

Edición en español

ISSN 2316-4891 (en línea)  
ISSN 2316-4833 (impresa)



# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
v. 14 n. especial outubro 2020

---

#### **CONSEJO EDITORIAL**

##### **Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **EDITOR**

##### **Prof. Dr. Tássio Franchi**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **ASESORIA EDITORIAL**

Carlos Shigueki Oki

OKI Serviços de Informação e Imagem

#### **SERVICIOS DE TRADUCCIÓN**

Comunica

#### **REVISIÓN DEL LENGUAJE**

Maj Mônica da Silva Boia

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

#### **SERVICIOS EDITORIALES**

Comunica

#### **DIAGRAMACIÓN**

Gabriel Córdova | COMUNICA

Joaquim Olimpio | COMUNICA

#### **CONSEJO CIENTÍFICO**

##### **Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa**

Universidade de Brasília  
Brasília, DF, Brasil.

##### **Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa**

Universidad Complutense de Madrid  
Madrid, España.

##### **Prof. Dr. Daniel Zirker**

University of Waikato  
Hamilton, New Zealand.

##### **Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues**

Universidade Salgado de Oliveira  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Frank McCann**

University of New Hampshire  
Durham, NH, United States of America.

##### **Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, SC, Brasil.

##### **Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Franca, SP, Brasil.

##### **Cel Juraci Ferreira Galdino**

Centro Tecnológico do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife, PE, Brasil.

##### **Prof. Dr. Octavio Amorim Neto**

Fundação Getúlio Vargas  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto**

Universidade Estadual de Campinas  
Campinas, SP, Brasil.

##### **Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho**

King's College London  
London, United Kingdom.

##### **Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

Universidade de São Paulo  
São Paulo, SP, Brasil.

# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

v. 14 n. especial octubre 2020  
Rio de Janeiro

Edición en español

ISSN 2316-4891 (en línea)  
ISSN 2316-4833 (impresa)

Coleç. Meira Mattos	Rio de Janeiro	v. 14	n. especial	p. 1-189	octubre 2020
---------------------	----------------	-------	-------------	----------	--------------

## ACERCA DE

La revista "Coleção Meira Mattos" es una publicación cuatrimestral del Programa de Pos-Grado en Ciencias Militares de la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). La revista es de naturaleza académica, sin fines lucrativos, basada en la política de acceso libre a la información.

## DIRECCIÓN Y CONTACTO

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

CEP: 22290-270.

Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895

e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

## PROPIEDAD INTELECTUAL

Todo contenido del periódico, excepto donde esté identificado, está licenciado bajo una Licencia *Creative Commons* del tipo atribución CC-BY.

Los textos publicados no reflejan, necesariamente, la opinión de la ECEME o del Ejército Brasileño.

## SERVICIOS EDITORIALES

Tikinet Edição

## IMPRESIÓN

Triunfal Gráfica e Editora

## DISEÑO GRÁFICO DE LA PORTADA

Elaborado por la Sección de Producción, Divulgación y Catalogación, basado en arte de Harerama Santos da Costa, de la Sección de Edición Electrónica de la ECEME.

## AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONÍVEL EM PORTUGUÊS

<<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

## Catalogación en Publicación (CIP)

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24- .  
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-  
v. : il. ; 28 cm.

Cuatrimestral.

Publicado desde nos. 1-14 con el título *Padeceme*, n. 15-23 con los títulos *Padeceme* y *Coleção Meira Mattos*.

ISSN 2316-4891 (en línea). - ISSN 2316-4833 (impresa)

1. DEFENSA. 2. CIENCIAS MILITARES. I. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

---

# SUMÁRIO

## EDITORIAL

- Colección Meira Mattos una visión profesional** v  
*Carlos Eduardo De Franciscis Ramos, Tássio Franchi*

## ARTIGOS

- Evolución de la doctrina de las operaciones de paz y sus implicaciones para la política exterior de México** 1  
*Alejandro M. Posadas Martínez*
- River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): Un potencial punto de conflicto entre India y China** 25  
*Manmeet Randhawa*
- La definición de terrorismo y la Legislación Brasileña vigente** 49  
*Ricardo Luiz da Cunha Rabelo*
- Liderazgo militar bajo estrés** 77  
*Fernando Rocha y Castilla*
- Aspectos de la geopolítica brasileña en la visión del General Meira Mattos** 91  
*Marcelo Macedo de Oliveira*
- El agua como factor polemológico** 105  
*Fabiano Lima de Carvalho*
- La gestión de personas desplazadas internamente y el fortalecimiento de la seguridad humana en el Nordeste de Nigeria** 131  
*Jibril Aliyu Haruna Baba*
- Como la tecnología controla nuestra infraestructura crítica, los civiles y los militares trabajan juntos para minimizar los ataques cibernéticos** 153  
*Aram Albert Jordan Sandoval*
- Consejo de Defensa Sudamericano: ¿fracaso o primer paso?** 169  
*Ricardo Moussallem*



## Colección Meira Mattos una visión profesional

**Carlos Eduardo De Francisicis Ramos** 

Exército Brasileiro.

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



**Tássio Franchi** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior  
do Exército, Instituto Meira Mattos.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

[editor.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto:editor.cmm@eceme.eb.mil.br)

Al igual que el Programa de Posgrado en Ciencias Militares, realizado por el Instituto Meira Mattos de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército, la colección Meira Mattos busca construir un puente entre investigadores académicos y profesionales militares involucrados con el área de Defensa (RAMOS, FRANCHI, 2020). La construcción de este espacio de diálogo presupone dar voz a este amplio y diverso espectro de actores (o dar voz de un lado a otro), para que ideas, argumentos, resultados de investigaciones e investigaciones puedan ser presentados y debatidos, siendo útiles tanto para esta comunidad epistémica como para los organismos e instituciones directamente involucrados en los temas que afectan a la Defensa Nacional. Recordando siempre que "la comunicación científica validada por pares, evaluada y reevaluada constantemente, transfiere credibilidad y legitimidad del trabajo realizado" (NUNES, 2019. p. viii).

Por lo tanto, los trabajos profesionales publicados aquí han sido sometidos a selecciones previas y posteriores revisiones por pares. Además, las Ciencias Militares y el conocimiento transversal al empleo de las fuerzas armadas son un campo de estudios globales con raíces históricas seculares (PINHEIRO da CUNHA, MIGON, 2019. p. 13). La mayoría de los países del mundo han organizado fuerzas armadas que enfrentan desafíos cotidianos de todo tipo, buscando soluciones autóctonas o personalizadas a sus contextos históricos, geográficos, geopolíticos, económicos, sociales, entre otros. Conocer las realidades en las que se insertan otras fuerzas armadas, cómo están estructuradas, preparadas y empleadas amplía el conocimiento de quienes investigan y estudian las Ciencias Militares. En este sentido, la colección Meira Mattos reúne en esta edición a interlocutores de otros países, alentados a que militares de naciones amigas aporten artículos a este diálogo.

En este contexto, en el campo de la geopolítica, de India, Manmeet Randhawa, nos trae el tema del conflicto fronterizo en el artículo "*Río Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): un punto potencial de conflicto entre India y China*", tema relevante para la geopolítica regional con la posibilidad de reflexiones globales. Los brasileños, Marcelo Macedo de Oliveira y Ricardo Moussallem se dirigen, respectivamente, al "*Aspectos de la geopolítica brasileña en la visión del General Meira Mattos*" y el "*Consejo de Defensa Sudamericano: ¿fracaso o primer paso?*", dos artículos desde la perspectiva de la geopolítica brasileña que se complementan en su aplicación

teórica y práctica. En el mismo camino, otro funcionario brasileño, Fabiano Lima de Carvalho, trae una reflexión sobre la Gestión de los Recursos Naturales, el Medio Ambiente y la geopolítica en el texto "*El agua como factor polemológico*", presentando escenarios y posibles conflictos en torno a este bien vital para la humanidad.

En el campo de la Paz y las Operaciones Humanitarias, dos experiencias presentadas por militares de países en desarrollo: desde México, Alejandro M. Posadas Martínez, trae el artículo "*Evolución de la doctrina de las operaciones de paz y sus implicaciones para la política exterior de México*"; y, desde Nigeria, Jibril Aliyu Haruna Baba, se ocupa de la "*La gestión de personas desplazadas internamente y el fortalecimiento de la seguridad humana en el Nordeste de Nigeria*". Importantes contribuciones en la construcción de conocimiento en esta área en la que Brasil lidera la MONUSCO mientras coordina toda la operación alojada en la frontera norte brasileña.

Complementando esta edición, tres temas de actualidad y de gran adhesión a las Ciencias Militares que se ocupan del terrorismo, la cibernética y el liderazgo, ofrecido por Ricardo Luiz da Cunha Rabelo, oficial brasileño, que discute "*La definición de terrorismo y la legislación brasileña vigente*", presentando aspectos conceptuales y vacíos legales necesarios para la correcta comprensión, preparación y enfrentamiento del terrorismo. De Guatemala, Aram Albert Jordan Sandoval, en "*Como la tecnología controla nuestra infraestructura crítica, los civiles y los militares trabajan juntos para minimizar los ataques cibernéticos*". presenta un tema análogo al que enfrenta Brasil en la construcción de su aparato para la ciberdefensa; y, finalmente, de España, Fernando Rocha Y Castilla habla de la "*Liderazgo militar bajo presión*"; tema muy importante para el seguimiento militar en todos los niveles jerárquicos de cualquier Fuerza Armada y foco permanente de estudios y seguimiento. Al lector, la invitación a una buena lectura! Gracias.

**Referencia**

RAMOS, C. E. D. F.; FRANCHI, T. CMM e PPGCM: uma história em paralelo. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. v-ix, 2020. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3324>. Accesado el: 20 Oct. 2020.

NUNES, R. F. A Comunicação Estratégica do Exército e a Dimensão Informacional. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 13, n. 48, p. v-xi, 8 nov. 2019. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3324>. Accesado el: 20 Oct. 2020.

PINHEIRO DA CUNHA, R. S.; MIGON, E. X. F. G. As ciências militares e a configuração dos estudos de defesa como área do conhecimento científico. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 13, n. 46, p. 9-28, 10 abr. 2019. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3324>. Accesado el: 20 Oct. 2020.



# Evolución de la doctrina de las operaciones de paz y sus implicaciones para la política exterior de México

*Evolution of the peace operations doctrine and its implications in the foreign policy of Mexico*

**Resumen:** El objetivo de este artículo es identificar la evolución de la doctrina de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, y el impacto que han tenido en la política exterior de México, durante el período de 1948 a 2018, buscando ese fin de las 104 Operaciones de Mantenimiento de la Paz llevadas a cabo a lo largo de estos 70 años, haciendo un análisis comparativo de la política exterior del gobierno mexicano desarrollada durante este período con el fin de determinar si este desempeño tuvo algo que ver con la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en movimiento y con la decisión del aumento a partir de 2015 la búsqueda de la paz y la seguridad, una decidida e impulsada (ayuda humanitaria).

**Palabras Clave:** Organización de las Naciones Unidas. Operaciones de mantenimiento de la paz. Misiones Políticas Especiales. Operaciones de paz. Política Exterior de México.

**Abstract:** The general objective of this paper is to identify the evolution of the United Nations Peace Operations doctrine and the implications it has had on the foreign policy of Mexico, during the period from 1948 to 2018, analyzing for this purpose the 104 Peace Operations deployed during those 70 years, making a comparative analysis with the foreign policy of the Mexican state developed during that period to determine if that evolution has had anything to do with the participation Mexico's intermittent Peace Operations and with its decision to increase, starting in 2015, the collaboration in pursuit of peace and international security in a determined and conditioned manner (humanitarian aid).

**Keywords:** United Nations Organization. Peacekeeping Operations. Special Political Missions. Peace Operations. Foreign Policy of Mexico.

**Alejandro M. Posadas Martínez**

Ejército Mexicano.

Ciudad de México, México.

alemi7925@gmail.com

**Recibido: 04 marzo 2020**

**Aceptado: 10 agosto 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es proporcionar un punto de vista adicional a las diversas exposiciones sobre las condiciones que permitieron al Estado mexicano participar o no en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, a partir del objetivo general de identificar la evolución de la doctrina de las Operaciones de Paz y las implicaciones que tuvo en la política exterior de México, en el período de 1948 a 2018.

El desarrollo de la investigación se llevó a cabo a través del método descriptivo, reuniendo y analizando diversos documentos emitidos por las Naciones Unidas y diversas fuentes de consulta relacionadas con la política exterior del Estado mexicano, lo que permitió la elaboración del documento y su análisis para obtener las conclusiones finales.

Las Naciones Unidas, como depositarias y garantes de la paz y la seguridad internacionales, a través de diversas agencias y en particular del Consejo de Seguridad, han tenido, desde su creación hasta nuestros días, la importante responsabilidad de adoptar las medidas necesarias (desde las diplomáticas hasta las militares) para que la estabilidad del mundo permanezca en armonía, evitando el sufrimiento y los graves daños que la guerra causa a los seres humanos.

El trabajo analítico y descriptivo, empieza a partir de la primera "Operación por la Paz", en mayo de 1948, para el acompañamiento de la Tregua en Palestina (UNTSO) a la misión en Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH) en octubre de 2017, después de analizar todas las diferentes tareas y documentos que se han realizado para el avance de la doctrina en estas operaciones, teniendo en cuenta la duración de un 69 años de edad, en el que hubo participación de la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas y las agencias Regionales de Operaciones de la Paz.

En un primer capítulo, se analizaron todos los mandatos de las 104 Operaciones de Paz, que incluyen operaciones de mantenimiento de la paz y Misiones Políticas Especiales que se desplegaron en el período indicado, así como los principales documentos que promovieron y compilaron la doctrina de estas operaciones.

Por otro lado, en el segundo capítulo, se analizó la política exterior del Estado mexicano, de 1948 a 2018, orientando este análisis a la participación que México tuvo en el acuerdo internacional de las Naciones Unidas, sus principios de política y el despliegue de personal en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Finalmente, y a partir de las informaciones obtenidas, concluimos sobre cuál ha sido la influencia de la evolución doctrinal de las Operaciones de Paz y cómo determinaron los principios rectores de la política exterior, el desarrollo de las relaciones internacionales y los problemas que enfrentó México durante el período.

## 2 ARGUMENTO

### 2.1 Evolución de la doctrina de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

#### 2.1.1 *Las Naciones Unidas (ONU)*

La ONU es una de las organizaciones internacionales más importantes del mundo, compuesta actualmente por 193 países de los 194 que la componen – la única excepción es la Ciudad del Vaticano, que tiene la función de Estado observador (ACNUR, 2017).

Tuvo su origen en la Carta de las Naciones Unidas (UNCH) firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, Estados Unidos de América. El artículo 1 del UNCH establece los objetivos de la organización:

Mantener la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin: adoptar medidas colectivas para prevenir y eliminar eficazmente las amenazas a la paz y reprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y lograr por medios pacíficos, y de acuerdo con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de una controversia o situación internacional que pueda conducir a quebrantamientos de la paz; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos y el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, y adoptar otras medidas apropiadas para fortalecer la paz universal; llevar a cabo la cooperación internacional para la solución de los conflictos armados; los problemas internacionales de ayuda económica, social, cultural o humanitaria y de desarrollo, y la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión; y 4. ser un centro de armonización de las acciones de las naciones en el logro de estos fines comunes (UNITED NATIONS, 1945, s. p.).

La Carta de las Naciones Unidas, es un tratado internacional por el cual se fundaron las Naciones Unidas, han establecido sus objetivos y principios, a sus miembros, su composición, funciones y atribuciones de los 6 componentes principales que la componen, así como los procedimientos para la solución pacífica de conflictos (Capítulo VI), que es la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Capítulo VII), acuerdos regionales (ver Capítulo VIII), y la administración internacional del fideicomiso (ver Capítulo XII).

Las agencias de las Naciones Unidas que participan directamente en las Operaciones de Paz son la Asamblea General, el Secretario General y el Consejo de Seguridad. Dicho consejo está integrado por 5 miembros efectivos y 10 miembros no permanentes, según lo establecido en el artículo 23 del UNCH<sup>1</sup>. Entre sus funciones y atribuciones se encuentran las siguientes:

1 Permanente: República de China, Francia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de América y no permanente para el período 2016-2018 Bolivia, Etiopía, Kazajstán, Países Bajos y Suecia y para el período 2017-2019 Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Kuwait, Perú y Polonia (UNITED NATIONS, [2017]).

A fin de garantizar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en su nombre. En el desempeño de esas funciones, el Consejo de Seguridad actuará de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las facultades específicas conferidas al Consejo de Seguridad para el desempeño de estas funciones se establecen en los capítulos VI, VII, VIII y XII (UNITED NATIONS, 1945, n.p.)

El 4 de marzo de 2010, el Secretario General de la ONU publicó un boletín en el que se actualizaba la organización y las funciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), asignándole, entre otras, las siguientes:

Dirige, gestiona y proporciona orientación política y dirección estratégica para todas las operaciones bajo su responsabilidad, que comprenden todas las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales y multidimensionales con componentes militares o de policía y que pueden incluir elementos de establecimiento y consolidación de la paz, así como ciertas misiones políticas especiales determinadas por el Secretario General (UNITED NATIONS, 2010a).

En la misma fecha, el Secretario General estableció el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estipulando, entre su organización y funciones, lo siguiente:

Prestar servicios de apoyo administrativo y logístico a los Departamentos de Operaciones de Paz y Asuntos Políticos, siguiendo las instrucciones del Secretario General, mediante el apoyo específico a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, las Misiones Políticas Especiales y otras presencias sobre el terreno, en adelante denominadas "operaciones sobre el terreno" (UNITED NATIONS, 2010a).

El Departamento de Asuntos Políticos se estableció en 1992 bajo la dirección de la Oficina del Secretario General, con las funciones de:

Fortalecer los esfuerzos de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, observar los acontecimientos políticos mundiales y asesorar al Secretario General de las Naciones Unidas sobre cuestiones de prevención y gestión de crisis; también presta apoyo a las numerosas misiones del Secretario General que participan en negociaciones de paz o trabajo de diplomacia en situaciones de crisis, y al mismo tiempo supervisa las misiones políticas de las Naciones Unidas sobre el terreno, que tienen la responsabilidad de ayudar a las naciones y regiones a resolver sus conflictos y tensiones de manera pacífica (UNITED NATIONS, 2014).

Como se puede ver, las agencias descritas anteriormente gestionan todas las actividades encaminadas al diseño, planificación, ejecución, supervisión, control y apoyo logístico y administrativo de las Operaciones de Paz, y es a través de ellas que las demás estructuras de la ONU y los países contribuyentes coordinan todo lo relacionado con ellas.

## 2.2 Definición de Operaciones de Paz

Las operaciones de paz pueden definirse como la totalidad de los instrumentos de que disponen las Naciones Unidas para cumplir su propósito fundamental de garantizar la paz y la seguridad internacionales. La Doctrina CAPSTONE (2008), describe las principales operaciones de la siguiente manera:

Prevenición de conflictos. Implica la aplicación de medidas estructurales o diplomáticas para evitar que las tensiones y controversias intranacionales o internacionales se conviertan en conflictos violentos.

Establecimiento de la paz. Incluye medidas para hacer frente a los conflictos en curso y por lo general implica una acción diplomática para lograr que las partes hostiles lleguen a una solución negociada.

Conservación de la paz. Es una técnica destinada a preservar la paz, aunque frágil, donde la lucha se ha interrumpido y a ayudar a aplicar los acuerdos alcanzados por el personal de mantenimiento de la paz.

Aplicación de la paz. Implica la aplicación, con la autorización del Consejo de Seguridad, de una serie de medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza militar.

Consolidación de la paz. Implica una serie de medidas destinadas a reducir el riesgo de caer o recaer en conflictos, fortalecer las capacidades nacionales en todos los niveles de gestión de conflictos y sentar las bases para la paz y el desarrollo sostenibles (UNITED NATIONS, 2008, págs. 17 y 18)

También hay misiones políticas especiales que se definen como:

Misiones políticas que participan en el trabajo de prevención, establecimiento y consolidación de la paz después de los conflictos; estas operaciones sobre el terreno, dirigidas por altos representantes del Secretario General, proporcionan una plataforma avanzada para la diplomacia preventiva y otras actividades de una amplia gama de disciplinas, con el objetivo de ayudar a evitar y resolver conflictos y apoyar transiciones políticas complejas, en coordinación con los actores y agencias humanitarias y de desarrollo de las Naciones Unidas sobre el terreno (UNITED NATIONS, 2015)

De lo anterior, se considera que " Operaciones de Paz" es el término más preciso y apropiado para describir la categoría global de todo tipo de operaciones de las Naciones Unidas y organizaciones

regionales en la que "Operaciones de Mantenimiento de la Paz"<sup>2</sup> se refieren solo a una subcategoría de tales operaciones que ahora constituyen una parte muy pequeña de las actividades generales y por lo tanto no es un término preciso para actividades generales, ya que no incluye la imposición y consolidación de la paz (KENKEL, 2013), además de que en estas actividades no se han considerado las Misiones Políticas Especiales, tan importantes en los últimos tiempos.

### 2.3 Evolución de Las Operaciones de Paz

La evolución de las operaciones de paz aquí analizadas se desarrolló agrupándolas en tres períodos, que abarcan el primero desde su creación en 1948 hasta el final de la Guerra Fría en 1990; el segundo desde 1991 hasta 1999, y un tercer grupo desde el año 2000 hasta 2017, el año de la ejecución de la última Misión de Paz.

Desde el despliegue de la primera operación de la paz (Mantenimiento de la paz) el 9 de mayo de 1948, fue citado a comparecer ante la Comisión para la supervisión de la tregua en Palestina (UNTSO) a la establecida en Centroamérica, el 7 de noviembre de 1989, las Naciones Unidas han desplegado un total de 18 transacciones de la llamada tradicional, compuesta en su mayoría por militares (observadores y pequeños contingentes), capítulo VI de la UNCH (Solución Pacífica de los Conflictos), en estricta observancia de los principios básicos de acción<sup>3</sup> en este tipo de transacciones y una vez que hubo un acuerdo de paz o cese del fuego entre los Estados-Nación en el conflicto, para que el área reservado para el personal de las Naciones Unidas fuera hasta cierto punto, seguro. Las tareas clásicas que desarrollaron fueron las siguientes:

- Observación, vigilancia y presentación de informes: mediante publicaciones estáticas, patrullas, sobrevuelos u otros medios técnicos, con el acuerdo de las partes (UNITED NATIONS, 2008, p. 21);
- Supervisión de la cesación del fuego y apoyo a los mecanismos de verificación (UNITED NATIONS, 2008, p. 21);
- La interposición como amortiguador y medida de construcción de confianza (UNITED NATIONS, 2008, p. 21).

En este período el Estado-Nación tenía preponderancia sobre cualquier otro aspecto como objeto del derecho internacional, sin embargo, derivado de los cambios en el entorno mundial y los conflictos que surgieron, las Naciones Unidas evolucionaron y se adaptaron a los nuevos desafíos implementando la paz con ciertas particularidades, como sigue:

**1. Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I)** establecida en el Canal de Suez, Egipto, el 5 de noviembre de 1956, para supervisar la cesación de las hostilidades, incluida la retirada de las Fuerzas Armadas de Francia, Israel y el Reino Unido del territorio

2 Las "Operaciones de Mantenimiento de la Paz" son definidas por la ONU como una operación en la que participan militares, pero sin poderes de ejecución (poderes gestionados), administrada por las Naciones Unidas para ayudar a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, mientras se negocian soluciones políticas duraderas (TREJO GARCÍA; ALVAREZ ROMERO, 2007).

3 Los principios básicos de este tipo de operación son: el consentimiento de la nación anfitriona, la imparcialidad entre las facciones en conflicto y el no uso de la fuerza por las tropas de las Naciones Unidas (KENKEL, 2013).

egipcio y, una vez concluida la retirada, servir de zona de amortiguación entre las fuerzas egipcias e israelíes (UNITED NATIONS, 2003a).

2. La **Autoridad Ejecutiva temporal de las Naciones Unidas** (UNSF) se estableció el 3 de octubre de 1962 para mantener la paz y la seguridad en el territorio que se constituyó en un acuerdo entre Indonesia y los Países Bajos (UNITED NATIONS, 2003b).

3. El Grupo de Asistencia **transitoria** de las Naciones Unidas (UNTAG) se estableció el 1º de abril de 1989 para ayudar al **Representante Especial del Secretario General** a lograr la pronta independencia de Namibia para la celebración de elecciones libres y limpias bajo la supervisión y el control de las Naciones Unidas.

En las tres operaciones antes mencionadas, se muestra la evolución de la doctrina de las operaciones de paz, ya que, para realizar básicamente tareas de observación, han asumido tareas cada vez más activas en los estados en los que fueron desplegadas, respetando siempre el derecho a la libre determinación de cada una de ellos.

De las operaciones indicadas (18), cinco de ellas siguen desplegadas hasta el momento<sup>4</sup>.

La segunda fase del estudio comenzó con el despliegue de la Operación de Mantenimiento de la Paz el 9 de abril de 1991, para la observación de una zona desmilitarizada en la zona fronteriza entre Irak y Kuwait (UNIKOM), e incluso el despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz en la República Democrática del Congo (MONUC) el 30 de noviembre de 1999, y durante este período de tiempo (9 años), las Naciones Unidas desarrollaron en un total de 42 transacciones de paz (35 en Misiones de Mantenimiento de la Paz y 7 Misiones Políticas Especiales), caracterizando este período por el servicio de atendimento a los conflictos de carácter interno con mayor énfasis que los de naturaleza internacional, lo que obliga a ONU flexibilizar y adaptar sus operaciones pasando a ser **Operaciones de Paz Complejas y Multidimensionales**, dejando de ser puramente militares para formar parte policías civiles de diversas especialidades en las misiones. El marco de su acción se basó en los mismos principios de las operaciones tradicionales (Capítulo VI) iniciando el despliegue de operaciones con mayor frecuencia en los capítulos VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas. En la mayoría de los casos, estas operaciones se llevaron a cabo en un ambiente de violencia, sin que las partes hubieran llegado a un acuerdo de paz. Las funciones básicas de una operación multidimensional de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son:

Crear un ambiente seguro y estable al paso que se fortalezca la capacidad del Estado de ofrecer seguridad con pleno respeto al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos.

1. Facilitar el proceso político promoviendo el diálogo y la reconciliación apoyando el establecimiento de instituciones gubernamentales legítimas y eficaces;
2. Proporcionar un marco para garantizar que todos los agentes de las Naciones Unidas y otros agentes internacionales desarrollen sus actividades a nivel nacional de manera coherente y coordinada (UNITED NATIONS, 2008).

<sup>4</sup> UNTSO (Palestina) desde el 28 de mayo de 1948, UNMOGIP (India-Pakistán) desde el 24 de enero de 1949, UNICYP (Grecia-Turquía) desde el 4 de marzo de 1964, UNDOF (Israel-Siria) desde el 31 de mayo de 1974 y UNFIL (Líbano) desde el 19 de marzo de 1978.

Durante este período, la asistencia humanitaria y la protección de los derechos humanos han cobrado importancia y se han aumentado las funciones que se han de desempeñar en el siguiente orden: Seguimiento de la cesación del fuego, garantía de la aplicación de los acuerdos y mantenimiento del orden público, repatriación de refugiados y supervisión del desarme de las zonas, medidas del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, vigilancia de las fronteras, mejores prácticas, desmovilización de combatientes, actividades de desminado humanitario, organización y capacitación de la fuerza de policía, organización y supervisión del proceso electoral, la reforma del sistema jurídico y penitenciario, la profesionalización de las fuerzas armadas y el restablecimiento de la paz y la reconciliación nacional, la rehabilitación económica, establecimiento de autoridades de transición, ayuda en la consolidación de la paz, la estabilidad democrática y la rehabilitación de la infraestructura y la rehabilitación del país.

Las operaciones de paz en las que se puede observar la evolución en las tareas de una manera específica y que, por lo tanto, también generaron un cambio en su doctrina, son las siguientes:

1. La Misión de observadores de las Naciones Unidas desplegada en la República de El Salvador el 20 de mayo de 1991 (ONUSAL) fue **la primera operación de mantenimiento de la paz multidimensional** en la que se establecieron por primera vez actividades policiales y civiles, en particular en materia de **protección y promoción de los derechos humanos**.

2. La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas desplegada en Croacia el 21 de febrero de 1992 (UNPROFOR), es **la primera misión en la que participan organizaciones regionales bajo la dirección de las Naciones Unidas** (Misión de Observación de la Comunidad Europea (MOE) y de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) además, **la primera operación en la que se autorizan operaciones en virtud del Capítulo VII** y la tarea de **proteger la ayuda humanitaria también aparece por primera vez**.

3. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas establecida en Angola el 30 de junio de 1997 (MONUA) es la primera operación en la que se ha emitido un mandato **para prestar asistencia en la consolidación de la paz**.

