un área operativa, ya que analizan el flujo de dinero a través de varias áreas operativas, incluyendo la lucha contra el tráfico de estupefacientes, sus actividades de proliferación, las redes de armas de destrucción masiva, la trata de personas, el tráfico de armas, el contrabando de precursores químicos, los ingresos y la logística de terroristas, la lucha contra la corrupción y otras actividades similares que generan ingresos a través de redes ilícitas.

Es fundamental para quienes dirigen el CTF mantener un vínculo sólido con los elementos que planifican y ejecutan las IFO. La falta de coordinación e información puede generar errores, como por ejemplo que elementos insurgentes y criminales recibían fondos de fuentes militares propias o incluso del gobierno de los Estados Unidos, tal como sucedió en Afganistán, debido a que quienes ejecutaban la provisión de fondos en el área operativa no sabían qué contratistas o compañías tenían vínculos con redes criminales o insurgentes. Esta es una de las razones por la que la coordinación e integración son relevantes. En consecuencia, los operadores de CTF que tienen esa información, deben entregársela a quienes ejecutan IFO antes de que los contratos sean aprobados y financiados (DOD, 2018, K-6/7).

Como es posible advertir, la coordinación e integración requerida entre diferentes agencias, socios, partes interesadas, etc., para llevar adelante las IFO, exige de quienes la planifican y ejecutan una mayor amplitud del pensamiento militar tradicional. Lo señalado incide en diversas áreas o acciones, como por ejemplo en que la unidad de

mando no es apropiada para estructuras y entornos operativos donde el comandante militar no posee una autoridad clara sobre todas las actividades en el área operativa asignada. Por lo tanto, la coordinación y la colaboración son más aplicables para lograr una unidad de esfuerzos. Del mismo modo que con todas las actividades interinstitucionales, una IFO eficaz requerirá la inclusión, o exclusión, de las partes interesadas externas, lo que exige una comprensión de los diferentes roles, autoridades, misiones, cultura y procesos de las partes interesadas externas. Debido a la naturaleza inclusiva de las IFO, una estructura jerárquica rígida puede no ser apropiada, lo que da importancia al rol que cumple el Centro de Operaciones Civil-Militar (CMOC, por sus siglas en inglés), cuya composición debe ser producto de los requerimientos particulares del JFC.

Conclusiones

En el contexto de las operaciones en el entorno futuro, a los tradicionales espacios terrestre, naval, aéreo y ciberespacial, se suma el relacionado con las acciones de los componentes de los sistemas económico y financiero, cuya dimensión crecerá exponencialmente y de manera proporcional a los avances normativos, como es el caso de las criptomonedas.

Las principales características del conflicto armado futuro pueden ser la rapidez en la toma de decisiones, la mayor letalidad de las acciones violentas, el empleo del ciberespacio y el dominio de la información como espacios esenciales para alcanzar los objetivos, acciones en el ámbito cognitivo, presencia permanente de población, tecnológicamente avanzado, presencia de multitud de actores y limitaciones en el empleo de la fuerza letal propia, pero no por parte del adversario. Este escenario, que normalmente se espera en un contexto para un conflicto armado de alta intensidad, será consecuencia del uso anterior de otros recursos, como lo son las operaciones financieras que se describen en este capítulo.

El entorno operativo estratégico va a ser creciente en complejidad. El concepto de seguridad va a trascender más allá del ámbito militar y la seguridad se va a garantizar no solo actuando en nuestras fronteras, sino también influyendo mediante las acciones derivadas de las amenazas que van mucho más allá mediante el uso de estrategias híbridas que, esencialmente, combinan múltiples instrumentos de poder para lograr los efectos requeridos.

Dentro de estos instrumentos de poder están los factores económicos y financieros, donde la capacidad económica y poder de los mencionados factores en un determinado país, serán preponderantes a la hora de ejercer las acciones mediante herramientas económicas para lograr sus objetivos estratégicos y geopolíticos. En este caso es relevante el poder y estatura económica, así como las regulaciones que

obliguen a los organismos financieros a enmarcarse en las acciones que impidan a los organismos o fuerzas ilícitas o adversarias a contar con los recursos para el desarrollo de sus acciones. Si bien ello no impedirá permanentemente a facciones como el crimen organizado, organizaciones terroristas, el narcotráfico o cualquier otro ente la obtención de los recursos financieros, obstaculizará la utilización de los canales regulares del dinero para sus fines.

El caso de las fuerzas militares españolas es muy singular, ya que para estas la concepción de las operaciones financieras integradas (IFO) es bastante similar a las descritas por Estados Unidos, pero aun en forma general y sin formalizar sus contenidos específicos y operacionales en su doctrina conjunta. Además, su ámbito de desarrollo ha sido definido en las operaciones internacionales y particularmente las operaciones de paz, considerándolas como un factor elemental para que el comandante, a través de esta herramienta, cuente con un elemento más en su poder para alcanzar las condiciones decisivas y conseguir objetivos operacionales, de estabilización y desarrollo en las áreas donde se realizan, consiguiendo adicionalmente, el apoyo de la población y la contribución a la destrucción de las redes de financiación de los elementos insurgentes.

Para las fuerzas militares de los Estados Unidos las operaciones financieras forman parte de su doctrina, las que fueron recientemente publicadas en el (JP) 1-06 Financial Management Support to Joint Operations, actualizado en el año 2018.

En ese ámbito, las IFO constituyen una potente herramienta para el comandante de las fuerzas conjuntas, cuyo propósito es apoyar en el contexto general de la misión de la fuerza conjunta, proporcionando las funciones básicas de la gestión de recursos y el apoyo financiero, mediante procesos y procedimientos que optimizan los esfuerzos de integración y priorización entre los diferentes departamentos y agencias del Gobierno de Estados Unidos, las fuerzas multinacionales involucradas, las Organizaciones Intergubernamentales, las Organizaciones no Gubernamentales, los stakeholders y otro importante número de organizaciones, las cuales permiten que mediante una apropiada coordinación e integración de estos se puedan llevar adelante en forma exitosa, cumpliendo con una amplia gama de exigencias de quienes la planifican y las ejecutan. De manera tal que los esfuerzos de toda la nación se vean representados por la fuerza conjunta en el empleo adecuado de todos los instrumentos del poder nacional representados en su área de operaciones.

En el contexto nacional, las operaciones financieras como se han descrito en este capítulo no existen, lo que es posible inferir el nivel y envergadura de los medios involucrados, junto a los factores de poder, que tienen que ver en este caso específico a las características propias del sistema económico y financiero local. Además, las dimensiones y ámbitos de acción de las IFO como las descritas en este capítulo, tienen una clara relación con el tamaño de la economía del país y el grado de influencia de los

componentes de sus sistemas en el plano internacional. Sin embargo, si bien no son posibles de visualizar en el nivel más alto de aplicación, resulta interesante y útil las formas de planificación, coordinación e integración de las que se desarrollan en el nivel de las fuerzas conjuntas de los Estados Unidos. Ello con la finalidad de extraer lecciones aprendidas e insumos útiles para la incorporación de los diferentes actores en un teatro de operaciones conjunto, donde cada día más, surge la necesidad de que las acciones de coordinación de las diferentes partes interesadas o stakeholders sean desarrolladas lo más tempranamente posible. Lo anterior implica tomar previsiones con la suficiente antelación para enfrentar un escenario de empleo de la fuerza en la “zona gris”, con la adecuada preparación y conocimiento por parte de todos los involucrados, ello no solamente en lo relacionado a unas incipientes operaciones financieras, sino en un amplio abanico de acciones posibles. Lo anterior, indudablemente traerá la necesidad de cambios, de nuevas ideas y una regulación a través de nuestra doctrina.

Referencias

- Blackwill, Robert D. y Harris, Jennifer M. (2016) *War by Others Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, Massachusetts. Belknap Press of Harvard University Press.
- Blandin Apolline, Dr. Pieters Gina, Wu Yue, Eisermann Thomas, Dek Anton, Taylor Sean, Njoki Damaris (2020). *3rd Global Cryptoasset Benchmarking Study*. Cambridge Judge Business School, University of Cambridge. <https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/3rd-global-cryptoasset-benchmarking-study/>
- Bracken P. (2007). *Financial Warfare* [Archivo PDF]. Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/article/2007/09/financial-warfare/>
- Daniel Kurtz-Phelan (2021). *Trade War. The fight over the global economy's future*. Foreign Affairs U.S Edición, (may-jun 2021, Volumen 100, N° 3). New York, Estados Unidos. <https://www.foreignaffairs.com/user/login?destination=/regions/united-states>
- Department of Defense (DOD) – Joint Doctrine Publications (2018). *Financial Management in Joint Operations*. The Pentagon, Arlington, Virginia.
- Enciclopedia de Historia (s.f.). *Guerra de Troya*. <https://enciclopediahistoria.com/guerra-de-troya/>

- García Calvo, M. (2018). *La Gestión Financiera en las Operaciones, las Operaciones Financieras Integradas*. Publicaciones de Defensa, Ministerio de Defensa. Madrid, España.
- García, N. (22 de mayo 2021). *Gobiernos entran a la carrera de las Monedas Digitales*. El Mercurio, Internacional.
- Historias en Breves (2016). *Decreto de Mégara. Segunda Guerra del Peloponeso*. Wordpress.
<https://historiaenbreves.wordpress.com/tag/decreto-de-megara/>
- Ikenberry, J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* [Archivo PDF]. Princeton, NJ: Princeton University Press. <https://n9.cl/94k2j>
- Kurtz, D. (2021). Trade War. The Fight Over the Global Economy's Future. *Foreign Affairs*. Volume 100, N° 3, May - Jun 2021. Editorial.
<https://www.foreignaffairs.com/issues/2021/100/3>
- Mankiw, G. (2012). *Principios de Economía*. Cengage Learning.
- Nathan F. (2016). *Outplayed: Regaining strategic initiative in the gray zone*. The Strategic Studies Institute (SSI). U.S. Army War College. Carlisle, Pensilvania. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/925/>
- Rosenberg Elizabeth, Goldman Zachary, Dr. Drezner Daniel, Solomon-Strauss Julia (2016). *The new tools of economic warfare: effects and effectiveness of contemporary U.S. financial sanctions*. Center for a New American Security. <https://www.cnas.org/press/press-release/cnas-releases-the-new-tools-of-economic-warfare-effects-and-effectiveness-of-contemporary-u-s-financial-sanctions>
- Russon, Mary-Ann. (10 de mayo 2021). *US fuel pipeline hackers 'didn't mean to create problems'*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/business-57050690>
- The Economists (2015). The Sticky Superpower. Special Report the World Economy (October 2015). https://www.economist.com/sites/default/files/20151003_world_econ.pdf
- Troxell, J. (2018). *Goeconomics*. Army University Press, *Military Review*. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/January-February-2018/Goeconomics/>
- United States Joint Forces Command USJFCOM. (2010). *Integrated Financial Operations Commander's Handbook. A Joint Force Guide to Financial Operation*. Joint Warfighting Center. Suffolk, Virginia.

West, B. (2021). *The basics of money laundering: How criminal organizations move illicit revenue Into the legal economy*. Worldview Stratfor.com <https://worldview.stratfor.com/article/basics-money-laundering-how-criminal-organizations-move-illicit-revenue-legal-economy>

Zarate, JC. (2013). *Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare*. New York. Public Affairs.

Capítulo 5

Evolución de las operaciones de paz: una visión desde la seguridad del Estado a la seguridad humana

*Moisés de Pablo López**

*Pía Vergara Bustamante**

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad se generaron importantes cambios en el escenario internacional, tales como la apertura de espacios de poder, la incorporación de nuevos actores internacionales y amenazas; provocando un reordenamiento de las fuerzas que, consecuentemente, comenzaron a disputarse el poder.

Este escenario internacional, generó cambios en el entendimiento del concepto de seguridad. Si bien, en el periodo de la Guerra Fría, el concepto de seguridad era comprendido desde el enfoque tradicional como la seguridad del Estado. Con la aparición de nuevos actores interestatales y el cambio de la naturaleza de los conflictos, la conceptualización de la seguridad se tornó cada vez más compleja, exigiendo una mirada holística de este concepto, con la finalidad de dar una respuesta adecuada al incierto rumbo de las relaciones internacionales y el incremento exponencial de los conflictos intraestatales.

En relación con lo anterior, desde la década de los '90 en adelante el concepto de seguridad se modificó producto de la aparición y rol que comenzaron a cumplir nuevos actores y las características de las nuevas amenazas existentes en el sistema internacional. Estas variaciones se incluyeron en el análisis comprensivo de los modelos estratégicos de seguridad y su concepto, derivado de nuevos enfoques, desde una mirada colectiva, cooperativa, multidimensional y humana, en el que se comprende la seguridad más allá del Estado como único actor relevante.

* Coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Magíster en Ciencias Navales y Marítimas con mención en "Estrategia". Profesor Militar de Academia en el Ejército y la Armada en las asignaturas de: Historia Militar, Estrategia y Operaciones. Director del Centro Conjunto para Operaciones de Paz Chile (CECOPAC) ✉director@cecopac.cl

* Licenciada en Estudios Internacionales. Analista en Política y Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, Analista Internacional del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile. ✉analista@cecopac.cl

La evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, se encuentran directamente relacionadas al grado de incertidumbre del escenario internacional posterior a la Guerra Fría. De modo que, las misiones de paz sufrieron una transformación significativa bajo el paradigma del cambio del concepto seguridad, producto de la complejidad del sistema internacional y sus conflictos, pasando de ser operaciones de mantenimiento de la paz “tradicionales o clásicas” a operaciones de paz de tipo “multidimensionales”, en las que se incorporan nuevas tareas en los mandatos de la misiones, como la “protección de civiles”, bajo el paradigma de seguridad que se caracteriza por considerar como objeto referente de seguridad tanto al Estado como a los individuos.

De acuerdo con lo anteriormente planteado, el presente capítulo tiene como objetivo analizar la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, desde el enfoque tradicional de seguridad del Estado hasta la seguridad humana.

Alcances conceptuales y fundamentación

Evolución del concepto de seguridad

La evolución de los modelos de Seguridad y Defensa emergen de la configuración del nuevo orden mundial posterior a la Guerra Fría.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el concepto de seguridad se relacionó con el concepto de seguridad del Estado, concebida como “seguridad nacional”. Según John Griffiths (2011), la seguridad se relaciona con “las capacidades del Estado y con su poder acotado principalmente al ámbito militar” (Gallardo & Koch, 2016). Esta visión de la seguridad nacional, entendida desde un enfoque tradicional, establece como objeto referente al Estado, y la capacidad que tiene éste para garantizar sus intereses nacionales, ya que “el paradigma tradicional ofrece una visión de la sociedad internacional” en el que “las relaciones internacionales son y deben interpretarse como relaciones interestatales” (Del Arenal, 1989).