4. **La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas** ejecutada en Kosovo el 10 de junio de 1999 (UNMIK) se convierte en la primera operación de ese tipo.

5. **La misión de Administración de Transición** adscrita a Timor Oriental el 25 de octubre de 1999 (UNTAET) es la primera misión de mantenimiento de la paz de este tipo.

6. Por primera vez son implementadas siete misiones políticas especiales en los países de Angola, Burundi, Guinea-Bissau, Liberia, Somalia, Papua Nueva Guinea y Timor Oriental.

Durante este período hubo situaciones de violencia que excedieron la capacidad de las tropas comprometidas y se vieron obligadas a repensar los recursos materiales puestos a su disposición y las restricciones militares para el cumplimiento de sus mandatos:

Los "tres grandes" fracasos del mantenimiento de la paz en la década de 1990 incluyen la falta de prevención o limitación en el genocidio de Ruanda en 1994; su ineficiencia para alcanzar un acuerdo político, junto con pérdidas militares relativamente fuertes, en Somalia; y su fracaso para proteger a los civiles y a sí mismo en Bosnia, simbolizado por la masacre de Srebrenica en 1995 (KENKEL, 2013, p. 129, énfasis nuestro, nuestra traducción).

Los hechos ocurridos durante estas tres operaciones instaron a la ONU y a los países miembros a analizar y generar una doctrina para evitar su repetición. De las operaciones de este período (42), sólo dos siguen en curso<sup>5</sup>.

El tercer período de estudio es entre los años 2000 y 2017, en el que la ONU desplegó un total de 43 misiones (18 caracterizadas como multidimensionales de mantenimiento de la paz y 25 misiones políticas especiales). Las operaciones de mantenimiento de la paz se caracterizan por participar principalmente en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente a los conflictos intraestatales de carácter político/religioso/tribal y por tener la protección de los civiles como la más alta prioridad en los últimos tiempos y llevarse a cabo con un mandato más ambicioso bajo los moldes de la Consolidación y Estabilización de la Paz.

Algunas misiones características de este período en el que se puede apreciar la evolución de la doctrina de las operaciones son las siguientes:

1. La misión de las Naciones Unidas desplegada en Liberia el 19 de septiembre de 2006 (UNMIL) especifica por primera vez un **mandato para proteger a los empleados, los Servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y para proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física** (NACIONES UNIDAS 2003c).

2. La **Operación Híbrida entre la Unión Africana y la ONU** establecida en Darfur el 31 de julio de 2007 (UNAMID), se torna la primera operación de este tipo.

3. La **Misión de Estabilización de las Naciones Unidas** desplegada en la República del Congo el 1 de julio de 2010 (MONUSCO). Es la primera de su tipo y la primera que establece específicamente la protección de los civiles como una prioridad en su mandato.

4. La **Misión de Estabilización Integral Multidimensional de las Naciones Unidas**, establecida en Malí el 25 de abril de 2013 (MINUSMA), es la primera de su tipo.

De las 43 operaciones de este período, 17 siguen en curso, de las cuales 7 corresponden a Misiones de Mantenimiento de la Paz<sup>6</sup> y 10 a Misiones Políticas Especiales<sup>7</sup>.

Aunque las operaciones de paz hayan iniciado en 1948, no fue hasta principios de los años noventa (cuatro décadas después) como resultado de las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales que comenzaron a generarse estudios, informes y recomendaciones para hacer más eficientes estas operaciones, adaptándolas a las nuevas tareas a desarrollar. La siguiente es una descripción cronológica de los documentos más importantes generados por la ONU, con propuestas de mejoras e iniciativas que han generado la evolución de la doctrina:

El Informe del Secretario General sobre el trabajo de la organización, "UN PROGRAMA DE PAZ" (Diplomacia Preventiva, Pacificación y Mantenimiento de la Paz), el 17 de junio de 1992, presenta una visión general de la situación en el escenario mundial después de la guerra fría, y hace un análisis y recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades de las Naciones Unidas; Define

5 MINURSO (Sáhara Occidental) desde el 29 de abril de 1991 y UNMIK (Kosovo) desde el 10 de junio de 1999.

6 UNAMID (Darfur) desde el 31 de julio de 2007, MONUSCO (República del Congo) desde el 1 de julio de 2010, UNISFA (Abyei) de 27 de junio de 2011, UNMISS (Sudán del Sur) de 9 de julio de 2011, MINUSMA (Malí) de 25 de abril de 2013, MINUSCA (República Centroafricana) de 10 de abril de 2015 y MINUSJUSTH (Haití) de 16 de octubre de 2017.

7 UNSMIL (Libia), 6 de septiembre de 2011; UNAMA (Afganistán), 28 de marzo de 2002; UNSOM (Somalia), 3 de junio de 2013; UNOWAS (África Occidental), 28 de enero de 2006; UNIOGBIS (Guinea-Bissau), 23 de febrero de 2017; UNAMI (Irak), 14 de agosto de 2003; UNOCA (África Central), 2 de marzo de 2011; Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 25 de enero de 2016; UNRCCA (Asia Central), 16 de mayo de 2007 y UNSCOL (Líbano), 20 de julio de 2000.

los términos de la Diplomacia Preventiva, el Establecimiento de la paz, la Mantenimiento de la paz, y por primera vez trae asuntos relacionados a la Consolidación de la Paz; Propone la acción de una implementación preventiva y la creación de zonas desmilitarizadas antes del inicio de las hostilidades, la creación de las llamadas unidades de protección de la paz e indica la necesidad de un mayor compromiso de los Estados Miembros en el suministro de militares, policías y civiles así como medios logísticos adecuados para las operaciones de mantenimiento de la paz; De la misma manera, señala la seguridad del personal de la ONU y hace una serie de recomendaciones para resolver el problema financiero enfrentado por esas operaciones (UNITED NATIONS, 1992).

El suplemento a "Una Agenda para la Paz" documento del Secretario General, presentado con motivo del 50 aniversario de la ONU, a partir del 3 de enero de 1995, establece que los cambios cualitativos en las operaciones son más importantes que los cambios cuantitativos y describe estos cambios, como el cambio de la operación enfrentada por un contingente de las Naciones Unidas al final de la Guerra Fría, para atender los asuntos internacionales en los que los civiles son las principales víctimas; el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas para proteger operaciones y acuerdos humanitarios, en los que, además de los militares, con una amplia gama de asuntos civiles se han resuelto.

Se proponen una serie de medidas para mejorar las herramientas de la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz; también se establecen algunos criterios sobre el desarme, las sanciones y el poder de la ONU para llevar a cabo acciones coercitivas, y finalmente se hacen algunas recomendaciones sobre los recursos financieros (UNITED NATIONS, 1995).

En las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre las operaciones de las Naciones Unidas (Lakhdar Brahimi), de 17 de agosto de 2000, se señala que en el último decenio (1990-2000) las Naciones Unidas no han afrontado los desafíos y se indica que la clave del éxito reside en el apoyo político, el despliegue rápido con una clara demostración de fuerza y una buena estrategia de consolidación de la paz. En el informe se formulan varias recomendaciones sobre medidas de prevención de conflictos, estrategia de consolidación de la paz, teoría y estrategia de mantenimiento de la paz, mandatos claros, convincentes y viables, información y análisis estratégicos, fijación de plazos para el despliegue de contingentes, militares, policía civil, expertos civiles, capacidad de intervención rápida, apoyo logístico y gestión de gastos. También propone algunos ajustes estructurales al departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (BRAHIMI, 2000).

En el informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, "Un mundo más seguro: La responsabilidad que todos compartimos" (Anand Panyarachun), el 2 de diciembre de 2004, se hizo un análisis inicial de seis grupos de las amenazas del nuevo siglo, tales como las siguientes: Amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; Los conflictos entre los Estados, los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en armas a gran escala, el terrorismo nuclear, radiológico, químico y biológico y Terrorismo y crimen organizado transnacional. Aborda de manera particular cada una de estas amenazas, proponiendo una serie de medidas desde el punto de vista de la prevención para enfrentarlas; abordar el papel de las sanciones; el uso de la fuerza; la capacidad de imponer la paz; la consolidación de la paz después de un conflicto y la protección de los civiles, entre otras (UNITED NATIONS, 2004).

En el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, los Estados miembros se comprometieron a seguir buscando formas de aplicar los resultados de la Cumbre del Milenio y a proporcionar soluciones multilaterales a todos los problemas en las cuatro esferas siguientes: (Prestar especial atención a la igualdad

entre los géneros y el empoderamiento de la mujer); y La paz y la seguridad colectiva (el arreglo pacífico de controversias y el uso de la fuerza, el terrorismo y el mantenimiento y fortalecimiento de la paz, las sanciones, la delincuencia transfronteriza), Los Derechos Humanos y el estado de Derecho (como los desplazados internos, los refugiados, la democracia y la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio y los crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad, así como los derechos del niño. La ONU (creación de una comisión de construcción de la paz) NACIONES UNIDAS, 2005)

La Publicación de Mantenimiento de la Paz de los principios y directrices de las ONU "DOCTRINA CAPSTONE", de 18 de enero de 2008, es un documento doctrinal sobre las Operaciones de Paz que consta de tres capítulos: en el primer capítulo, discutimos lo que está relacionado con la evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, el segundo es su planificación y el tercero sobre el arte de ejecutar el mandato con éxito; como su nombre indica, contienen una serie de directrices que nos permiten conocer, comprender y aplicar este tipo de operaciones (UNITED NATIONS, 2008).

El documento titulado Un Nuevo Horizonte fue preparado por el DPKO y el DFS en 2009 y presenta una guía sobre el desarrollo y la evolución de las Operaciones de Paz durante el período 2000-2008, con una proyección para el año 2010; es un documento que invita a las agencias de las Naciones Unidas y a los países miembros a considerar lo que se ha logrado y lo que debe hacerse en relación con las propuestas hechas en el Informe Brahimi. En él se establecen 30 recomendaciones sobre las que se pretende trabajar para lograr la unidad de propósito, la unidad de acción y la unidad para el futuro (UNITED NATIONS, 2009).

El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Combinando los beneficios de la política de paz, asociaciones y personas, al 16 de junio de 2015, establece que, a pesar de los grandes avances en las operaciones, persistieron dificultades crónicas, por eso que han hecho una serie de propuestas para su mejora en el futuro, tales como: dar prioridad a las soluciones políticas que van mucho más allá de las acciones de los militares, preparar para las operaciones de mantenimiento de la paz personalizadas mediante el uso de una gama flexible de actividades que forman parte de las operaciones de la paz, y regular la participación de organizaciones subregionales, entre otros (UNITED NATIONS, 2015).

## 2.4 La política exterior de México en relación con las operaciones de paz de la ONU

### 2.4.1 *principios de la política exterior*

La política exterior de México se basa en los principios normativos establecidos en el Artículo 89, párrafo X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como facultad y obligación exclusiva del presidente de la República:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como rescindir, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre ellas, sometiénolas a la aprobación del Senado. Al llevar a cabo tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: autodeterminación de los pueblos,

no intervención, resolución pacífica de controversias; prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; respeto, protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (MÉXICO, 2018b).

Estos principios normativos son producto de la evolución histórica del país y son la herramienta que varios presidentes de México han invocado a lo largo de la historia para no ser parte activa de las operaciones de paz de la ONU.

#### *2.4.2 Secretaría de Relaciones Exteriores*

Para el cumplimiento de las tareas y obligaciones asignadas al Ejecutivo, cuenta con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cual corresponde de conformidad con el Artículo 28 de la Ley Federal de Administración Pública, despachar entre otros asuntos, los siguientes:

Promover y asegurar la coordinación de las acciones externas a los órganos y entidades de la Administración Pública Federal; y no incidir en el desempeño de las tareas que les corresponden, la conducción de las relaciones exteriores, las cuales deberán realizarse en toda clase de tratados, convenios y acuerdos de los que el país sea parte; e Intervenir en las comisiones, reuniones, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los órganos e instituciones internacionales, de las cuales el Gobierno Mexicano forme parte [...] (MÉXICO, 2018a).

Al respecto, varios autores sostienen que la política exterior del Estado mexicano no obedece a una política pública nacional, sino que se guía única y exclusivamente por las decisiones del grupo en el poder.

### **2.5 Participación de México en las Naciones Unidas y en las Operaciones de Paz de la ONU**

México, siendo uno de los 51 países fundadores de la organización (firmó su adhesión el 7 de noviembre de 1945), ha mantenido una participación dentro de la organización, a favor de la paz y la seguridad internacional, especialmente las relacionadas con:

La solución pacífica de controversias; La lucha contra el régimen del Apartheid; la Promoción del Desarme, en particular, con el Tratado de Tlatelolco, que estableció la primera zona libre de armas nucleares en una zona densamente poblada; la aprobación de la Carta de Deberes y Derechos Económicos; La promoción de un Período extraordinario en contra las drogas; la elaboración de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en México; asumió la presidencia de la Asamblea General

en una de las ocasiones y la vice presidencia en 8. Participó de diversos periodos en las Operaciones. Ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad en tres ocasiones, y desde 1947, se reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia [...] (MÉXICO, 2016, n. p.)

La política exterior de México desde el año 1945 hasta la actualidad se ha caracterizado por las consideraciones descritas en los párrafos siguientes.

En el período de 1946 a 1969 (Miguel Alemán Valdés) "la diplomacia mexicana comienza a jugar un papel más importante ante las nuevas demandas mundiales de la posguerra. En el período de posguerra, el tipo de diplomacia conocida como multilaterales o mecanismos de acuerdo adquiere relevancia en el contexto de la política exterior mexicana " (RAMÍREZ VÁSQUEZ, 2001), prueba de ello es la intensa participación de México en las Naciones Unidas, durante ese período, destacando que:

Se desempeñó como presidente de la Sexta Asamblea General en 1951, ocupó la vice presidencia de esa asamblea en los 2ª e 3ª sesiones (1945 y 1947, respectivamente); fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad en 1946; participó en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1950-1952, participó como juez en 1946 a 1952 en la Corte Internacional de Justicia y también participó en el Grupo de Observadores Militares ante las Naciones Unidas en Cachemira (UNMOGIP) en 1949, con 4 Oficiales de Campo y 2 Oficiales de Clase del Ejército y la Fuerza Aérea y en la Comisión de ONU Investigación en los Balcanes (ONUSB) de 1947 a 1950 con un General y dos Oficiales Superiores, y un Oficial subordinado y de la Fuerza Aérea (MÉXICO, en 2016, n. p., nuestro énfasis).

Durante los 18 años de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) a Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970),

para responder a las necesidades de un modelo económico cerrado, la política exterior mexicana ha mantenido una relativa pasividad basada en sus principios tradicionales. México tomó entonces una actitud nacionalista, legalista y aislacionista para oponerse al poder de Estados Unidos y evitar posibles interferencias en sus asuntos internos [...] (VELÁZQUEZ FLORES, 2007).

Sin embargo, México continuó participando en varios foros de las Naciones Unidas, destacando en este período que

[...] fue vice presidente de la Asamblea General en la 8ª y 16ª sesiones en los años 1953 y 1961, respectivamente; se desempeñó como presidente del Consejo Económico y Social

(ECOSOC) en 1959 y participó como juez en los períodos 1955-1964 y 1964-1973 en la Corte Internacional de Justicia (MÉXICO, 2016, n. p., nuestro énfasis).

Durante el período de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) a José López Portillo (1976-1982), a partir de 1970, las condiciones internacionales cambiaron significativamente "orientando la política exterior hacia una acción más activa tomando como principio central el pluralismo ideológico" (VELÁZQUEZ FLORES, 2007). Con la participación de México en las Naciones Unidas durante este período, se caracterizó por seguir activo, ya que "Ocupó la vice presidencia de la Asamblea General en la 29ª e 36ª sesiones en 1974, y 1981, respectivamente; fue miembro de un Consejo de Seguridad no permanente durante los años 1980 a 1981 y miembro del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) durante los períodos 1974-1976, 1977-79, y 1980-1982" (MÉXICO, 2016).

Durante el período comprendido entre Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), México enfrentó crisis económicas recurrentes y problemas políticos internos. A nivel económico, comenzó con el modelo neoliberal, y a nivel político, la diplomacia mexicana intensificó el multilateralismo para neutralizar la dependencia de Estados Unidos, fortaleciendo sus relaciones con América Latina. Fue durante este período (1987) que los principios rectores de la política exterior fueron elevados a la categoría de constitucional; en este período, se establecieron los objetivos de esta política para preservar la soberanía nacional y defender la paz mundial, entre otros. México participó en las Naciones Unidas:

Miembro del Consejo Económico y Social (ECOSOC) durante los períodos 1983-1985, 1990-1992 y 1993-1995; **participó como miembro ad hoc de la Corte Internacional de Justicia de 1982 a 1984; participó en la Misión de Observación ante las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), de febrero de 1992 a marzo de 1993, con más de 120 agentes de policía en Apoyo Electoral en Timor Oriental en 1999, y en Haití en 2004, y asumió el cargo de vice presidente de la Asamblea General, en el 52ª sesión, en 1997, MÉXICO, 2016 n. p., nuestro énfasis, nuestra traducción).**

Con la llegada de un sistema más democrático, con la llegada al poder del Vicente Fox Quezada (2000 a 2006), "México ha ganado un aumento casi inmediato en la capacidad de negociación internacional" (VELÁZQUEZ FLORES, 2007); El Plan Nacional de Desarrollo Nacional se ha establecido en cinco de los intereses de la política exterior, incluido el de "participar activamente en la creación de un sistema internacional que promueva la estabilidad, la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos dé espacio para la acción política y diplomática con otras naciones o territorios" (VELÁZQUEZ FLORES, 2007). Durante este período, México participó en las Naciones Unidas "como miembro ad hoc de la Corte Internacional de Justicia en 2004; asumió la presidencia en el 58ª sesión de la Asamblea General en 2003 y formó parte del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para los períodos 2000-2002 y 2005-2007" (México, 2016).

Durante el período de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 bajo su "Políticas Públicas para la Democracia y el Eje de la Política Exterior Responsable" donde la participación de México en numerosos foros y organismos internacionales ofrecerían condiciones favorables para aumentar su participación en la construcción del nuevo orden mundial, que es recuperar el liderazgo de la internacional, México sería capaz de construir relaciones sólidas y respeto por todas las naciones, especialmente las de América Latina, el objetivo es contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para extender la vigencia de los valores y principios de la democracia, de las libertades fundamentales y de los derechos humanos, así como al desarrollo sostenible" (MÉXICO, 2007).

Sin embargo, durante el gobierno de Calderón, la prioridad fue la guerra contra los carteles de la droga; por lo tanto, otras áreas de la actividad política fueron relegadas a niveles secundarios. Esto impactó la política exterior mexicana, cuyo proyecto no era de protagonismo, ya que la política interna tuvo mayor importancia. "Desarrolló para América Latina una política exterior de carácter personal, que se llamaría diplomacia presidencial" (RODRÍGUEZ AÑUEZ; PRADO LALLANDE, 2015). Durante estos seis años, México participó en las Naciones Unidas" [...] como juez de la Corte Internacional de Justicia de 2006 a 2014 " (MÉXICO, 2016 nuestra traducción); Fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU de 2009 a 2010 y organizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebró en Cancún, México, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 y la reunión de la 7ª Cumbre del G-20 que tuvo lugar en Los Cabos, Baja California Sur, México, del 18 al 19 de junio de 2012, entre otros. "Calderón rechazó la participación de México en las misiones de paz de la ONU porque la atención de su gobierno se centró en la situación interna y la lucha contra el narcotráfico" (ARGÜELLES, ARREDONDO, 2014 nuestra traducción).

Entre 2012 y 2018, Enrique Peña Nieto encabezó México, que en su quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 "México con responsabilidad global" estableció, entre otras, las siguientes estrategias:

[...] 6. Consolidar el papel de México como actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, promoviendo principalmente temas estratégicos de beneficio global y compatibles con los intereses nacionales; 7. Promover una política vigorosa de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como elemento esencial del papel de México como actor global responsable (MÉXICO, 2013, n.p., nuestra traducción).

## 2.6 Reanudación de la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Durante el 69ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente de la República presentó, entre otros temas, el relacionado con las Operaciones de Paz, a saber:

México valora y apoya el trabajo de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PKO), ya que es el instrumento de las Naciones Unidas para brindar apoyo directo a los países que viven

o salieron de conflictos y contribuir a crear las condiciones para una paz duradera mediante la reconstrucción, la asistencia humanitaria y la seguridad. México ha anunciado que reanudará su participación en las Operaciones de paz de la ONU, en las que no ha estado presente desde 1992. Esta nueva participación será gradual, tanto en número de personal como en misiones, y prestará especial atención a las situaciones humanitarias. Para ello, la participación mexicana estará condicionada a la existencia de un marco de cesación de hostilidades, a la clara orden del Consejo de Seguridad y a la aceptación explícita del Estado receptor de la operación. La participación mexicana estará vinculada a los principios normativos de la Política Exterior mexicana y al marco constitucional aplicable (MÉXICO, 2014, p. 6-7, nuestra traducción).

Como resultado de lo anterior, se han implementado varias acciones en el marco de la participación de México en Operaciones de Paz, como se explicará a continuación:

1. La contribución de personal para las misiones de abril de 2015 a octubre de 2018 fue la siguiente: "50 Oficiales superiores y Subalternos del Ejército y la Fuerza Aérea en Haití, Líbano, Sáhara Occidental, Malí y Colombia en la Misión Especial de la ONU (4 de ellos mujeres militares)". El 12 de enero de 2018, la primera mujer militar desplegada en Operaciones de Paz en la misión del Sáhara Occidental "(BIENVENIDA ..., 2018 n. p. Nuestra traducción); " 27 capitanes y subordinados de la Marina Mexicana en las misiones de Haití, Líbano, Sahara Occidental, Mali y Colombia en la misión especial de la ONU "(BIENVENIDA..., 2018, n. p.nuestra traducción) y "un subordinado de la Policía Federal fue notado a la Misión de las Naciones Unidas en apoyo de la Justicia en Haití. (Primera participación desde que nuestro país regresó a las operaciones de paz en 2015" (REPÚBLICA DOMINICANA, [2018])).

2. Participación por primera vez en la historia en el desfile militar conmemorativo del 208º aniversario de la independencia del país el 16 de septiembre de 2018, en el que las Fuerzas Armadas presentaron al pueblo mexicano una representación de personal que participó en Operaciones de Paz de la ONU.

3. La inauguración del Centro Unificado de Entrenamiento para Operaciones de Paz de México (CECOPAM) el 1 de octubre de 2018, en la que el General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretario de Defensa Nacional, afirmó que el Centro:

En la primera fase, se imparten cursos para Oficiales Estatales y Especialistas en Misiones Militares de las Naciones Unidas, y en la segunda fase, cursos para contingentes, oficiales de policía, civiles que trabajan en entornos inestables y para las relaciones entre civiles y militares en el entorno de las Naciones Unidas. La implementación de este tema está diseñado para capacitar a policías y civiles, fuerzas de seguridad y civiles, y eventualmente a los extranjeros, para que se desempeñen de manera efectiva en las Operaciones de Paz, capacitar a las unidades y agencias circunstanciales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, con el fin de generar una doctrina para las operaciones de paz para las Fuerzas Armadas, dentro del alcance de su experiencia; Mantiene una conexión con las demás instituciones similares, dentro de mecanismos regionales y multinacionales para el intercambio de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas; y, al final, el asesor de las ramas, los servicios y agencias de las Fuerzas Armadas de México-con la

adición de las cuestiones relacionadas con las Operaciones de Paz en el marco de los respectivos programas de capacitación BIENVENIDA..., 2018, n. p.).

Cabe destacar que México se encuentra entre los principales contribuyentes, ya que ocupa el puesto 10º en el presupuesto ordinario de la ONU con una cuota prorrateada de 2.257 por ciento y figura como el contribuyente 23º al presupuesto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PKO) con una participación de 0.4515 por ciento. México es el principal contribuyente a América Latina y el Caribe (MÉXICO 2016).

En cuanto a su participación en actividades de ayuda humanitaria, México ha apoyado a la comunidad internacional a través de los organismos que forman parte de la ONU, así como unilateralmente a través del envío de sus Fuerzas Armadas y otros órganos de la administración pública federal, destacando el apoyo en las siguientes catástrofes: "terremotos en Haití y Chile en 2010. En los Tsunamis en Indonesia en 2004 y Japón en 2011, Huracán Katrina en Estados Unidos en 2005, Huracán Mitch en Centroamérica en 1998, el terremoto en Ecuador en 2017, así como el incendio forestal en Nicaragua en abril de 2018" (PELCASTRE, 2018). Además de las actividades de apoyo previamente declaradas, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AMEXCID), se han coordinado acciones de ayuda humanitaria en diversas partes del mundo con recursos financieros, materiales y dependientes del Gobierno Federal y la Comisión Federal, como Electricidad y la Comisión Nacional de Florestas, entre otros (MÉXICO, 2017).

### 3 CONCLUSIÓN

Las Operaciones de Paz de la ONU comenzaron el desarrollo y evolución de su doctrina desde el momento en que se desplegó la primera operación de mantenimiento de la paz en el año 1948, derivado de las lecciones aprendidas y experiencias vividas durante el desarrollo de las diferentes tareas estipuladas en los mandatos y de todas las experiencias y observaciones realizadas por las tropas desplegadas en el campo.

En el período de 1948 a 1990, el desarrollo de la doctrina fue limitado, ya que las Operaciones de Paz se desplegaron para hacer frente a conflictos interestatales de conformidad con el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y en estricta observancia de los principios básicos de acción, con la participación de personal y unidades militares y la actividad incipiente de algunos civiles que interactúan bajo reglas del Oficial Militar. En este período, se realizan despliegues para proteger a los Estados nación en su conjunto.

Es decir, hasta finales de los años noventa, las operaciones de paz experimentaron un progreso aún más rápido asociado a la diversidad de las tareas que se han agregado para atender oportunamente a la necesidad cada vez mayor de destacamentos, utilizados principalmente para resolver los problemas provocados por los conflictos nacionales en el ámbito político/religioso/tribal en entornos cada vez más peligrosos, y a menudo sin el consentimiento de ninguna de las partes, y en la segunda mitad de este período, el papel de la policía

y de los civiles aumenta y las Misiones Políticas Especiales que aparecen para lidiar los conflictos de manera integrada; un punto de inflexión en las experiencias vividas en Somalia, Rwanda y Kosovo, todo lo cual ha obligado a las Naciones Unidas a estudiar y adaptarse a la doctrina de las operaciones para prevenir atrocidades como las que han ocurrido en estos países. El despliegue de las operaciones comienza en virtud de los Capítulos VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas y el respeto y la promoción de los derechos humanos adquieren mayor importancia.

Desde el año 2000 en adelante, el despliegue de operaciones ha continuado con atención a conflictos de carácter internacional, en su mayoría y como producto de su evolución doctrinal, se desencadenan con órdenes específicas según los problemas existentes, principalmente bajo la figura de los capítulos VII y VIII, con predominio de Misiones Políticas Especiales vinculadas a Operaciones multidimensionales de Mantenimiento de la Paz. En este período, la protección de los civiles, las actividades de ayuda humanitaria y la participación de las mujeres en este tipo de operaciones son especialmente importantes.

Con el fin de compilar la evolución doctrinal de las operaciones, a partir de 1992, comenzamos con la presentación del informe, y una serie de estudios, en los que propone una serie de medidas para mejorar su rendimiento, y será de particular relevancia para el llamado "Un programa para la paz", presentado por el Secretario General en 1992, el llamado "informe Brahimi", preparado en 2000, y tener un esquema general de la situación en la que se encontraba en las Operaciones de la paz al final de la Guerra Fría y el comienzo del presente siglo, respectivamente. Estableciendo tanto los informes de una serie de propuestas encaminadas a resolver los problemas presentados por los mencionados, en sus diferentes esferas de acción.

Durante los primeros años de vida de la ONU, el gobierno mexicano participó predominantemente en varios foros de la ONU, particularmente durante la administración del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), en los que se enviaron observadores militares a las primeras Misiones de Mantenimiento de la Paz desplegadas en los Balcanes entre 1947 y 1950 y en Cachemira en 1949. Después de ese período, México demostró su vocación pacifista y en estricto apego a sus principios rectores de política exterior, especialmente el de no intervención, participó activamente con el envío de personal de 1950 a 1992 (42 años), en el cual, como ordenó el presidente Carlos Salinas de Gortari, la participación de 120 policías en la operación desplegada en la República de El Salvador. Otras participaciones fueron en Timor Oriental en 1999, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y en Haití en 2004 bajo la presidencia de Vicente Fox Quezada, en actividades de apoyo electoral con funcionarios del Instituto Federal Electoral.