Inicialmente, las operaciones de mantenimiento de la paz se crearon para actuar en conflictos que se desarrollaban entre Estados. Las primeras operaciones de mantenimiento de la paz “tradicionales” que se desarrollaron fueron el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO) y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP).

En el contexto planteado, el concepto de seguridad no contemplaba actores diferentes al Estado, ya que bajo esta lógica tradicional “los seres humanos solo cuentan en cuantos miembros de un Estado” (Del Arenal, 1989), lo que disminuye la capacidad adaptativa del enfoque, por ejemplo, sobre la aparición de nuevos actores en el escenario internacional y la transformación del conflicto en el que campo de

batalla se trasladaba hacia toda la sociedad.

A partir del cambio del paradigma del sistema internacional post Segunda Guerra Mundial, el concepto de seguridad se comienza a ampliar hacia un “enfoque de seguridad colectiva”, el que se caracteriza por la “configuración de un sistema de Estados que sumen en conjunto la búsqueda de la seguridad y el costo del posible empleo de la defensa colectiva” (Gallardo & Koch, 2016).

La seguridad colectiva, aborda actores más allá del Estado presentes en el sistema internacional a través de un “Sistema de Estados”. Con la firma de la Carta de las Naciones Unidas en el año 1945, se incorpora en el escenario internacional un nuevo actor, la “Organización de las Naciones Unidas”, que tiene la finalidad, de mantener la paz y seguridad internacional a partir de medidas colectivas. No obstante, las deficiencias de este concepto se reflejan en la desigualdad de capacidades que tienen los Estados, lo que produce que uno de ellos lidere los esfuerzos dentro del sistema.

En el periodo Post Guerra Fría, los conflictos se desarrollaron producto del proceso de fragmentaciones sociales y políticas, acompañadas en oportunidades de crisis estatales. Lo anterior, demandó un aumento importante del número de operaciones de mantenimiento de la paz, las que se ejecutaron bajo el “enfoque de seguridad cooperativa”. En este enfoque las Naciones Unidas reconocen que la seguridad de un Estado se relaciona indirectamente a la seguridad de los demás Estados, generando la necesidad de cooperar y prevenir todas aquellas interacciones que pueden afectar la seguridad.

Tal como se ha mencionado, la principal función de las Naciones Unidas es proteger la paz y la seguridad internacional, sin embargo, en la década de los 90, los conflictos más importantes que se desarrollaron fueron los casos de Ruanda, la ex Yugoslavia y Somalia, “en ese momento, todavía había una fuerte tensión entre la soberanía y la protección de los derechos humanos” (Karawi, 2016).

Luego de la incapacidad de las Naciones Unidas frente a los hechos acontecidos en Ruanda (1994) y en la guerra de los Balcanes (1991-2001), el organismo extendió el alcance del concepto de seguridad. A partir de lo anterior, los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se ampliaron, comprendiendo el concepto de seguridad desde un “enfoque de seguridad multidimensional”, en el que se incorporan nuevas dimensiones, tanto políticas, económicas, sociales y medio ambientales.

El enfoque de seguridad multidimensional también promueve la cooperación para enfrentar amenazas de amplio espectro y considera problemáticas que si bien, ya existían anteriormente, ahora son consideradas como amenazas a la seguridad.

En esta extensión del concepto de seguridad en el que se incorporan nuevas dimensiones, la protección de los individuos toma un papel relevante comprendido desde el “enfoque de seguridad humana”, sustentado en el derecho y deber de

protección de los Derechos Humanos, el que considera como objetos referentes tanto a los individuos como a los Estados. A lo largo de la década del 90' hasta la actualidad, "para las Naciones Unidas, la noción de seguridad internacional debe incluir la garantía de los derechos esenciales de las personas" (Fontana, 2005).

Las operaciones de mantenimiento de la paz se estructuran sobre el concepto de seguridad humana a mediados de la década de los 90, entendida no como la seguridad que otorga el Estado de manera interna, sino como una seguridad internacional cooperativa y preventiva. Lo que se conoce como "Responsabilidad de Proteger". "La responsabilidad de proteger desplaza a otras figuras tradicionales como lo son las intervenciones humanitarias y pretende reforzar la soberanía de los Estados, pero cuando éstos son incapaces de garantizar a su población civil" (Karawi, 2016). Las Naciones Unidas, han determinado que en su función de prevenir conflictos y preservar la paz, su intervención se debe concretar cuando la población civil se ve afectada por conflictos que pueden ser entre Estados, pero también intraestados.

Bajo esa lógica, las Naciones Unidas establecieron en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz actuales la protección de civiles, especialmente aquellos que se encuentran bajo amenazas de violencia física; hoy, una de las ideas centrales de la Seguridad Humana. En este orden de ideas, Ole Wæver (2014) puntualiza que no basta con otorgar seguridad únicamente a los Estados, "lo relevante es determinar la capacidad que las políticas adoptadas tienen para otorgar seguridad a las personas", entendiendo que las personas son un componente esencial del Estado.

Como se aprecia, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han variado su participación y tareas desde la creación de la Organización hasta la actualidad, en respuesta a la evolución de la naturaleza de los conflictos internacionales. Esta evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz tiene directa relación con el cambio y ampliación del concepto de seguridad desde un concepto tradicional de seguridad nacional a uno de seguridad humana.

Evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Creación de las Naciones Unidas

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los líderes internacionales determinaron que era necesario sustituir el fracasado modelo de seguridad internacional que había sido establecido anteriormente, por un nuevo modelo estratégico de seguridad basado en el establecimiento de una organización internacional, tomando como base los preceptos fundadores de la Sociedad de las Naciones "para promover la cooperación internacional y para lograr la paz y la seguridad" (Naciones Unidas, s.f.). Sin embargo, esta vez, dotada de competencias efectivas en orden al mantenimiento de la paz y

seguridad internacional, en la que, de manera opuesta a su antecesora, esta nueva organización sería concebida como “una entidad capaz de intervenir directa o indirectamente en los conflictos internacionales” (Lizcano, 2016), en su responsabilidad de proteger a las generaciones venideras del flagelo de la guerra.

Fue así como en el año 1945, se crearon las Naciones Unidas, con el objetivo de preservar la paz y la seguridad internacional, y así evitar la proliferación de nuevos conflictos como los presentados durante la primera mitad del siglo XX. Para el cumplimiento de esta misión, el Consejo de Seguridad puede adoptar una serie de medidas como establecer una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Valverde, 2021).

Así, Naciones Unidas se ha convertido en una organización universal, que actualmente se compone de 193 Estados que tienen la posibilidad de plantear tanto sus preocupaciones como consideraciones de diversos temas, por lo que se hace evidente que los alcances de la ONU se han afianzado con el paso de los años y de las circunstancias históricas.

Si bien, las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentran redactadas de manera explícita en la Carta de Naciones Unidas, en la actualidad se han convertido en una herramienta eficaz para resolver los conflictos y controversias entre las naciones y diversos actores, de manera pacífica.

Las operaciones de mantenimiento de la paz se enmarcan en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas. El capítulo VI, se refiere arreglo pacífico de controversias; por su parte, el capítulo VII, dice relación con la acción en caso de amenazas a la paz y el quebrantamiento de la paz; y, el capítulo VIII establece la participación de organismos y entidades regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el período Guerra Fría

Durante la Guerra Fría (1945-1989) se llevaron a cabo conflictos políticos e ideológicos, principalmente entre Estados. La recientemente fundada Organización de las Naciones Unidas (fundada en octubre de 1945), había designado al Consejo de Seguridad como el órgano responsable de mantener la paz y seguridad internacional.

Para lograr ese objetivo las operaciones de mantenimiento de la paz nacen como una alternativa para evitar que dichos conflictos escalaran hasta un enfrentamiento entre las dos grandes potencias que dominaban el mundo en dicho período, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Las primeras aplicaciones de las emergentes operaciones de mantenimiento de la paz, o también denominadas en la literatura como *operaciones de primera generación*, eran exclusivamente militares y utilizadas como una herramienta para mantener

acuerdos de cesación del fuego y estabilización. Estas operaciones debían tener el consentimiento de las partes interesadas para apoyar, controlar y resolver los conflictos entre ellas bajo el mando y control de las Naciones Unidas.

El modelo de seguridad que imperaba en dicho período era comprendido desde un enfoque tradicional, entendido como la seguridad del Estado, en este sentido las primeras operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que se llevaron a cabo fueron UNTSO (Organismo de las Naciones Unidas para la vigilancia de la Tregua) y UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán), ambas misiones se caracterizaron por operar en contextos de conflictos entre Estados y unidimensionales, ya que tenían como objetivo el término de conflicto y resguardo de la paz, a través de tareas de observación, vigilancia y fomento de la confianza entre las partes. Estas misiones nacieron en un momento histórico y sentarían los principios que guiarían las futuras operaciones de paz hasta el fin de la Guerra Fría.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la post Guerra Fría (1989 – 1995)

La caída del muro de Berlín marca el fin del mundo bipolar que definió a las relaciones internacionales durante el período de Guerra Fría. Este nuevo contexto internacional se caracterizó por la aparición de nuevos actores y cambios en la naturaleza de los conflictos, aumentando los que se desarrollaban intraestados a partir de guerras nacionalistas, étnicas, religiosas y civiles, en el que en algunos casos fueron “llevados a cabo por movimientos independentistas y en otros por luchas entre tropas estatales y contraestatales” (Lizcano, 2016). Esta situación, incrementó la demanda de operaciones de paz de las Naciones Unidas, lo que impulsó a que se generara un importante aumento de la cooperación colectiva entre Estados para dar solución a los conflictos emergentes.

A inicios de la década de los 90, se determinó el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz diferente de las operaciones tradicionales, ya que al cambiar el tipo de conflictos las misiones de las Naciones Unidas debieron implementar nuevas características que incluían:

Además del componente militar, una amplia gama de expertos civiles, encargados de supervisar y prestar asistencia en esferas tales como derechos humanos, policía civil, elecciones, desarme de grupos armados, reconstitución de los poderes republicanos, rehabilitación de las instituciones cívicas y reintegración de los combatientes a la vida normal (Marowski, 2020).

Por lo que, a partir de este período, las operaciones multidimensionales o también llamadas de *operaciones de segunda generación* dejaron ser tan solo operaciones de observación y vigilancia.

Lo anterior trajo consigo nuevas tareas y oportunidades que fueron plasmadas por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, en el año 1992 a través del documento titulado “Programa para la Paz” (Agenda for Peace), en el que se expresan recomendaciones para mejorar la eficacia de las operaciones de paz bajo el nuevo escenario internacional y sus conflictos.

El Programa de Paz de Boutros B. Ghali consideró:

La generación de fuerzas de despliegue preventivo, fuerzas de despliegue rápido, unidades de resguardo de la paz y fuerzas de consolidación de la paz, para superar el despliegue de operaciones de paz solo al término del conflicto y solo con medios militares que además contaban con una escasa preparación y equipamiento (Lizcano, 2016).

El “Programa para la Paz” es relevante ya que hace referencia a la clasificación de las operaciones de paz, respecto al grado de empleo de la fuerza como con el momento de intervención de dichas operaciones. Esta clasificación se desarrolló a partir de cinco conceptos, detallados en el capítulo II del documento y que se resumen a continuación.

1. **Diplomacia Preventiva:** adopción de medidas y herramientas destinadas al arreglo pacífico de controversias entre dos o más partes.
2. **Establecimiento de la Paz:** en el que se adoptan medidas para lograr que las partes en conflicto puedan lograr por medio de acuerdos pacíficos un acuerdo de paz. Tal como se estipula en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.
3. **Mantenimiento de la Paz:** estas operaciones se caracterizan por el despliegue de medios militares, policiales y civiles, las que a su vez deben contar con el consentimiento de las partes.
4. **Imposición de la Paz:** estas medidas son comprendidas como el último recurso con el que se dispone, según lo estipulado en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, en el que se incluye el uso de la fuerza para mantener la paz o en casos de un acto de agresión.
5. **Consolidación de la Paz:** estas operaciones tienen el objetivo de fortalecer las estructuras institucionales para evitar una reanudación de los conflictos, a través de una sensación de confianza y bienestar en la población local (Ghali, 1992).

Lo anterior, condujo a que Naciones Unidas modificara y ampliara el despliegue y las tareas de las operaciones de mantenimiento de la paz, pasando de ser misiones tradicionales a misiones de carácter multidimensional, basadas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Las nuevas operaciones de paz de este período tuvieron el objetivo de vigilar la aplicación de los acuerdos de paz y ayudar a sentar las bases para una paz duradera, en contextos de conflictos interestatales e intraestatales. De esta forma, podemos ver que las Naciones Unidas pretendieron adaptarse a la nueva realidad de los conflictos internacionales, no obstante, tal intento fracasaría en el período posterior.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1995 - 2010)

Entre los años 1994 y 1995, las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas se encontraban desplegadas en Ruanda y en la Ex Yugoslavia respectivamente. En ambos casos se produjeron conflictos internos caracterizados por su alto grado de violencia, principalmente en contra de la población civil; lo que afectó el funcionamiento de las operaciones de paz, viéndose sobrepasadas e incapaces de evitar el escalamiento de dichos conflictos.

Producto de lo anterior, desde el año 1994 se evidencia una transición de las operaciones de paz para enfrentar con eficacia y eficiencia operacional las nuevas situaciones de amenazas, particularmente, hacia la población civil. Así la finalidad de las misiones de paz pasó de ser de consolidación de la paz a incorporar con mayor fuerza la protección de la población civil involucrada en los conflictos armados.

En el año 1995, se comienzan a desarrollar nuevas doctrinas para el despliegue y participación de las operaciones de paz, a través de la inclusión de nuevas modalidades de intervención para promover la paz y seguridad, tomando las definiciones y conceptos del Programa para la Paz de Boutros B. Ghali. Estas nuevas concepciones apuntaban al fortalecimiento de la capacidad militar para poder hacer frente a los grupos que se oponen a la consolidación de la paz, capacidades de despliegue rápido de tropas, eliminación de la necesidad de consenso entre las partes para poder desplegar una misión en búsqueda de establecer la paz y proteger a los civiles afectados.