La declaración del Sr. Enrique Peña Nieto, presidente de México, el 24 de septiembre de 2014, durante el 69ª sesión de la Asamblea General, sobre la reanudación de la participación en Operaciones de Paz, sienta un precedente en la historia de las Relaciones Exteriores de México y reafirma su compromiso con la paz y la seguridad internacionales. En dicho comunicado, el presidente de México estableció las condiciones para dicha participación: se hará de manera gradual, prestando especial atención a las situaciones de carácter humanitario, a la existencia de cese de hostilidades, a la existencia de un orden claro y a la aceptación expresa del Estado receptor. Hasta octubre de 2018, se desplegaron 78 elementos (77 de las Fuerzas Armadas y uno de la Policía Federal), siendo 11 mujeres.

De lo anterior, se puede concluir que la evolución de las operaciones de paz de la ONU desde su creación y hasta 2018, no fue decisiva para la participación del Estado mexicano en este tipo de operaciones, ya que esta decisión obedeció a situaciones internas y se basó en el juicio del grupo en el poder en ese momento. En el concepto de que dicha participación siempre ha estado de acuerdo con los principios rectores de la política exterior mexicana (no intervención), además de que actualmente se buscan las capacidades del país a través del desarrollo de actividades de ayuda humanitaria, rama en la que las Fuerzas Armadas mexicanas y otros organismos de la administración pública han tenido una participación destacada en diferentes partes del mundo..

## Referencias

ACNUR. Comité Español. Países de la ONU: ¿cuáles forman parte y cuándo se adhirieron?. Madrid: ACNUR, 2017. Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/paises-de-la-onu-cuales-forman-part-and-when-they-adhered>. Accesado: 10 de septiembre de 2018.

ARGÜELLES ARREDONDO, C. G. *Revista Internacional de la Universidad Autónoma de México*, Ciudad de México, n. 119. May 2014. [Sección] Reseñas. Reseña de: GARZA ELIZONDO, H.; SCHIAVON, J. A.; VELÁZQUEZ FLORES, R. (ed.). **Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012**. Ciudad de México: El Colegio de México, 2014. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/54660>. Accesado: 29 de enero de 2020.

BIENVENIDA al Centro de entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de México. Ciudad de Mexico: Defensa Nacional, oct. 2018. 1 video (1 min 37s). Publicado por canal: Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=clA7ZhIlwac&ab\\_channel=DefensaNacional](https://www.youtube.com/watch?v=clA7ZhIlwac&ab_channel=DefensaNacional). Accesado en: 31 Marzo 2020.

BRAHIMI, L. **Recommendations of the high-level group on peace operations**. New York: United Nations, 2000.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100007&lng=en&nrm=iso). Accesado en: Marzo 30, 2020.

MÉXICO. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Acciones y programas. **Ayuda humanitaria y prevención de desastres**. Ciudad de México: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/ayuda-humanitaria-y-prevencion-de-desastres-29331>. Accesado en: Marzo 30, 2020.

MÉXICO. Congreso. Camara de Diputados. **Ley orgánica de la Administración Pública Federal**: nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976: texto vigente da reforma publicada en 2018. Ciudad de Mexico: Camara de Diputados, 2018a.

MÉXICO [Constitución (1917)]. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**: Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917: texto vigente última reforma publicada DOF 11-03-2021. Ciudad de Mexico: Camara de Diputados, 2018b.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, mayo 2007. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989401](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401). Accesado en: 11 enero de 2021.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, mayo 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013). Accesado en: Marzo 30, 2020.

MÉXICO. Secretaria de Relações Exteriores. Búsqueda. **Búsqueda de trámites, información y participación ciudadana**. Ciudad de México: Gobierno de México, 2018c. Disponible en: <https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93&site=sre&q=participacion+de+la+semar+en+operaciones+de+paz>. Accesado: 13 octubre 2018.

MÉXICO. Secretaria de Relações Exteriores. Documentos. **Documento de posición de México en el 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas**. Ciudad de México Gobierno de México, 2014. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/documentos/documento-de-posicion-de-mexico-en-el-69-period-of-session-of-the-general-assembly-of-the-organization-of-the-united-nations>. Accesado 22 de octubre de 2018.

MÉXICO. Secretaria de Relações Exteriores. Misión permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas ONU. **Presencia histórica de México en la ONU**. Ciudad de México: Secretaria de Relações Exteriores, 2016. Disponible en: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/meo/presencia-historica>. Accesado 22 de octubre de 2018.

PELCASTRE, J. Mexican armed forces bring humanitarian aid to partner nations. **Dialogo: digital military magazine**, Ciudad de México, May 14, 2018. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/mexican-armed-forces-bring-humanitarian-aid-partner-nations>. Accesado 22 de octubre de 2018.

RAMÍREZ VÁZQUEZ, B. **La transición de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial: el caso México**. 2001. Tesis (Licenciatura em Relaciones Internacionales) – Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, 2001. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/ramirez\\_v\\_b/](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ramirez_v_b/). Accesado en: Marzo 30, 2020.

REPÚBLICA DOMINICANA. Embajada (México). Comunicados. **México envía el primer Policía Federal a las operaciones de la paz de la ONU**. Santo Domingo: Embajada de México, [2018]. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/republicadominicana/index.php/comunicados/807-mexico-sends-the-first-federal-police-to-UN-peace-operations>. Accesado en: 31 Marzo 2021.

RODRIGUEZ AÑUEZ, M.; PRADO LALLANDE, J. P. The foreign policy of Mexico towards Latin America and the Caribbean during the presidency of Felipe Calderón. **Miriada**, Buenos Aires, v. 7, n. 11, p. 11-34, 2015. Disponible en: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/3450/4282>. Accesado en: Marzo 30, 2020.

TREJO GARCIA, E.; ALVAREZ ROMERO, M. **México y las operaciones para el mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas**. Ciudad de México: Camara de Diputados, 2007. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-07.pdf>. Accesado en: Marzo 30, 2020.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. New York: United Nations, 1945. Disponible en: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Accesado en: 31 de enero de 2020.

UNITED NATIONS. Completed Peacekeeping Operations. **First United Nations emergency force: UNEF 1 (November 1956 - June 1967)**. New York: United Nations, 2003a. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unef1.htm>. Accesado en: Marzo 2020.

UNITED NATIONS. Completed Peacekeeping Operations. **United Nations security force in west New Guinea: UNSF (3 October 1962 – 30 April 1963)**. New York: United Nations, 2003b. Disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unsf.htm>. Accesado en: 09 de octubre de 2018.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. New York: United Nations, 2008. Disponible en: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Accesado en: 31 Marzo 2020.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. New York: United Nations, 2009. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/new-partnership-agenda-charting-a-new-horizon-for-un-peacekeeping/>. Accesado en: 31 Marzo 2020.

UNITED NATIONS. Department of Political Affairs. **Diplomacy, action, prevention**. New York: United Nations, 2014. Disponible en: <https://www.un.org/undpa/es/diplomacy-mediation>. Accesado en: 25 de octubre de 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Final Document of the 2005 World Summit**. New York: United Nations, 2005.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the High Level Independent Group on Peace Operations uniting strengths for peace: politics, alliances and people**. New York: United Nations, 2015. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations>. Accesado en: 31 Marzo 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the Secretary General "A peace program"**. New York: United Nations, 1992.

UNITED NATIONS. General Secretary. **Organization the Department of Peacekeeping Operations**. New York: United Nations, 2010a.

UNITED NATIONS. **A more secure world: our shared responsibility: report of the high-level group on threats, challenges and change.** [New York]: United Nations, 2004. Disponible en: [https://www.un.org/ar/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](https://www.un.org/ar/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf). Consultado en: 28 Marzo 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1509: the situation in Liberia.** New York: United Nations, 2003c. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/1509>. Consultado en: 11 enero de 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1925: the situation concerning the Democratic Republic of the Congo.** New York: United Nations, 2010b. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/1925>. Consultado en: 11 enero de 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Security council members.** New York: United Nations, [2017]. Disponible en: <http://www.un.org/es/sc/members/>. Consultado: 15 de septiembre de 2018.

UNITED NATIONS. **Supplement to an Agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations.** New York: United Nations, 1995. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/168325>. Consultado en: 31 Marzo 2020.

VELÁSQUEZ FLORES, R. Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México. 2. ed. México: Plaza y Valdes, 2007.



# River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): Un potencial punto de conflicto entre India y China

*River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): a potential flashpoint between India & China*

**Resumen:** China e India son los dos países más poblados del planeta, situados en el Gran Himalaya. Además, son dos países con las economías de crecimiento más rápido y, por tanto, con extrema necesidad de recursos. Siendo la energía y el agua los principales recursos para garantizar el crecimiento económico, los dos países están desarrollando capacidades diplomáticas y militares para tener acceso a esos recursos. La cuestión relacionada al agua es más regional e implica conflicto de intereses con países vecinos. Recientemente, ambos fueron asertivos políticamente y agresivos al mismo tiempo con recursos sin precedentes en la cuestión de compartir el agua de un importante río del Himalaya, el Brahmaputra. Este artículo tiene como objetivo examinar la disputa declarada de compartir el agua entre India y China, con el objetivo de verificar la probabilidad de volverse un punto crítico para un conflicto militar total entre los dos gigantes asiáticos.

**Palabras Clave:** Seguridad hídrica. Guerras por agua. Diplomacia del agua. Comportamiento de los Estados Ribereños.

**Abstract:** China and India are the two most populated countries on earth siting astride the Great Himalayas. Also, they are the fastest growing economies and hence extremely resource hungry. Energy and water being the key resources to guarantee sustained economic growth, both countries are developing diplomatic and military capacities to have secure access to these resources. Recently, both the powers have shown unprecedented political assertiveness and resource aggressiveness on the issue related to water sharing of an important Himalayan river, namely, Brahmaputra. This seemingly conventional political issue is essentially interlinked to complex existential concerns like water security for burgeoning population and industry, food security and sustained economic growth for both the countries. This paper aims at examining the stated water sharing dispute between India and China with a view to ascertain the likelihood of it becoming a flashpoint for an all-out military conflict between the two Asian giants.

**Keywords:** Water Security. Water Wars. Water Diplomacy. Behavior of Riparian States.

**Manmeet Randhawa**

Indian Army.

New Delhi, India.

manmeetrandhawa@gmail.com

**Recibido: 04 abr. 2020**

**Aceptado: 10 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



“La seguridad hídrica para nosotros es una cuestión de seguridad económica, de seguridad humana y de seguridad nacional porque vemos un potencial aumento de agitación, de conflictos y de inestabilidad sobre el agua”.

Hillary Clinton (Secretaria de Estado de EE.UUA, 22 de marzo de 2011, Día Mundial del agua, Nuestra traducción)

## 1 INTRODUCCIÓN

La India y China son dos civilizaciones antiguas conectadas en el tiempo, pero distantes en casi todos los otros aspectos. Lo que aisló a las dos civilizaciones no fue ninguna animosidad tradicional, sino la impenetrabilidad del poderoso Himalaya. Estas vastas montañas también eran las fronteras tradicionalmente aceptadas entre las dos naciones, con sus recursos compartidos pacíficamente por la población local de ambos lados. Este concepto de "fronteras" não era común ni bien comprendido por las potencias coloniales occidentales, que se adaptaron a estos acuerdos de frontera y dejaron un legado de conflicto entre los Estados-nación al delinear las fronteras sin equilibrar las realidades geográficas con las realidades sociales. Consecuentemente, a pesar de una guerra sangrienta en 1962 y varios conflictos militares locales e impases, los asuntos de límites y desacuerdos sobre cómo compartir los recursos hídricos anidados en el Himalaya continúan apuntando la relación sino-India, aunque hayan pasado ya siete décadas de independencia. Las relaciones de estos dos países se han hecho aún más complejas en los últimos años. A pesar del constante aumento de comercio bilateral, las relaciones continúan tensas debido al ambiente de sospecha mutua, competición económica y disputas de frontera. Fue ampliamente notado por politólogos que la coexistencia de India y de China en el sistema internacional de estados no es nada común, pues ambos aspiran al status de superpotencia y comparten una frontera. Ambos lados han tratado de restaurar su relacionamiento con varias medidas para crear confianza, como visitas recíprocas de estado, firmas de varios acuerdos bilaterales, ejercicios militares conjuntos y fortalecimiento del comercio bilateral. Sin embargo, esas medidas para crear confianza, han sido contaminadas por crisis intermitentes que irrumpieron a causa de las disputas históricas. La más reciente e importante es la ansiedad que se agita entre los dos países sobre la cuestión crítica del alegado desvío chino de los ríos que desembocan en India.

China con una población de mil trescientos millones de personas es una de las naciones más secas del mundo y tiene mucha sed de agua. Con el desafío de la escasez aguda y distribución desproporcionada e inversa de los recursos hídricos dentro de sus límites, el desvío de las aguas existentes, el rejuvenecimiento de los sistemas fluviales existentes y el control de nuevas fuentes de agua dulce son una compulsión para China. India, por otro lado, tiene cerca del 17% de la población mundial, pero solo 4% de los recursos mundiales de agua dulce (población, 2018c). La distribución de esos recursos hídricos por toda la vasta extensión del país también es desigual. El crecimiento poblacional continuo está colocando una enorme presión sobre sus recursos hídricos. Sin un aumento proporcional en la disponibilidad de una demanda cada

vez mayor, la seguridad hídrica para India está emergiendo como un asunto de extrema urgencia. El remedio para esa situación difícil, tanto para China como para India, está anidada en los glaciares del poderoso Himalaya. Casi quince mil glaciares y vasta cobertura de nieve que mide aproximadamente 1.400 kilómetros cúbicos de volumen, el Himalaya es la mayor fuente de recursos de agua dulce y un punto estratégico común para India, China, Nepal, Butão y Bangladesh.

Lo que es de importancia vital es que China controla la región Trans Himalaya del Tíbet, a través de la cual fluyen la mayoría de los ríos originarios del Himalaya, volviéndose de esa forma en el estado ribereño superior<sup>1</sup>. En la última década, China ha empezado a construir represas sobre el río Brahmaputra por los proyectos hidroeléctricos. Desde entonces, hubo un aumento en la firmeza política y en la agresividad de los recursos entre China e India, con relación al uso compartido del agua del Brahmaputra. Los debates recientes en China sobre el aumento de los objetivos del proyecto del desvío Sur-Norte para incluir las aguas del Brahmaputra ahora han elevado los niveles de ansiedad en los estados ribereños más bajos de India y Bangladesh hacia un nuevo nivel. En una era en que los crecientes lazos económicos son la única esperanza de derretir las relaciones sino-india en deterioración, una cuestión sociopolítica involucrando el sustento de la población de 100 millones de indios probablemente generará chispas que pueden iniciar un incendio imparable.

## 2 OBJETIVO

Este artículo examinará la disputa sino-india por el agua sobre el río Brahmaputra por el potencial de transformarse en un punto de inflamación de un conflicto militar a gran escala entre China e India. Como las guerras son asuntos complejos, el proceso de análisis no se puede restringir solamente a las dimensiones de escasez de agua y seguridad de disputa. Los análisis deben incluir factores adicionales que probablemente influenciarán la toma de decisión política de los dos Estados cuando la seguridad del agua sea amenazada. Los siguientes factores serán analizados en el artículo:

- Seguridad hídrica y perspectiva histórica de las guerras hídricas.
- Desafío de escasez de agua en India y China.
- Dinámica de la disputa del Brahmaputra.
- Ambiente político e importancia de los sentimientos populares en India y en China.
- Ambiente económico y costo de guerra.
- Externo y poderoso juego de los terceros.
- Tecnología como posible impedimento de guerra.

---

1 El Tíbet queda en una región conocida como Transhimalaya. Como el término sugiere, el Tíbet está más allá de la faja principal del Himalaya. La propia región Transhimalaya es una región montañosa mal definida que cubre un área de cerca de 1.000 km (600 millas) con un ancho que varía de 225 km (140 millas) a cerca de 32 km (20 millas). En el Tíbet, está la región del valle del río que se extiende por cerca de 1.000 km de oeste a este. El río Brahmaputra (conocido en el Tíbet como Yarlung Tsangpo) fluye de oeste a este en la mayor parte de esta región. La meseta tibetana tiene el origen de algunos de los mayores ríos del Himalaya. El Brahmaputra, Indo y Satluj son tres ríos Transhimalaya que se originan en el Tíbet, cortandolo y formando terribles y profundos desfiladeros y entonces fluyen en dirección a las planicies.

### 3 SEGURIDAD DEL AGUA: ESCASEZ DE AGUA

De acuerdo con la definición de la ONU, la seguridad del agua es definida como "La capacidad de una población de salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para sustentar la subsistencia, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para garantizar la protección contra la polución y desastres hídricos, y por la preservación de ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2013)". La palabra clave aquí es "salvaguardar". Este artículo enfoca las consecuencias militares de las iniciativas emprendidas por China y por India para proteger sus recursos hídricos. El agua es uno de los componentes más críticos del ecosistema de la Tierra. No habrá vida sin agua. Desde sustentar las funciones del cuerpo humano hasta equilibrar el clima, apoyar a la agricultura y al desarrollo industrial, el agua está sirviendo exponencialmente a más personas y a muchos usos. Eso hace que el acceso al abastecimiento de agua limpia y confiable sea crucial para la sobrevivencia humana y el progreso sustentable. El Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos<sup>2</sup> es un informe anual y temático que enfoca diferentes asuntos hídricos estratégicos cada año y tiene como objetivo proveer a los tomadores de decisiones las herramientas para implementar el uso sustentable de nuestros recursos hídricos. Incluye también aspectos regionales, focos, ejemplos e historias, haciendo que el informe sea relevante para un amplio abanico de lectores, en diferentes niveles y en diferentes áreas geográficas. Lamentablemente, el agua dulce es un recurso cada vez más escaso y precioso. Menos del 2,5% de toda el agua de la Tierra es dulce y casi 50% de ella está en forma de hielo polar y glaciares de alta altitud en todo el mundo. Con el aumento del consumo, de polución y los cambios climáticos, esa cantidad marginal está disminuyendo aún más a un ritmo rápido. "La disponibilidad global de agua dulce per cápita tuvo una caída de más del 60 por ciento desde 1950." Está relatado que en el cambio de milenio en el 2000, más de mil millones de personas no tenían acceso al agua potable (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

De acuerdo con un artículo reciente de coautoría del presidente del Departamento de Ingeniería del agua de la Universidad de Twente en Holanda y de un especialista en escasez de agua del Instituto Johns Hopkins del agua, aproximadamente 66% de la población mundial, o más de cuatro mil millones de personas viven en áreas con grave escasez de agua. De estos cuatro mil millones de personas, mil millones viven en India y 900 millones viven en China; la mayoría de su población vive, por lo tanto, en áreas de grave escasez de agua (HOEKSTRA; MEKONNEN, 2016). En 2006, un Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre la escasez del agua afirmaba que "China muy pronto se transformará en el país con mayor escasez de agua en el Este y Sudeste Asiático" La escasez de agua también está ligada a la disponibilidad de alimentos. La agricultura es responsable por el 70% de todo el consumo global de agua, en comparación con 19% para la industria y cerca de 11% para el consumo de agua potable. El Strategic Foresight Group, un prominente grupo de investigación con base en la India que publica extensivamente sobre cambios climáticos y cuestiones ambientales, proyectos que tanto India como China enfrentarán un declinio de 30 a 50 por ciento en la producción de arroz y trigo hasta 2050 debido a los "efectos acumulativos de la escasez de agua, deshielo glacial, patrones de precipitación perturbados, inundaciones, desertificación, polución y erosión del suelo" (SHALIZI, 2006).

<sup>2</sup> En inglés, World Water Development (WWDR).

### 3.1 GUERRAS POR AGUA: ¿LAS NACIONES LUCHAN UNA GUERRA POR EL AGUA?

Entre aquellos que están preocupados con el futuro de la crisis del agua, hay una división, esencialmente en dos escuelas. Una escuela indica que el agua, como fuente de conflicto, tiene más probabilidad de ocurrir dentro de los países que entre ellos. Se concentra en el agua como una fuente de cooperación y como un ímpetu para que científicos y líderes políticos usen la ciencia moderna y la tecnología avanzada para crear nuevas soluciones y buscar alternativas adecuadas. La otra escuela argumenta que la escasez de agua, como fuente de conflicto, será cada vez más de naturaleza interestadual y examina los conflictos inducidos por el agua. Esta escuela, sin embargo, deja claro que "los recursos hídricos raramente han sido la única causa de conflicto", pero deben ser vistos como una "función de las relaciones entre factores sociales, políticos y económicos, incluyendo el desarrollo económico." Esta escuela también evalúa el papel del agua como herramienta y arma (política y militar) en conflictos causados por otros factores. No hay ninguna evidencia empírica clara sugiriendo que el agua sea el principal gatillo para una gran guerra entre dos estados nación. El Pacific Institute, un grupo de investigación creó un cronograma de 5000 años categorizando conflictos relacionados al agua donde el agua fue usada como 'gatillo' y/o 'arma'<sup>3</sup>. El banco de datos lista 551 conflictos en todo el mundo. Aunque el banco de datos indique 224 conflictos en que el agua fue el gatillo, la mayoría de ellos salió como pequeñas desavenencias interestaduales y otros siendo limitados a escaramuzas o demostración de fuerza. Curiosamente, la base de datos muestra el uso del agua como arma en gran número de conflictos en todo el mundo para alcanzar una culminación favorable y/o rápida para el conflicto y también para forzar los propios términos al adversario. El agua puede ser usada como arma durante un conflicto y no iniciar el conflicto en sí.

Figura 1 - Perspectiva histórica de los conflictos por el agua en todo el mundo



Fuente: Pacific Institute (2019).

3 Fundado en 1987 y con sede en Oakland, California, el "Instituto del Pacífico" trabaja para crear un planeta más saludable y comunidades sostenibles. Llevamos a cabo investigaciones interdisciplinarias y nos asociamos con las partes interesadas para producir soluciones que promuevan la protección ambiental, el desarrollo económico y la equidad social en California, a nivel nacional e internacional.

Un sentimiento semejante es repetido por Juha Uitto, del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, y Aaron Wolf, profesor de geografía de la Universidad Estatal de Oregon. En su informe, ellos argumentan que, aunque son conocidos solamente una guerra y siete casos de violencia aguda relacionada al agua, hubo más de 3.600 tratados relacionados con el agua a lo largo de los años, reflejando un fuerte histórico de cooperación en conflictos de cuestiones relacionadas al agua (UITTO; WOLF, 2002)<sup>4</sup>. A pesar de la falta de evidencias empíricas sobre el asunto, gran número de estudios y artículos publicados por especialistas sobre la escasez de agua y el futuro de las guerras hídricas apuntan hacia la armamentización del agua con la certeza de transformarse en la mecha de guerras futuras (HILL, 2016). Los argumentos que profetizan lo inevitable de las guerras, vienen ganando amplia aceptación en todo el mundo, tanto por gobiernos como por militares. El asunto está siendo discutido y debatido extensivamente en foros internacionales e instituciones militares semejantes.

Cada vez más la literatura apoyando la posibilidad de guerras por el agua está surgiendo y la idea está siendo reforzada como nunca antes. En la ausencia de evidencias empíricas del pasado, los estudiosos están modelando su evaluación de riesgo futuro con base en los datos previstos de uso y escasez de agua en el futuro, junto con la respuesta comportamental de individuos, sociedades y gobiernos a los efectos de la escasez. Se debe entender que mientras en el pasado la seguridad hídrica tenía en gran parte una dimensión económica con relación a un estado o región, la escasez prevista en el futuro tendrá una consecuencia más directa en la extensión de la crisis existencial, para donde miles de millones de personas están yendo no tienen acceso al agua potable. A pesar de las evidencias considerables de cooperación en el uso de agua, varios argumentos vinculan la escasez de agua a los conflictos armados. Aunque los estados no hayan luchado exclusivamente por el acceso al agua, el aumento de la escasez de agua, cuando está combinado con otros factores, como posicionamiento río arriba-río abajo, vínculos de soberanía e inestabilidad política, puede llevar a la guerra. China e India pueden no ser una excepción a esta regla.

### 3.2 DESAFÍOS DE LA ESCASEZ DE AGUA EN INDIA

India representa cerca del 17% de la población mundial, pero solamente el 4% dos recursos mundiales de agua dulce. La distribución de esos recursos hídricos por toda la vasta extensión del país también es desigual. Las crecientes demandas de recursos hídricos por la creciente población de India y la disminución de la calidad de los recursos hídricos existentes debido a la contaminación y a las necesidades adicionales para atender el crecimiento industrial y agrícola en espiral de India, llevaron a una situación en que el consumo de agua está aumentando rápidamente mientras que el suministro de agua dulce permanece más o menos constante. La proyección de la demanda de agua para India es motivo de preocupación.

---

<sup>4</sup> Los siete casos son: entre India y Pakistán en 1948 sobre el acceso a la cuenca del Indo; entre Siria e Israel en 1951 sobre los proyectos israelíes de agua en la cuenca de Huleh; entre Egipto y Sudán en 1958 sobre el río Nilo; entre Somalia y Etiopía en 1963-1964 sobre el agua en el desierto de Ogaden; entre Israel y Siria en 1965-1966 sobre los planos árabes para desviar el río Jordán; entre Irak y Siria en 1975 sobre el Éufrates; y entre Mauritania y Senegal en 1989-1991 sobre el pastoreo a lo largo del río Senegal. Ver Wolf (1998, p. 256).

El Banco Mundial en su informe de 1999 indica que la demanda general de agua aumentará de 552 BMC (Mil millones de Metros Cúbicos) para 1050 BMC hasta 2025, lo que exigirá el uso de todos los recursos hídricos disponibles en el país. La disponibilidad de agua per cápita de acuerdo con el informe cayó de más de 5.000 metros cúbicos por año en 1947 para menos de 2.000 metros cúbicos por año en 1997 y en 2025, este número caerá aún más, para 1.500 metros cúbicos por año, lo que está muy debajo del nivel donde el estresse hídrico es considerado que pueda ocurrir. El informe también lista seis de las 20 principales cuencas hidrográficas de India debajo del límite de escasez de agua de 1.000 metros cúbicos por año (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2018c). El Informe Mckinsey (2009) sugiere que hasta 2030, la demanda de agua en India crecerá para casi 1,5 billones de m<sup>3</sup>, principalmente impulsado por el crecimiento poblacional y por la necesidad interna de arroz, trigo y azúcar. De acuerdo con el Informe, el abastecimiento actual de agua es de aproximadamente 740 mil millones de m<sup>3</sup> (2030 WATER RESOURCES GROUP, 2009).

La interacción de alimentos, energía y agua dentro del contexto complejo de aumento poblacional, aumento de los patrones de vida y limitaciones de recursos presenta desafíos interligados para políticas ambientales sustentables. Claramente, la seguridad del agua en India está profundamente relacionada al desarrollo y al crecimiento económico del país. Por tanto, una necesidad creciente de sincronizar las medidas internas de gestión del agua con las políticas ribereñas externas es crítica. Aunque India tenga bajo consumo de agua per cápita, ella es deficiente en el uso eficiente de agua en todos los sectores. El crecimiento poblacional continuo y el impacto del calentamiento global, junto con la conservación inadecuada y un enorme desperdicio, está colocando enorme presión sobre los recursos hídricos. Sin aumento proporcional en la disponibilidad de agua y una demanda cada vez mayor, la seguridad hídrica para India está emergiendo como una cuestión de extrema urgencia. La mayoría de los ríos del norte de India se originan en el Tíbet. China anexó el Tíbet en 1950 y ganó el control de los glaciares del Himalaya en la región donde algunos de los mayores ríos del mundo nacen y fluyen hacia el o sur y sureste de Asia. China fortaleció su control político y económico sobre el Tíbet, donde India y China tienen una disputa de frontera compleja y no resuelta. Hay temores generalizados en India de que el desvío de las aguas del Yarlung-Tsangpo por China, para atender a la gran demanda en su árido norte, cause desequilibrio hidrológico en la parte noreste de India y escasez en Bangladesh, lo que a su vez afectará las relaciones ribereñas.

### 3.3 DESAFÍOS DE ESCASEZ DE AGUA EN CHINA

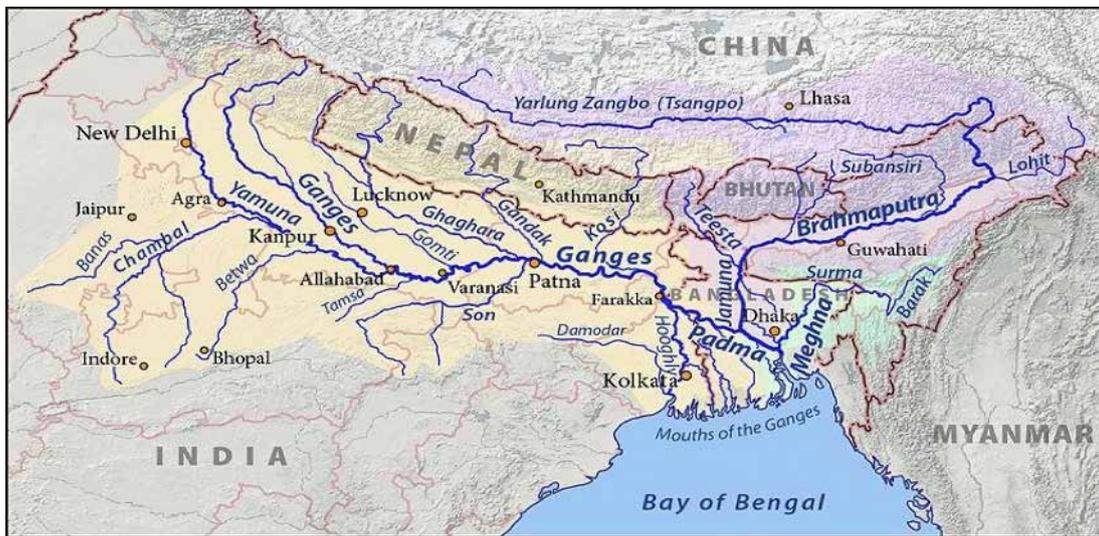
China es un país con mucha sed y una de las naciones más secas del mundo. Con una población de 1,3 mil millones de habitantes y muchos de sus ríos poluidos y obstruidos, el agua, sin duda, se ha transformado en un bien estratégico y valioso. En 2004, el agua disponible per cápita de China era una de las más bajas del mundo para un país tan poblado, mientras tanto, la demanda por agua está creciendo más de 10% al año en las ciudades chinas y más de 5% al año en sus industrias (SHALIZI, 2006). Este declinio abrupto del agua disponible empeoró a la ya crítica escasez de agua potable para la enorme población de China. Más de 25% de todos

los chinos no tienen acceso al agua potable. Casi la mitad de las 668 mayores ciudades de China están con falta de agua, con 108 identificadas como "graves" y 60 como "críticas". En 2030, el gobierno chino prevé que la escasez anual de agua dulce en el país llegará a 200 mil millones de metros cúbicos (PAK, 2016). El agravamiento de la escasez de agua en China está exacerbado por el aumento de la contaminación en escala histórica. Debido a la escasez de recursos hídricos en China, las aguas subterráneas desempeñan un papel fundamental en el suministro de agua potable para la enorme población de China. El 70 por ciento de la población de China de 1,3 mil millones bebe agua subterránea. De 660 ciudades en China, más de 400 ciudades obtienen agua potable de aguas subterráneas. Más del 80% de los acuíferos subterráneos de China, que suministran el 70% del agua potable del país, están contaminados. Más de la mitad de la población de China bebe agua contaminada con residuos orgánicos. Más de 75% de las aguas superficiales que fluyen a lo largo de los ríos de China no están seguras para beber o pescar y 30% son inadecuadas para la agricultura y la industria (LIN, 2016). El problema del agua en China también tiene una dimensión regional severa; el sur tiene la preponderancia de agua mientras el norte tiene mayor demanda. Esto creó una disparidad regional significativa que está empeorando con el tiempo. Mientras el 45% de la población de China y 60% de su agricultura están en el norte, la región tiene solamente el 13,8% del agua dulce. En términos per cápita, la cantidad de agua disponible en el norte es cerca del 25% de la disponible en el sur. Para corregir esos desequilibrios, China embarcó en un proyecto masivo de transferencia de agua conocido como proyecto de Desvío de agua Sur-Norte. Iniciado en 2002, el proyecto consiste en tres rutas planeadas: este, centro y oeste. Más sobre este asunto será discutido en los párrafos subsecuentes.

#### **4 LA DISPUTA DE AGUA BRAHMAPUTRA**

El Brahmaputra es uno de los principales ríos de Asia que atraviesa China, India y Bangladesh. De su largo total de 2.880 km, el río cubre la mayor parte de su trayecto en el Tíbet como Tsangpo. Tsangpo o Brahmaputra fluye 1.625 km en el Tíbet paralelo a la cadena principal del Himalaya antes de entrar en India a través de Arunachal Pradesh cerca de Gelling. Antes de entrar en India, el río pasa por Pi (Pe) en el Tíbet y repentinamente dobla hacia el norte y noreste y corta un curso a través de una sucesión de grandes gargantas estrechas entre la montaña Gyala Peri y Namjabarwa (Namcha Barwa). En India, el río fluye a través de los estados de Arunachal Pradesh, Assam, West Bengal, Meghalaya, Nagaland y Sikkim comprendiendo un área total de cuenca de 19.7316 km<sup>2</sup>, que es el 5,9% del área geográfica total del país (GOSWAMI, 2008). El río es conocido como Siang en Arunachal Pradesh. El río Siang encuentra otros dos grandes afluentes, Dibang y Lohit, en el oeste de Sadiya, en un lugar llamado Kobo. A partir de ese punto de confluencia, el río es conocido como Brahmaputra hasta entrar en Bangladesh. Del área total de captación del río, 50,5% están en el Tíbet, 33,6% en India, 8,1% en Bangladesh y 7,8% en Bután. En India, el viaje del río Brahmaputra tiene 918 km de extensión. Él tiene una importancia especial para la economía india, pues representa casi el 29% de todas las aguas superficiales de los ríos de India y abarca cerca de 44% del potencial hidroeléctrico total de India (GOSWAMI, 2008).

Figura 2 - Mapa del río Brahmaputra



Fuente: Brahmaputra River (2018c).

Del lado de China, las actividades de desarrollo en el Brahmaputra están actualmente limitadas a la construcción de una serie de represas hidroeléctricas. China anunció planes para construir cuatro represas a lo largo del Brahmaputra, en el Tíbet. Una de esas instalaciones, la Represa de Zangmu, está actualmente en operación y tiene una capacidad instalada total de 510.000 kilowatts-hora. Un uso más polémico de Brahmaputra está en la propuesta de China de desviar el río para atender las necesidades domésticas, especialmente para irrigación. Conforme fue mencionado anteriormente, China enfrenta serios desafíos de escasez de agua actualmente. Los limitados recursos hídricos de China están distribuidos de forma desigual, esta situación fue agravada por factores como débiles controles de polución, insuficientes esfuerzos de conservación y métodos de irrigación ineficientes. Para remediar esta división entre el norte y el sur, China comenzó un gran proyecto de desvío de agua entre el sur y el norte para transferir de 38 a 48 mil millones de metros cúbicos de agua por año. Anunciado oficialmente por el Consejo de Estado de China en 2002, el proyecto prevé el desvío de aguas a lo largo de tres rutas diferentes - una ruta oriental, una ruta central y una ruta occidental. Los proyectos de desvío de agua a lo largo de las dos primeras rutas ya fueron concluidos y están transfiriendo agua de los ríos Yangtze y Han de China, en el sur, para el río Amarillo, en el norte. La tercera ruta aún está en desarrollo. Desviará afluentes para la porción montante del río Yangtze, en el oeste de China, para el río Amarillo (GLEICK, 2008). En las últimas tres décadas, varios estudiosos chinos propusieron desviar el Brahmaputra como una solución encima y más allá del plan oficial de desvío de agua Sur-Norte. El plan más conocido, presentado por un investigador sénior de la Comisión de Conservación del agua del río Amarillo en 1990, prevé el desvío del río por medio de una serie de canales y represas a través de la Provincia de Sichuan y para el río Amarillo. Otros planes fueron propuestos y estudiados por los estudiosos de la Academia china de Ciencias, de la Comisión del río Yangtze y de otros

lugares (SAMARNAYAKE; LIMAYE; WUTHNOW, 2016). Aunque ninguna propuesta haya sido oficialmente endosada, algunos académicos chinos y extranjeros afirman que la escasez de agua en China puede llegar a ser tan severa que el gobierno no tendrá otra elección a no ser tratar de explotar el Brahmaputra. Veamos por ejemplo, la escasez de agua, combinada con los efectos del cambio climático y de la desertificación, puede ser tan intensa que un esquema más radical para desviar el Brahmaputra será necesario. De la misma forma, un fracaso del proyecto de Desvío de agua Sur-Norte para aliviar la escasez de agua en el norte de China podría hacer un plan para desviar el Brahmaputra “muy tentador” para las autoridades de la RPC.

Figura 3 - Rutas actuales y planeadas del proyecto de Desvío de agua Sur-Norte



Fuente: Samarnayake, Limaye, Wuthnow (2016). Mapa diseñado por Mike Markowitz.

India ve el plan estratégico de China del desvío del río de las aguas de Brahmaputra en el Tíbet con gran inquietud, pues esas actividades a montante van a reducir la circulación y el potencial hidroeléctrico que India puede esperar del río Brahmaputra (DHAWAN, 2017). Como ribereño inferior, India se siente vulnerable al desvío de agua y a los proyectos de almacenamiento planeados en el Yarlung-Tsangpo. Las cuestiones ribereñas siempre tienen connotaciones políticas. La implementación de políticas fluviales, incluso cuando están puramente relacionadas al proyecto, a la interligación de ríos o a la construcción de represas y diques, está realizada dentro de un contexto político. Los estados ribereños difieren en sus opiniones sobre lo que la cooperación acarrea para ellos y, sin sorpresas, un juego de poder se inicia. Políticamente, en India, la cuenca está esparcida por 22 constituyentes parlamentarios, siendo 12 en Assam, 4 en West Bengal, 2 en Arunachal Pradesh, 2 en Meghalaya, 1 en Sikkim y 1 en Nagaland.

La Red Sur de Asia sobre represas, ríos y personas<sup>5</sup> es una red informal que trabaja en asuntos relacionados a ríos, comunidades e infraestructura hídrica de gran escala como represas: sus impac-

<sup>5</sup> En inglés, South Asia Network on Dams, Rivers and People (SANDRP).

tos ambientales y sociales, su desempeño en cuestiones relacionadas a la gobernanza de ríos y represas (SANDRP, 2018). Con mayor enfoque en la integración económica de los estados del Extremo Oriente a India continental, esta noticia de los proyectos de China no es buena para la población de India ni para los políticos. India y China tienen una disputa de frontera de larga data. China reivindica partes sustanciales de India, particularmente en Arunachal Pradesh, desde donde fluye el río Brahmaputra. La cuestión del límite surge en la forma de cooperación significativa en temas sobre el agua. India teme que China use el agua como una herramienta para presionar a India y extraer concesiones en la frontera. Dado el ambiente de desconfianza entre los dos países, es difícil imaginar que India acepte a China como un jugador responsable de ribereños superiores. Además, no hay una ley internacional clara y aceptada sobre aguas compartidas y China estaba entre los únicos tres países que votaron contra la Convención sobre la Ley de los Usos No Navegacionales de los Cursos Hídricos<sup>6</sup> Internacionales en la Asamblea General de la ONU en 1997. Esto lanza sombras sobre cualquier alegación hecha por China sobre la adhesión a los principios internacionales de buena vecindad con las naciones ribereñas de la región. Por tanto, a medida que los recursos hídricos del Tíbet aumentan la agresividad de los recursos de China con relación a India, es probable que aumente el potencial de que los asuntos hídricos se transformen en catalizadores para el conflicto entre los dos gigantes. India, a su vez, también está tratando de utilizar las aguas del Brahmaputra para rejuvenecer su achicada cuenca del Ganges y para superar los frecuentes problemas de inundaciones por medio de un ambicioso proyecto de interligación de 60 ríos. Con tales intereses políticos y económicos, India ve el represamiento y el desvío de las aguas del Brahmaputra por China como una pérdida inaceptable de control sobre un común estratégico. Aunque los asuntos políticos que giran en torno a China y del Tíbet sean complejos, no hay como negar que el agua ocupa el centro del interés de China en el Tíbet y, por tanto, la posición de China sobre la utilización de las aguas del Tíbet probablemente tendrá un impacto significativo en las relaciones bilaterales entre los dos países. Además, el endurecimiento de la posición de China en Arunachal Pradesh (India) vinculó formalmente la disputa por el agua a la soberanía. La reivindicación china en Arunachal Pradesh no es una mera retórica. Al reivindicar Arunachal, está reivindicando los casi 200 millones de cusecs de recursos hídricos del estado. Es otra cuestión si la transferencia de aguas es técnicamente viable o no. Esta posición de China alteró la dinámica de la disputa *ibid*. De ser un problema ribereño regular que afecta a 3% de la población india que reside en la cuenca del Brahmaputra, ahora se ha vuelto un motivo de orgullo nacional para 1,2 mil millones de ciudadanos indios, que pueden estar dispuestos a pagar cualquier precio por eso.

#### **4.1 AMBIENTE POLÍTICO INTERNO: PAPEL E IMPORTANCIA DE LOS SENTIMIENTOS POPULARES**

Conforme fue discutido anteriormente, el Himalaya ha funcionado tradicionalmente como frontera impermeable entre India y China, impidiendo cualquier tipo de cruce perceptible de valores sociales y políticos. Consecuentemente, las dos civilizaciones evolucionaron como si estuvieran localizadas en dos plataformas continentales marcadamente distintas, mientras la ideología comunista

6 En inglés, Law of the Non- Navigational Uses of International Water Courses.

estaba creando raíces en China a mediados del siglo XX, en ese mismo momento, India estaba abrazando la democracia representativa al otro lado de la colina. Curiosamente, mientras el mundo pasó por una intensa guerra fría polarizada en esos mismos valores políticos, China e India permanecieron no alineados y no tienen un historial de conflictos militares/agitación o crítica diplomática mutua con base en la orientación política preferida uno de otro. A pesar de lo expuesto, no todo está bien en el frente político, los desafíos a la estabilidad política para ambos países no son externos, sino internos. Más para China que para India.

**China.** China es formalmente un estado multipartidario bajo el liderazgo del Partido Comunista de China (PCC). Aunque la mayoría de los estudiosos occidentales argumente que le falta al sistema político el ingrediente vital del sufragio universal, teóricamente el argumento no se sustenta. Todos los ciudadanos adultos de la República Popular de China tienen derecho a votar, aunque para la elección de Diputado del Congreso Nacional del Partido, solo los jefes locales de villas lo tienen. A partir de ese hecho, el sistema electoral adopta el modelo jerárquico de elección indirecta (CHINA'S, 1949). Aunque los exponentes del sistema político chino puedan continuar argumentando que el modelo es democrático, no hay como negar el hecho de que está marcado por fallas intrínsecas y promovió la centralización del poder con el PCC. Habiendo aprendido lecciones con la desintegración de la URSS, donde no había provisión para recompensar a los ciudadanos por sus contribuciones, los líderes chinos pasaron a refinar su modelo político para incluir la prosperidad individual al lado del crecimiento nacional. Esta medida por sí sola pagó ricos dividendos y resultó en la salida de la pobreza de 800 millones de chinos (CHINA..., 2017). Por más magnífico que pueda parecer, él conectó a 800 millones de chinos informados, viajados y políticamente más conscientes/interesados con un sistema político aparentemente arcaico que ellos no tienen permiso para cuestionar. Este arranque es potencialmente volátil. Estudios recientes muestran que esos ciudadanos esperan buena gobernanza de la dispensa política, implicando en crecimiento económico sustentado, buenas oportunidades de empleo, infraestructura contemporánea, acceso al agua limpia, ambiente libre de contaminación y sistema de salud robusto. Visiblemente, temas como la unificación de China, desvío de las aguas del Tíbet y conflicto militar con India no encuentran ninguna mención en la lista o están muy relegadas para que lleguen a ser consideradas (la población china es aparentemente más sensible a compartir recursos y conflictos militares relacionados a Japón y a EE.UU). Dicho esto, el liderazgo del PCC no puede ser visto como una disposición débil por abandonar la idea de unificación o aceptar silenciosamente el aumento de presencia militar de otros actores en su llamado "patio". Consecuentemente, para permanecer incuestionable internamente, el liderazgo político de China debe caminar en la línea tenue de alimentar sentimientos nacionalistas, sin alimentar la idea de una guerra en su futuro próximo. Aunque la cuestión de la escasez de agua esté relacionada al bienestar de los ciudadanos de China, es improbable que ellos estén emocionalmente obcecados por el agua de la meseta del Tíbet, pues nunca tuvieron acceso a ese recurso. Además, muchos ciudadanos evalúan esta iniciativa por su prudencia económica e implicaciones ambientales adversas y, por tanto, pueden no demostrar entusiasmo en primer lugar, mucho menos buscar una guerra por eso.

**India.** India es la mayor democracia del mundo y en las elecciones de 2014 tenía 814 mil millones y medio de electores políticamente participativos ejerciendo su derecho de voto<sup>7</sup>. Como en cualquier buena democracia, la población de India desempeña un papel fundamental en la conducción de agendas políticas y en la definición de políticas en el país. La población india, aunque extremadamente nacionalista, es diversificada en la religión, cultura y etnia. Por tanto, los temas que influyen al electorado indio van desde la seguridad de subsistencia, (cuestiones relativas a la tierra, agua, empleo, precio de commodities, etc), libertad religiosa y cultural hasta cuestiones nacionalistas, como la respuesta de los gobiernos a los adversarios de las naciones que desafían la soberanía de India o prácticas comerciales desleales y políticas monetarias del mundo occidental. Comprendiendo este juego, los partidos políticos indios, principalmente cuando están en el poder, tradicionalmente buscaron refugiarse en culpar a jugadores externos (países extranjeros, principalmente los vecinos) por todo lo que le sucede a India. Eso estableció una imprudencia política única, donde los maestros políticos distorsionan los hechos y arbitrariamente alimentan los sentimientos nacionalistas y la inteligencia emocional de los electores incultos/desinformados, para cubrir sus propias fallas en la gobernanza. A los ciudadanos de la India tradicionalmente se los conoce por reaccionar de manera emocional y agresiva a los asuntos relacionados a conflicto de intereses con otros países, particularmente China y Paquistão. Además de eso, el caso del desvío de agua del río Brahmaputra implica en la reducción del abastecimiento de agua a la población que solía utilizarla para su sobrevivencia social y económica. En un país donde los ríos son considerados y adorados y reverenciados como dioses, el asunto es mucho más personal y también de sobrevivencia para muchos. Por tanto, cualquier acto de desvío o incluso la promulgación de la idea de desvío de las aguas del Brahmaputra provocará una seria reacción de los 80 millones de electores de la región afectada en particular y miles de millones de otros en todo el país. El apelo a una guerra total para restaurar el orgullo nacional y los derechos legales para poder ocupar el centro del escenario político en India. Sea como sea, el gobierno de la India nunca demostró irracionalidad al lidiar con situaciones que estimulasen el conflicto militar y ha demostrado persistentemente gran madurez en calibrar sus respuestas tanto en el ámbito diplomático como en el militar, incluso cuando se sabe que el sentimiento popular está inclinado hacia una solución militar. La respuesta controlada, pero eficaz de India a las repetidas provocaciones de las organizaciones terroristas con base en Pakistán es un ejemplo de ello. Además, la crisis de refugiados de Bengala Oriental de 1971 es un caso importante. El gobierno indiano no demostró urgencia en responder a las provocaciones internas y externas de una guerra inmediata con Pakistán. La decisión de involucrarse militarmente fue considerada e informada, con muchas motivaciones adicionales que impulsarían hacia la definición que fue dada de una campaña solo para la crisis humanitaria de refugiados (RANJAN, 2016).

#### 4.2 AMBIENTE ECONÓMICO: GUERRA VS. CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTADO

**China.** Como ya se ha discutido, el sistema político chino evolucionó de un modelo comunista conformista hacia un modelo comunista capitalista tolerante. Esta transformación le

<sup>7</sup> Disponible em : [https://www.eci.nic.in/eci\\_main1/current/GE-2014%20Color%20with%20maps\\_%2005032014.pdf](https://www.eci.nic.in/eci_main1/current/GE-2014%20Color%20with%20maps_%2005032014.pdf). Acceso el 12 de setiembre de 2018

ha dado ricos dividendos a China durante más de 40 años, pero ahora la historia está cambiando y hay costos que pagar para mantener las tendencias de crecimiento positivo. La reducción del crecimiento del PBI, la onda maciza de gastos deficitarios, el envejecimiento de la población, las compulsiones para resolver asuntos ambientales, la modernización de las fuerzas armadas, etc., son algunos de los muchos desafíos susceptibles de perturbar la historia del crecimiento chino. A pesar de que China ha crecido a un ritmo espectacular en el pasado, aún está lejos de transformarse en una superpotencia global y existe una justa posibilidad de que pueda envejecer antes de enriquecerse (Zilibotti, 2017). La economía china continúa siendo frágil y cualquier desafío a su crecimiento sustentado tendrá probablemente un efecto directo y correspondiente en cuestiones críticas como los volúmenes comerciales, el empleo, la innovación, el crecimiento de las infraestructuras, los regímenes de bienestar y los gastos con la defensa, causando de esa forma insatisfacción entre la población y el declinio de la influencia de China en los asuntos mundiales. Ambos resultados son escenarios potencialmente arriesgados para el PCC. Consecuentemente, el bienestar económico de China probablemente continuará siendo el núcleo principal del partido y la clave para su incontestable existencia. Teniendo en cuenta tales compulsiones, la guerra es un fardo que China no puede soportar y un sentimiento que a su disposición política es menos susceptible de encajar en un futuro próximo.

**India.** El primer ministro de India, Narendra Modi, en su discurso al pueblo indio el día de la Independencia, el 15 de agosto de 2018, afirmó que la economía india es un elefante que comenzó a correr (IndiaN, 2018). Esto implica que la economía india finalmente despegó y es hora de que India recoja los verdaderos beneficios de la globalización. La historia del crecimiento de la economía india no ha sido tan espectacular como la de China. Llevó un buen tiempo para que se calienten los motores de la economía y se alineen bien para India, y ahora los indicadores domésticos y los sentimientos globales son extremadamente positivos y auspiciosos. Dicho esto, su economía aún está en un estado frágil y, por tanto, al gobierno indio le gustaría mantener un foco ininterrumpido en el sustento y en el fortalecimiento de este impulso en los próximos años. La guerra con un adversario fuerte es el peor tipo de interrupción. Aunque esa pueda ser la intención, existen diferencias salientes en la composición económica de India y de China. Mientras la historia económica china se basa en la manufactura y servicios, la economía india, aunque esté liderada por el sector industrial y de servicios, tiene una gran base de empleos y consumidores en las áreas rurales dependientes de la renta agrícola. Es importante notar que, aunque el porcentaje de la agricultura en el PBI sea solo de 17%, ella proporciona empleo a más de 60% de la población .21 y es, por tanto, el factor de influencia más importante en la política india. (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2020) Además de eso, para la población con actividades agrícolas, los asuntos económicos están estrechamente asociados a la seguridad de la explotación agrícola, a la disponibilidad del agua y a la preservación o amenaza a los temas referidos arriba tienen el potencial de suscitar grandes desafíos políticos y de seguridad interna. Después de la tierra, el agua es el recurso más crítico para la actividad agrícola y, por tanto, los ríos son vistos como recursos socioeconómicos por la población india. Alarmantes como estos números parecen, la historia para la cuenca del Brahmaputra no es tan dinámica como la cuenca del Ganges. Solo 3% de la población india habita la cuenca del Brahmaputra, con el área terrestre de 6% del país. Además, la acti-

vidad agrícola en esta región no es tan robusta como en la cuenca del río Ganges y, por tanto, prima facie, la cuestión no tiene gran importancia económica para India. Bangladesh, con 70% de su población residente en el Brahmaputra, tal vez tenga mayor dependencia económica del río. Dicho esto, como China, India también necesita las aguas del Brahmaputra para rejuvenecer la Cuenca Ganges-Brahmaputra, donde 40% de su población reside.(DE STEFANO; DUNCAN; DINAR et al., 2010).Consecuentemente, se formuló un gran proyecto de interconexión de los ríos en nivel nacional en la que se encuentran 60 ríos, del cual la conexión Ganges-Brahmaputra forma parte. La idea detrás de la interconexión de los ríos es lidiar con el problema de la sequía y de las inundaciones que afectan diferentes partes del país, mientras disminuye la dependencia de los agricultores de las inciertas lluvias de los monzones. Al contrario del proyecto chino del desvío de agua Sur-Norte, este esfuerzo es inclusivo al que también están relacionados otros dos Estados ribereños, Nepal y Bangladesh. Dada esta nueva dimensión, la participación de la población y la actividad económica relacionada al Brahmaputra adquieren una dimensión gigantesca con intereses transfronterizos. La decisión unilateral de China de desviar las aguas del Tíbet puede ser un “aguafiestas” para este proyecto de sueños y causar angustia tanto a los gobiernos como a la población.

#### 4.3 CAPACIDADES MILITARES: COSTO DE LA GUERRA

Los conductores económicos y las compulsiones políticas, por sí solas, no pueden conducir un país a la guerra. La capacidad militar es un factor clave a considerar en la evaluación de esa posibilidad. China e India son dos potencias militares que tienen una historia de conflicto militar y disturbios fronterizos prolongados. Las fuerzas armadas de los dos países tienen motivos para cargarlos para incitarlos hacia el conflicto, pero ambos ejércitos son también extremadamente responsables y están bajo el control político directo del Estado.

**China.** El ejército de Liberación Popular (incluyendo sus otros dos componentes de servicio) es un ejército profesional de 2,6 millones de personas. Con gastos sustentados aproximadamente 2% do PBI<sup>23</sup> en defensa y desarrollo con enfoque de la industria de defensa, China consiguió transformar el ELP de una fuerza limitada a la defensa de sus propias fronteras para un ejército moderno con alcance regional y aspiraciones globales(STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, [201-?]). Las recientes iniciativas que involucran la reestructuración de la fuerza, la transformación de la Marina de Liberación Popular, de Marina Marrón para Marina Azul, el aumento de las capacidades de Guerra Electrónica y Cibernética, planteo del Comando de Fuerzas Estratégicas y los éxitos en la computación cuántica son pasos destinados a alcanzar las aspiraciones ya mencionadas. Sea como sea, el sueño militar chino de derrotar a India en un conflicto militar tiene pocos desafíos importantes. En primer lugar, cualquier conflicto con India sería bloqueado por los poderosos Himalayas y/o en el Océano Índico. Ambos campos de batalla continúan imponiendo restricciones geográficas a la aplicación de la fuerza. Por tanto, a pesar de ser una fuerza tecnológicamente superior, es poco probable que el ELP sea capaz de entregar una derrota decisiva al ejército indio en cualquiera de los frentes y alcanzar cualquier estado final gratificante. En segundo lugar, el ELP está referido como un ejército no testado. Con fin de establecer como una fuerza profesional y fuerte, nada más que la derrota decisiva del ejército indio será aceptable tanto para el ELP como para el PCC.

Un impasse será, probablemente, considerado como una victoria para India y, por tanto, afectará adversamente la imagen del ELP como una fuerza militar y de la China como una superpotencia global. Eso probablemente resultará en la reducción inmediata de la influencia de China en la región. Por último, cualquier guerra con un adversario como India dejará el ELP debilitado por un período considerable de tiempo, lo que puede llegar a ser inaceptable por el PCC, dado que el Estado y la población consideran a EE.UU y a Japón enemigos de mayor prioridad que India y los desafíos con ambos adversarios es remoto que sean removidos.

**India.** Las fuerzas armadas de India tienen 1,4 millones de hombres. Es una fuerza de combate endurecida con vasta experiencia de combate. Los soldados indios son conocidos por ser más adaptables a las dificultades. Con 2,5% del PBI dedicado a los gastos con defensa, las Fuerzas Armadas Indias se modernizaron y disfrutaron de una considerable ventaja tecnológica sobre sus vecinos inmediatos y están aproximándose rápidamente a China. Apoyadas por realidades geográficas, las fuerzas armadas Indias disfrutaron de una ventaja en la defensa de su país a lo largo del Himalaya en la región del Océano Índico contra China. Sin embargo, dada la ventaja tecnológica y numérica del ELP, los efectos de las mismas restricciones geográficas serán aún más pronunciados para las fuerzas Armadas Indias, en el caso de que India abrace un emprendimiento transfronterizo contra China con base en su capacidad militar integral. En cualquiera de los casos, la guerra con China tendrá un enorme costo militar y económico para India. Pakistán, adversario occidental de India, será el beneficiario natural del conflicto, una situación que difícilmente será aceptada por el gobierno de la India, la población y las Fuerzas Armadas.

#### 4.4 DINÁMICA EXTERNA: EL PAPEL DEL TERCER JUGADOR

El orden mundial de hoy es diferente del de la dinámica de la era de la guerra fría, donde los participantes no nutrían relaciones económicas unos con los otros. La globalización entrelazó los intereses políticos y militares de los países en todo el mundo, con base en acuerdos económicos. No es más prudente que dos potencias competitivas entren en guerra y se destruyan mutuamente si sus economías son solidarias y profundamente interligadas. En tales escenarios, puede ser pragmático para uno de esos poderes considerar a un tercer jugador para atraer a su rival en la guerra, con el objetivo de debilitar su capacidad de considerar cualquier opción militar contra él. Este escenario se puede aplicar en el ambiente geopolítico actual con respecto a China.