Posteriormente en el año 2000, el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, pidió a un Grupo de Alto Nivel a que realizaran un informe que estableciera mecanismos para mejorar las operaciones de paz, bajo los nuevos conflictos armados y las amenazas que aquejaban a la población civil. Ese mismo año, el Grupo de Estudios de las Operaciones de Paz, presidido por Lakhdar Brahimi, efectuaron un análisis sobre las actividades de las Naciones Unidas en relación con la paz y seguridad. Producto de lo anterior, presentaron un informe conocido como el "Informe Brahimi",

en el que se establece la doctrina y estrategias para el mejoramiento de las capacidades de las operaciones de paz, composición de las misiones de paz, incorporando el componente civil como parte fundamental del proceso y el desarrollo del despliegue rápido de los contingentes (Naciones Unidas, 2000).

Estas operaciones de paz, conocidas como las *operaciones de tercera generación*, conllevaron cambios en la estructura de las Naciones Unidas en busca de mejorar las capacidades operativas que tienen las tropas para ser desplegadas, en función de proteger a la población civil afectada por los conflictos y la integración de un componente civil multidisciplinario.

Con lo anterior, las operaciones de paz dejaron de ser simples operaciones de vigilancia para convertirse en operaciones de múltiples propósitos, demostrando que las técnicas de prevención utilizadas anteriormente no daban una respuesta adecuada para enfrentar las nuevas amenazas. Por lo que, se puede observar la incorporación de elementos principalmente destinados a operaciones de Consolidación de la Paz en el que se hace un mayor hincapié en temáticas relevantes, tales como: derechos humanos, protección de civiles, abuso y explotación sexual y equidad de género, entre otras.

Con relación a los nuevos desafíos por el incremento de los conflictos intraestatales, y la incorporación de los nuevos objetivos y tareas de las misiones multidimensionales, en el año 2008, el jefe del Departamento de Operaciones de Paz elaboró un documento en el que se establecieron los nuevos principios y guías para llevar a cabo las nuevas operaciones de paz de carácter multidimensional; las que se integraban de componentes militares, policiales y civiles, y de un sistema de capacidades interconectadas y apoyo coordinado bajo el prisma de la conciencia humanitaria, en el que se estipularon procedimientos a emplear para la protección de la población civil durante un conflicto armado.

En este proceso de cambio y adaptación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, se lleva a cabo un nuevo programa denominado “Nuevo Horizonte” que tenía como finalidad la evaluación de los principales problemas a los que se enfrentan dichas misiones y reforzar el dialogo entre las partes interesadas (Naciones Unidas, 2009). Este proceso se relaciona directamente con la comprensión del concepto de seguridad desde un enfoque multidimensional y cooperativo, en el que se incorporan nuevas dimensiones que integran la diversidad de problemas a los que se enfrentan las fuerzas de paz, como por ejemplo ingobernabilidad, crisis medioambientales, crisis económicas, entre otras.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde el año 2010 hasta la actualidad

En este período se puede observar una importante disminución de los conflictos

interestatales, tal como se venía produciendo anteriormente. Asimismo, este período se ha caracterizado por el cambio y la profundización del concepto de seguridad hacia una comprensión de este concepto que no solo se limitaba a conflictos armados sino a la implementación del concepto de desarrollo humano sostenible, el que posiciona al ser humano como centro y sujeto de protección.

Bajo este nuevo paradigma de seguridad humana, en el año 2015 el Grupo de Alto Nivel de la Naciones Unidas, por medio de la Resolución 682, también conocido como el “The Independent High – Level Panel on Peace Operations - IHPPPO Report”, establecieron las prioridades de las operaciones de paz, como la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos, protección de civiles, rendición de cuentas, alianzas regionales, entre otros, lo que permitió a las Naciones Unidas poder hacer frente a los diferentes tipos de conflictos que se presentaban (Naciones Unidas, 2015).

Otro elemento importante de este reporte tiene que ver con la reestructuración estratégica de los departamentos encargados de llevar a cabo las operaciones de paz, en el que se incluyen la transición del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz (DPKO, por sus siglas en inglés), al actual Departamento de Operaciones de Paz (DOP), y el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) al Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz (DPPA).

Las particularidades de los conflictos contemporáneos se caracterizan por ser de carácter interno, en contextos de Estados fallidos o Estados muy debilitados e incapaces de proteger a su población. En relación con lo expuesto, las Naciones Unidas debieron desplegar misiones en áreas con características muy particulares, tales como: extremismo político violento, delincuencia organizada, no respeto al Derecho Internacional Humanitario, extrema vulneración de los derechos humanos, entre otras. Las operaciones de paz debieron adaptarse a estas nuevas exigencias y hacer frente a la propagación e intensidad de los conflictos, con el objetivo de restablecer la búsqueda de acuerdos políticos pacíficos para prevenir y resolverlos, asimismo, proteger a los civiles.

Si bien, los proyectos y reformas realizadas por Naciones Unidas en función del mejoramiento de las capacidades de las misiones de paz obtuvieron logros, se evidencia un aumento significativo de bajas en el personal integrante de éstas, sumado a una inexistente solución política de los conflictos y mandatos que carecían de objetivos específicos. Por lo que en el año 2017, se conformó un nuevo grupo de expertos, quienes elaboraron el “Reporte Santos Cruz”¹, en el que concluyeron que el

¹ El reporte lleva el nombre de Carlos Alberto dos Santos Cruz, militar brasileño, quien fue comandante del Ejército de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) entre 2007 – 2009; comandante las Fuerzas de paz de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y comandó MONUSCO entre 2012 – 2013.

aumento de las bajas de los integrantes de las operaciones de paz continuaría incrementándose, sino se realizaban cambios en materia de liderazgo, comportamiento operacional, uso de la fuerza, postura defensiva, entrenamiento de predespliegue, equipamiento, inteligencia, tecnología, entre otros (Naciones Unidas, 2017).

A partir del análisis y recomendaciones que se realizaron en este reporte, se sumaron nuevos objetivos para combatir y superar los casos de abuso y explotación sexual por parte de los integrantes de las operaciones y el fortalecimiento de la necesidad de proteger a los civiles, para lograr una paz duradera. Por lo cual, en el año 2018, el Secretario General Antonio Guterres, presentó la “Declaración de Compromisos Compartidos sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas”, también llamado A4P, en el marco de la 73° Asamblea General.

Esta declaración del Secretario General tenía el objetivo de renovar los compromisos políticos de los Estados miembros de la Organización y los organismos regionales como la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA) con las operaciones de paz.

Los ámbitos que plantea esta declaración son promover soluciones políticas a los conflictos y ampliar el impacto político de las operaciones; reforzar la protección de civiles, mejorar la seguridad y protección del personal de paz; apoyo a la eficacia del desempeño y la rendición de cuentas por los componentes de las misiones; reforzamiento del impacto de las actividades del mantenimiento de la paz; mejorar las asociaciones para el mantenimiento de la paz y, por último, el fortalecimiento de la conducta de las operaciones y del personal de paz de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2018).

Posterior a esta declaración, la cual ha significado una importante transformación de la implementación de los mandatos de las misiones, junto a una reforma estratégica en gestión y desarrollo de la seguridad y protección del personal de paz, en el año 2021, el Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Paz Jean-Pierre Lacroix, presentó A4P+, en la que se promueve la unión de esfuerzos a través de los siguientes puntos:

- Coherencia colectiva detrás de una política estratégica.
- Integración estratégica operacional.
- Consideraciones de capacidades.
- Rendición de cuentas a los peacekeepers.
- Comunicación estratégica.
- Cooperación con el país anfitrión (Naciones Unidas, 2021).

Además de las áreas de esfuerzo colectivo, esta nueva declaración ha solicitado trabajar en nuevas soluciones basadas en datos y habilitados por la tecnología en materias de operaciones de paz. Con ello se pretende mejorar los aspectos en seguridad y protección del personal, a través de mecanismos de alerta temprana.

Todas las reformas y medidas llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas contemplan el mejoramiento de las operaciones de paz, donde la comprensión del concepto de seguridad juega un rol fundamental en la evolución de dichas operaciones.

Las misiones de paz que se encuentran operando en la actualidad, se rigen por tres principios fundamentales: el consentimiento de las partes; la imparcialidad y el no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa o en defensa del mandato de la misión.

La protección de civiles continúa siendo prioridad en las misiones; asimismo, la protección de niñas y mujeres ante los casos de la utilización de la violencia sexual como arma de guerra. En estos contextos, la protección de civiles se guía por los principios humanitarios y el derecho internacional humanitario, en el que se entiende que el concepto de seguridad va más allá de la propia seguridad del Estado, siendo prioridad la seguridad humana.

Finalmente, es importante mencionar que, actualmente, está en desarrollo la pandemia más grave de los últimos 100 años, a la que se ha tenido que enfrentar el mundo y particularmente las operaciones de paz. El COVID-19 ha tenido efectos negativos aún más agudos para la población civil que se encuentra en contextos de conflictos e inestabilidad política y social. No obstante, tanto el desarrollo de capacidades políticas y estratégicas de las operaciones de paz y el compromiso de los países contribuyentes, han logrado dar continuidad a las operaciones de paz a partir del apoyo a los gobiernos y población local en el abastecimiento de productos de primera necesidad, kits sanitarios, transmisión de información referentes a las medidas sanitarias, entre otras, además de llevar a cabo las tareas propias de cada misión. Lo anterior ratifica el compromiso de las Naciones Unidas a través de las operaciones de paz para mantener la paz y seguridad internacional, a partir del fomento de soluciones políticas y la promoción del desarrollo.

Conclusiones

Las primeras operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas hasta la caída del muro de Berlín (1989), se desplegaron en contextos donde los conflictos se desarrollaban principalmente entre Estados. Durante la Guerra Fría primó la noción de seguridad colectiva y existía una profunda preocupación por la seguridad del Estado y el no escalamiento del conflicto entre las dos superpotencias, de tal forma de evitar el enfrentamiento nuclear.

Las operaciones de paz que se desarrollaron en dicho período se clasificaron como operaciones de paz tradicionales o de primera generación. Estas misiones de tipo militar unidimensional tenían como tarea principal la interposición, vigilancia, observación y fomento de la confianza entre las partes.

No obstante, a partir de la década de los 90, las operaciones de paz transitan a misiones multidimensionales, ya que fueron integradas por militares, policías y civiles. Las misiones que se desplegaron en este periodo representaban nuevos dinamismos, conforme a la naturaleza de los conflictos y la aparición de nuevos actores en el escenario internacional; así como la implementación de mandatos que abordaban distintas dimensiones, con una visión política de amplio alcance en donde se vuelve fundamental la intervención por motivos humanitarios.

Las operaciones de paz desde la década de los 90 hasta la actualidad, han sufrido constantes cambios a partir de las reformas llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas, encargadas a los diferentes grupos de trabajo para dar respuestas adecuadas conforme a la naturaleza de los conflictos armados. Dentro de estos cambios podemos destacar, el fortalecimiento de las operaciones de paz a partir del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se incorporan operaciones de paz ajenas a las Naciones Unidas, a partir de acuerdos regionales, a través de la comprensión del concepto de seguridad desde un enfoque de seguridad cooperativa. Así también, con el paso del tiempo se han integrado nuevas tareas humanitarias, electorales y otras acciones sociales y políticas para poder atenuar los conflictos. Lo anterior refleja la persistente evolución de las operaciones de paz, las que han incorporado diversas doctrinas y reformas generadas por la Organización de las Naciones Unidas para mejorar su participación en la solución de conflictos.

El nuevo orden mundial ha redefinido el concepto de seguridad y lo ha transformado en un concepto integral, ya que actualmente no solo contempla la ausencia de los enfrentamientos bélicos, sino que también entiende la seguridad como la implementación del concepto de desarrollo humano. En este sentido, las operaciones de paz se presentan como una plataforma excepcional que reúne una amplia gama de capacidades para establecer una paz duradera y proteger a los civiles ante cualquier amenaza. En este sentido, la comunidad internacional ha comprendido que la seguridad, no solo compete la seguridad de los Estados, sino que también de los individuos.

Producto de lo anterior, en las últimas dos décadas se ha puesto un importante énfasis en alcanzar eficacia y eficiencia del empleo de las fuerzas militares en las operaciones de paz y al logro de objetivos de seguridad de reconstrucción de la estructura de gobierno, la recuperación social y del desarrollo de la población. En materia de entrenamiento para las operaciones de paz, se han realizado importantes

avances con relación a la difusión de los conocimientos teóricos como experiencias del área de misión, en el que se ha recomendado el despliegue de contingentes militares preparados y equipados para hacer frente a condiciones y contextos complejos, pero siempre teniendo en cuenta la importancia de proteger a la población civil. Sin duda, estas medidas han evitado el aumento de conflictos internacionales.

En la actualidad, el mundo se enfrenta a la pandemia de COVID-19, la que a su vez ha generado efectos negativos para toda la población mundial, pero mucho más aguda para la población civil que se encuentra en contextos de conflictos armados o inestabilidad política y social. Para enfrentar tanto la crisis que ha generado la pandemia como aquellos conflictos presentes en la actualidad, serán imprescindibles los esfuerzos sostenidos desarrollados entre Estados, a través de un trabajo cooperativo que promueva la seguridad más allá de sus fronteras, con un importante enfoque en el ser humano en busca del desarrollo y crecimiento de la calidad de vida de las personas.

Referencias:

- Del Arenal, C. (1989). *La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas*.
- Fontana, A. (febrero de 2005). *La evolución de las Misiones de Paz*. Argentina.
- Fuentes, I. (s.f.). *Operaciones de Paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución*. Madrid.
- Gallardo, M., & Koch, S. (2016). Capítulo 1: *Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa*. En libro "La Seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI", pp, 25-44.
- Ghali, B. B. (1992). *Naciones Unidas. Obtenido de Asamblea General*. <https://undocs.org/es/A/47/277>
- Lizcano, J. (2016). *Actualidad Jurídica*. Obtenido de <https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/13243139/Las+misiones+de+paz+y+los+conflictos+internacionales.pdf/fb1735c0-7e7d-44a2-b01f-51de45e25ff2>
- Marowski, C. (2020). *Chile y el marco teórico/conceptual de las operaciones de paz*. Naciones Unidas. (2015). *Consejo de Seguridad. Obtenido de El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz*. Informe del Secretario General: <https://undocs.org/es/S/2015/682>

- Naciones Unidas. (2018). *Mantenimiento de la paz. Obtenido de Acción por el mantenimiento de la paz.* https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-implementation-handout-9may2019_0.pdf
- Naciones Unidas. (2021). *Mantenimiento de la paz. Obtenido de A4P+: Acción para las prioridades de mantenimiento de la paz 2021-2023.* https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf
- Naciones Unidas. (2000). *Asamblea General. Obtenido de Cartas Identidas de fecha 21de agosto de 2000 dirigida al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General.* <https://undocs.org/es/A/55/305>
- Naciones Unidas. (2009). *Asamblea General. Obtenido de Aplicacion de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Informe del Secretario General.* <https://undocs.org/es/A/64/573>
- Naciones Unidas. (2017). *Improving Securit of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business.* Obtenido de https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf
- Naciones Unidas. (s.f.). *Mantenimiento de la paz. Recuperado el 15 de mayo de 2021, de Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz.* <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano. Obtenido de historia de las Naciones Unidas.* <http://unitednationworldwide.org/es/sections/history/history-united-nations/index.html>
- Valverde, F. (2021). *Las Operaciones de Paz de la ONU para el Siglo XXI: Su evolución conceptual y su impacto positivo para preservar la paz internacional.* El Terno.

Capítulo 6

Empleo de la fuerza ante emergencias y catástrofes

*Miguel Alfonso Bellet**

Introducción

Immanuel Kant, en su obra “Crítica a la razón pura” (1781), plantea respecto de la distinción del conocimiento puro y empírico que:

No hay duda alguna de que todo nuestro conocimiento comienza con la experiencia. Pues ¿por dónde iba a despertarse la facultad de conocer, para su ejercicio, como no fuera por medio de objetos que hieran nuestros sentidos y ora provocan por sí mismos representaciones, ora ponen en movimiento nuestra capacidad intelectual para compararlos, enlazarlos y elaborar así, con la materia bruta, de las impresiones sensibles, un conocimiento de los objetos llamado experiencia? Según el tiempo, pues, ningún conocimiento precede en nosotros a la experiencia y todo conocimiento comienza con ella (Kant, 1781, p.48).

¿De qué manera, un razonamiento publicado hace 240 años atrás, el cual, por cierto, inicialmente no tuvo gran aceptación en el mundo académico de la época, puede hoy estar aún vigente?

En tal sentido, se acepta que la lectura de los “clásicos”, en este caso del filósofo Immanuel Kant, permite despertar o reavivar nuestra disposición hacia el saber (Garrido, 2011). Así, Garrido plantea que la principal ventaja que reporta la lectura de los clásicos no está en imitarlos, sino en el estímulo y el desafío que el recorrido mental de sus páginas implica para el desarrollo de la propia originalidad.

* Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile. Profesor de Academia en la asignatura de “Táctica y Operaciones”. Magíster en Gestión Estratégica de Organizaciones, Academia politécnica Militar de Chile (ACAPOMIL). Actualmente se desempeña como Coordinador del área de Liderazgo de la Academia de Guerra. ✉miguel.alfonso@acague.cl

Por su parte, a través de “Repensando el liderazgo estratégico”, Federico Aznar (2018), tomando como referente a la Escuela del Entorno (Guerras & Navas, 2002)¹, señala que para poder fijar estrategias en una organización es necesario fijarse no sólo en la propia organización, sino que en su entorno. Aludiendo así, a que el entorno de las Fuerzas Armadas (FAs) no es otra cosa que la guerra, consecuentemente, los ejércitos deben necesariamente adaptarse a los tipos de guerra (entornos) que deberán enfrentar.

Siguiendo tal perspectiva, últimamente los ejércitos han coincidido en su preocupación y necesidad de definir -de manera prospectiva- los entornos operativos en horizontes temporales de 10 y hasta 20 años; con el fin de anticiparse a las futuras exigencias en cuanto a tácticas y estrategias, diseño de unidades y forma en cómo utilizar tales potenciales. Es decir, buscando definir de manera oportuna y acertada las nuevas formas de empleo de la fuerza militar (doctrina) en función de aquellos entornos o escenarios advertidos.

Ejemplo de ello se ve reflejado en el “Entorno Operativo Terrestre Futuro 2035”, publicado por el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra de España (MADOC, 2018), el cual se plantea como un documento de reflexión sobre el contexto en que tendrán que operar las fuerzas terrestres en un horizonte temporal al 2035, tomando en consideración las tendencias con mayor probabilidad de ocurrencia.

Dentro de ello, además de las amenazas tradicionales que conformarán tales entornos subsecuentes, se visualizan aquellas vinculadas a la transformación geográfica y el cambio climático, susceptibles de generar daño a la población e infraestructura estatal y privada. Entendiéndose que tales apremios estarán asociados a un acontecimiento o catástrofe de generación natural o antrópica (imprevista o deliberada).

Frente a estas amenazas tal visión reconoce la necesidad de fortalecer la cooperación en materia de seguridad y defensa con organizaciones internacionales, corporaciones, socios y aliados en el ámbito nacional y exterior, advirtiendo la importancia de la interoperatividad, la adaptabilidad propia y la coordinación con todos ellos, como claves para el éxito. Evitando así, tanto la duplicidad de esfuerzos, como la competencia de intereses.

En tal contexto, este capítulo busca aproximar una respuesta a la interrogante

¹ En su texto, los autores, desde la perspectiva de la dirección estratégica, como reto, señalan la necesidad de integración de la organización con el entorno en el cual desarrolla su actividad y se plantea dos preguntas esenciales: primero, ¿cómo es el entorno, respecto de amenazas y oportunidades que presenta? Segundo, ¿con qué cuenta la organización para afrontar los retos del entorno? Sobre la base de estas dos preguntas y sus adecuadas respuestas, los líderes y directivos podrán definir las alternativas que lleven a la organización a poner en funcionamiento la estrategia y cumplir sus objetivos con éxito.

¿Cuáles son las exigencias que el ambiente operacional de emergencia y catástrofe presenta a la fuerza militar en un empleo interagencial?

Lo anterior, partiendo de la conjetura primigenia de Kant, en que nuestro conocimiento es estimulado por nuevas representaciones que activan nuestra capacidad para comparar, enlazar y ampliar percepciones convenidas. Integrando a ello, la realidad que enfrentan las fuerzas de adaptarse a nuevos entornos en un horizonte temporal de mediano y largo plazo.

Inicialmente, se realiza una conceptualización del entorno o AOP² propio de una emergencia o desastre de origen natural, en un marco interagencial, sobre proposiciones teórico-empíricas y normativas de la gestión del riesgo y desastres (GRD). Ello, sobre una aproximación centrada en el ciclo de la GRD, con el propósito de establecer el alcance en cuanto al empleo de la capacidad militar frente a eventos generadores de emergencias y catástrofes naturales, identificando aspectos interagenciales en tal AOP, en el ámbito de las operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW)³.

Posteriormente, se ejemplificará a partir de un caso en particular, dando marco así para un análisis y demostración respecto del referente teórico y normativo presentado inicialmente. Lo anterior, busca establecer en qué medida tales acciones y relaciones entre agencias -organizaciones y actores- interactúan y configuran el AOP interagencial de emergencias y catástrofes, generando efectos sobre los factores operacionales e indicadores de éxito aplicados.

Finalmente, se realiza una reflexión sobre la realidad nacional, integrando perspectivas de la institucionalidad (gobernanza) y del empleo interagencial de la fuerza militar, colegidas de los aspectos y factores abordados, como del caso presentado.

Emergencias y desastres. Vulnerabilidad y marco interagencial

De acuerdo con lo revelado en el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (Ministerio del Medio Ambiente, 2017), Chile es un país altamente vulnerable a este fenómeno ambiental global, viéndose afectado por diversos criterios de vulnerabilidad enunciados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), específicamente, es susceptible a desastres naturales como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y deslizamientos en masa, entre otros identificados. Asimismo, se incluyen aquellos de origen antrópico, como incendios

² AOP: Un Ambiente Operacional (AOP) es un compuesto de las condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de las capacidades en todos los dominios (terrestre, marítimo, aéreo, espacial y ciberespacio) y ambientes (espectro electromagnético, información y cognitivo). Para más antecedentes se recomienda revisar publicación doctrinaria Ejército de Chile (2019). D-10001 "La Fuerza Terrestre".

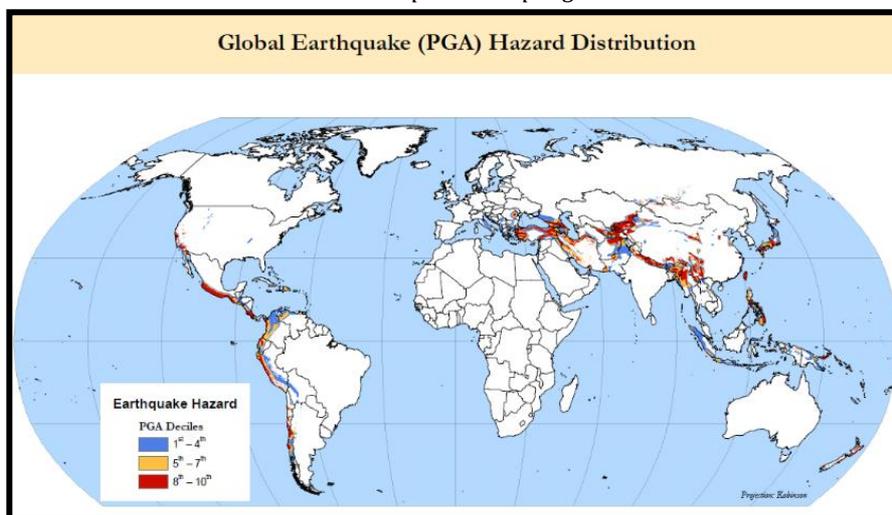
³ Por sus siglas en inglés, Military Operations Other Than War (MOOTW).

forestales o contaminación de fuentes, reservas o cursos de aguas.

Lo anterior, es abordado por estudios de análisis comparado de vulnerabilidad global de desastres, en que se evalúan, por ejemplo, los riesgos asociados a los terremotos y su efecto respecto a la mortalidad y pérdidas económicas proyectadas en el PIB del país. Chile se ubica en una de las áreas caracterizada por una alta susceptibilidad relativa a peligros geofísicos e hidrometeorológicos (Dilley, 2005), lo que se grafica en la figura 1.

A nivel mundial y nacional, se concuerda en la importancia del esfuerzo de adaptación frente a estos fenómenos generadores de entornos complejos, representando un área de interés estratégico nacional. Tales escenarios demandan el fortalecimiento de capacidades existentes, así como el desarrollo de algunas nuevas, las que permitan asegurar una eficiente preparación y ejecución de todas las fases del ciclo de GRD. Así planteado, la construcción de resiliencia para enfrentar desastres naturales (como de otro origen) es un proceso que requiere involucramiento y compromiso de todos los actores de la sociedad, Estado y organizaciones públicas y privadas.

Figura 1
Distribución de áreas expuestas a peligro de terremoto⁴



Fuente: Natural Disaster Hotspots, Global Risk Analysis (2005).

⁴ PGA, de la sigla en inglés para resumir “Peak Ground Acceleration” (aceleración máxima del suelo), fórmula utilizada por expertos para predecir localidades vulnerables a peligro de terremoto, cuyo rango resultante de valores PGA se clasificó en deciles y mediante lo cual es posible realizar una distribución global del peligro de terremotos. Para más antecedentes se recomienda acceder a <https://www.sciencebase.gov/catalog/item/537f6bbbe4b021317a870fee>

La actual Política Nacional para la Reducción del Riesgo y Desastre (PNRRD) en Chile, presentada por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), declara dentro de su propósito el propiciar condiciones favorables para la instalación y habilitación de procesos de modernización o consolidación en materia de la GRD, impulsando procesos que fortalezcan la coordinación interinstitucional hacia el fin supremo de reducir el riesgo de desastres en el país (ONEMI, 2020). A su vez, tal política nacional, en su motivación, precisa su intención de responder a convenios internacionales logrados por el Estado de Chile⁵, en busca de fortalecer el marco regulatorio para la GRD desde el presente hasta el año 2030; integrando principios, enfoques transversales, ejes y objetivos estratégicos, a ser implementados mediante el Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PENRRD, 2020-2030).

Especial relevancia cobra el eje prioritario N°4 del PENRRD, respecto de proporcionar una respuesta eficiente y eficaz ante desastres, planteando metas para fortalecer las acciones de respuesta, observando estándares humanitarios internacionales y nacionales; potenciar instancias de integración de información intersectorial para mejorar la coordinación y accionar en respuesta, junto con crear y/o actualizar protocolos de actuación y coordinación entre organismos de intervención, contemplando para ello la participación de instituciones asociadas, como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa Nacional (FAs), Policía de Investigaciones y Carabineros y Bomberos, entre otros organismos (PENRRD, 2020-2030, pp. 96-112).

Surgen así, factores y elementos distintivos que orientan y sustentan la concepción y procesos interagenciales en el marco para la GRD, dando origen a las relaciones e interacciones transversales entre los diferentes actores, dada la organización sistémica para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD).

Para el caso nacional, ONEMI responde a través de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC). Este sistema alcanza los distintos niveles políticos y administrativos del Estado, poniendo a disposición un conjunto de capacidades de las diferentes organizaciones (estatales y privadas) que participan en cada una de las fases y etapas del ciclo de la GRD. Dentro de este ciclo, interesa particularmente para el empleo de la fuerza militar: las fases de preparación y respuesta, atendiendo a las previsiones y acciones propias de ésta y su relación con el ámbito que compete a las FAs, en general, y al Ejército, en particular. En la figura 2 se muestra el ciclo de la GRD establecida por la ONEMI, precisando ciertos elementos claves, que posteriormente se

⁵ Como la adhesión al Marco de Sendai para la RRD el 18 de marzo de 2015, el que se traduce en compromisos sobre metas globales e indicadores que fueron informados a Naciones Unidas, iniciando formalmente con ello un proceso gradual de apropiación de este nuevo referente internacional.

abordarán desde una perspectiva operacional.

Figura 2
Ciclo de Gestión del Riesgo y sus Fases



Fuente: Elaboración propia (antecedentes ONEMI PNRRD 2020-2030).

Respecto del ciclo de la GRD, se plantea entonces que los esfuerzos y empleo de las capacidades militares ante una emergencia o catástrofe natural (ECN) aportan con capacidades en la etapa de preparación, orientada a prever y lograr coordinar los medios disponibles -declarados en los respectivos Planes de Emergencia- con el propósito de reducir la vulnerabilidad al impacto y efectos destructivos del fenómeno natural o evento y, así mitigar preventivamente los daños sobre la comunidad en general, reduciendo la posible pérdida de vidas humanas y materiales, así como, sobre la actividad productiva de la zona afectada.