EE.UU y China son grandes socios comerciales, tienen una relación económica compleja y paradójica. Mientras los dos países tienen intereses complementarios en su escenario económico, ellos son adversarios como potencias mundiales. A medida que China avanza en el camino de realizar su sueño de ser una potencia mundial, ella está desafiando el orden económico mundial alineado preferencialmente a las potencias occidentales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en varios frentes. En las iniciativas más significativas, trata agresivamente reestructurar o anular el sistema comercial y financiero establecido en el mundo y está determinada a que su moneda sea totalmente convertible. Los estudiosos creen que el desafío al dólar es razón suficiente para EE.UU iniciar un conflicto militar directo con China y el

mejor momento para hacer eso es hoy, ya que China aún no desarrolló poder militar suficiente. Sea como sea, los estudiosos también creen que, con un gran número de cuestiones complejas e interrelacionadas, un conflicto militar directo entre EE.UU y China no sería la mejor opción. En tal escenario, se puede optar por incluir un tercer jugador en el juego para equilibrar a China. China ha resuelto sus disputas de frontera terrestre con casi todos los vecinos, excepto India y Bután. Las disputas en curso con Japón, Malasia, Filipinas, Vietnam y Brunei involucran territorios insulares o problemas ZEE. Taiwán es legado, una cuestión antigua y sensible que implica la unificación de China. Es digno de notar que casi todos los vecinos de China, menos Rusia, Corea del Norte, Bután e India, tienen un tratado de defensa con EE. UU. En el caso de que China entrara en un conflicto militar con cualquiera de sus vecinos, además de los ya mencionados, EE.UU entraría directamente en la guerra con China cosa que ella no desea. Entre Rusia, Corea del Norte, Pakistán, Bután e India, Rusia y Pakistán están alineados con China, y Bután no es lo suficientemente fuerte para desafiar el poder de China. Eso convierte a Corea del Norte y a India en las opciones más adecuadas para actuar como representantes.

Aunque ambos países sean potencias nucleares y tengan ejércitos fuertes, lo que distingue a Corea del Norte de India es el factor de irracionalidad. Es poco probable que Corea del Norte sea un socio confiable para iniciar un conflicto militar con China en nombre de EE. UU, ya que ella puede no ceder el control de la conquista a EE. UU. Además, en su forma actual, tanto India como Corea del Norte no tienen la capacidad militar para enfrentar a China durante un período prolongado. EE.UU tendrá que apoyar al jugador elegido con gran cantidad de equipamientos militares contemporáneos y dar soporte tecnológico en las áreas de inteligencia y vigilancia. El Congreso de EE.UU puede sentirse incómodo en tener que aprobar tal apoyo a Corea del Norte. Por otro lado, las fuerzas armadas de la India están subordinadas a maestros políticos y se las conoce por no tomar decisiones unilaterales sin la aprobación de la jerarquía política del país. Además, es poco probable que la disposición política de India tome una decisión irracional basada en provocaciones externas y reaccionará solo por cuestiones relacionadas a la propia seguridad nacional. Por tanto, es posible que un conflicto entre China e India pueda suceder a corto plazo sobre un tema que afecta solo directamente a la población de India, para la cual el sentimiento popular será formulado por medio de campañas agresivas en la media social y mainstream, obligando a los maestros políticos a tomar medidas firmes contra China. Tales eventos pueden ser precedidos por una generosa ayuda militar y acuerdos estratégicos de cooperación entre India y las potencias establecidas. puede ser sabio notar que si un escenario como este entra en vigor, la disputa del agua del Brahmaputra puede llegar a ser el punto de ignición que llegue a causar eso.

#### **4.5 TECNOLOGÍA: OSMOSIS REVERTIDA PARA ANULAR LAS GUERRAS**

Desde el advenimiento del comercio internacional, el transporte marítimo ha sido la forma preferida de transporte de mercaderías. Esta preferencia llevó a que un gran número de ciudades comerciales florecieran a lo largo o cerca de la Costa del mundo. Con el pasar de

los años, esas ciudades crecieron en tamaño y número y se transformaron en centros de actividad comercial de sus respectivas economías. La posibilidad de mejores oportunidades de empleo y de buena calidad de vida llevó a la migración de la población del interior para estas ciudades en casi todas las partes del mundo, y China e India no fueron excepción. 60% de la población china está concentrada a lo largo de la costa este de China<sup>24</sup>. Los mil trescientos millones de habitantes de China viven en 12 provincias costeras, a lo largo del valle del río Yangtze, y en dos municipios costeros - Shanghai y Tianjin. A lo largo de los 18.000 kilómetros de costa continental de China, las densidades de población varían entre 110 y 1.600 por kilómetro cuadrado. En algunas ciudades costeras, como Xangai, la mayor de China con 17 millones de habitantes, las densidades de población son en promedio de más de 2.000 por kilómetro cuadrado (PERCENTAGEM, [201-?]). La contribución del PBI de esta región es proporcionalmente más elevada. Sin embargo, el peso combinado de la población, de la industria y de la agricultura hace que la demanda de agua sea desproporcionadamente más elevada en la región. Esta distribución geográfica desproporcionada de agua y las elevadas tasas de consumo en las zonas costeras ricas en PBI llevaron al proyecto de miles de millones de dólares de desvío de agua del Sur-Norte. Al contrario de China, la población en India está concentrada a lo largo del Ganges y de las planicies del Brahmaputra. Aunque el patrón de consumo de agua no sea tan inconstante como el de China, ciudades comerciales como Mumbai, Kolkata, Vizag están drenando los lagos y los ríos del interior y contaminando aquellos que pasan por ellas.

El advenimiento de la internet dio un impulso inimaginable para la evolución de la tecnología, ya que los seres humanos están convergiendo intereses y compartiendo ideales como nunca antes. Los científicos de hoy sueñan con colonizar Marte y desarrollar tecnología para crear artificialmente agua en el planeta rojo para soportar la vida. Tal vez sea la hora de que los líderes del mundo miren hacia los desafíos más próximos de casa y desviar sus potenciales dólares de defensa, que probablemente gastarían en guerras por la seguridad del agua, hacia el apoyo de la investigación en el desarrollo de tecnología eficiente para la conversión de agua del océano en agua dulce en escala más económica y comercial. Esto no solo atenderá a la sed de la población y de los negocios concentrados a lo largo de las costas, sino también aliviará la presión sobre los escasos recursos de agua dulce en el interior, disponibilizándolos para fines agrícolas. Hoy, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos e Israel están empleando esta tecnología para superar sus restricciones de agua, puede ser sensato para China y para a India invertir en el refinamiento y en la adopción de esa tecnología de que gastar grandes sumas en esquemas de desvío de agua y/ o en una guerra inspirada en la agenda de seguridad del agua.

## 5 CONCLUSIÓN

Este artículo analizó la posibilidad de un conflicto militar entre China e India basado en el tema de la distribución del agua del río Brahmaputra. Fueron analizados diversos factores importantes relacionados con dominios políticos, económicos, sociales y militares. Emergen los siguientes puntos importantes:

- a) El río Brahmaputra tiene fuentes alternativas de agua independientes de los glaciares Tibetanos controlados por China. cualquier proyecto de almacenamiento y/ o desvío de agua emprendido por China no alterará las condiciones del río en la medida en que son percibidas. Además, la viabilidad técnica del emprendimiento de desvío de agua Sur-Norte, tal como fue planeado por China, continúa siendo sospechosa.
- b) China e India son Estados responsables y racionales con un ambiente político estable. Históricamente, las decisiones importantes como son las guerras no fueron impulsadas solo por el sentimiento popular. Ambos Estados son conocidos por resolver asuntos complejos diplomáticamente y prefieren la paz a la guerra.
- c) Aunque China e India sean las economías de crecimiento más rápido, las condiciones económicas predominantes no favorecen la guerra.
- d) Las realidades geográficas (condiciones del terreno de los Himalayas y la distancia del océano de la India a partir de la China Continental) son reales y favorecen a la defensora. La experiencia de las operaciones del ejército de EE.UU en Afganistán y en Vietnam evidencia claramente lo mismo. Por tanto, aunque la superioridad tecnológica pueda ayudar a China a superar algunos de los desafíos colocados por terrenos difíciles y largas líneas marítimas de comunicación, una victoria decisiva contra India en los Himalayas y en el Océano Índico continuará siendo una realidad improbable en el futuro próximo.
- e) La dinámica de seguridad para China y para India es extremadamente compleja e implica jugadores adicionales que pueden buscar beneficios de un conflicto entre las dos naciones. China no puede darse el lujo de debilitarse militarmente y comprometer su imagen de superpotencia al no conseguir una victoria decisiva en un conflicto militar. India, aunque bien apoyada por la geografía como defensora, no tiene actualmente capacidad para iniciar una guerra y pasar a la ofensiva contra China.
- f) La mayoría de la actividad económica como de la población de India y de China está concentrada a lo largo de la costa. Puede ser más rentable para los dos países invertir en tecnología emergente de conversión de agua del océano para saciar la sed de sus grandes ciudades a lo largo de la costa de que ir para la guerra debido a ella.

Una visión agregada de estos factores indica que, al contrario del petróleo, el agua es un recurso necesario para sustentar la vida y las empresas. Tal como el petróleo, su seguridad es primordial para una nación y es razón suficiente para ir a la guerra. Dicho esto, la guerra en sí es un asunto complejo y raramente es impulsada por una agenda singular. Un ambiente político estable, constituido por una paz racional y favorable a los líderes políticos y a la población, preferirá invariablemente el camino de la diplomacia y de la cooperación para resolver el tema de la seguridad del agua, en vez de la guerra. Por tanto, el tema de la escasez de agua por sí solo no es probable que sea la causa de la guerra. Sin embargo, cuando está combinado con otros factores,

como el desvío unilateral de ríos transnacionales por el Estado ribereño superior, surgimiento de sentimiento popular relacionando la inseguridad del agua cuestiones de soberanía y orgullo nacional, disponibilidad de estímulo externo en términos de reconocimiento internacional a la propia causa y apoyo militar y concomitante a la disminución de la estabilidad política en los estados afectados, la guerra puede surgir como la opción preferida. En el caso de China y de India, la aparición de tal escenario no es imposible. Consecuentemente, es del interés de las dos naciones en particular y de la paz mundial en general que una solución amigable para la distribución del agua del Brahmaputra sea encontrada lo más pronto posible. Debe ser un acuerdo que ofrezca condiciones de victoria para ambos.

“El planeta, la tierra y el agua no son herencia de nuestros padres, sino un préstamo de nuestros hijos. Por eso, tenemos que entregarlos por lo menos como nos lo fue dado.”  
Mahatma Gandhi apud Dhawan (2017, Nuestra traducción).

## Referencias

2030 WATER RESOURCES GROUP. **Charting our water future**. Washington, DC: Resources Group, 2009. 198 p. Available at: <https://www.2030wrg.org/wp-content/uploads/2014/07/Charting-Our-Water-Future-Final.pdf>. Access in: 1st Oct. 2018.

BRAHMAPUTRA RIVER. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2018c]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Brahmaputra\\_River](https://en.wikipedia.org/wiki/Brahmaputra_River). Access in: 21 Aug. 2018.

CHINA'S political system. **China org.**, China, 1949. Available at: <http://www.china.org.cn/english/Political/25060.htm>. Access in: 12 Sept. 2018.

DE STEFANO, L.; DUNCAN, J.; DINAR, S. *et al.* **Mapping the resilience of international river basins to future climate change induced water variability**. World Bank: Washington, 2010. (Water Sector Board discussion paper series; n. 15). Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17247?show=full>. Access in: 20 Sep 2018.

DHAWAN, V. **Water and Agriculture in India**: background paper for the South Asia expert panel during the global forum for food and agriculture (GFFA) 2017. Hamburg: OAV, 2017. Available at: [https://www.oav.de/fileadmin/user\\_upload/5\\_Publikationen/5\\_Studien/170118\\_Study\\_Water\\_Agriculture\\_India.pdf](https://www.oav.de/fileadmin/user_upload/5_Publikationen/5_Studien/170118_Study_Water_Agriculture_India.pdf). Access in: 22 Aug. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Annual freshwater withdrawals, total (billion cubic meters)**. Washington: World Bank, 2018c. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.FWTL.K3>. Access in: 22 Aug. 2018.

GLEICK, P. H. Three gorges dam project, yangtze river, China. **Water Briefs**, [s. l.], p. 139-149, 2008. Available at: <http://worldwater.org/wp-content/uploads/2013/07/WB03.pdf>. Access in: 29 Aug. 2018.

GOSWAMI, D. C. Managing the Wealth and Woes of the River Brahmaputra. **Ishani**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 8-19, 2008.

HILL, D. **Regional integration and its discontents**: water and energy. New Delhi: Oxford, 2016.

HOEKSTRA, A. Y.; MEKONNEN, M. M. Four billion people facing severe water scarcity. **Science Advances**, Washington, v. 2, n. 2, Feb. 2016. Available in: <https://advances.sciencemag.org/content/2/2/e1500323>. Access in: 22 Aug. 2018.

IndiaN economy an elephant that's starting to run, multi-trillion dollar investment destination: PM Modi. **The Times of India**, Gurgaon, 15 Aug. 2018. Available in: [https://timesofindia.Indiatimes.com/India/Indian-economy-an-elephant-thats-starting-to-run-multi-trillion-dollar-investment-destination-pm-modi/articleshow/65412285.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=txt&utm\\_campaign=cppst](https://timesofindia.Indiatimes.com/India/Indian-economy-an-elephant-thats-starting-to-run-multi-trillion-dollar-investment-destination-pm-modi/articleshow/65412285.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=txt&utm_campaign=cppst). Access in: 21 Aug. 2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Employment in agriculture (% of total employment) (modeled ILO estimate)**. Washington: World Bank, 2020. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>. Access in 20 Sept. 2020.

LIN, Yie. More than 80 percent of China's groundwater polluted. **Epoch Times**, [s. l.], 21 Apr. 2016. Available at: [https://www.theepochtimes.com/more-than-80-percent-of-chinas-groundwater-polluted\\_2031587.html](https://www.theepochtimes.com/more-than-80-percent-of-chinas-groundwater-polluted_2031587.html). Access in: 21 Aug. 2018.

PACIFIC INSTITUTE. **Water Conflict Chronology**. Oakland, CA: Pacific Institute, 2020c. Satellite, color, image. Available in: <http://www.worldwater.org/conflict/list/>. Access in: 18 Aug. 2018.

PAK, J. H. Challenges in Asia: China, India, and war over water. **Parameters**, [s. l.], v. 46, n 2, p. 53-67, 2016.

PERCENTAGE of total population living in coastal areas. [s. l.: s. n., 201-?]. Available at: [http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology\\_sheets/oceans\\_seas\\_coasts/pop\\_coastal\\_areas.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/oceans_seas_coasts/pop_coastal_areas.pdf). Access in: 12 Sept. 2018.

POPULATION Policy in China. *In*: ENCCYCLOPEDIA.COM: encyclopedia of science, technology and ethics. Illinois: Encyclopedia.com, 2018c. Available at: <https://www.encyclopedia.com/science/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/population-policy-china>. Access in: 11 Aug. 2018.

CHINA lifting 800 million people out of poverty is historic: World Bank. **Business Standard**, Washington, 13 Oct. 2017. International Economy. Available at: [https://www.business-standard.com/article/international/china-lifting-800-million-people-out-of-poverty-is-historic-world-bank-117101300027\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/china-lifting-800-million-people-out-of-poverty-is-historic-world-bank-117101300027_1.html). Access in: 12 Sept. 2018.

RANJAN, A. Bangladesh Liberation war of 1971: narratives, impacts and the actors. **India Quarterly**, New Delhi, v. 72, n. 2, p. 132-145, 2016. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0974928416637921#articleCitationDownloadContainer>. Access in: 21 Aug. 2018.

SAMARNAYAKE, N.; LIMAYE, S.; WUTHNOW, J. **Water resources competition in the Brahmaputra River Basin: China, India and Bangladesh**, Arlington: Centre of Naval Analysis Strategic Studies (CSS) Division. Washington: CNA, 2016. Available at: [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/CNA-Brahmaputra-Study-2016.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/CNA-Brahmaputra-Study-2016.pdf). Access in: 21 Aug. 2018.

SANDRP. South Asia Network on dams, rivers and people. Brahmaputra Basin. **Blog SANDRP**, New Delhi, ago. 2018 Available at: <https://sandrp.in/tag/brahmaputra-basin/>. Access in: 18 Sept. 2018.

SHALIZI, Z. Addressing China's growing water shortages and associated social and environmental consequences. **World Bank Group**, Washington, 2006. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8708>. 25 Aug. 2018.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. **Military expenditure (% of GDP): China**. World Bank: Washington, [201-?]. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2017&locations=CN&start=1989&view=chart>. Access in: 21 Aug. 2018.

UITTO, J. I.; WOLF, A. T. Water wars? Geographical perspectives: introduction. **The Geographical Journal**, [s. l.], v. 168, n. 4, p. 289-292, 2002. Available in: <https://www.jstor.org/stable/3451472?seq=1>. Access in: 12 Aug. 2018.

UNITED NATIONS UNIVERSITY. **Water security**: experts propose a un definition on which much depends. Tóquio, Japão: UNU, 2013. Available in: [https://i.unu.edu/media/unu.edu/news/34283/Press-Release\\_UN-Water\\_Brief.pdf](https://i.unu.edu/media/unu.edu/news/34283/Press-Release_UN-Water_Brief.pdf), Access in: 12 Aug. 2018.

UNITED NATIONS. World Water Assessment Program/Un-Water. **The United Nations world water development report 2018: nature-based solutions for water**. Paris: UNESCO, 2018. Available in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261424>. Access in: 12 Aug. 2018.

WOLF, A. Conflict and cooperation along international waterways. **Water Policy**, [s. l.] v. 1, n. 2, p. 251-265, Jan. 1998.

ZILIBOTTI, F. Growing and slowing down like China. **Journal of the European Economic Association**, [s. l.], v. 15, n. 5, p. 933-985, 2017. Available in: <https://academic.oup.com/jeea/article/15/5/943/3982423>. Access in: 29 Aug. 2018.



# La definición de terrorismo y la Legislación Brasileña vigente

*The definition of terrorism and the current brazilian legislation*

**Resumen:** El terrorismo es un gran desafío para la seguridad en el siglo XXI. El término “terrorismo” ha asumido de forma general un significado negativo, y también carece de una definición clara que sea aceptada mundialmente. Este artículo argumenta que es esencial desarrollar una Legislación interna de acuerdo con una perspectiva neutral y fenomenológica con relación al terrorismo. A partir de esa perspectiva, este artículo se ha concentrado en identificar los elementos constituyentes centrales del desarrollo histórico del terrorismo, bien como de las definiciones académicas comunes de terrorismo, de modo a que se alcancen las características sine-qua-non del terrorismo como fenómeno. En seguida, esos aspectos centrales se compararon a la Legislación Brasileña, con enfoque en la Ley nº 13.260/2016. Las constataciones de este artículo indican que existen algunas lagunas o errores en la Legislación Brasileña vigente que pueden llevar a una falta de coherencia del marco jurídico en comparación con la perspectiva fenomenológica académica. Por tanto, este trabajo recomienda algunas alteraciones en la Legislación Brasileña.

**Palabras Clave:** Terrorismo. Legislación Brasileña. Definición de terrorismo. Coherencia jurídica.

**Abstract:** Terrorism is a tough challenge to the security of the 21st century. Different countries, powerful or emerging ones, are facing terrorist attacks. As the term “terrorism” assumed a negative meaning in a general way, and it also lacks a clear and a worldwide accepted definition, the use of a biased definition may fit into political interests to condemn any opposing political movement. Therefore, this paper argues that it is essential to develop internal legislation in accordance to a neutral and phenomenological perspective regarding terrorism. From this perspective, this paper concentrated in identifying the core constituent elements. After that, these core aspects were compared to the Brazilian legislation against terrorism, focusing on the Law nº 13.260/2016. The findings of this paper indicate that there are some gaps or mistakes in Brazilian current legislation. Therefore, this paper recommends some changes to the Brazilian legislation.

**Keywords:** Terrorism. Brazilian legislation. Definition of terrorism. Legal coherence.

**Ricardo Luiz da Cunha Rabelo**  
Exército Brasileiro.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
comsoc@eceme.eb.mil.br

**Recibido: 04 abr. 2020**

**Aceptado: 10 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUCCIÓN

El terrorismo está presente en la sociedad moderna desde la Revolución Francesa, cuando, al final del siglo XVIII, los medios utilizados por el poder gubernamental para alcanzar sus objetivos políticos se basaban en la eliminación sumaria de los oponentes con la muerte en la guillotina. Esta práctica esparció el miedo entre todas las clases políticas, ya que no estaba claro quién podría ser el próximo blanco de esas decisiones. Por eso, como quedará claro a lo largo de este trabajo, aquel período de gobierno quedó conocido como “Regime de la Terreur”, el significado que más tarde dio origen al término “terrorismo”, que se usa para describir un fenómeno semejante.

A lo largo de la historia, se puede observar fácilmente la aparición del terrorismo en diferentes países, que lo realizan grupos por motivos variados, causando gran impacto y afectando a la sociedad y a los gobiernos. Al final de la Segunda Guerra Mundial, durante la “Guerra fría”<sup>1</sup>, la amenaza presentada por las acciones terroristas estuvo presente también, acompañando el contexto global y regional, desempeñando un papel meramente táctico en la concretización de los objetivos políticos y estratégicos de las partes en conflicto. Durante el período, el proceso de planeamiento, la ejecución, la selección de blancos, y los efectos deseados (objetivos) de las organizaciones terroristas incorporaron nuevos patrones que condicionaron el fenómeno “terrorismo”, que aún representaba una amenaza significativa a los países involucrados, principalmente en Europa, Asia, África y América.

Después del fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, el orden global se estructuró en torno a la existencia de una potencia hegemónica, EE.UU, cuyo potencial militar incomparable fue conocido y reconocido por el mundo después de la 1ª Guerra del Golfo, en 1991. Este aspecto incentivó a los oponentes de EE.UU a no tratar de derrotar su fuerza militar directamente en los campos de batalla, sino, en lugar de eso, por medio de enfrentamientos de pequeña escala, en el contexto de una guerra irregular. Esta nueva forma de enfrentamiento reunió tácticas, técnicas y procedimientos de la guerra de guerrilla, de la insurgencia y del terrorismo. De esos tres métodos, el terrorismo presentó la mejor relación costo-beneficio, con riesgos considerablemente menores, como también menor inversión inicial para comenzar las acciones y el efecto más conmovedor si se considera al público global.

Al mismo tiempo, las acciones terroristas se multiplicaron por el mundo, llegando a una escala internacional, lo que llegó a representar la principal amenaza para los países occidentales, todos contando con un gran aparato militar, y, muchas veces, contando también con un conjunto bien estructurado de fuerzas de seguridad. Sin duda, el hecho que caracteriza el patrón de este período es el ataque a las Torres Gemelas del World Trade Center, en el corazón de EE.UU, el 11 de septiembre de 2001. Este ataque fue realizado por una organización no estatal, Al-Qaeda, con sede en Afganistán, con ramificaciones en diferentes países de Medio Oriente y de África, y supuestamente apoyada por otros Estados. Después de este terrible ataque, España

---

1 Después de la Segunda Guerra Mundial, se formó un orden global de cuarenta y cinco años a partir de una disputa bipolar liderada, por un lado, por Estados Unidos de América (EE.UU), y, por otro, por la Unión Soviética. Como ambos eran Estados nucleares, y un conflicto nuclear resultaría en una destrucción mutua, el enfrentamiento se dio de forma indirecta, por medio de terceros actores, como Proxy States, en un contexto que fue descrito como “guerra fría”.

pasó a ser un blanco de los ataques terroristas de Al-Qaeda, al igual que Reino Unido (RU), Francia e Italia.

Hoy en día, las noticias de casos de terrorismo son frecuentes en los periódicos, en la televisión o en la internet. Los ataques recientes realizados por el grupo autoproclamado Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) estremecen con la violencia, la crueldad y, principalmente, con el carácter aleatorio de las víctimas elegidas. Ni bien que el fenómeno adquirió carácter internacional, el terrorismo diseminó sus actividades funcionales por diferentes países, aumentando su capacidad de actuación simultánea en muchos países, como también potencializando las posibilidades de reclutamiento, recaudación de fondos y captación de recursos críticos. Como consecuencia, muchos países enfrentan actividades ilegales relacionadas al terrorismo, como lavado de dinero, reclutamiento, propaganda de violencia extrema, bases de entrenamiento y contrabando de armas, explosivos u otros recursos exigidos por ataques terroristas. A algunos Estados se les acusa de dar refugio seguro a los terroristas que están prófugos. Por tanto, el terrorismo es innegablemente una amenaza presente para un gran número de países alrededor del mundo, incluso Brasil, y muchas y diferentes autoridades gubernamentales están empeñadas en un esfuerzo para impedir esta actividad criminal para la seguridad de la sociedad moderna.

Alrededor de este asunto de la prevención y del combate a la actividad criminal, se debe considerar el marco jurídico que legitima a las fuerzas de seguridad para actuar y proteger a la sociedad. Así, la primera pregunta que un legislador debe hacer es: ¿qué es lo que define un acto ilegal? A partir de ahí, los legisladores trabajan para definir una conducta que debe ser evitada, ya que no es aceptable por la sociedad, y atribuyen una pena para quien infrinja la ley. Atendiendo a lo que establece el Estado de Derecho, la eficacia de una ley está ampliamente afectada por la coherencia con la definición utilizada para describir la respectiva acción penal. Cuando esa acción es simple y está bien definida, es más fácil construir un fuerte cuerpo de leyes para evitarla. Por otro lado, cuando la acción penal es compleja, es difícil abordar todas las condiciones que pueden definir tal comportamiento, dando incertidumbre para juzgar una acción o, mejor, para evitar que ella suceda. Es, exactamente, lo que ocurre con el terrorismo, el fenómeno complejo que viene sucediendo internacionalmente y con diferentes manifestaciones.

Por tanto, considerando la vulnerabilidad presentada actualmente por cualquier país, incluso Brasil, a la amenaza terrorista, este artículo trata identificar de que forma la Legislación Brasileña se encaja contra el terrorismo en una definición fenomenológica (imparcial) de terrorismo. Eso significa identificar posibles lagunas o errores conceptuales en la Legislación Brasileña contra el terrorismo que puedan aumentar la amenaza o perjudicar el esfuerzo para prevenirla y combatirla.

Para alcanzar ese objetivo, esta investigación está dividida en tres partes. En la primera parte, este artículo estudia la evolución histórica del significado del terrorismo de forma de comprender la dinámica de la evolución conceptual e identificar los principales trazos que marcaron al terrorismo a lo largo de la historia. En seguida, con ese soporte histórico, analiza, aún en la primera parte, varias definiciones académicas para establecer los elementos “*sine-qua-non*” que permiten identificar el fenómeno entre otros actos de violencia extremista. A continuación, la investigación analizará, en la segunda parte, la Legislación Brasileña vigente

contra el terrorismo, con enfoque en la recién aprobada Ley nº 13.260/2016 (BRASIL, 2016) que reglamenta un dispositivo constitucional<sup>2</sup> que considera al terrorismo como crimen grave, al que no se puede amnistiar o amparar. En la tercera parte, a partir de la comparación de la Legislación analizada a los elementos de definición de terrorismo, este trabajo identifica posibles lagunas o errores en esa Legislación. Al final, en la conclusión de este trabajo, se presentan algunas recomendaciones con el objetivo de fortalecer el apoyo de la Legislación Brasileña al esfuerzo desarrollado por las fuerzas de seguridad interinstitucionales conjuntas en Brasil para prevenir y combatir al terrorismo.

La metodología utilizada para realizar esta investigación se centró en una perspectiva cualitativa, y en un abordaje inductivo, a través de la recopilación de fuentes documentales y bibliográficas de autores reconocidos en el medio académico internacional. Con el fin de desarrollar los elementos que definen el terrorismo, este artículo examinó los conceptos presentados por Alex P. Schmid, Bruce Hoffman, Louise Richardson y Boaz Ganor, entre otros. Estos autores fueron elegidos por ser las voces académicas que más se destacan en el hemisferio occidental, justo la parte del mundo con la cual Brasil tiene más probabilidad de interactuar para coordinar esfuerzos, siendo fundamental la convergencia conceptual entre estos países. El análisis de la Legislación Brasileña contra el terrorismo fue realizado por medio de la recopilación de fuentes primarias de documentos oficiales.

La principal constatación de este artículo es que una comparación entre las principales características del terrorismo y la Legislación ha revelado algunas lagunas o errores que pueden llevar a la falta de coherencia del marco jurídico con la perspectiva fenomenológica académica. Por tanto, la Legislación Brasileña necesita refinar la definición de terrorismo, reforzando los aspectos centrales de la definición académica, y también reafirmar lo que no es terrorismo, evitando mal entendidos que puedan bloquear el esfuerzo de prevención de la aparición del terrorismo.