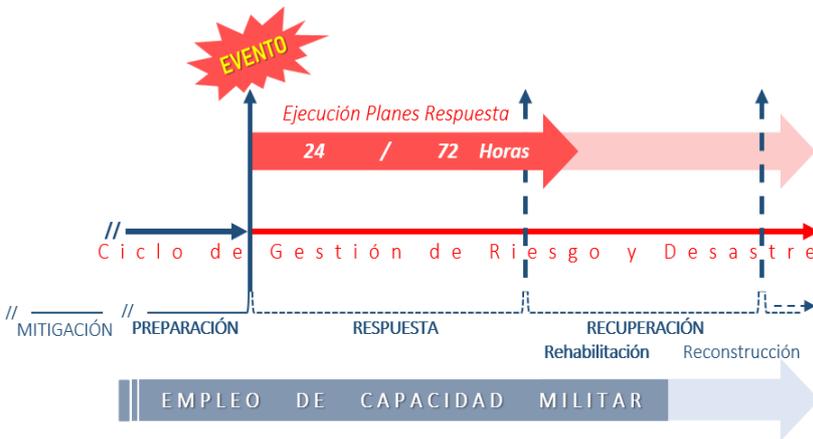
En caso de emergencia o catástrofe, será en la etapa de respuesta cuando las capacidades militares, en coordinación con aquellas disponibles de otras organizaciones y agencias, de acuerdo a las previsiones establecidas (en los respectivos planes de emergencia) y conforme a la evaluación de la situación que se vive, buscarán salvar vidas y establecer el orden en la comunidad, para así superar el impacto inicial, además de disminuir posteriores daños y pérdidas para la sociedad.

Conforme a esta estructura del ciclo de la GRD, las diferentes organizaciones, como las FAs, gobiernos regionales y administraciones sectoriales -como salud u obras públicas- gestionan sus propias previsiones (planes) de emergencia para dar respuesta y enfrentar una emergencia o catástrofe con el propósito fundamental de salvar vidas humanas, como de reestablecer la actividad de la organización o empresa

(OMS, 2015)⁶. Esta activación intersectorial -espontánea y simultánea- de acciones en respuesta inmediata al evento, generalmente se activa según propios protocolos establecidos. Sus horizontes de respuesta alcanzan, habitualmente, las primeras 24 a 72 horas desde generado el daño; representando un esfuerzo y capacidades interagenciales relevantes que se integran al ciclo de la GRD, tal como se muestra en la figura 3.

Figura 3

Capacidades interagenciales (24/72 hrs.) en la fase de respuesta del ciclo



Fuente: Elaboración propia

Factores operacionales que orientan el empleo de la fuerza militar en operaciones interagenciales

Ante emergencias y desastres de origen natural, persistirán escenarios que demandarán el empleo de la fuerza militar bajo un ambiente operacional y entorno de

⁶ La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su publicación Marco para un Centro de Operaciones en Emergencias de Salud Pública (2015), precisa en su glosario de términos (Anexo N°1, p. 36) para el "Plan de Respuesta a Emergencias" lo siguiente: Documento que define el modo en que una agencia u organización debe responder a emergencias de diversa índole, estableciendo los objetivos, las políticas y el concepto de operaciones que se llevarán a cabo en el marco de la respuesta, así como la estructura, las autoridades y las responsabilidades que se necesitan para responder de forma sistemática, coordinada y eficaz. En este contexto, los planes de respuesta a emergencias son específicos de una determinada organización o jurisdicción y especifican los recursos, las capacidades y las competencias que la agencia u organización utilizará en su respuesta. Para más antecedentes se recomienda acceder a <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329378/9789243565132-spa.pdf>.

gran incertidumbre, Será entonces indispensable establecer relaciones y coordinaciones con otras agencias que, según sus objetivos y propósitos, podrán integrar sus propias capacidades. Para ello, se abordará a continuación, una aproximación orientada por las variables operacionales PMESII-PTL⁷⁷, adaptadas a las particularidades y exigencias propias de tal entorno; identificando actores y las múltiples relaciones entre ellos, posibilitando la determinación de necesidades - humanas y materiales- propias de las fases y etapas del ciclo de GRD, como de las posibles líneas de acción.

En relación con los posibles Ambientes Operacionales Futuros (AOPF), se puede establecer hipótesis de escenarios o entornos futuros probables que permitan visualizar amenazas o riesgos (en la GRD), respecto de un problema estratégico (operacional) específico (Ejército de Chile D-10001, 2019, p.114).

Luego, atendiendo a la naturaleza del empleo de la fuerza militar en un AOPF de emergencia o desastre natural, durante las fases de preparación y respuesta propias de la GRD, es posible distinguir los agentes participantes (agencias) y el entorno físico. Ello, haciendo un uso holístico y dinámico de tales factores más allá del uso “linear” que podría mantenerse en la sola aplicación de éstos para una OM.

De tal manera, la interpretación y aplicación de la metodología - PMESII-PTL estará orientada a inferir subcomponentes propios del empleo de una fuerza militar frente a un AOP de ECN (Ducote 2010).

Como se aprecia en el cuadro 1, el factor Militar considera aquellas capacidades que poseen las FAs ante una ECN, pudiendo ser empleadas para mitigar y responder - inicialmente- frente a los efectos causados por el evento y -posteriormente- cooperar en la reconstrucción de la zona afectada; explotando su preparación, polivalencia, disponibilidad operacional y oportunidad en su empleo. Tales, capacidades abarcan niveles técnicos especializados y/o de ayuda humanitaria, de acuerdo con los protocolos y estándares definidos, declarados en los respectivos Planes de Emergencia, conforme a los requerimientos por parte de las autoridades administrativas del Estado.

⁷ De tales variables, surgen aquellos aspectos comunes que impactan en las operaciones militares (OM), abarcando factores y sistemas que influyen sobre un ambiente operacional, lo que es aceptado y aplicado por muchos ejércitos (bajo el ámbito de la OTAN), a través de los factores operacionales PMESII-PTL, que sistematizan el análisis de la información sobre los siguientes ámbitos; Político, Militar, Económico, Sociales, de Información, Infraestructuras, del Ambiente Físico, del Tiempo y Legal. Para más antecedentes se recomienda acceder a “Challenging the Application of PMESII-PT in a Complex Environment”. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA523040>.

Cuadro 1

Factores Operacionales de un AOP de Emergencia o Catástrofe natural

Factores Operacionales	Características para un AOP de ECN
Político	Representa la estructura y funcionamiento político administrativo (gobernanza) de las autoridades formalmente constituidas en la zona o región afectada por el evento que generó la ECN. Dentro de éstas, interesan las relaciones tanto representativas (por normativa legal y administrativa), como aquellos aspectos que dan marco al quehacer y funcionamiento bajo un estado de emergencia y/o de excepción constitucional (EEC de catástrofe), junto con las relaciones internacionales, nacionales y regionales, centros de poder o actores influyentes (formales o encubiertos). Además de otras organizaciones participantes en la GRD (gubernamentales, privadas, OI, ONG).
Militar	Considera los recursos (humanos y materiales) declarados por las FAs, disponibles según la planificación de emergencia elaborada, factibles de comprometer en la GRD ante una ECN. Abarca las capacidades instaladas de apoyo técnico, de primera respuesta, humanitario, como de capacitación y entrenamiento, propias de la conducción conjunta y operacional, en un AOP interagencial. Tal disponibilidad, estará supeditada al estado de gobernabilidad que se establezca (normalidad o EEC), según la magnitud de la emergencia o catástrofe. Además, es necesario integrar a este factor, aspectos de la doctrina de empleo de tales capacidades (procesos y procedimientos por funciones de combate, organización de la fuerza), bajo una concepción de MOOTW, en el marco de un entorno interagencial.
Económico	Este factor permite lograr la comprensión de las entidades, actores y capacidades económicas (estatales y privados), sobre la organización industrial y del comercio, representadas por la cadena de producción, distribución y consumo de productos (esenciales), que dan forma a la dinámica de vida y social de la comunidad que habita en la zona o región afectada por la ECN y que ve alterada su seguridad, rutina de vida y desarrollo (como la educación, el comercio y transporte, entre otros), por los efectos del evento catastrófico (pérdidas en vidas humanas y daños materiales).

Factores Operacionales	Características para un AOP de ECN
Social y Cultural	Comprende la estructura de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que caracterizan la comunidad (demografía, organización social, étnica y religiosa) distribuida y asentada en el territorio afectado por la ECN y que se encuentra bajo la responsabilidad de las autoridades designadas para la GRD. Aspectos relevantes a considerar son los valores y costumbres (histórico-culturales), centros de poder social, diversidades (étnicas, religiosas, idiomáticas), como las redes y conflictos sociales presentes (inmigraciones, actividad criminal, necesidades insatisfechas, conflictos con el Estado o interestatales) que normalmente se ven agravados o manipulados, producto del AOP de ECN.
Información	Incluye el conjunto de personas, organizaciones y sistemas que recopilan, procesan, difunden o actúan sobre la información, con la capacidad de influir sobre las personas y organizaciones, dado un AOP de ECN. Interesa reconocer y establecer relaciones sobre los MCS, redes y actores sociales más influyentes. Orientado a establecer, además, medidas de cooperación, prevención y protección (ante manipulación o <i>fake-knews</i>) en la gestión de la información, durante el ciclo de la GRD, propio de la ECN que se viva.
Infraestructura	Representada por instalaciones, servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad) y de apoyo (transporte, obras públicas, telecomunicaciones, portuaria, aeropuertos, aduanas), indispensables para el normal quehacer y funcionamiento de la población afectada por la ECN. Dentro de este factor se consideran, además, las instalaciones y edificaciones asociadas a la educación (de los distintos niveles), salud (hospitales, centros clínicos y clínicas privadas), zonas urbanas habitacionales, junto con aquella tipificada como "crítica".

Factores Operacionales	Características para un AOP de ECN
Ambiente Físico	Integra las características geográficas y ambientales relacionadas con la GRD, que caracterizan la zona/región afectada por la ECN. Además de los factores geográficos militares asociados, es necesario considerar otros subcomponentes como: amenazas naturales y socio-naturales (tsunamis, derrumbes, deslizamientos, avalanchas, inundaciones), determinando sus posibles consecuencias ⁸ . Se relaciona estrechamente con la economía, infraestructura y realidad social y cultural.
Tiempo	Es necesario considerarlo respecto a la duración temporal y sincronización de las operaciones y acciones en las fases del ciclo de la GRD (particularmente durante la respuesta). Lo que normalmente estará definido, en cuanto a su extensión, por el logro del EFD de normalidad. Pudiendo también, ser determinado por la máxima autoridad del gobierno, en caso de EEC. Adquiere especial relevancia, al establecer las prioridades y/o urgencias en cuanto a la oportunidad de las decisiones, acciones o medidas, ante las demandas de necesidades y requerimientos de la población afectada por la ECN.
Legal	Establece el contexto jurídico local, nacional e internacional, que norma y entrega responsabilidades y atribuciones para el actuar (legítimo) de las autoridades y organismos dentro del AOP de ECN. Existiendo, además de las normativas ordinarias, aquellas de excepción, para su aplicación frente a un estado de emergencia y/o catástrofe (Art.Nº32 CPR, Ley N°18.415 “Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción”).

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a ello, es necesario señalar que en julio del 2021 se actualizó la estructura de gobierno y administración regional (LEY N° 19.175) modificando así, las atribuciones y funcionamiento de la GRD. De tal modo, surgieron dos nuevas figuras políticas: el Gobernador Regional y el Delegado Presidencial, cada uno de ellos con funciones y atribuciones determinadas. No obstante, para efectos de este capítulo, se ha mantenido lo establecido con anterioridad a la fecha indicada, ya que la

⁸ Para más antecedentes se recomienda acceder a “Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales”, CEPAL (2002), pp. 11-22. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5749-politicas-publicas-la-reduccion-la-vulnerabilidad-frente-desastres-naturales>.

implementación de tal modificación en el ámbito de la GRD se encuentra aún en desarrollo⁹.

De acuerdo con las experiencias y lecciones aprendidas del empleo de tales capacidades, entre aquellas de primera respuesta: destacan la asistencia médica y evacuación aeromédica, transporte aéreo de carga, unidades de emergencia, brigadas de incendios forestales y la evaluación de daños (unidades de fuerzas especiales, exploración y aviación). Asimismo, en el apoyo humanitario: abastecimiento de agua, alimentación, combustible, acopio y distribución logística, como el apoyo a tareas de transporte de personas. En cuanto a tareas de capacitación y entrenamiento, estas se orientan hacia aquel personal -civiles y militares- que, por su participación en los Comités de Protección Civil (CPC) y Comités de Operaciones de Emergencia (COE)¹⁰ aportan con sus competencias profesionales y experiencia, ante situaciones de emergencia y/o catástrofes (DNC C-1, 2018).

De tal disponibilidad, y de acuerdo con la organización político-administrativa del Estado, coherente con el SNPC, la gestión en protección civil recae, por delegación del presidente de la República, en el Ministerio del Interior y, a su vez, en las autoridades de cada nivel administrativo del Estado, precisando respectivamente, la contribución y participación de medios de las FAs. Concurriendo cada organismo con sus recursos humanos y técnicos especializados, en forma coordinada, aportando al nivel comunal, provincial, regional y nacional. En la figura 4 se muestran las responsabilidades, el flujo de información y las relaciones dentro del ciclo de la GRD¹¹.

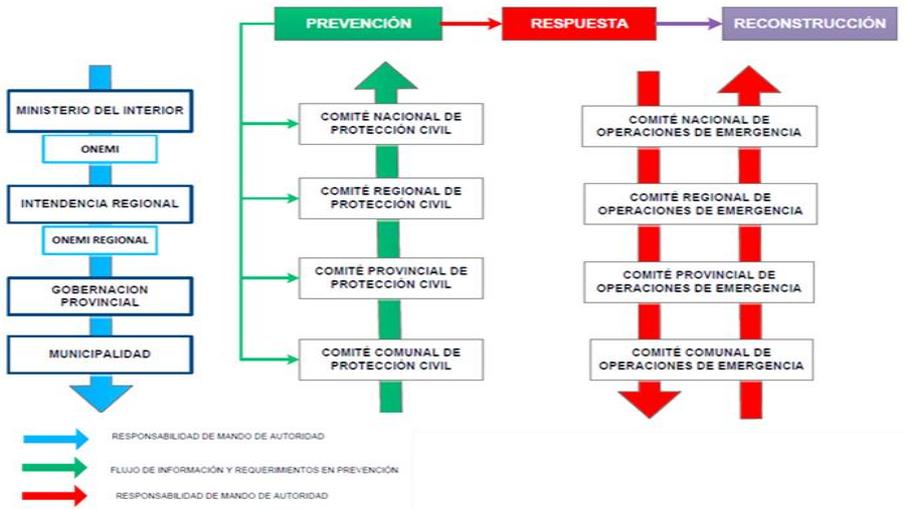
⁹ De acuerdo al DFL 1DFL 1-19175 que FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO, SISTEMATIZADO Y ACTUALIZADO DE LA LEY N° 19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL, a partir del 11JUL2021 se derogó la figura de los Intendentes Regionales. En su reemplazo, según la ley señalada, se modificó el Gobierno y Administración Regional (Artículo 111); con un Gobernador Regional, autoridad ejecutiva del gobierno regional, correspondiéndole ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine. A su vez (Artículo 115 bis); en cada región se designó un Delegado Presidencial Regional, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. Para mayores antecedentes se recomienda acceder a <https://www.senado.cl/gobernadores-regionales-y-delegados-presidenciales-conozca-detalles-de/senado/2020-11-26/174141.html>.

¹⁰ Misión y organización de COE; éstos representan a las entidades, organismos, servicios del Sistema de Protección Civil, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la respuesta y la rehabilitación ante la ocurrencia de un evento adverso o destructivo, sea éste emergencia, desastre o catástrofe en su respectiva área jurisdiccional. Mayores antecedentes se recomienda acceder a <https://www.onemi.gov.cl/planes-nacionales/>.

¹¹ NOTA: A futuro, debe considerarse eventuales modificaciones, según lo señalado respecto a la actualización de la LEY N° 19.175, "ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL" (JUL2021).

Figura 4

Organización, autoridades y relaciones dentro del ciclo de la GRD



Fuente: (DNC C-1, 2018).

Planificación para el empleo de la fuerza militar ante emergencias y catástrofes

El Ejército de Chile, dentro del área de misión “Emergencia Nacional y Protección Civil”, en el contexto del SNPC, cuenta con una planificación destinada a establecer las previsiones de empleo de sus medios humanos y materiales ante emergencias y catástrofes naturales, la cual contiene aquellas misiones destinadas a contribuir a la GRD; tanto en estado de normalidad como de excepción constitucional, auxiliando y/o conduciendo acciones para la respuesta, mitigación y recuperación de la normalidad (Política de Defensa 2020)¹².

Así, el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres del Ejército 2021, logra integrar capacidades del Ejército al SNPC, a través de operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW), las que tienen principalmente una función de apoyo a la comunidad. Dentro de sus previsiones, asigna una cantidad explícita de medios humanos y materiales a disposición de una autoridad responsable, para gestionar y minimizar los efectos de una catástrofe. Estableciendo para ello la organización y funcionamiento de

¹² Mayores antecedentes se recomienda acceder a Ministerio de Defensa. “Política de Defensa 2020”, Estrategia de la Defensa, pp.54-76. <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

Cuarteles Generales de Catástrofe (CGC), quienes actúan en conjunto con organismos públicos y privados y gestionan acciones de prevención, respuesta y atención, dentro del ciclo de la GRD.

En este marco, se contemplan las actividades de colaboración del Ejército en tareas de apoyo a la comunidad, en cuanto a: distribución de agua, alimentación y abrigo, apoyo a misiones de rescate, despeje de vías, remoción de escombros, habilitación de puentes y purificación de agua, evacuación de enfermos y heridos, atención sanitaria, médica y veterinaria, como eventuales tareas de orden y seguridad pública, entre otras (PGRDE 2021).

En el entorno para la defensa de Chile, dentro del área de misión emergencia nacional y protección civil, se realiza el apoyo a autoridades civiles y ayuda a la población afectada por una situación de catástrofe (conforme al cuadro 1), de acuerdo con las categorías y propósito de las operaciones militares. Dichas acciones se enmarcan en las MOOTW, correspondiendo a operaciones realizadas en coordinación con entidades y organismos del Estado o ámbito privado, organizaciones civiles, agencias y ONGs (entre otras). Consecuentemente, es posible concordar en que el empleo de la fuerza militar ante emergencias y catástrofes naturales obedece a una MOOTW interagencial en territorio nacional, durante tiempo de paz (pudiendo darse el caso de desarrollarse en crisis o guerra, o en un escenario internacional). Tal caracterización se esquematiza en la figura 5.

Figura 5

Entornos y caracterización de MOOTW interagencial ante emergencia y catástrofe



Fuente: Elaboración propia.

Al examinar estos tres entornos en que se desarrollan las MOOTW para enfrentar una emergencia o catástrofe, se distingue el ámbito de la defensa (definiendo un área de misión) y de legalidad (legitimidad) constitucional y normativa (dado por el estado de normalidad y/o EEC coherente con el SNPC), junto con las tareas claves y propósito de estas operaciones.

Asimismo, se pueden reconocer las siguientes características que distinguen a este tipo de MOOTW interagencial en los siguientes procesos y mecanismos¹³:

- Evaluación y toma de decisiones. La evaluación inicial que se desarrolla del entorno y AOP, mediante una metodología analítica definida, ya sea siguiendo una guía dada por la GRD u otra (proceso de toma de decisiones militar, por grupos de trabajo o una combinación de éstos), es fundamental al momento de establecer daños a las personas, materiales y de infraestructura en la zona afectada por el evento. Ello, con el propósito de identificar y priorizar necesidades y acciones inmediatas, propias de la fase de respuesta (indicadas en figura 2), con el propósito de levantar un panorama operacional común (COP)¹⁴ sobre el cual operarán el COE y el CGC, responsables de conducir la emergencia o catástrofe.
- Gestión interagencial conducida mediante un mecanismo (autoridad, centro o comité) de coordinación interagencial, responsable de la gestión interinstitucional del desarrollo, coordinación, planificación y evaluación de empleo de capacidades sectoriales durante la GRD, considerando, entre otros aspectos: la dirección (liderazgo), la coordinación y apoyo para las acciones y tareas de respuesta (antes señaladas), además de aquellos aspectos propios de la realidad geopolítica de la zona afectada; realidad geográfica, fronteras, puertos (aéreos y marítimos), empresas estratégicas e infraestructura crítica.
- Herramientas de coordinación. Los integrantes del COE y CGC deben conocer y comprender las competencias y funciones de los agentes civiles y militares que los componen; abarcando autoridades ejecutivas (de nivel regional, provincial, comunal y vecinal), sectoriales (salud, educación, obras públicas, transporte y telecomunicaciones, poder judicial y contraloría), sin descartar aquellas que forman parte de la actividad socioeconómica (comercio, sindicatos, culturales, organizaciones sociales y ONGs). Para ello, son necesarios ciertos mecanismos de

¹³Para establecer tales procesos y componentes, el autor se ha basado en la experiencia lograda durante el terremoto que afectó a la Región de Arica y Parinacota el 01 de abril del 2014, en el que se desempeñó como JDNA, junto al equipo de trabajo del COE Regional y CGC de la Guarnición Militar de Arica y Parinacota. Asimismo, para sostener las ideas se extraen aspectos conceptuales del NDU (January 2003). Interagency Management of Complex Crisis Operations Handbook. Mayores antecedentes se recomienda acceder a file:///C:/Users/mjalf/Downloads/33348%20(4).pdf.

¹⁴De la sigla en inglés Common Operational Picture, que representa una visión común y general de una situación, que se crea al evaluar e integrar información de múltiples fuentes, y que se comparte entre los equipos encargados de analizar, evaluar y coordinar la toma de decisiones. Para más antecedentes se recomienda ingresar a <https://www.jesip.org.uk/common-operating-picture>.

coordinación (reuniones periódicas, subcomités, equipos de trabajo colaborativos y plataformas tecnológicas de comunicación) para asegurar una visión compartida y unidad de esfuerzo. Estos mecanismos, deben establecerse antes de la crisis, para construir relaciones (confianzas) efectivas entre actores y agencias.

Terremoto de Arica 2014, descripción de un caso

El sismo que afectó a la XV Región de Arica y Parinacota el 01 abril del año 2014 fue de gran intensidad (8.2 escala Richter), provocó derrumbes y otros daños materiales de consideración y la interrupción de los servicios públicos y domiciliarios. Un escenario de emergencia y calamidad pública, que generó alarma y temor en la población y autoridades. La Presidenta de la República, de entonces, decretó el Estado de Excepción Constitucional (EEC) de Catástrofe para la región por un lapso de treinta días, designando a un Jefe de Defensa Nacional¹⁵.

La autoridad castrense asumió como responsable de la coordinación y ejecución de los planes de respuesta para la región, con el fin de solucionar los problemas inmediatos y urgentes surgidos como consecuencia de la catástrofe, procurando así una expedita atención a las necesidades de los damnificados y obtener una pronta normalización de las distintas actividades de la zona. Todo ello, sobre la realidad geopolítica de la región, cuyos aspectos más relevantes y conclusivos se sintetiza en figura 6.

La estructura orgánica adoptada para enfrentar tal emergencia, junto con la metodología para la toma de decisiones y medidas aplicadas tanto en la etapa de alerta, respuesta y recuperación, para el COE, CGC, como las diferentes Fuerzas de Tareas (FT) y organizaciones de gobierno y privadas que ejecutaron las acciones de rescate, apoyo y otras, se realizó sobre criterios de resolución, oportunidad y certeza en la toma de decisiones, la eficacia y eficiencia del accionar y una logística flexible, junto con la distinción de indicadores críticos determinados por las necesidades sectoriales más relevantes: salud, seguridad interior, educación, obras públicas, vivienda y urbanismo, entre otros. Sobre tal experiencia, a continuación, se presentan aspectos que, para el caso del terremoto de Arica y Parinacota (2014), guiaron la toma de decisiones y accionar en el ciclo de la GRD por parte de las autoridades y equipos de trabajo constituidos para la catástrofe.

La toma de decisiones y forma de emplear las capacidades disponibles (urgencias y prioridades), se definió y gestionó a través de indicadores críticos asociados a

¹⁵ Decreto Supremo N°910 de 02ABR2014, MISP, Declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por calamidad pública, en la Región de Arica y Parinacota, por treinta días, designando como Jefe de la Defensa Nacional al GDB. Miguel Alfonso Bellet.

evaluaciones sectoriales: seguridad interior, educación, obras públicas, salud, vivienda y urbanismo, transporte y telecomunicaciones y energía. En figura 7 se grafican tales indicadores y su estado al 03 de abril del 2014, donde se realizó un análisis calificando la normalidad o emergencia según su porcentaje de disponibilidad; sobre un límite tolerable del 50% (bajo tal porcentaje se acordó considerar el criterio en condición de “catástrofe”).

Figura 6

Situación geopolítica de la Región de Arica y Parinacota; aspectos conclusivos

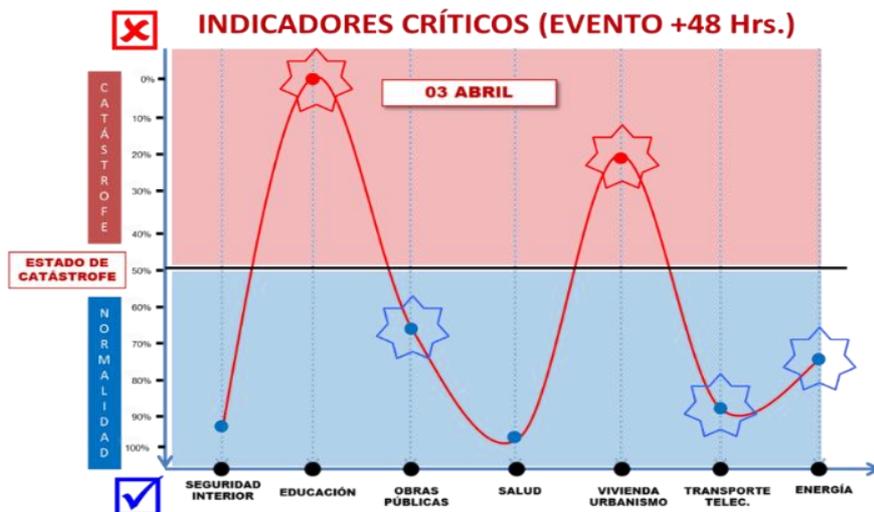


Fuente: Elaboración propia.

Desde el marco legal, los fundamentos para accionar y disponer medidas inmediatas y subsecuentes de mitigación fueron considerados, en lo general, según los textos legales y planes concernientes al SNPC y de la GRD, desde el nivel nacional (central), hasta el vecinal; además de las planificaciones subsidiarias de las diferentes instituciones tanto públicas y privadas, como sectoriales, especialmente las del nivel regional, provincial y comunal.

Figura 7

Indicadores Críticos según evaluaciones sectoriales de actividad y desarrollo regional



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, los sectores más afectados fueron educación (todos los establecimientos de educación interrumpieron su funcionamiento), vivienda y urbanismo (la evaluación sectorial reveló que los daños a viviendas afectaban a un alto porcentaje de la población), como también, la conectividad terrestre, obras públicas y transporte, que se vio afectada por el corte de puentes y derrumbes en rutas interregionales e internacionales. Además del cierre del aeropuerto, puerto y servicio de aduana (hacia Perú y Bolivia).

En cuanto al modelo de liderazgo aplicado, este se basó en la toma de decisiones cooperativa, que mantuvo siempre un mando único; representado inicialmente por el Intendente Regional y luego por el Jefe de la Defensa Nacional (JDNA) designado para el EEC. Este estilo de dirección consideró dentro del COE el análisis y discusión interagencial (sobre los indicadores críticos definidos) previo a resolver aspectos regionales, provinciales e incluso comunales. Además, se aplicó una descentralización efectiva y formal de autoridad para la toma de decisiones de los delegados del JDNA, acreditada por la Contraloría Regional. Lo anterior, aseguró la oportunidad, certeza y buenos resultados logrados.

Figura 8

Modelo de liderazgo aplicado durante el ECC en Terremoto de Arica y Parinacota



Fuente: Elaboración propia.

Tal organización y funcionamiento, a su vez, mantuvo un ambiente de trabajo en equipo y armonía, con valoración y reconocimiento de las capacidades profesionales y técnicas de cada uno de los integrantes del COE regional (asimismo en el CGC), provincial y comunal. Además, rentabilizó el conocimiento de las autoridades civiles respecto de la región, como de dirigentes gremiales, de juntas de vecinos y entidades privadas, fundamentales para explotar las redes de contactos y confianzas ya existentes, como fue el caso, por ejemplo, de la Provincia de Parinacota; en que el comandante del Regimiento Reforzado N°24 “Huamachuco” actuó como autoridad militar delegada en esa zona, junto con el gobernador y los alcaldes de Putre y General Lagos, permitiendo decisiones oportunas, ajustadas a la realidad particular de cada localidad, según la organización política administrativa constituida. La figura 9, muestra el contexto y las relaciones intersectoriales establecidas para el período que consideró el EEC de catástrofe.