## 2 EL CONTEXTO CONCEPTUAL DEL TERRORISMO

¿Qué es el terrorismo? Las palabras traen consigo un significado exacto, expresando una comprensión común de un asunto, un hecho, una acción, o por lo menos una cualificación de estos. Sin embargo, algunas palabras, al sintetizar hechos o fenómenos complejos, pueden llevar a una interpretación diferente.

Llegar a una definición común sobre el asunto, o por lo menos una que satisfaga a la mayoría de los países aún es un desafío que no ha sido superado. Dos ideas dominan principalmente los debates cuando se conduce esa discusión: la primera es sobre la necesidad de desarrollar y elaborar una definición consensual, y la segunda idea gravita en torno a la relativa subjetividad con que es interpretada determinada definición.

Los que defienden la dispensa de una definición consensual de terrorismo afirman que cada país ya ha desarrollado un marco jurídico que abarca todos los actos considerados como terrorismo, siendo eficaz para prevenir y tratar judicialmente todas las infracciones de la ley, como homicidio, robo, secuestro, entre otros. Aunque esos crímenes están presentes en el cuerpo de la

<sup>2</sup> Constitución Federal Brasileña, artículo 5°, inciso XLIII. (BRASIL, 1988, p. 13).

ley penal, se debe reconocer como más sólida la teoría según la cual el terrorismo se diferencia de los demás crímenes por su naturaleza política, y de hecho no agrede a otros ciudadanos (que pueden sufrir consecuencias de esos actos), sino al Estado Nacional y, por ende, a su soberanía, con fuerte impacto en sus funciones básicas y sociales.

Además, aún en el contexto de la primera idea, el terrorismo es un fenómeno internacional (Gregor, 2013), diseminando sus actividades funcionales por diferentes países. Hoy en día, es de hecho común observar organizaciones terroristas reclutando simultáneamente en más de un país, mientras mantienen bases de entrenamiento en otros países, y obtienen recursos de actividades ilegales que desarrollan en un tercer país. Por tanto, hay urgencia para que la comunidad internacional llegue a un entendimiento consensual sobre el terrorismo de forma que se lleguen a unificar los esfuerzos para combatir este fenómeno de forma simultánea y coordinada.

La segunda idea que perjudica el esfuerzo de llegar a una definición común de terrorismo es el relativismo de la interpretación en torno a un hecho. Por tanto, sus defensores suelen decir que el terrorista de “uno” es el luchador por la libertad de “otro”, como muestra Boaz Ganor:

La declaración, “El terrorista de uno es el luchador por la libertad de otro”, se ha vuelto no solo un cliché, sino también uno de los obstáculos más difíciles en el enfrentamiento del terrorismo. La cuestión sobre la definición y conceptualización es generalmente algo puramente teórico - un mecanismo para que los estudiosos trabajen el conjunto apropiado de parámetros para la investigación que pretenden realizar. (Ganor, 2010, Nuestra traducción)

Analizando con atención esta argumentación, y dando énfasis al punto de vista de Boaz Ganor, se lleva a considerar que esa idea solo prospera si el estudio del terrorismo y sus consideraciones no se concentra en el acto en sí, sino en las personas que lo dirigen o en la moralidad de los objetivos que persiguen. No es aceptable que un análisis pierda su punto de foco y deje de reconocer que el terrorismo es el medio que se usa para alcanzar un fin. Por otro lado, la libertad o liberación de una región puede ser el fin perseguido. Así, no es correcto comparar un medio, el terrorismo, a un fin, la libertad. (Schmid, 2011)

Como afirma Alex P. Schmid, el problema de definición es un elemento crucial en la tentativa de coordinar la colaboración internacional. Como consecuencia, esta investigación mantendrá su enfoque en la observación fenomenológica, con distancia analítica, conducida de forma imparcial, con exención e independencia crítica.

## 2.1 LA EVOLUCIÓN DEL SIGNIFICADO DE “TERRORISMO”

Esta palabra se popularizó durante la Revolución Francesa y, al contrario de su significado contemporáneo, terrorismo tenía una connotación positiva en la época. El “*Regime de la Terreur*” de 1793, de donde vino el término aún hoy utilizado, fue adoptado como forma de promover el orden en el medio de un período de relativa anarquía e inestabilidad que le siguió a la Revolución Francesa. Por tanto, al contrario de lo que terrorismo es comúnmente enten-

didado hoy, significando una actividad revolucionaria conducida por grupos marginalizados, el “*Regime de la Terreur*” fue concebido como un instrumento de gobernanza para promover la estabilidad del Estado Revolucionario, intimidando a los contrarrevolucionarios, subversivos y todos los demás disidentes que el nuevo régimen consideraba “enemigos del pueblo”. La muerte en la guillotina, proclamada a partir de los instrumentos del Estado a servicio del Gobierno Revolucionario<sup>3</sup> fue una lección poderosa transmitida a cualquiera que pudiese oponerse a la revolución o tener un sentimiento nostálgico por el “*ancien regime*”, todos considerados “traidores de la Revolución”.

“El “Régimen del Terror” terminó cuando Robespierre anunció en la Convención Nacional que tenía una nueva lista de traidores. Los extremistas y los moderados se unieron para repudiar al régimen y a su líder, temiendo que sus nombres pudieran constar en la lista anunciada. Como resultado, Robespierre y sus seguidores más cercanos, fueron condenados a la misma muerte en la guillotina, al igual que el primer condenado por el régimen, alrededor de cuarenta mil. Fue así que el “terror” llegó a su fin y, a partir de ese momento, la palabra “terrorismo” estaría asociada al abuso de poder, con implicación criminal. Este término fue usado por primera vez por Edmund Burke en 1795, en una crítica a la Revolución Francesa, cuando describió: “Thousands of hellhounds called Terrorists... let loose on the people” (LAW, 2009, p. 65)<sup>4</sup>.

Uno de los resultados más significativos de la Revolución Francesa fue el despertar político en Europa, inspiró a movimientos nacionales que llevaron a la creación de nuevos Estados como sucedió en Alemania, Italia y posteriormente en Rusia, y al sentimiento de repulsión del régimen monárquico absolutista<sup>5</sup>, Al mismo tiempo, los cambios sociales y económicos impuestos por la Revolución Industrial y la consecuente explotación de la clase trabajadora (que se distanciaba de la política o se alienó del proceso) establecieron el ambiente ideal para el surgimiento de nuevas ideologías. Durante ese período de intensos cambios en Europa, el concepto de terrorismo se expandió y evolucionó.

En medio de los movimientos nacionalistas, liberales y anarquistas, uno de los conceptos revolucionarios emergentes fue desarrollado por el extremista republicano italiano *Carlo Pisacane*. Él defendía que la propaganda de ideas era una ilusión. Para él, las ideas resultaban de los hechos, no al contrario. De ese modo, su teoría de la “propaganda por la acción” llevó al razonamiento de que la violencia era necesaria no solo para atraer la atención para la causa, sino también para informar, educar y posicionar a la masa (audiencia) como apoyo a la Revolución.

A pesar de no haber alcanzado el éxito deseado contra la dinastía de los Borbones, en el norte de Italia, *Pisacane* inspiró a otros movimientos, como el ruso *Narodnaya Volya*, que proponía, a fines del siglo XIX, la limitación del poder del zar, con la adopción de una Monarquía

3 El Gobierno Revolucionario estaba integrado por el Comité de seguridad Pública (electo por la “convención” y a partir de ahí el órgano gobernante efectivo), y el Comité General de seguridad, que controlaba la policía y la justicia, estando subordinado al Tribunal Revolucionario. Con base en la “ley de los sospechosos”, los traidores de la Revolución fueron condenados a muerte en la guillotina, un poderoso mensaje a los oponentes del régimen. (Kerr, 1927).

4 Letter IV to Earl Fitzwilliam.

5 A pesar de que el Reino Unido ya había sido gobernado por una Monarquía Constitucional desde 1688, con el triunfo de la Revolución Gloriosa, y la aprobación de la “declaración de derechos” en 1689, así como la “Ley de Asentamiento” en 1701, la otra Los países europeos comenzaron a desafiar, o al menos limitar, el “poder divino” del monarca solo después de la Revolución Francesa”.

Constitucional. Este grupo refinó la teoría de la “propaganda por la acción”, conduciendo un direccionamiento selectivo de individuos específicos que el grupo consideraba la personificación de un Estado autocrático y opresor<sup>6</sup>, evitando muertes innecesarias; la idea que era expresión del colectivo del grupo: “ni una gota de sangre superflua” se debe derramar en la búsqueda de objetivos, por más nobles o utilitarios que sean (HOFFMAN, 2006).

Aunque fue desmantelado, el grupo ruso dio sentido al término terrorismo, introduciendo una preocupación moral en adecuar los medios utilizados para los fines perseguidos. Irónicamente, el éxito obtenido con el asesinato del zar Alejandro II el 1º de marzo de 1881, lo llevó a su fin. Después del asesinato, todo el peso del Estado zarista cayó sobre las cabezas del grupo. Como contribución del grupo ruso, la táctica de usar más de un perpetrador para atacar el blanco y con el segundo usar explosivos que provocaron la muerte tanto del zar como del agente del grupo, *Narodnaya Volya* inspiró a otros grupos revolucionarios. Para la organización anarquista naciente, elaboró un modelo a ser imitado.

Después de esas acciones, el movimiento anarquista aplaudió la muerte del zar tirano y, en el auge de la euforia, fundó el movimiento “Anarquista Internacional”. Mientras el movimiento inspiró una Revolución en proporción global, la falta de material y de capacidad de coordinación les permitieron realizar solo acciones aisladas, ejecutadas por pequeñas células, lo que dificultó la detección de la policía, inspirando miedo de proporción injustificada en la población. Además de eso, los notorios ataques con bombas fueron sistemáticamente dirigidos contra Jefes de Estado o de Gobierno, como el asesinato del presidente de Estados Unidos, William McKinley<sup>7</sup> en 1901 y muchos otros alrededor del mundo<sup>8</sup>. A pesar de que esos actos tuvieron poco impacto, tanto en la política nacional como en la regional, el movimiento anarquista había dado su contribución para el desarrollo del terrorismo en el campo conceptual con el mantenimiento de la idea de direccionar la acción contra un blanco seleccionado, evitando daños colaterales a los objetivos perseguidos<sup>9</sup>.

A mediados del siglo XIX, sobreponiéndose a la existencia del movimiento anarquista, algunos movimientos se desarrollaron en Europa de carácter nacionalista. Uno de los más activos fue el movimiento irlandés, inicialmente conocido como “Fenian Brotherhood” e “Irish

6 El grupo se posicionó contra el terrorismo en sociedades abiertas y democráticas. En 1881, por ejemplo, el comité ejecutivo de Narodnaya Volya denunció públicamente, por eso, el supuesto motivo político anarquista detrás del asesinato aquel año del presidente de Estados Unidos, James Garfield. Según el grupo, el terrorismo solo podría ser justificado en circunstancias extremas, denunciando todos los movimientos en países que permitían “actividad política normal”. Vea *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Countermeasures* (Wardlaw, 1989, p. 23).

7 McKinley fue asesinado por un joven refugiado húngaro, Leon Czolgoaz, que, aunque no fuese miembro de un movimiento anarquista, fue definitivamente influenciado por él. Esta acción llevó al Congreso de Estados Unidos a aprobar una ley que prohibía a todos los anarquistas conocidos, o a cualquier otra persona que se oponga a un gobierno establecido.

8 Además de McKinley, los anarquistas atentaron contra la vida del Kaiser alemán en 1878; mataron al presidente en 1894, y al rey Umberto I, en 1900, ambos en Italia; a la Emperatriz austrohúngara Elizabeth, en 1898; y a los primeros ministros españoles en 1897 y 1912.

9 Otra importante contribución del movimiento anarquista para el desarrollo del terrorismo fue la divulgación de instrucciones sobre la preparación y uso de explosivos, como también la planificación y ejecución de ataques (manuales “cómo hacer” o “hágalo usted mismo”). La producción doctrinaria influyó la organización de células terroristas y la ejecución de ataques terroristas en todo el mundo. El uso de herramientas de tecnología de la información es reconocido como uno de los predecesores del uso de la “Revolución de la información”, vivida en el siglo actual, para la diseminación doctrinaria de tácticas, técnicas y procedimientos del terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

Revolutionary Brotherhood”, que operaba a partir de Irlanda y de grupos irlandeses que emigraron para Estados Unidos<sup>10</sup>. En ese contexto, Jeremiah O’Donovan Rossa, líder del United Irishmen, fue detenido y condenado a prisión perpetua en Irlanda, siendo liberado después de indicios de abusos en la prisión, y exiliado a Estados Unidos.

En el exilio, O’Donovan retomó sus actividades subversivas, con el apoyo de Patrick Ford, editor del periódico “Irish World”, principal vehículo de difusión de las ideas del movimiento. La asociación directa de un vehículo de prensa al movimiento republicano irlandés, que defendía la acción de pequeños grupos (the Skirmishers) como forma de infligir daños al desarrollo económico británico y forzar al gobierno a ceder a la idea de la independencia irlandesa, fue un reconocimiento del poder de la prensa<sup>11</sup> cuando se usa a favor de acciones terroristas a escala internacional. De la misma forma, muestra que los malos tratos a eventuales terroristas mantenidos bajo los cuidados de los Estados tienen el potencial de fortalecer el apelo al reclutamiento y adhesión a la causa revolucionaria, lo que hoy es visto como un estímulo a las acciones terroristas en Francia, en Bélgica y, contra Estados Unidos, en otros países.

El *modus operandis* del United Irishmen (*Clan na Gael*) se basaba en la acción de pequeños grupos y en la formación de un fondo de dinero para financiar el “skirmishers fund”, pidiendo contribuciones a través del Irish World. La ejecución de ataques dirigidos contra las estaciones de Metro y Ferroviaria de Londres, con la utilización de bombas caseras y primitivos detonadores temporizadores, aunque no tenían como objetivo alcanzar a los inocentes pasajeros de esos medios de transporte, terminó por señalar “la imposibilidad de controlar los efectos de un ataque”, por lo menos con esas características, y, consecuentemente, el abandono de la visión dominante entre los anarquistas, para evitar el derramamiento de sangre inocente. Sin duda, el terrorismo, con eso, pasó a adquirir un carácter negativo y cuestionable, haciendo cada vez más difícil la defensa de sus actos.

En el mismo ambiente, con carácter nacionalista, poco antes de la Primera Guerra Mundial, un grupo de serbios bosnios, conocido como *Mlada Bosnia* (*Jóvenes bosnios*), se levantó contra el dominio tiránico de la monarquía austrohúngara de los Habsburgos sobre el territorio de los Balcanes, que concentraba una población de origen eslavo en su mayoría. En una de las acciones más famosas del grupo, Gavrilo Princip, uno de sus miembros, asesinó al archiduque austríaco Franz Ferdinand, dando inicio a la secuencia de eventos que culminaría con la eclosión de la Primera Guerra Mundial. El aspecto considerado nuevo en este caso fue el apoyo externo ofrecido por grupos serbios ultranacionalistas (*Narodna Obrana* - Defensa del Pueblo), en nombre del paneslavismo, a los Jóvenes Bosnios.

Aunque la conexión entre el gobierno serbio y los grupos subnacionales no era clara, en 1911 una facción de *Narodna Obrana* se separó y fundó otro grupo (Unión de la Muerte),

10 La acción, a partir del territorio de Estados Unidos, puede ser considerada el primer efecto de la diáspora de naciones, o del movimiento migratorio, para el desarrollo de actividades terroristas. El apoyo, por medio de ideas, financiamiento, reclutamiento o incluso ocultar a miembros prófugos, será esencial para la globalización del fenómeno terrorismo.

11 Juntos, O’Donovan y Ford desarrollaron una nueva estrategia para el movimiento republicano, afirmada en la columna firmada por Ford en la edición del 4 de diciembre de 1875: “No estamos aconsejando una insurrección general, al contrario, debemos oponernos a una insurrección general en Irlanda como inoportuno e imprudente. Así mismo, creemos en la acción. La causa irlandesa requiere un pequeño grupo de héroes” (BEINER, 2014, p. 210, Nuestra traducción).

más conocido como Mano Negra. Este grupo estaba compuesto en gran parte por militares serbios, como el jefe del Serbian General Staff Intelligence Department, Coronel *Dragutin Dmitrievich*. Esto no quiere decir que el gobierno serbio haya controlado o manipulado al movimiento bosnio, tampoco haya apoyado el plan trazado por la Mano Negra. Sin embargo, aunque manteniendo el significado revolucionario del terrorismo, se puede trazar un paralelismo con lo que ahora se denomina terrorismo patrocinado por el Estado, cuando un gobierno extranjero contrabandea, estimula, financia y suministra entrenamiento para un movimiento terrorista.

Aunque sea solo una diferenciación semántica, algunos investigadores usan el término "terror" para referirse a los actos perpetrados por Estados, pero reservan el término "terrorismo" para los actos practicados por grupos subnacionales. Esta clasificación, sin embargo, revela la preocupación por diferenciar al autor (causal) del fenómeno, siendo fuente de gran disensión sobre la definición de terrorismo, ya que se que retira el foco do propio fenómeno. En verdad, no tiene sentido mantener esa diferencia al buscar las características intrínsecas del terrorismo como un fenómeno.

A partir de 1930, el significado de terrorismo pasó por otro cambio y se lo comenzó a relacionar con los actos de violencia practicados por los gobiernos autoritarios contra ciudadanos de su propio país. Fue lo que sucedió en la Alemania nazista, en la Italia fascista y en la Unión Soviética stalinista. En los dos primeros ejemplos, la formación de grupos pro gobierno, los "camisas marrones" y los "camisas negras", sirvió de arma para intimidar y coaccionar a los opositores del régimen. Stalin usó el sistema de purgas sucesivas para adquirir poderes supremos, eliminando a la oposición, especialmente a aquellos considerados como los más preparados, inteligentes y capaces de liderazgo. Se debe resaltar que, al contrario del régimen de terror francés, las medidas citadas no fueron lanzadas en un momento político de crisis o caos y aún caracterizaron abuso de ejercicio de poder, manteniendo el bias negativo del fin del régimen de terror de Robespierre.

Según Bruce Hoffman (Hoffman, 2006), eventos semejantes ocurrieron cuando los llamados escuadrones o grupos de exterminio, en conjunto con la flagrante intimidación política de oponentes, fueron instrumento de gobiernos dictatoriales de derecha, como en Chile y en Argentina, o hasta gobiernos electos, como en El Salvador, Guatemala, Colombia y Perú, estos últimos durante los violentos movimientos revolucionarios de izquierda en la década de 1980. Lo mismo podría decirse de la situación actual en Venezuela, donde el gobierno electo promueve la intimidación, por medio de grupos pro gubernamentales, agencias estatales, contra opositores, disidentes y líderes sindicales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, varios movimientos revolucionarios inspirados por la libertad surgieron contra las potencias colonialistas o imperialistas. De la misma forma, inúmeros movimientos tuvieron inspiración, o el apoyo velado, de las dos potencias mundiales hegemónicas, Estados Unidos y la Unión Soviética. Fue en este contexto que nacieron las llamadas "guerras de liberación", con una utilización generalizada de ataques terroristas para promover la concretización de objetivos políticos, como la formación de un nuevo Estado, cambio de régimen de gobierno, derribada de determinado gobierno

en el poder, o expulsar una fuerza de ocupación de un país. Ante la connotación negativa que el término terrorismo había desarrollado, los llamados movimientos terroristas asumieron, en la época, denominaciones políticamente neutras, como “luchadores por la libertad”<sup>12</sup>, “revolucionario”, o “guerrilla urbana”.

Durante las décadas de 1960 y 1970, el entendimiento del término terrorismo continuó contemplando el contexto revolucionario, pero también pasó a contemplar la actuación de grupos nacionalistas y étnico separatistas, además de los diversos movimientos con fuertes raíces ideológicas y políticas, características del período de la guerra fría, cuando grupos revolucionarios recurrieron a acciones terroristas para atraer la atención local, regional e incluso internacional para sus causas. Ya en la década de 1980, el ambiente de disputa bipolar había alcanzado su clímax y la estrategia del Kremlin de promover la expansión del régimen socialista por medio de grupos subnacionales contrarios al orden político económico vigente había sido denunciada por la escritora Claire Sterling en su libro “The Terror Network”.

Fue también en esa época que varios atentados suicidas fueron dirigidos contra representaciones diplomáticas y blancos militares de EE.UU en Medio Oriente, todos atribuidos a organizaciones patrocinadas por el Estado que no podían combatir abierta y directamente a Estados Unidos, pero recurrieron al terrorismo para dispararles y disuadirlos de continuar defendiendo sus objetivos en la región. Los ejemplos de esos regímenes son Siria, Irán, Irak y Libia. Uno de esos ataques fue el bombardeo de una base militar estadounidense en Beirut el 23 de octubre de 1983, matando 241 soldados estadounidenses, un ataque atribuido al Hezbollah, que fue supuestamente patrocinado por Irán y por Siria<sup>13</sup>.

Como consecuencia de esos hechos, el concepto de terrorismo se expandió aún más, incluyendo, y a veces, confundiendo con movimientos revolucionarios y guerrilleros. La fluidez del concepto, según la perspectiva de quien juzgó el acto, permitió rotular deliberadamente las acciones violentas del terrorismo, aprovechando el sentido negativo asumido por el término terrorismo.

El concepto de terrorismo se volvió aún más impreciso cuando, en la década de 1990, surgieron las actividades terroristas vinculadas a las actividades del crimen, como el “narcoterrorismo” y el “fenómeno de la zona gris”. El narcoterrorismo, aunque no se limite a ese significado, fue concebido para designar movimientos, según la teoría de la conspiración lanzada por Claire Sterling, que fue orquestada por Moscú y utilizó al tráfico de drogas para posibilitar o acelerar el alcance de los objetivos pretendidos, según el criminólogo y especialista francés en terrorismo, *Xavier Raufer*. Mientras el concepto era consistente con el trabajo de varios grupos “Marxistas-Leninistas” ligados, por ejemplo, a la Unión Soviética, Cuba, Bulgaria o Nicaragua, otros grupos del crimen comenzaron a establecer alianzas estratégicas con organizaciones terroristas y guerrilleras o incluso comenzaron a usar la violencia para

12 Yasser Arafat, líder de la organización para la Liberación de Palestina, hizo un discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de noviembre.

13 El camión bomba en 1983 contra una base del Cuerpo de Fusileros Navales de EE.UU, que formaba parte de una fuerza multinacional de las Naciones Unidas para garantizar el cesar fuego en el Líbano, dejó 241 soldados estadounidenses muertos. Sus autores no fueron determinados, pero las investigaciones atribuyeron su ejecución a musulmanes chiitas, representantes de Hezbollah, ligados a Irán y apoyados por Siria. (Frank, Benis M., *US Marines in Lebanon: 1982-1984*. Washington-DC, History, and Museums Division Headquarters. US Marine Corps, 1987, p. 24, 44, 152).

alcanzar objetivos políticos. El creciente poder de los carteles de drogas en Colombia y en Perú, así como sus continuas tentativas de desacreditar a los gobiernos electos y al sistema político de esos países, son ejemplos clásicos de esa tendencia.

El fenómeno del área gris, a su vez, constituye una teoría para designar la naturaleza compleja e incierta de las amenazas caracterizadas por grupos subnacionales en el período post Guerra Fría. De hecho, la doctrina militar en varios países tuvo que adaptarse a un nuevo conjunto de amenazas, cuyas acciones no constituyen actos de guerra, según el entendimiento consolidado a lo largo del siglo XX, pero también fue suficientemente desestabilizador para caracterizar la situación de paz. En suma, ellos exigían una respuesta militar, sin una declaración clara de guerra. Es durante este período que surgen las operaciones militares de “ninguna guerra” o “diferente de guerra”.

En medio a ese período, el terrorismo asumió una complejidad inmensa, no siendo visto como un fenómeno individual de violencia subnacional para asumir un patrón multidisciplinario, constituido de varias características constituyentes en un ambiente de violencia.

Esa tendencia no comenzó abruptamente al final del siglo XX, sino que se desarrolló a lo largo del siglo. Notadamente, Claire Sterling, Bruce Hoffman y David Rapoport (2004), tres estudiosos y autores de obras literarias sobre el asunto, apuntan, por ejemplo, el Minimanual del Guerrillero Urbano<sup>14</sup>, escrito por el brasileño *Carlos Marighella* en 1969, como una obra que sirvió de espina dorsal para estructurar a diversas organizaciones terroristas alrededor del mundo, como el grupo alemán *Baader-Meinhof* y la organización italiana *Brigada Rossa*. En el documento, Marighella dedica parte de su manual a definirse como un “guerrillero urbano”, estableciendo una lista de las cualidades personales del guerrillero, mostrando un claro esfuerzo para diferenciarlo de un mero terrorista<sup>15</sup>. Conforme ya fue descrito en el texto, otras designaciones que miembros de organizaciones terroristas o simpatizantes prefirieron usar para sí mismos fue “luchador por la libertad”, de connotación más aceptada, en función del status de la lucha de liberación contra el invasor.

El atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, por la forma como fue conducido y por el resultado alcanzado, acabó sellando la connotación negativa atribuida al terrorismo, vinculándolo a actividades derivadas del radicalismo, del extremismo, de la imposibilidad de convivir con la diversidad, o con la necesidad de forzar la aprobación y aceptación de un punto de vista defendido por la organización, independientemente del pensamiento mayoritario.

Concluyendo el análisis histórico, el término terrorismo tuvo un significado positivo durante los movimientos nacionalistas y anarquistas en el inicio del siglo XX, cuando los terroristas solían afirmar con orgullo su diferencia con los maleantes comunes. En aquella época, los ataques se concentraron en las autoridades investidas de poder contra el cual luchaban los terroristas, siempre tratando de derribar a un gobierno o cambiar un régimen. Sin embargo,

14 “Ser llamado de agresor o terrorista en Brasil ahora es un honor para cualquier ciudadano, pues significa que está luchando, de arma en mano, contra la monstruosidad de la dictadura actual y el sufrimiento que ella causa” (MARIGHELLA, 1969 apud HOFFMAN, 2006, p. 21, Nuestra traducción).

15 Aunque no sea la versión original del Minimanual del Guerrillero Urbano, este documento es referenciado en diversas obras literarias y, en formato digital, disponible en sitios electrónicos. Una versión de este documento, obtenida y comparada.

cuando la violencia de las acciones pasó a ser enfrentada contra ciudadanos, atacando aleatoriamente a los miembros de una sociedad, que no era el centro de poder que los terroristas trataban derribar, los movimientos perdieron la legitimidad y el término “terrorismo” ganó un carácter negativo en su significado. Esos movimientos, con motivaciones nacionalistas, en busca de independencia o autonomía, incorporaron también el bias ideológico, pero manteniendo la búsqueda de objetivos políticos. Esta situación llevó a los terroristas a definirse en una perspectiva diferente, dando énfasis a la legitimidad del objetivo perseguido, en la tentativa de escapar del significado negativo de terrorismo, bien como el término debería ser utilizado para rotular actos violentos de oponentes a deslegitimizarlos.

En suma, la evolución de terrorismo, según su significado, muestra la presencia constante del uso de la violencia para diseminar el miedo, o pánico, con el fin de cambiar el comportamiento de un público en pro de los resultados políticos deseados.

## 2.2 EL ABORDAJE ACADÉMICO PARA DEFINIR EL TERRORISMO

El término terrorismo no tiene una definición precisa o ampliamente aceptada. Los académicos, los políticos, los especialistas en seguridad y los periodistas usan una variedad de definiciones de terrorismo. Algunas definiciones enfocan el modo de operación de las organizaciones terroristas. Otros enfatizan las motivaciones y características de terrorismo o el “*modus operandis*” de terroristas individuales.

Trabajar con muchas perspectivas diferentes confunde al público y puede servir a un interés específico. Prácticamente cualquier acto de violencia especialmente abominable que se perciba como dirigido contra la sociedad - que involucre actividades de disidentes antigubernamentales o del propio gobierno, crimen organizado, personas involucradas en protestas militantes - es frecuentemente rotulado como “terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

En el intento de establecer el significado de terrorismo, recurrir a la definición del diccionario no se muestra productivo. El Diccionario Aurélio, aunque goza de gran autoridad y respeto en la lengua portuguesa, presenta una definición poco reveladora y nada substancial: “Terrorismo: forma de coacción, combate o amenaza por el uso sistemático del terror”. En busca de mayor precisión, se podría buscar, en el mismo diccionario, el terror vernáculo: “1. Estado de gran pavor. 2. Temor” (FERREIRA, 2008, Nuestra traducción de la traducción del autor).