Habiendo transcurrido más de 72 horas de producido el evento catastrófico y, después de haberse ejecutado los planes de respuesta inmediatos de áreas y organismos públicos y privados de las FAs, Carabineros, Policía de Investigaciones, Empresa Portuaria, Aeropuerto y Aduanas de Chile, entre otros, fue posible establecer

en qué ámbitos de interés (según evaluación sectorial de indicadores críticos) era necesario aportar en cuanto a integrar y coordinar esfuerzos; como asimismo, crear nuevas previsiones y acciones para la preparación y respuesta, en el eventual escenario que -de acuerdo a la información proporcionada por organismos técnicos especializados- se produjera un nuevo evento sísmico de gran magnitud durante el EEC en desarrollo.

Figura 9

Contexto de las relaciones durante el ECC en Terremoto de Arica y Parinacota



Fuente: Elaboración propia.

Ante tal ambiente y panorama operacional de catástrofe (COP), el CGC, sobre la base de los planes de emergencia vigentes, inició un trabajo de actualización de previsiones y prioridades que permitieran establecer un horizonte de trabajo, tareas claves y EFD (dado por el DS que declaró el EEC), coherente con la realidad regional que se vivía y en función de los medios interagenciales disponibles.

Los insumos para el trabajo de Estado Mayor¹⁶ dispuesto por el JDNA, se obtuvieron de los antecedentes proporcionados por el COE regional, junto con factores operacionales (PMESII-PTL) específicos del AOP de la zona de catástrofe de la Región de Arica y Parinacota, siguiendo -intuitivamente- aquellos asociados a la organización político administrativa, capacidad militar disponible, recursos económicos, identidad socio cultural de la región, de manejo en la información, infraestructura disponible (pública y privada), ambiente físico de la región y sus respectivas comunas, para un tiempo estimado de 30 días, debiendo asegurar la legitimidad y transparencia de las futuras acciones, desde el ámbito legal.

Tal esfuerzo se protocolizó en un Plan de Funcionamiento y Desarrollo para la Zona Catástrofe de la XV Región, cuya misión estableció: Proporcionar un ambiente seguro y estable en la “Zona de Catástrofe de la XV Región”, a partir del 02 de abril hasta el 01 de mayo del 2014 (duración del Decreto Supremo: 30 días). Con el propósito de ejecutar lo dispuesto por la Presidenta de la República, centrando el esfuerzo en la recuperación y obtención de un estado de normalidad en la región. Las Tareas Claves definidas para tal cometido consideraron:

- Instruir a todos los funcionarios del Estado para mitigar los efectos de la calamidad pública.
- Asegurar el mantenimiento del orden público en la región.
- Protección y rehabilitación de obras de arte y servicios de utilidad pública.
- Acopiar y almacenar recursos, para la atención de la población en la zona de catástrofe (ZC).
- Determinar la distribución de bienes para la asistencia humanitaria y apoyo a la población civil.

En la figura 10 se precisan las fases y EFD del plan.

¹⁶ Si bien el modelo de liderazgo adoptado fue de carácter colaborativo, entre los integrantes del COE y CGC, la responsabilidad de actualización del plan de emergencia correspondió al equipo de estado mayor del CGC, politécnicos integrado por oficiales de estado mayor (OEM) y oficiales ingenieros militares (IPM), junto a oficiales subalternos, suboficiales y empleados civiles (asesoría legal y asistencia social), pertenecientes a las unidades militares que cubren la Guarnición Militar de Arica y Parinacota. La metodología aplicada fue a través del proceso de las operaciones y proceso de planificación militar (PPM), ajustados a la doctrina operacional del Ejército de Chile.

Figura 10

Plan de Funcionamiento y Desarrollo para la Zona Catástrofe de la XV Región

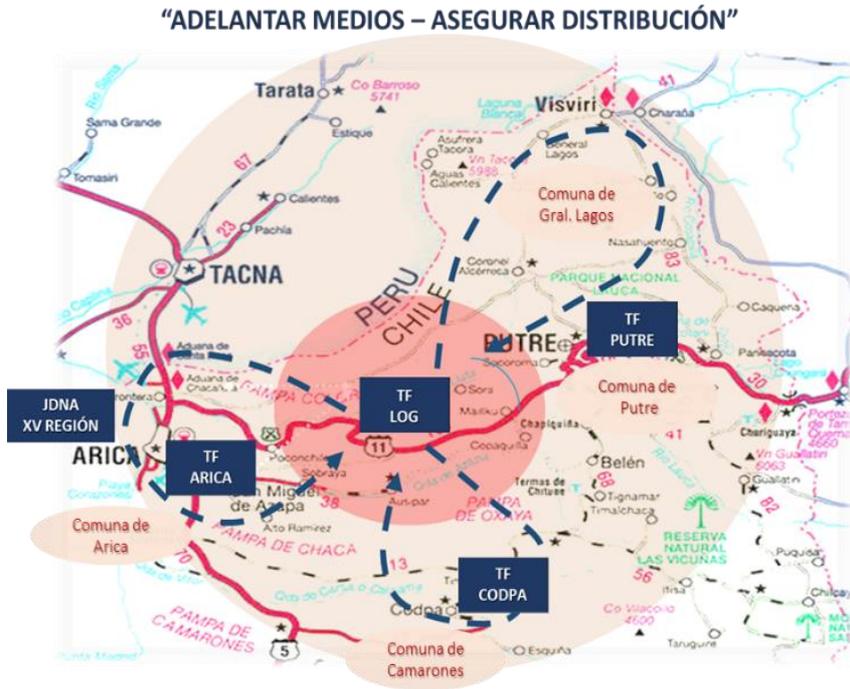


Fuente: Elaboración propia.

El empleo de las capacidades -militares, estatales y privadas- se abordó bajo una idea de organización según el tipo de tareas a desarrollar. Es decir, los medios se asignaron de acuerdo con la naturaleza, importancia y urgencia de cada necesidad.

Uno de los aportes significativos del plan, fueron los procedimientos logísticos propuestos, tomando en cuenta los principios básicos de protección civil: como la oportunidad, ayuda mutua (interagencial) y empleo escalonado de los recursos. En tal intento, ante la necesidad de desplegar, anticipadamente, ciertos rubros críticos (como frazadas, agua, raciones, combustible y kits de aseo, entre otros), se buscó lograr generar una autonomía descentralizada de al menos 72 horas post-evento, desde un concepto innovador de stock adelantado, junto con lograr una distribución asegurada de la entrega oportuna. Tal concepción se aplicó hasta el nivel comunal, en localidades aisladas o de difícil acceso, en los rubros críticos indicados, asegurando un apoyo durante las primeras horas críticas.

Figura 11
Concepción logística para la Zona Catástrofe de la XV Región



Fuente: Elaboración propia.

La figura 11 grafica la concepción logística diseñada sobre las capacidades de la ONEMI (central y regional), disponibilidad regional (proveedores locales) y las aportadas por las FAs (nivel conjunto) y el Ejército. Esto último, principalmente a través del transporte adelantado de módulos logísticos de emergencia, a través de la utilización descentralizada de medios del Regimiento Logístico N°6 "Pisagua", bajo una organización a base de Fuerzas de Tareas con medios pertenecientes a la VI División de Ejército, Unidad de Armas Combinadas que cubre el espacio territorial de la región afectada.

La idea general de empleo de las capacidades militares disponibles durante el terremoto ocurrido en el año 2014 permitió integrar capacidades interagenciales en un entorno y AOP de catástrofe, bajo un EEC de calamidad pública en toda la región de Arica y Parinacota.

Una vez ejecutada la fase de respuesta inicial del ciclo de GRD, se diseñó una operación militar distinta a la guerra (MOOTW) en tiempo de paz dentro del territorio

nacional, la que fue de ayuda humanitaria y asistencia a autoridades civiles, con la misión de recuperar el estado de normalidad en la región. Tal MOOTW, fue conducida a través de una configuración organizacional y de funcionamiento interagencial, orientada a lograr la participación de todas las capacidades disponibles, estableciendo ciertos conceptos, metodologías y procedimientos que aportaron de manera fundamental a los resultados obtenidos. Lo anterior se vio reflejado con el logro de un estado de normalidad alcanzado el 17 de abril del 2014, es decir, antes de la fecha prevista originalmente por el DS que disponía el EEC de catástrofe.

Conclusiones

En el presente capítulo se consideró relevante el planteamiento de Kant y otros autores respecto de la distinción del conocimiento puro y empírico. Se reafirmó que todo el conocimiento comienza con la experiencia y nuestra capacidad intelectual para comparar, relacionar y elaborar así una idea propia o concepción original.

Siguiendo tal línea argumental, el trabajo en emergencias y catástrofes se desarrolla con la misma lógica. En el empleo de la fuerza militar, es factible fijar estrategias de acción mirando más allá del ámbito de la propia organización (normativa doctrinaria y previsiones establecidas en los planes), tomando para ello en consideración el entorno que se deberá enfrentar.

Hoy los ejércitos buscan precisar aquellas nuevas formas de empleo de la fuerza militar, en función de aquellos escenarios futuros respecto de tendencias con mayor probabilidad de ocurrencia y, dentro de éstas, aquellas asociadas a un acontecimiento o catástrofe de generación natural o antrópica posible de generar grave daño a la población civil e infraestructura estatal y privada.

Frente a ello, se reconoce la necesidad de fortalecer la integración en materia de seguridad y defensa con diversas organizaciones públicas y privadas; distinguiendo la importancia de la coordinación y actuar interagencial como clave para el éxito, particularmente, en la fase de respuesta del ciclo de la GRD.

Tomando como referente las características identificadas para un AOP de ECN (indicadas previamente en cuadro 1), es posible vincular los factores operacionales con la experiencia relatada, en cuanto a la forma en que el COE y CGC enfrentó el terremoto de Arica 2014 bajo un EEC, como se describe en el cuadro 2:

Cuadro 2

Aplicación de factores operacionales en el empleo de la Fuerza Militar en la MOOTW durante el EEC de Arica 2014

Factores Operacionales	Aplicación y resultados en MOOTW durante el EEC de Arica 2014
Político	<p>Dentro del EEC decretado en la Región de Arica y Parinacota, si bien el mando a cargo de la región se traspasó al JDNA (según atribuciones detalladas en DS respectivo), los aspectos propios del funcionamiento político administrativo y sectorial a nivel regional, provincial y comunal fueron respetados. Lo anterior se realizó mediante una relación directa con tales autoridades, lográndose una gobernanza armónica, basada en las capacidades individuales, experiencia en los cargos y confianza mutua. Sin afectar la autoridad, independencia y libertad en la toma de decisiones por parte del JDNA. De la misma forma, se trabajó con las organizaciones participantes en la GRD (gubernamentales, privadas y ONGs), lo que fue reconocido como positivo por la sociedad local, autoridades centrales y de la región.</p>
Militar	<p>Según la planificación de emergencia elaborada, las capacidades militares empleadas permitieron responder óptimamente al evento (fase de respuesta inicial del ciclo de GRD). No obstante, al configurarse un panorama operacional regional actualizado, se debió generar una nueva planificación orientada a “la catástrofe” en desarrollo. Se debió redefinir la misión, propósito, tareas claves y EFD, necesidades y horizonte fijado para el ECC decretado. Tal plan, integró todas las capacidades disponibles, bajo una visión interagencial, definiendo una MOOTW de ayuda humanitaria, con la misión de recuperar el estado de normalidad en la región; lo que se logró antes de los plazos previstos inicialmente.</p>

Factores Operacionales	Aplicación y resultados en MOOTW durante el EEC de Arica 2014
Económico	<p>Una vez finalizada la fase de respuesta inicial, la reactivación de la economía regional fue uno de los factores relevantes a enfrentar. Para ello fue fundamental el trabajo colaborativo interagencial entre el gobierno regional, empresas de servicios, cámara de comercio y COE/CGC; orientado a recuperar, por ejemplo, la normalidad en los colegios; permitiendo de esa manera retomar la “rutina familiar”, necesaria para que los padres pudiesen retornar, a su vez, a sus puestos de trabajo. Por otra parte, fue necesario recuperar canales y obras de regadío en el sector de valles y quebradas, esenciales para evitar la pérdida de cosechas; tal tarea demandó un esfuerzo mancomunado de agricultores, personal y maquinarias de obras públicas y tropas de Ingenieros del Ejército, y una coordinación con autoridades locales.</p>
Social y Cultural	<p>Dos aspectos fueron relevantes para la planificación en este factor. Por una parte, la particular distribución social en el territorio de la región de Arica y Parinacota, en que más del 90% de la población se asienta en la ciudad de Arica, implicando una actividad de reconocimiento entre la autoridad regional (Intendente) y comunal (alcalde). Se designaron interlocutores por parte del gobierno central y por votación popular, lo que planteó una situación muy particular al momento de tomar y comunicar decisiones que involucraron a la sociedad ariqueña. Por otra parte, la presencia de pueblos originarios (aimaras y quechuas, principalmente), ancestralmente asentados en la zona altiplánica, especialmente en la provincia de General Lagos, exigió atender necesidades específicas y generar canales apropiados y oportunos de comunicación, delegando autoridad en representantes del JDNA. Tal decisión, permitió facilitar la relación entre el JDNA y autoridades locales representativas de tales comunidades en zonas aisladas de difícil acceso.</p>

Factores Operacionales	Aplicación y resultados en MOOTW durante el EEC de Arica 2014
Información	<p>Durante todo el período que duró la emergencia y EEC de catástrofe, se gestionó una política comunicacional abierta y fluida entre las autoridades, MCS y la comunidad, en general. De tal forma, se logró difundir oportunamente información y decisiones relevantes en el contexto de la GRD, tanto al nivel central, regional y comunal. Especial esfuerzo demandó el asegurar canales que llegaran hasta el nivel de las Juntas de vecinos y personas en localidades aisladas (como se precisa en factor social y cultural). Lo que reafirma la importancia y necesidad de establecer buenas relaciones con los medios de comunicación, redes sociales y actores locales más influyentes (formales e informales).</p>
Infraestructura	<p>Como se precisa en la figura 6 sobre <i>“Indicadores Críticos según evaluaciones sectoriales de actividad y desarrollo”</i>, levantados para la GRD durante el ECC: educación, obras públicas, vivienda y urbanismo, transporte y telecomunicaciones marcaron una prioridad para el análisis del AOP de ECN que configuró el entorno de trabajo del COE y CGC. Dentro de tales factores fue necesario establecer, cuantitativa y cualitativamente, la situación y disponibilidad de instalaciones públicas y privadas de servicios básicos (agua, electricidad, gas y alcantarillado) necesarios para reestablecer el normal funcionamiento y condiciones de vida de la población afectada por el evento. Este es uno de los factores en que se genera la mayor necesidad de un análisis multisectorial (interagencial), dado el grado de especialización, conocimiento y experiencia, necesarios para alcanzar resultados positivos de manera oportuna.</p>