Incluso en otras lenguas, los diccionarios tienen definiciones históricas o muy literales, como Hoffman registró en su libro *Inside Terrorism*, por el ejemplo de la definición encontrada en el Oxford English Dictionary:

Terrorism: Terrorismo: un sistema de terror. 1. gobierno por intimidación, conforme dirigido y ejecutado por el partido en el poder en Francia durante la Revolución de 1789-94; el sistema de terror. 2. gen. Una política que tiene por objetivo alcanzar con terror aquellos que la adoptan; el empleo de métodos de intima-

ción; el hecho de aterrorizar o condición de estar aterrorizado. (OXFORD, 1971 apud HOFFMAN, 2006, p. 3 Nuestra traducción).

Como se puede ver, las definiciones son muy vagas, la primera relacionada al propio hecho histórico, que retiene los orígenes del término terrorismo. El segundo significado presenta, por lo menos, la característica inductora del miedo presente en las acciones terroristas, pero tiene un significado tan amplio que admite a su atribución correspondiente a una gran variedad de actos violentos, incluso que no sean propiamente actos de terrorismo.

La tentativa de establecer una definición de terrorismo que pueda ser aceptada en cualquier parte del mundo, independientemente de los intereses pretendidos, puede levantar el tema de la necesidad de esa medida, según fue demostrado en la introducción de este trabajo. En verdad, ese objetivo, con tanta osadía, parece imposible; sugiriendo, en sustitución, resaltar las características esenciales que constituyen una acción terrorista, que permite a cualquier Estado, o institución, construir una definición precisa, coherente e imparcial. En ese sentido, para apuntar los principales elementos que definen el fenómeno, este artículo recurrirá a la imparcialidad académica de investigadores reconocidos.

Por tanto, como fue observado durante el estudio de la evolución del significado de terrorismo, y considerando que su significado asumía una connotación negativa, así como el comportamiento de abnegación que supuestos terroristas desarrollaron en su defensa, se ha declarado una nueva "batalla retórica" en torno a la clasificación de un acto como terrorismo. De hecho, como afirma Brian Jenkins (1980, p. 1), clasificar un acto como terrorismo implica un juicio moral. Para evitar el juicio moral de una acción, evaluando a sus perpetradores, o a los objetivos que se persiguen, la investigación se concentrará en el análisis fenomenológico de la acción, principalmente en sus características intrínsecas, que pueden distinguir este evento de otros.

El 2011 Routledge Handbook of Terrorism Research presenta 261 definiciones para la palabra terrorismo. ¿Cómo una palabra puede tener tantas interpretaciones diferentes? Bjørgo (2005, p. 1), argumenta que eso se debe al hecho de que el terrorismo es "un conjunto extremadamente complejo de fenómenos, abarcando una gran diversidad de grupos con diferentes orígenes y causas". Hoy en día, el terrorismo no solo incluye la acción, sino también la captación de recursos, captación de recursos críticos para usar en la acción, permaneciendo invisible a las fuerzas de seguridad, utilizando documentos falsos, utilizando la tecnología de la información (TI) para comunicarse dentro y fuera de las organizaciones, entre otras actividades, todos ellos exigiendo un cierto grado de atención como actividades del crimen relacionadas al terrorismo.

Alex Schmid y Albert Jongman (1988) en "Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature", analizaron 109 definiciones diferentes de terrorismo, resultado de una investigación realizada a autores e investigadores de renombre, en el ámbito del estudio del fenómeno, pertenecientes al medio académico. A partir de su análisis, los autores analizaron y tabularon los 22 elementos que aparecieron con mayor frecuencia en las definiciones estudiadas, conforme la Tabla 1, descrita a continuación:

**Tabla 1 – Frecuencia de los elementos presentes en 109 definiciones de terrorismo**

Elemento	Frecuencia (%)
1. Violencia, fuerza	83,5
2. Político	65
3. Miedo, terror enfatizado	51
4. Amenaza	47
5. Efectos (psicológicos) y reacciones (anticipadas)	41,5
6. Diferenciación víctima-blanco	37,5
7. Acción proposital, planeada, sistemática y organizada	32
8. Método de combate, estrategia y táctica	30,5
9. Extranormalidad, en violación de las reglas aceptadas, sin restricciones humanitarias	30
10. Coerción, extorsión, inducción de cumplimiento	28
11. Aspecto de publicidad	21,5
12. Arbitrariedad; carácter impersonal y aleatorio; indiscriminación	21
13. Civiles, no combatientes, neutros, forasteros como víctimas	17,5
14. Intimidación	17
15. La inocencia de las víctimas enfatizada	A
16. Grupo, movimiento, organización como perpetrador	14
17. Aspecto simbólico, una demostración a los otros	13,5
18. Incalculabilidad, imprevisibilidad, imprevisibilidad de ocurrencia de violencia	9
19. Naturaleza clandestina y secreta	9
20. Repetitividad; personaje de violencia en serie o campaña	7
21. Criminal	6
22. Demandas hechas a terceros	4

Fuente: Schmid y Jongman (1988, p. 5-6).

Al final de este ejercicio exhaustivo, Schmid pregunta “si la lista de arriba contiene todos los elementos necesarios para una buena definición”. La respuesta que él presenta es: “probablemente no”. Puede ser frustrante o llevar a la conclusión de que es imposible llegar a un consenso sobre los elementos que definen al terrorismo. Por eso este trabajo enfoca el acto en sí, aislándolo como fenómeno, y evitando confusiones por variables intervinientes o dependientes.

Algunos de los elementos presentados en la Tabla están íntimamente relacionados, o guardan el mismo significado entre sí, mientras otros se refieren a aspectos externos de la acción. Eso explica parcialmente el aparente fracaso de Schmid y Jongman en aquella época.

Sin embargo, el esfuerzo para definir terrorismo persistió con Schmid. Él realizó otras investigaciones divulgadas en 2004 y continuó tratando de llegar a un consenso. Así, Schmid llegó a una conclusión de diez elementos que dan una descripción justa y buena de lo que, en la visión académica común, puede ser considerado terrorismo:

- 1) El carácter dual del término terrorismo (este artículo usa el carácter fenomenológico ya que enfoca al hecho, no viéndolo como una filosofía o una ideología);
- 2) Contexto triple (confirmando esta posición de investigación, no diferencie o excluya contextos de estudio fenomenológico)
- 3) Perpetrador como fuente o agencia de violencia (el terrorismo exige que un agente ejecute deliberada e intencionalmente la acción que causa terror, miedo o pánico);
- 4) Política (el terrorismo es una violencia política, no meramente “criminal” o “psicótica” – será discutido profundamente más adelante);
- 5) Acto violento (el uso de la violencia o la amenaza de uso de la violencia es generador de terror, miedo o pánico. Sin violencia, los terroristas no pueden enviar su mensaje);
- 6) Comunicación basada en amenazas (detrás de la violencia, existe un factor aleatorio de direccionamiento a la violencia que funciona en beneficio de la transmisión de un mensaje terrorista. Una acción terrorista es una forma de comunicación por medio del uso de la violencia);
- 7) Diferenciación entre víctimas directas y el público blanco final (la víctima directa de la violencia es diferente del blanco final. Para eso, cualquier persona puede llegar a ser una víctima de terrorismo. Además de eso, trae a luz la discusión sobre si un blanco es un combatiente legal o un civil inocente. Requiere una consideración más profunda, que será conducida en este documento posteriormente);
- 8) Terror, miedo, pavor (el acto de violencia es proyectado para producir un efecto psicológico desproporcionado a su resultado físico. Para conseguir eso, el terrorista hábilmente explota el prejuicio inherente al sistema de valor de las noticias);
- 9) Intención (la acción terrorista exige intención de ejecutar el acto violento y de generar terror. No puede advenir de un acto no provocado);
- 10) Campaña (un único acto puede causar terror temporario en una población blanco. Para tener alguna chance de ser eficaz, es necesaria una campaña de ataques terroristas (SCHMID, 2011, p. 76-83).

Coherente con su larga investigación, Schmid presentó en 2011 (23 años después su primer gran intento de definir el terrorismo), por medio de un libro editado por él, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, una definición académica consensual para el terrorismo:

El terrorismo se refiere, por un lado, a la doctrina sobre la presumida eficacia de una forma especial o táctica de violencia política coercitiva y generadora de miedo y, por otro lado, a una práctica conspiratoria de acción, violencia calculada demostrativa y directa, sin legalidad o restricciones morales, con blancos principalmente civiles y no combatientes, realizados por sus efectos propagandísticos y psicológicos en varios públicos y partes en conflicto (SCHMID, 2011, p. 86, Nuestra traducción).

Después de un trabajo minucioso y cuidadoso conducido por Schmid, vale la pena verificar otras definiciones académicas de terrorismo antes que este artículo llegue a sus conclusiones parciales. Así, según Louise Richardson (2007, p. 20, *negrita del autor*), los terroristas son actores subnacionales que alcanzan violentamente no-combatientes para comunicar un mensaje político a terceros. Bruce Hoffman (2006, p. 40, *negrita del autor*) define el terrorismo “como la creación y explotación deliberada del miedo por medio de la violencia o de la amenaza de violencia en la búsqueda de cambios políticos”. Boaz Ganor (2010, p. 4, *negrita del autor*), a su vez, define terrorismo como “el uso intencional, o amenaza de uso, violencia contra civiles o contra blancos civiles, con el fin de alcanzar objetivos políticos. Finalmente, David J. Whittaker (2003, p. 5, *negrita del autor*) concluye que “terrorismo, en el uso contemporáneo más ampliamente aceptado del término, es fundamental e inherentemente político. Es también inevitablemente sobre el poder: la búsqueda de poder, la adquisición de poder, y el uso del poder para alcanzar cambios políticos. El terrorismo es, por tanto, violencia – o, igualmente importante, la amenaza de violencia – usada y dirigida en la búsqueda de, o al servicio de, un objetivo político”.

En ese sentido, mirando las definiciones presentadas por los ilustres autores citados, es posible identificar tres puntos convergentes de sus definiciones, que también son los elementos que este trabajo apunta como aquellos en que la mayoría de los académicos estaría de acuerdo: el uso de la violencia, blancos civiles y mensaje político (u objetivo).

El primer elemento es la violencia “Si un acto no involucra violencia o amenaza de violencia, no es terrorismo” (RICHARDSON, 2007, p. 4). La violencia o la amenaza de la violencia es tan simbólica para el terrorismo porque es el instrumento utilizado para infundir miedo, aterrorizar a un público blanco y, con eso, alcanzar objetivos psicológicos. El uso de la violencia o la amenaza de su uso viene de la idea de “propaganda por actos”, conforme demostrado durante el análisis de la evolución del significado de terrorismo, y, desde entonces, caracteriza la forma como los terroristas sensibilizan al público, causando miedo y pánico. Como Schmid afirmó, pocos trabajos académicos de investigación contestan que el terrorismo es una forma especial del uso de la violencia (política) sin restricciones morales.

Los propios actos destructivos son crímenes fuera de contexto de guerra y tienden a ser calificados como crímenes de guerra en un contexto de guerra donde los combatientes civiles son blancos deliberados. El acto violento generalmente pretende ser “ejemplar” y tiene el objetivo de intimidar, impresionar o coaccionar a terceros relacionados, directa o indirectamente, a las víctimas. (SCHMID, 2011, p. 78, Nuestra traducción).

A través del uso de la violencia, un grupo o movimiento obtiene obediencia de una sociedad y presiona un gobierno a actuar de acuerdo con el deseo terrorista, como muestran Kydd y Walter (2006, p. 50):

La violencia terrorista es una forma de señalar cara. Los terroristas son muy débiles para imponer su voluntad directamente por la fuerza de las armas. A veces, ellos son lo suficientemente fuertes, sin embargo, para persuadir al público a hacer lo que ellos quieren, alterando las creencias del público sobre temas como la capacidad del terrorista de imponer costos y su grado de compromiso con la causa. Dado el conflicto de intereses entre terroristas y sus blancos, la comunicación común o “palabrería” es insuficiente para cambiar mentes o influenciar comportamientos. Si Al Qaeda hubiese informado a Estados Unidos el 10 de septiembre de 2001 que mataría a 3.000 estadounidenses, a menos que Estados Unidos se retiraran de Arabia Saudita, la amenaza podría haber generado preocupación, pero no tendría el mismo impacto que los ataques que hicieron. Como es difícil para actores débiles hacer amenazas confiables, los terroristas son forzados a mostrar públicamente hasta donde están dispuestos a ir para obtener los resultados deseados. (Nuestra traducción)

El gobierno presionado, sin embargo, por tener el monopolio del uso legítimo de fuerza (incluyendo fuerza letal), puede decidir usarla contra los autores violentos del acto de protección de la sociedad, causando una escalada de la violencia y tal vez llevando a una reacción exagerada de las fuerzas de seguridad. Como consecuencia, la violencia del terrorismo tiene un segundo y un tercer efecto, que son los objetivos principales de la violencia. Sin embargo, solamente la violencia no es suficiente para apuntar que sea terrorismo.

El segundo elemento es el mensaje u objetivos políticos que el terrorismo trata de comunicar por medio de actos violentos. Durante años, la prensa ha relatado al terrorismo como sinónimo de uso de violencia sin cualquier objetivo, además de la venganza, o deseo de producir miedo en una población enemiga (KYDD; WALTER, 2006, p. 51). Sin embargo, es necesario reconocer que el terrorismo no es solamente violencia “criminal” o psicótica, debe tener objetivos políticos. En la ciencia política, explica Schmid, la política es generalmente definida en términos de uno o varios de los siguientes conceptos: política, poder, autoridad, estado, asignación de recursos y/o conflicto (SCHMID, 2011, p. 77). Es esencial diferenciar a la violencia criminal común del terrorismo, y determinar la naturaleza política del terrorismo es, de hecho, uno de los elementos distintivos más importantes. Por presentar un concepto bastante amplio, el contexto de una acción clasificará su aspecto político. Kydd y Walter (2006, p. 52, *negrita del autor*) desarrollaron un estudio considerando los objetivos de las acciones terroristas, donde concluyeron: Aunque los objetivos finales de los terroristas han variado a lo largo del tiempo, cinco tuvieron importancia duradera: cambio de régimen, cambio territorial, cambio de política, control social y mantenimiento del status quo.

Los cinco objetivos terroristas duraderos presentan un carácter político que, aunque no limite los posibles objetivos, contextualiza la interpretación, a medida que los autores van explicando cada uno de ellos:

El cambio de régimen es el derrumbe de un gobierno y su sustitución por uno liderado por los terroristas o por lo menos uno de su agrado. La mayoría de los grupos marxistas, incluido Sendero Luminoso en Perú, buscó ese objetivo. El cambio territorial está retirando territorio de un estado para establecer un nuevo estado (como los Tigres TAMIL tratan de hacer) o (como Lashkar-e Tayyiba le gustaría hacer incorporando a Cachemira India Paquistán). El cambio de política es una categoría más amplia de demandas menores, como la demanda de Al-Qaeda de que Estados Unidos abandone su apoyo a Israel y a regímenes árabes corruptos, como Arabia Saudita. El control social restringe el comportamiento de los individuos, en lugar del estado. En Estados Unidos, el Ku Klux Klan buscó la opresión continua de los afrodescendientes después de la Guerra Civil. Más recientemente, grupos antiaborto han tratado de matar a médicos que hacen abortos para impedir que otros médicos hagan este proedimiento. Finalmente, el mantenimiento del status quo es el apoyo de un régimen existente o de un arreglo territorial contra grupos políticos que buscan cambiarlo. Muchas organizaciones paramilitares de derecha en América Latina, como la fuerza de Autodefensa Unida de Colombia, buscaron ese objetivo. Grupos paramilitares protestantes en Irlanda del Norte apoyaron el mantenimiento del status quo territorial (Irlanda del Norte como territorio británico) contra las exigencias del IRA de que el territorio fuera transferido para Irlanda. (KYDD; WALTER, 2006, p. 52-53, Nuestra traducción).

Observando los cinco objetivos apuntados por Ibid. (2006, p. 54-55), es particularmente difícil encontrar la relación entre “control social” y mensaje político. Hasta los autores reconocen que en la Tabla, colocada en las páginas 54 y 55, no hay ninguna organización terrorista, entre las 42 Foreign Terrorist Organizations reconocidas por el US State Department, entre las allí listadas que buscaban el control social como su objetivo. Pero, alertan que esa lista no es exhaustiva, ni representativa de todos los grupos terroristas, y añaden que algunos grupos domésticos están más interesados en el control social. Contestando el argumento presentado por los autores, este artículo propone que el control social puede ser un objetivo secundario de una organización terrorista, como una herramienta para intimidar, provocar una reacción o forzar la obediencia de un grupo con el fin de obtener el mantenimiento gubernamental de status quo (mantener una política) o forzar al gobierno a cambiar su política. Por tanto, el control social no será buscado exclusivamente, sino correlacionado a otros objetivos políticos, y por eso este trabajo va a considerar el contexto de objetivos políticos para definir el terrorismo, solo los otros cuatro presentados por Kydd y Walter (2006): cambio de régimen, cambio territorial, cambio de política y mantenimiento del status quo.

El tercer elemento es el ataque a civiles. La comunicación basada en amenazas de actos terroristas solo funciona porque cualquier persona puede transformarse en víctima del terrorismo, siendo ese hecho aleatorio lo que da fuerza al mensaje. Tener como blanco a los civiles, los blancos civiles es el elemento que lo diferencia de otras formas de violencia. Richardson (2006, p. 6) afirma que “La característica definitoria final y más importante del terrorismo es el ataque deliberado a los civiles. Esto es lo que diferencia al terrorismo de otras formas de violen-

cia política, incluso la forma más próxima, la guerra de guerrilla”. Al definir esa característica, este artículo, de la misma forma que Richardson y también Ganor indican, prefieren usar a los civiles, en lugar de designarlos como inocentes, o no combatientes.

‘Inocente’ (en oposición a ‘civil’) es un concepto subjetivo, influenciado por el punto de vista del definidor y, por tanto, no debe ser la base para una definición de terrorismo. El uso del concepto “inocente” en la definición de terrorismo vuelve a la definición sin sentido y la transforma en una herramienta del juego político (GANOR, 2010, p. 4, Nuestra traducción).

Richardson está de acuerdo con Ganor y muestra como el término “inocente” puede llevar a diferentes interpretaciones, dando espacio al relativismo:

Los terroristas llevaron a practicar lo que normalmente es visto como excesos de guerra a la práctica de rutina, atacando a los no combatientes no como un efecto colateral no intencional, sino como una estrategia deliberada. Ellos insisten que aquellos que pagan impuestos a un gobierno son responsables por sus acciones, sean rusos o estadounidenses. Besayev declaró: “Todos los rusos son juego justo porque pagan impuestos. Ellos dan aprobación en palabras y acciones. Ellos son todos responsables”.. Bin Laden dijo lo mismo sobre los estadounidenses: “Son nuestro enemigo, luchando contra nosotros directamente o simplemente pagando sus impuestos” (RICHARDSON, 2006, p. 6, Nuestra traducción).

Considerando todos estos argumentos, no importa si los objetivos políticos de un grupo son considerados justos, o moralmente justificables, si ese grupo ambiciona deliberadamente a los civiles para alcanzar esos fines, debe ser clasificado como terrorismo, no importa lo que apoye o agraden sus objetivos.

La mayoría de los terroristas se consideran combatientes de la libertad... Que estén luchando contra la represión o por la libertad para imponer una teocracia represiva, sugerir que un luchador por la libertad no puede ser un terrorista es confundir fines y medios. El hecho de que los terroristas puedan declararse combatientes de la libertad no significa que debamos admitir que todos los ciudadanos de una democracia son blancos legítimos porque tienen la opción de cambiar de gobierno. Por tanto, responsable por las acciones de sus gobiernos (RICHARDSON, 2006, p. 9-10, Nuestra traducción).

Después de considerar todos los argumentos académicos, así como el significado evolutivo del terrorismo, esta investigación definirá el terrorismo como el uso deliberado de la violencia, o amenaza de violencia, para alcanzar a civiles, o a blancos civiles, para alcanzar objetivos políticos. Aunque la definición con la cual este artículo va a trabajar parezca muy estricta para un fenómeno complejo, bien como para todos los argumentos académicos considerados, se debe considerar que todos los estudios académicos contextualizan al legislador producir el derecho, y

al sistema Judicial el juzgamiento justo. Incluso Schmid (2011, p. 85), uno de los investigadores más respetuosos sobre el tema, al discutir una definición de terrorismo que podría ser aceptada por todos, argumentó que “ese consenso nunca será alcanzado. Sin embargo, lo que podemos esperar es que la mayoría de los análisis académicos puedan coincidir con los elementos centrales”. Como consecuencia, visto que este trabajo va a comparar una definición académica ampliamente aceptada con la legislación antiterrorista, se debe considerar que el texto de los documentos legales define un acto criminal que debe ser evitado en pro de la vida en sociedad. Este texto está escrito dentro de un contexto y afirma claramente cual es la acción criminal. Por tanto, trabajando en una definición académica consensual con ese objetivo, un texto no muy extenso con los elementos que definen la acción puede ser mejor comprendido, como también aplicado de forma más eficiente. Además de eso, de acuerdo con las características culturales, o contexto regional, los demás elementos que ayudan a definir recomendados por Schmid pueden ser añadidos al artículo de aquella ley, en la forma de párrafos e incisos, con el fin de aquilatar la definición o esclarecer cualquier aspecto necesario.

Finalmente, en ese sentido, es importante también evitar confusiones y registrar en el cuerpo de la ley lo que no es terrorismo. Según Schmid, esta lista debe contar con los siguientes diez elementos:

1. Meros actos de daño patrimonial, como también actos de sabotaje, como la interrupción de flujo de un oleoducto, incluso cuando los saboteadores estén implicados en actos de terrorismo en otras ocasiones;
2. Los ataques a instalaciones terroristas, aeronaves, navíos de marina, cuarteles y semejantes, que están vigilados, incluso cuando aquellos que atacan instalaciones militares o personal también están implicados en actos de terrorismo;
3. Los ataques a comisarías de policía y a policías armados en patrulla durante un conflicto armado en zonas de combate;
4. Los casos de daños colaterales en que el blanco de civiles no fue deliberado (por ejemplo, cuando un ataque a una comisaría de policía falla y civiles son (también) víctimas);
5. Los casos de ataques a símbolos seculares o religiosos, a menos que tal ataque sea combinado con la victimización de personas (un ataque a una iglesia reconocida como vacía no se calificaría; un ataque a una iglesia, mezquita o sinagoga donde las personas están abrigándose, sí sería);
6. Ciertos tipos de asesinatos, por ejemplo, cuando la víctima directa es el único blanco, en oposición al asesinato desindividualizado en que la víctima sirve solamente como un generador de mensaje para alcanzar un público más amplio;
7. Los actos que, si existiera una situación de guerra, no serían considerados crímenes de guerra, ni serían crímenes contra la humanidad o graves violaciones de las leyes de guerra;
8. Las actividades de guerra de guerrilla que no sean crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o violaciones graves del derecho humanitario;

9. Los actos de uso legal de la fuerza por autoridades legítimas para imponer el orden público, actuando con moderación y en proporción a la amenaza y dentro de los límites del Estado de Derecho;
10. Los actos de violencia política (colectiva) espontáneos, como en motines, manifestaciones y otras formas de protesta y disidencia pública; acción industrial (huelgas) y revueltas (SCHMID, 2011, p. 84, Nuestra traducción).

### **3 EL MARCO JURÍDICO BRASILEÑO CONTRA EL TERRORISMO EN COMPARACIÓN CON SU CONTEXTO HISTÓRICO Y DEFINICIÓN ACADÉMICA**

Del punto de vista jurídico, Brasil aborda el terrorismo en su documento supremo, la Constitución Federal, aprobada en 1988. En su artículo 4º, el país establece el repudio al terrorismo como principio de la República Federativa del Brasil, presentando, una lista con otros nueve principios, las condiciones para combatir esa amenaza internamente, o para cooperar con otras personas en este asunto:

artículo 4 – La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- I. independencia nacional;
- II. prevalencia de los derechos humanos;
- III. autodeterminación de los pueblos;
- IV. no intervención;
- V. igualdad entre los Estados;
- VI. defensa de la paz;
- VII. solución pacífica de los conflictos;
- VIII. repudio al terrorismo y al racismo;
- IX. cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
- X. concesión de asilo político (BRASIL, 1988, p. 11).

En la secuencia de este artículo, el texto constitucional aún trata de la materia en el art. 5º, inciso LXIII, estableciendo que la práctica del terrorismo será considerada por ley sin derecho a fianza y no estará sujeta a gracia o amnistía, cabiendo a sus mandantes, o prepostos ser responsabilizados (BRASIL, 1988, p. 13).

De la misma forma, en el contexto internacional, Brasil firmó, entre otras, la Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism en 1973, de la Organización de los Estados Americanos, que fue ratificada por el Congreso Brasileño solamente en 1999<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Brasil es signatario de tratados internacionales que promueven el combate a las prácticas terroristas y, por tanto, está sujeto a ellos. Es el caso de: Brasil (2000, 2002, 2005), por ejemplo. Sin embargo, como ellos no son el asunto de esta investigación, no serán listados o analizados.

Los Estados contratantes se comprometen a cooperar entre sí, tomando todas las medidas que consideren eficaces, de acuerdo con sus propias leyes, y especialmente las establecidas en esta convención, para prevenir y castigar los actos de terrorismo, especialmente secuestros, asesinatos y otras agresiones contra la vida o integridad física de las personas a quien el Estado tiene el deber, de acuerdo con el derecho internacional, de dar protección especial, bien como extorsión en relación a esos crímenes (OGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1970, Nuestra traducción).

Todos los acuerdos internacionales firmados y ratificados por Brasil expresan la intención de cooperar con el esfuerzo internacional para prevenir y castigar los actos de terrorismo. Sin embargo, aunque la Constitución Federal y los acuerdos internacionales aborden el terrorismo en sus textos, reconociéndolo como crimen que debe ser repudiado, al igual que sus autores deben ser sometidos a la justicia, el marco jurídico nacional tipificó ese crimen solamente en 2016, aprobando la Ley nº 13.260 del 16 de marzo de 2016, pocos días antes del inicio de los Juegos Olímpicos en Brasil.

Esa ley es el principal instrumento jurídico brasileño para poner en práctica las intenciones expresadas en la Constitución y en los acuerdos internacionales. Por primera vez, los legisladores brasileños definieron terrorismo como:

Art. 2º – El terrorismo consiste en la práctica por uno o más individuos de los actos previstos en este artículo, por razones de xenofobia, discriminación o prejuicio de raza, color, etnia y religión, cuando son cometidos con la finalidad de provocar terror social o generalizado, exponiendo a peligro a persona, patrimonio, a la paz pública o a la incolumidad pública. (BRASIL, 2016).

La definición presentada por esta ley fue tan abierta y mal encuadrada que el legislador sintió la necesidad de esclarecer el concepto, dando una lista de los actos que deben ser considerados terrorismo en el §1º del artículo 2º:

§ 1º – Son actos de terrorismo:

I. usar o amenazar usar, transportar, guardar, portar o traer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, contenidos biológicos, químicos, nucleares u otros medios capaces de causar daños o promover destrucción en masa;

II. (VETADO);

III. (VETADO);

IV. sabotear el funcionamiento o apoderarse, con violencia, grave amenaza a persona o sirviéndose de mecanismos cibernéticos, del control total o parcial, aunque de modo temporario, de medio de comunicación o de transporte, de puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarriles o de ómnibus, hospitales, casas de salud, escuelas, estadios deportivos, instalaciones públicas o locales donde funcionen servicios públicos esenciales,

instalaciones de generación o transmisión de energía, instalaciones militares, instalaciones de explotación, refinamiento y procesamiento de petróleo y gas e instituciones bancarias y su red de atención;

V. atentar contra la vida o la integridad física de una persona: Pena – reclusión, de doce a treinta años, además de las sanciones correspondientes a la amenaza o a la violencia (BRASIL, 2016).

Tras la lectura y análisis de la definición de terrorismo en esta ley, se percibe que el legislador no tuvo en consideración la perspectiva académica del terrorismo, ni la evolución histórica de su significado.

Observando la definición del crimen presentada en el caput del art. 2º, es posible percibir que a partir de los tres elementos que caracterizan el fenómeno terrorismo en el medio académico, el uso de la violencia está presente por medio de la interpretación de los actos listados como terrorismo en el párrafo. Por otro lado, no hay previsión de amenaza de uso de violencia, que se revela importante medio de infundir miedo, manteniendo el carácter aleatorio de sus víctimas.

El otro elemento esencial para definir el terrorismo, la naturaleza civil de los blancos, está mal abordada. En verdad, la naturaleza de los blancos está listada, en lugar de ser definida como personas civiles o blancos civiles. El legislador optó por dar una lista exhaustiva de posibles blancos que permitan identificar un acto como terrorista, pero, de acuerdo con esta investigación, el carácter civil del blanco es esencial para diferenciar el terrorismo de otros tipos de violencia política, y por tanto debe ser caracterizado en la definición.