Factores Operacionales	Aplicación y resultados en MOOTW durante el EEC de Arica 2014
Ambiente Físico	<p>La Oficina Regional de ONEMI, junto a agencias y organismos a nivel nacional y regional que realizaron estudios geográficos, topográficos y técnicos (oceanográficos), permitieron levantar el ambiente físico en que se desarrollaron los esfuerzos de respuesta y recuperación, una vez decretada la emergencia o catástrofe. Especialmente útiles son los “planes específicos de emergencia” para determinar amenazas naturales y socio-naturales, permitiendo individualizar por variables de riesgo aquellas amenazas y previsiones asociadas. Para el caso de la región de Arica y Parinacota, prevalecen aquellos inherentes a amenaza sísmica y tsunami, riesgo volcánico e inundación fluvial. El conocimiento, socialización y práctica de las acciones previstas en tales documentos es fundamental, especialmente, para las primeras 24 horas de producido el evento generador de la ECN. A lo anterior, necesariamente deben integrarse aquellas particularidades de la zona de emergencia o catástrofe en la que se operará, tal como se sintetizó en la figura 5 sobre <i>la Situación geopolítica de la Región de Arica y Parinacota</i>.</p>
Tiempo	<p>El espacio temporal o plazo previsto para desarrollar las acciones propias de las distintas fases del ciclo de GRD (particularmente de respuesta y recuperación), normalmente estarán dados por las resoluciones o decretos que protocolizan el estado de emergencia o catástrofe. Para el EEC de catástrofe en Arica y Parinacota (2014) se asignaron 30 días. Sobre tal horizonte de tiempo, se emplearon los medios y capacidades disponibles, según la severidad de los daños, urgencias y prioridades establecidas por el COE y CGC. Los resultados logrados, llevaron a anticipar el levantamiento del EEC de catástrofe en la región y volver a la normalidad. Tal proposición se fundó en que las necesidades y decisiones que a la fecha se resolvían por la autoridad designada como JDNA, en su mayoría, correspondían a aspectos propios de la “reconstrucción” y sobrepasaban el horizonte temporal definido originalmente. Lo que fue propuesto a la Presidenta de la República, a través de la cadena de mando, aprobándose por parte de tal autoridad.</p>

Factores Operacionales	Aplicación y resultados en MOOTW durante el EEC de Arica 2014
Legal	<p>La legalidad y transparencia de las decisiones y resoluciones de la autoridad a cargo de la zona de emergencia o catástrofe (en estado de normalidad o excepción constitucional) es un aspecto imprescindible en la GRD ante una ECN. Este marco dio el respaldo jurídico al accionar del COE, CGC, uso de capacidades sectoriales y, particularmente, respecto al empleo de la Fuerza Militar (MOOTW) en tal AOP. A su vez entregó la necesaria legitimidad a los tomadores de decisión, en los diferentes niveles, ante la legislación vigente, opinión pública y MCS. Esto es aplicable tanto, al ejercicio de las facultades excepcionales entregadas al JDNA, los actos administrativos o delegación de facultades que se estimaron necesarias para una mejor gestión de la ECN. En tal propósito, son esenciales el consejo y opinión de los Asesores Legales, como dictámenes y visado previo por parte del organismo contralor respectivo.</p>

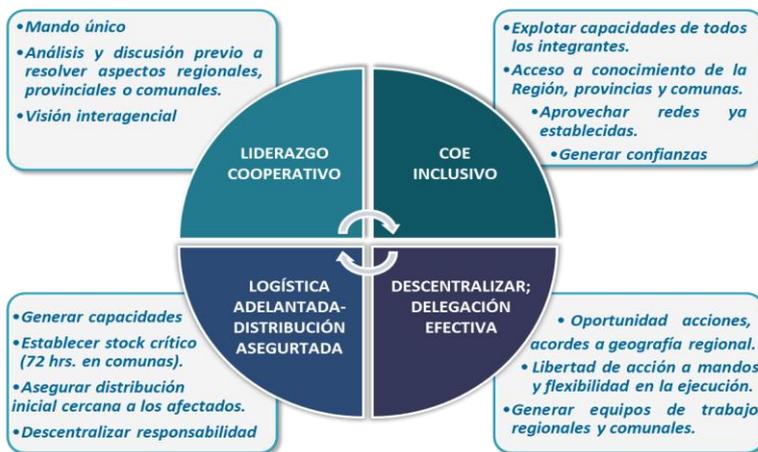
Fuente: Elaboración propia.

Los factores de éxito identificados al término del EEC pueden reconocerse dentro de las áreas del liderazgo aplicado, la organización y funcionamiento del COE y CGC, la descentralización en la toma de decisiones y la concepción logística aplicada; bajo una visión interagencial, sobre la planificación de emergencia original -nacional, institucional, regional y sectorial- en una acertada coherencia con el entorno del AOP de una ECN, en el marco conceptual de la GRD y el SNPC dispuesto por la ONEMI. En la figura 12 se señalan los factores de éxito identificados, sintetizando los efectos logrados para cada uno de ellos.

Las experiencias de relaciones interagenciales en el empleo de la Fuerza Militar en MOOTW ante Emergencias y Catástrofes en Chile refuerza la necesidad de continuar avanzando en el desarrollo de capacidades interagenciales, en términos de mejorar la evaluación y toma de decisiones, mediante una metodología analítica definida. Ya sea siguiendo una guía dada por la GRD u otra, como el proceso de planificación militar (reflejado en previsiones contenidas en planes de emergencias, como en el funcionamiento de los CGC); con el propósito de identificar y priorizar necesidades y acciones inmediatas, propias de la fase de respuesta, que permitan levantar el panorama operacional común (COP) sobre el que trabajarán el COE y el CGC, responsables de conducir la emergencia o catástrofe.

Figura 12

Factores de éxito de MOOTW ejecutada durante EEC en terremoto de Arica 2014



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, a través de una gestión interagencial; responsable de la coordinación, planificación y evaluación de capacidades durante la GRD, asegurando las capacidades de preparación y respuesta ante ECN, utilizando para tal propósito, herramientas de coordinación, mediante equipos de crisis (COEs y CGCs) integrados por agentes civiles y militares, que aseguren la unidad de esfuerzo, hacia el logro del estado final deseado de normalidad.

Estos mecanismos de coordinación, necesariamente, deben establecerse antes de la crisis, para construir relaciones y comprensión mutua efectivas (confianza), incentivando y patrocinando iniciativas y guías que orienten y tiendan al logro de tales atributos, de tal manera optimizar la evaluación y toma de decisiones dentro de un entorno de gestión interagencial de riesgo y desastre.

De igual forma, la Política Nacional de Defensa y la reducción del riesgo y desastres, recientemente aprobadas y difundidas junto con mejorar el marco regulatorio institucional (gobernanza), plantean además, nuevos desafíos para los responsables de gestionar las futuras emergencias y catástrofes. Lo que necesariamente deberá concretarse en las respectivas planificaciones sectoriales estratégicas, operacionales y subsidiarias que, finalmente, al momento de activarse, lleven a decisiones y acciones que aseguren un acertado y eficiente empleo interagencial de la Fuerza Militar en MOOTW ante emergencias y catástrofes.

Referencias

- Aznar, F. (2018). Repensando el liderazgo estratégico, pp. 43-44. España: Ulzama Gráficas SL Ed.
- CEPAL (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales, pp. 11-22. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5749-politicas-publicas-la-reduccion-la-vulnerabilidad-frente-desastres-naturales>
- Dilley, M. (2005). Natural Disaster Hotspots a Global Risk Analysis, Chapter 4 *Single-Hazard Exposure Analysis*, Chapter 5 *Multihazard Exposure Analysis*. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7376>
- Ducote B. (2010). Challenging the Application of PMESII-PT in a Complex Environment. Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, School of Advanced Military Studies. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA523040>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). DNC C- 1 Doctrina para el Accionar Conjunto en el Sistema Nacional de Protección Civil”.
- Ejército de Chile (2019). D-10001, “La Fuerza Terrestre”.
- JESIP. Common Operating Picture <https://www.jesip.org.uk/common-operating-picture>
- MADOC. (2018). Entorno operativo terrestre futuro 2035, factores que condicionarán el entorno operativo en el 2025, pp. 12-21. España: Centro Geográfico del Ejército Ed.
- Ministerio de Defensa (2020). “Política de Defensa 2020. <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>
- Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. (2005). LEY N°19.175, “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” (1993), texto refundido fijado por DS. N°291. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>
- Ministerio del Medio Ambiente (2017). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, 1.2. *Impactos del cambio climático en Chile*, p. 13. Disponible en https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf
- ONEMI. (2020). Política Nacional Para la RRD. http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/123456789/4110/PoliticaNacional_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ONEMI. (2020). Plan Estratégico Nacional 2020-2030.

http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/123456789/4110/PoliticaNacional_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kant, I. (2011). *Crítica a la razón pura*. Madrid: Tecnos Ed.

Epílogo

El conflicto es parte de las relaciones internacionales. El escenario mundial actual está caracterizado por enfrentamientos ambiguos entre diversos tipos de actores; y, debido al creciente desarrollo tecnológico y su fácil acceso, los costos de un conflicto directo son extremadamente altos, principalmente, en términos humanitarios. Asimismo, hoy en día, cualquier tipo de confrontación tiene un impacto mundial.

Esta situación y, sobre todo, su proyección futura, motivaron al Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG) a desarrollar su investigación anual reflexionando sobre las nuevas formas de empleo de la fuerza militar. En particular, se pretendió analizar las características y condicionantes de su uso tanto en las operaciones de guerra como en las que son distintas a la guerra. Lo anterior, con el objeto de dilucidar cómo los Estados pueden estar mejor preparados para aplicarlas y hacer frente a los desafíos que emergerán en los escenarios futuros.

De esta manera se convocó a especialistas en el tema que, en conjunto con el equipo de investigadores del CEEAG, desarrollaron el presente estudio.

Siguiendo un enfoque cualitativo del tipo descriptivo, el estudio se estructuró en seis capítulos.

El primer capítulo proporcionó un enfoque conceptual con el fin de identificar las dinámicas conflictivas futuras para la región Sudamericana al 2040 y los desafíos que conlleva para la fuerza militar. Al respecto, el autor sostuvo que el desarrollo de una adecuada Estrategia que fortalezca siete ámbitos de la fuerza militar (a saber, operaciones terrestres y conjuntas; operaciones especiales, explotación del dominio de la información, operaciones de paz, relaciones interagenciales en el contexto de la emergencia nacional y protección civil, operaciones financieras y ciberoperaciones), es un mecanismo por el cual se puede anticipar los efectos de los escenarios plausibles.

El segundo capítulo examinó los desafíos que deberá enfrentar la Defensa en los conflictos futuros y el rol del soldado en el empleo de la fuerza, en operaciones militares terrestres y conjuntas. Considerando que, los escenarios donde se desenvolverá la fuerza serán más exigentes, la tecnología continuará desarrollándose de forma más compleja y surgirán nuevas amenazas de carácter híbrido, el autor sostiene que la educación es trascendental. En este sentido, la preparación, el entrenamiento y la capacitación de los soldados, sobre todo en el ámbito tecnológico, bien como, la adaptación de las capacidades ya presentes en la fuerza, serán claves para enfrentar los nuevos desafíos en el campo de batalla. Junto con lo anterior, se enfatiza también en la importancia de que la planificación

del desarrollo de las fuerzas privilegia la adquisición de capacidades a nivel conjunto.

En el tercer capítulo se reflexionó en torno a los desafíos que deberá enfrentar la planificación del empleo de Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) en los conflictos futuros, especialmente, en la denominada zona gris. El cambio en la naturaleza de éstos ha ampliado y resaltado las funciones de las SOF para hacerles frente. El texto pone énfasis en el amplio espectro de capacidades que poseen este tipo de unidades, así como la efectividad en la consecución de los objetivos planteados y el bajo costo en su utilización.

En el cuarto capítulo se realizó un análisis al poder financiero y su empleo como fuerza cada vez más recurrente para doblegar al enemigo. El estudio revisa los casos España y Estados Unidos como ejemplos en la integración de este tipo de estrategias a la planificación del empleo de la fuerza. Considerando la naturaleza híbrida de los actuales enfrentamientos, y su proyección futura, el texto identifica que el uso del poder económico y financiero vendrá a complementar las estrategias a las que puede recurrir un actor internacional para lograr conseguir sus objetivos, y que sus efectos, pueden causar perjuicios considerables a quién no esté preparado.

El quinto capítulo versó sobre la evolución de las operaciones de paz y como éstas se han ido desarrollando según el cambio en la noción de seguridad internacional. Luego de una revisión a los enfoques de seguridad internacional que predominaron desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, el texto muestra cómo las operaciones de paz se han ido adaptando a las exigencias y han debido ampliar el espectro de sus labores. En la actualidad, su función va mucho más allá de los conflictos armados, la protección a la población civil está directamente relacionada con la promoción del desarrollo, la paz social y el ejercicio de la democracia.

Finalmente, el sexto capítulo abordó otra interesante arista de las nuevas formas de empleo de la fuerza, a saber, la que se realiza para hacer frente en los escenarios de emergencia provocados por desastres naturales. El texto revisa los aspectos normativos de la gestión, despliegue y empleo de la fuerza en este tipo de contextos para, posteriormente, ejemplificar con el caso del terremoto que afectó a la región de Arica y Parinacota en el año 2014. Del análisis se desprende que dentro de los factores relevantes para el logro de los objetivos se encuentran: el liderazgo estratégico del comandante; la confianza y reconocimiento de los distintos colaboradores participantes; la necesidad de integración en materia de seguridad y defensa con las distintas organizaciones involucradas, en particular, la coordinación interagencial; así como las estrategias de comunicación efectiva

con la opinión pública y MCS.

Los resultados de la presente investigación en ningún caso pretenden ser exhaustivos. No cabe duda de que aún quedan aristas por profundizar. Los planteamientos expresados por los investigadores que participaron en este estudio esperan ser un aporte a la reflexión académica de temas relevantes a considerar en los nuevos escenarios de la Defensa.



CEE 