Finalmente, el tercer aspecto definidor de terrorismo, su mensaje político, no fue mencionado en el texto de la ley, lo que hace difícil diferenciar el terrorismo de otros tipos de crímenes. En vez de eso, el legislador presenta algunas motivaciones, relacionadas a la xenofobia, o a la discriminación por motivos étnicos y religiosos, siempre que el autor del crimen tenga la intención de generar terror social. Este es, sin duda, un concepto amplio para cualquier finalidad y no mantiene coherencia con la naturaleza política del terrorismo.

Además de eso, esta ley ha sido criticada por abogados e investigadores y académicos del derecho porque esta ley también criminaliza los actos preparatorios en su artículo 5º, “Realizar actos preparatorios de terrorismo con el propósito inequívoco de consumir tal delito”. Los críticos afirman que los actos preparatorios forman parte de “*Iter Criminis*”, también conocido como “Camino del crimen”, que trata de las etapas del agente para cometer determinado crimen. (BRASIL, 2016). Así, en primer lugar, está la pretensión, que es cuando el agente planea en su mente el hecho típico. Posteriormente, las acciones preparatorias, que se refieren al momento en que el agente comienza a obtener los medios necesarios para la práctica del crimen. La etapa siguiente es la ejecución de las acciones, que es tratada cuando el agente comienza a practicar el crimen; y finalmente la ejecución cuando el agente alcanza su objetivo.

Como consecuencia, algunos investigadores defienden que esta disposición es de hecho ilegal, pero el problema aquí es meramente de definición. Como la ley no identifica la amenaza del uso de la violencia en el mismo nivel del uso de la violencia para definir el terrorismo, el legislador no dejó claro que el crimen de terrorismo aún está en ejecución cuando la persona tiene un plan de acción, y ya reunió los medios para ejecutar una acción violenta. Como quedó evi-

dente durante el análisis de las definiciones académicas de terrorismo (item 2.2 de este artículo), la amenaza del uso de la violencia tiene una función importante para mantener la posibilidad aleatoria de atacar a cualquier persona, en cualquier lugar, a cualquier momento. Por tanto, si la definición legal de terrorismo hubiese incluido el “uso de la violencia, o la amenaza del uso de la violencia”, no habría necesidad de declarar en la ley que los actos preparatorios son punibles, ya que los actos preparatorios designados en verdad son los de ejecución del terrorismo, según se explicó anteriormente. No obstante, es fundamental caracterizar la amenaza de uso de la violencia, con evidencias sólidas de la intención (planificación, comunicación), del material a ser utilizado y de la capacidad de ejecución del plan, causando algún tipo de daño, o colocando a personas civiles o blancos civiles en riesgo.

Además, el legislador juzgó necesario determinar lo que no es terrorismo, conforme consta del § 2º del art. 2º de la ley:

§ 2º – Lo dispuesto en este artículo no se aplica a la conducta individual o colectiva de personas en manifestaciones políticas, movimientos sociales, sindicales, religiosos, de clase o de categoría profesional, direccionados por propósitos sociales o reivindicatorios, visando a contestar, criticar, protestar o apoyar, con el objetivo de defender derechos, garantías y libertades constitucionales, sin perjuicio de tipificación penal contenida en ley. (BRASIL, 2016).

Con esta disposición, como se entiende por este artículo, el legislador expresa todo su cuidado para no confundir la definición de la acción penal, alertando que personas de movimientos sociales u organizaciones de clase, al exigir objetivos de régimen democrático, no deben ser considerados terroristas. Además de ese aspecto, es fundamental garantizar la libertad de reunión y expresión, como algunos de los aspectos imperativos del Estado de Derecho. Ese mismo asunto fue presentado por Schmid (2011), siguiendo el consejo de Thomas H. Mitchell que, dada la naturaleza heterogénea del fenómeno terrorista, sugirió que una definición de terrorismo debe establecer claramente lo que no es terrorismo. (SCHMID, 2011, p. 84).

Sin embargo, el texto del § 2º, art. 2º concede protección legal para eventuales acciones terroristas de aquel grupo de personas, lo que no guarda coherencia con la idea académica sobre el asunto, ya que que la investigación académica recomendaba no considerar como terrorismo solamente los “actos de violencia política (colectiva) espontánea, como en motines, manifestaciones y otras formas de protesta y disidencia pública; acciones industriales (huelgas) y revueltas.” (SCHMID, 2011, p. 84, *negrita del autor*).

Eso significa que una vez que un movimiento con motivación social, política o laboral (o cualquiera) inicia una acción legítima, y se transforma espontáneamente en una acción violenta, no debe ser considerado terrorismo. Esto porque el terrorismo debe ser el uso deliberado de la violencia, con un plan previamente elaborado y material montado. Por tanto, considerando esa falta de coherencia específica con la definición académica de terrorismo, este párrafo concede una salvaguardia para que las personas listadas practiquen acciones terroristas bajo la protección de la ley, lo que no puede ser considerado adecuado.

Sin embargo, la ley antiterrorismo trae aspectos importantes para criminalizar al terrorismo. Por tratarse de una acción multidisciplinaria, al abordar esa temática es imprescindible que las actividades relacionadas también sean criminalizadas. Es lo que esta ley hace al definir como ilegales y punibles las acciones de apoyo a las acciones terroristas, tales como: a asociación al terrorismo artículo 3º (promover, prestar asistencia); reclutar; artículo 5º para dar protección u ocultar terroristas; artículo 6º - proveer, ofrecer, obtener, guardar o almacenar recursos para la planificación, preparación o ejecución de actos de terrorismo; participar de entrenamientos específicos; para recaudar fondos, cooperar para recaudar fondos, o colaborar para el lavado de dinero (BRASIL, 2016).

#### 4 RECOMENDACIONES

La aprobación de la Ley 13.260 / 2016 es un paso significativo en dirección a las intenciones de Brasil expresadas en su Constitución y en los acuerdos internacionales firmados en el pasado. Tras un estudio profundo de los aspectos definidores de terrorismo, como su comparación con el principal instrumento jurídico de ordenamiento jurídico brasileño, este trabajo presenta algunas conclusiones y recomendaciones con el objetivo de fortalecer la seguridad judicial y aumentar la eficacia en el combate al terrorismo.

En primer lugar, es esencial que la ley defina el terrorismo abordando los tres elementos principales que permiten a cualquier persona identificar un acto como terrorismo: el uso de la violencia y la amenaza del uso de la violencia; para atacar civiles o blancos civiles; y el mensaje político pretendido con las acciones. Esto significa sustituir el artículo 2º de la ley por un texto que presente los tres elementos aquí listados. Como sugerencia, se presenta la siguiente definición: “terrorismo es el uso deliberado de la violencia, o sea, la amenaza del uso de la violencia, para atacar civiles, o blancos civiles, con el fin de alcanzar objetivos políticos” (BRASIL, 2016).

Considerando que la definición necesita explicar cuales son los objetivos políticos, la sugerencia es establecer un conjunto de objetivos que caracterizan el crimen contra el Estado, o a su soberanía, conforme presentado por Kydd y Walter (2006). Esa idea debería ser un párrafo del artículo que define el terrorismo. A título de proposición, podría incluir § 1º - los objetivos políticos a que se refiere el caput de este artículo deben representar una agresión al Estado, sea Brasil u otros países, inclusive I – Cambio de Régimen, II – Cambio Territorial; III – Cambio de política; y IV – Mantenimiento del Status Quo.

Investigaciones posteriores sobre la definición de lo que pueden ser considerados “objetivos políticos”, profundizando los significados para los hallazgos de Kydd y Walter (2006), pueden dar aún más precisión a los ítems constitutivos del proyecto de ley.

Además, como la definición de terrorismo contiene los tres elementos de la definición académica, no es necesario mantener la lista de acciones que deben ser consideradas terrorismo, siendo recomendado suprimir el § 1º del artículo 2º. De la misma forma, como la definición criminal considera la amenaza del uso de la violencia tan importante como el uso de la violencia, no es necesario mantener los artículos 5º y 10º en el texto de la ley. En el caso que se decidida mantenerlo, se debe evitar la expresión “acciones de preparación”, sustituyéndola por “amenaza de uso

de violencia, caracterizada por planeamiento previo, comunicación u otras acciones de coordinación para el acto terrorista, o de propiedad del material correspondiente a ser utilizado”. Por otro lado, es imprescindible mantener las ideas expresadas en los § 1º y 2º del artículo 5º.

Finalmente, se recomienda adecuar la definición de lo que no es terrorismo, según el § 2º del art. 2º, pasando a ser redactado de la siguiente forma: “para asegurar la libertad de reunión, y la libertad de expresión, de actos de violencia política colectiva, como una consecuencia espontánea no planeada de motines, manifestaciones, huelgas y otras formas de protesta pública y disidencia no debe ser considerada terrorismo”.

Como conclusión, se debe considerar que, manteniendo la coherencia con una definición académica imparcial, Brasil garantizará mejores condiciones para cooperar en un esfuerzo internacional para eliminar esa amenaza global, como tendrá el reconocimiento y la autoridad para evitar o reprobear definiciones tendenciosas sobre terrorismo. Esa etapa reforzará el papel de Brasil en el orden regional y global, mostrando la tradicional imparcialidad que ha caracterizado su política de relaciones exteriores a lo largo de la historia.

## REFERENCIAS

BEINER, G. Fenianism and the martyrdom-terrorism nexus in Ireland before independence. In: JANES, A. H. D. **Martyrdom and terrorism: pre-modern to contemporary perspectives**. New York: Oxford, 2014. p. 199-220.

BJØRGO, T. **Root causes of terrorism: myths, reality and ways forward**. New York: Routledge, 2005.

BRASIL. [Constitución (1988)]. **Constitución da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988**. disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constitución/Constitución.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitución/Constitución.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

**Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000**. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16. Brasília: Presidência da República, 2000. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002** Promulga a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. Brasília: Presidência da República, 2002. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005**. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2005. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando das disposições investigativas e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 02 de agosto de 2013. Brasília: Presidência da República, 2016. disponible em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRINTON, C. The reign of terror, 1793-1794: the experience of the Democratic Republic and the rise of the bourgeoisie. **The American Historical Review**, [s. l.], v. 33, n. 4, July. p. retórica”. DOI: <https://doi.org/10.1086/ahr/33.4.868>

FERREIRA, A. B. H. **Mini dicionário Aurélio: o mini dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2008.

FRANK, B. **U.S. marines in Lebanon, 1982-1984: history, and museums division headquarters**. South Carolina, USA: Create Space, 1987.

GANOR, B. Defining Terrorism - is one man's terrorist another man's freedom fighter? **International Institute for Counterterrorism**, Herzliya, Jan. 1º, 2010. Available at: <https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0>. Access on: Oct. 3th, 2017.

GREGOR, B. Definition of terrorism - social and political effects. **Journal of Military and Veterans' Health**, [s. l], v. 2, n. 2, p. 26-30, 2013.

HOFFMAN, B. **Inside terrorism**. New York: Columbia, 2006.

JENKINS, B. M. **The study of terrorism: definitional problems**. Santa Monica, CA: Rand, 1980.

KYDD, A. H.; WALTER, B. The strategies of terrorism. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 49-80. 2006.

LAW, R. D. **Terrorism: a history**. Cambridge: Polity, 2009. 256 p.

Organización DOS ESTADOS AMERICANOS. Departamento de Assuntos Jurídicos internacionais. **Convenção para prevenir e punir os actos terroristas configurados em crimes contra pessoas e a extorsão correlata, quando tiverem transcendência internacional**. Washington: Organizacao dos Estados Americanos, 1971. disponible en: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-49.htm> Access on: Oct. 3th, 2017. 17 de abr. 2017.

RAPOPORT, D. C. The four waves of modern terrorism. In: CRONIN, A. K.; LUDES, J. M. **Attacking terrorism: elements of a grand strategy**. Washington, DC: Georgetown, 2004. p. 46-73.

RICHARDSON, L. **What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat**. New Brunswick, Canadá: Random House, 2007. 336 p.

SCHMID, A. P.; JONGMAN, A. J. **Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature**. New York: Transaction, 1988.

SCHMID, A. P. **The Routledge handbook of terrorism research**. New York: Routledge, 2011. 737 p.

STERLING, C. **The terror network: The secret war of international terrorism**. New York: Berkley, 1982. 351 p.

WARDLAW, G. **Political Terrorism: theory, tactics, and countermeasures**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge, 1989. 268 p.

WHITTAKER, D. J. **The terrorism reader**. London: Routledge, 2003.

## Liderazgo militar bajo estrés

*Military leadership under stressa*

**Resumen:** Hay mucha teoría publicada sobre las habilidades, las cualidades y las capacidades que un líder debería tener para ser seguido fielmente por sus subordinados pero hay muy poco escrito sobre cuáles son las realmente importantes, las que debe tener ineludiblemente y sin las cuales esa persona no podría ser un auténtico líder. Además es fácil tomar decisiones cuando hay tiempo, cuando no hay nada en juego porque estamos en tiempo de paz o es un ejercicio. En este estudio pretendo investigar sobre cuáles son esas cualidades que debe tener un líder, en primer lugar en términos generales y en segundo lugar especialmente cuando se está bajo presión o cuando la decisión puede traer como consecuencia que muera gente o cuando se está en un escenario complicado como es el de las misiones actuales de Irak o Afganistán. A este respecto, quiero entrar en lo que es el estrés, que significa el estrés para un soldado y como lo afronta y si hay técnicas especiales para entrenar la resiliencia y poder hacer líderes más fuertes y mejor preparados en las Escuelas de Oficiales y Suboficiales de los países de nuestro entorno Además, quiero analizar si es cierto que existe lo que llaman “Soledad del Mando” y en su caso investigar cuales pueden ser los principales apoyos que puede tener un líder para manejar ese aislamiento, esa soledad, a la hora de tomar decisiones importantes.

**Palabras Clave:** Estres. Resiliencia. Liderazgo. Intuición. Error. Soledad del mando.

**Abstract:** There is a lot of published theory about the skills, qualities and abilities that a leader should have to be followed faithfully by his subordinates, but there is very little written about which ones are really important, those that he must have inescapably and without which that person could not be a true leader. It is also easy to make decisions when there is time, when there is nothing at stake because we are in peacetime or it is an exercise. In this research, I intend to investigate what are those qualities that a leader must have, first in general terms and second especially when under pressure or when the decision can result in people dying or when they are in a complicated scenario such as the current missions of Iraq or Afghanistan. In this regard, I want to get into what stress is, what stress means to a soldier and how he copes with it and if there are special techniques to train resilience and be able to make stronger and better prepared leaders in the Officer and NCO Schools of the countries of our environment In addition to that, I want to analyze if it is true that there is what is called “loneliness of a leader” and just in case, investigate what are the main supports that a leader should have to handle that isolation, that loneliness when taking important decisions.

**Keywords:** Stress. Resilience. Leadership. Intuition. Error. Loneliness of a leader.

**Fernando Rocha y Castilla**

Ejército Español.

Madrid, España.

rochitasmilan@gmail.com

**Recibido: 06 abr. 2020**

**Aceptado: 15 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUCCIÓN

Warren Bennis, uno de los gurús del liderazgo, dijo: "el liderazgo es como la belleza, difícil de definir, pero fácil de percibir cuando lo ves" (FERNÁNDEZ CARREÑO, 2011, p. 2 nuestra traducción). Y este es el principal problema que encuentran los soldados profesionales, que hablamos de algo que es difícil de definir y que no todo el mundo entiende de la misma manera. Se da cuenta cuando tiene un jefe que manda con facilidad, que cuando habla, tiene ese carisma que nos hace mirarlo de cerca y seguirlo en lo que nos manda, principalmente porque estamos convencidos de que es lo que hay que hacer, pero ciertamente no es una característica de todos los jefes que conocemos, unos porque son tímidos, otros porque no están acostumbrados a comandar tropas o se sienten más cómodos en puestos de enseñanza o de analista.

Tomar el mando de hombres y mujeres, es una tarea difícil, y requiere mucha dedicación para estar cerca de sus subordinados, saber cuáles son sus sueños, los desafíos y los problemas de esas personas a las que se dirige, es decir, que cada persona tiene una actitud diferente acerca de la vida, y que, en muchos casos, se le requerirá para criarlos, y darles la motivación, para que en los momentos clave, estén cien por ciento involucrados en la misión, y no pensando en sus propios problemas.

Volverse líder, sin duda, aunque una disposición genética pueda ayudar en su empatía y capacidad física y sensatez; la única manera para que una persona se convierta en un verdadero líder es tener la experiencia en la que es posible observando a otros líderes, vivir en los momentos que haya tomada de decisiones frente a sus hombres, donde sufren las mismas dificultades que sus subordinados, soportando la fatiga física, mental, y donde uno puede adquirir las habilidades para dar órdenes en cualquier momento, independientemente de la ubicación o situación. Además de esta experiencia, el conocimiento detallado de sus hombres y mujeres, la situación o el momento, esto le dará algo llamado INTUICIÓN que probablemente también será importante para ser un buen líder. Las principales razones de esta investigación siguen en este rumbo; averiguar cuáles son las cualidades fundamentales que un líder debe tener para poder tomar decisiones consistentes y averiguar cuáles son los mejores apoyos que un líder puede tener, especialmente en tiempos de estrés o bajo presión.

Entrenamiento, entrenamiento y más entrenamiento es el consejo para estar actualizado sobre los procedimientos de combate y la mejor manera de construir un equipo donde todos confíen en todos.

Cuando está en una misión real, a menudo hay riesgos, momentos en los que tiene que tomar decisiones realmente importantes que pueden causar la muerte de tus hombres y mujeres o mantenerlos a todos vivos, momentos en los que la presión y el estrés te ahogan, pero tiene que tomar una decisión rápida y sus subordinados están esperando que los guíe... En esos momentos en los que se siente solo, tiene miedo de echar a perder y tomar la decisión equivocada porque sus hombres le seguirán por igual. En su mente está el miedo a equivocarse y este error puede llevar a perder a algunos de ellos, en última instancia, les puede fallar como líder. Esta es una razón secundaria para la investigación, tratando de quitar el miedo al error, para tomar la decisión que no esperan, para manejar el estrés en estas situaciones. Finalmente, durante la investigación, intentaré encontrar nuevas ideas que puedan ayudar a las escuelas de oficiales a formar líderes

que sean capaces de comandar con facilidad en esta era de luchas asimétricas que generalmente tienen lugar en ambientes urbanos y donde no se sabe cuándo es un ciudadano o un enemigo la persona que se encuentra en la calle.

En definitiva, durante la investigación que voy a llevar a cabo, tengo la intención de entrevistar en primer lugar a destacados líderes españoles, oficiales militares de alto rango que han vivido circunstancias especiales en misiones complejas, a continuación realizaré unos cuestionarios que serán contestados por los alumnos del Curso de Personal y del Curso de Promoción de Oficiales Generales que se están desarrollando en mi país, de donde pretendo extraer algunos datos interesantes sobre el liderazgo en escenarios complejos o bajo estrés.

Luego, leyendo en detalles libros de famosos líderes internacionales, generalmente generales estadounidenses y libros especializados en la toma de decisiones bajo gran estrés y manejo del estrés en diferentes circunstancias, quiero sacar conclusiones que determinarán cómo lidiar con este estrés en escenarios complejos.

## 2 DISCUSIÓN

El Teniente General Frederic J. Brown señaló que: "las demandas genuinamente nuevas de liderazgo se plantearon a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre."

A partir de ese momento, la anticipación de una lucha contra un enemigo de manera exclusivamente convencional se acabó. Estamos en la década del ambiente operativo, requiere que los líderes se familiaricen con un tipo diferente de lucha en la que las áreas de actuación se mezclan; lo urbano y lo rural. Al enemigo es difícil de ver porque está oculto entre la gente, en unas ocasiones es ciudadano en otras es luchador que juega como se entiende bien en las redes sociales, mostrando la imagen real o falsa en un mundo en el que los países occidentales están mal preparados para hacer frente a los daños colaterales.

"El más fuerte ya no vive, sino el que mejor se adapta" y este dicho refleja la importancia de la "adaptabilidad" en las operaciones actuales que presentan muchos desafíos complejos para los que no hay soluciones que podrían haberse estudiado en cualquier escuela militar. La doctrina está muy por detrás de la tecnología y las formas de lucha y ya no proporciona ninguna solución a los problemas que se encuentran en las áreas de operaciones. Nuestros enemigos han mejorado enormemente sus capacidades, pueden lograr fácilmente una tecnología muy avanzada y saben cómo explotar nuestra debilidad. Algunos libros hablan de liderazgo adaptativo, de la importancia de crear un equipo cohesivo en el que se pueda confiar en momentos críticos, pero para un líder aún no es suficiente. Hay preocupación por las personas; cómo manejar un equipo formado por personas que tienen una vida, una familia, problemas, emociones, sueños e incertidumbres. Preparar a los líderes para enfrentar estos desafíos no es una tarea fácil, deben ser continuamente probados, entrenados en situaciones difíciles en las que tienen que resolver los problemas y tratar de tomarlos bajo presión y estrés.

El centro de gravedad de cualquier ejército en el mundo es el combatiente, y todo en su apoyo suele ser la primera prioridad (UNITED STATES, 2019). Entrenamiento, buen

equipo y motivación son necesidades básicas para cumplir cualquier misión, pero, sobre todo, se necesita una persona que te dirija, que comande el equipo, un hombre o una mujer que el equipo tenga total confianza y que lo siga, sobre todo, aunque sea necesario dar lo más precioso que un ser humano pueda dar en nombre de su nación... su propia vida.

La humanidad siempre ha necesitado líderes, aunque los modelos han sido diferentes a lo largo de la historia, siempre han existido y siempre existirán. A menudo se dice que hay diferencias físicas entre los líderes y los que lo siguen, pero más que físicas, las diferencias son psíquicas; la confianza en sí mismo, la serenidad, el enfoque y la motivación son las diferencias más pronunciadas entre uno y el otro.

Esto es precisamente de lo que se trata el liderazgo; en inspirar confianza, en dar seguridad al equipo de que las decisiones que se toman, por raras que parezcan, son las correctas, especialmente en situaciones críticas.

Hay una serie de cualidades que se pueden esperar de un líder, o las que, si se puede suponer que tienen, aunque no siempre muestran las más típicas son: la honestidad, la integridad, la capacidad de toma de decisiones, las habilidades técnicas, una buena visión a largo plazo, establecer metas específicas, ser entusiasta y dar ese impulso a su equipo, hay que tener el carisma con ellos y consigo mismo, ser consistente, sin embargo, de todas estas, queremos encontrar las que se consideran importantes para ser líderes efectivos, y especialmente en situaciones difíciles. No debemos confundir liderazgo con capacidad de mando, ser líder es mucho más que eso, tiene que ver con sus habilidades para inspirar confianza y compromiso, así como para motivar a su equipo en todo momento.

No estamos hablando de líderes de Unidades grandes porque normalmente siempre tendrán tiempo para tomar una decisión, tendrán un equipo asesor e incluso si están bajo presión nunca será igual a los jefes de unidades pequeñas que luchan contra los talibanes o miembros de Al-Qaeda en cada rincón de una pequeña aldea perdida y tienen que tomar decisiones en un lugar hostil y próximo al enemigo. Aquí es donde haremos hincapié en los jefes que lideran pequeñas unidades en las zonas de combate.

Los comandantes también a menudo tienen que luchar contra el exceso de información y con la necesidad de los jefes superiores de conocer cada movimiento que hace su unidad. En muchos casos, las decisiones deben tomarse sobre la base de la información recibida de los niveles superiores. En este caso, la tecnología avanzada puede ser un problema porque le dan tanta información que lleva mucho tiempo leerla y procesarla, retrasando así la toma de decisiones. Y a veces una persona sueña con obtener una parte de esta información vital para asegurarse de que ha tomado la decisión correcta y hace que sus subordinados esperen y esperen (ROGERS, 1994). Es el caso típico de contar con medios tecnológicamente muy avanzados que nos hacen retrasar el proceso de toma de decisiones debido al volumen de información o a la espera de esa parte de la información que nos puede dar la solución de un problema. Debemos evitar que nuestros líderes sean prisioneros de la tecnología y sean capaces de tomar decisiones más rápido, más intuitivamente y más imaginativamente.

Esto se refleja en varios libros de doctrinas occidentales, el líder debe en muchas ocasiones tomar decisiones rápidamente basadas únicamente en su juicio y sentido común, sin tener que esperar un análisis detallado de las ventajas y desventajas de las diferentes líneas de acción.

Por otro lado, la necesidad de saber de los comandantes superiores a menudo interfiere en su capacidad de mando, las preguntas constantes sobre lo que sucedió, cómo reaccionó, cuántos están heridos, etc. limitan su capacidad de decidir y han cambiado su estado de ánimo, a veces lo lleva al estrés.

En las Academias de Oficiales y Sargentos, los jefes de unidades pequeñas o medianas se forman a través de un método rígido de planificación y toma de decisiones practicado en numerosas ocasiones en aulas y ejercicios, en los que las órdenes toman tiempo para ser distribuidas porque alcanzan demasiados límites, detallando lo que se pretende, dejando a los jefes de unidades subordinadas poco espacio para la imaginación o la intuición y que, una vez que el ejercicio no responde a las fluctuaciones en el combate, se emiten nuevas órdenes y así sucesivamente (THE PRUSSIANS ..., 2010)

Los líderes son personas que han adquirido experiencia participando en misiones reales, sufriendo las mismas vicisitudes que sus subordinados y fueron motivados por alguien, algún jefe carismático que tenían y que les dejó una buena marca y de alguna manera siguen un estilo similar al suyo, adaptado a los nuevos tiempos. Pero, en cualquier caso, es esencial estar dispuesto a ofrecer motivación a su equipo y ofrecer pasión en todo lo que hace.

Es cuando se da cuenta de que no basta solo el conocimiento adquirido y su aplicación, además hay una forma de ser, de ver las cosas, de compartir con los demás, hay que ser cien por cien auténtico, no tratar de imitar a nadie, con sus fracasos y sus éxitos, sino siempre con pasión por lo que está por venir (FERNÁNDEZ CARREÑO, 2011). El líder tiene que realizar dos tareas principales: dirigir y comandar para el logro de una meta. Podemos definir conducir como la forma de impulsar recursos e ideas y comandar es la manera de guiar a las personas y unir todos los esfuerzos.

Como dirigente, el líder asigna la meta a lograr y el propósito a lograr, asignando tareas y coordinando acciones para lograrlo. Se trata principalmente de conocimientos técnicos.

Como comandante, el líder combina y coordina esfuerzos para unir los resultados de lo que los subordinados han logrado por sí solos para lograr el objetivo final, que requiere saber motivar, influir, delegar y exigir, que son habilidades fundamentalmente humanas.

Muy importante aquí es no perder la orientación para lograr el objetivo final del comando superior.

El verdadero líder tiene AUTORIDAD...No porque sea el jefe o el rango más alto, sino porque la ha ganado por su ejemplo, por su dedicación, por su preparación personal y su equipo siempre lo seguirá, porque se ha ganado el respeto de todos, no hay brechas en las relaciones internas y el equipo respalda su autoridad moral. En este caso, tiene que huir del líder tóxico, el que gobierna solo porque tiene el rango y cree que siempre tiene la razón, el que suele ser despótico e irracional. Es lo que se llama POTESTAS Es el poder establecido, que es obligatorio obedecer. Ese jefe que depende de cómo llega cada mañana, que puede ser

bueno o malo, o ese jefe que grita, amenaza, humilla o calumnia. Ese tipo de jefe que quiere alcanzar una meta y no se preocupa por los medios o maneras de alcanzarla, ese jefe que siempre exige y nunca recompensa (REED, 2005).

Otra cualidad fundamental de un verdadero líder es la COMUNICACIÓN, debe ser muy detallado en este aspecto, debe dejar muy claro a sus subordinados qué es la misión, para qué está destinada, por qué, cómo, cuándo, si hace parte de una operación grande o no, cuáles son las rutas de escape, posibles interferencias, qué hacer en caso de duda. Un general dijo que los subordinados a menudo parecen escuchar lo que está diciendo, pero la mayoría de las veces no pueden escuchar más de la mitad, por lo que hay que ser paciente, hablar con ellos repetidamente, confirmando todo lo que es importante que sepan y evitando lo superfluo. No debes morir ahogándote en cosas vanas.

La tercera cualidad fundamental es la MOTIVACIÓN y este es un reto difícil de un verdadero líder. Mantenga a su equipo listo, ansioso por actuar sea cual sea la misión, con iniciativa, con una mentalidad positiva. Todo esto se puede lograr estando cerca de ellos, conociéndolos muy bien y teniendo absoluta confianza en ellos y sus capacidades y habiéndolos expuesto ya muchas veces. El comandante tiene que conocer en detalle la vida de cada uno, sus sueños o sus problemas, si tienen familia o no y hablar con ellos, darles la opción de elegir dar su versión de las cosas, recordando que un apretón de manos, una palabra de bien hecho o elogio, son fundamentales para su autoconfianza.

Si se resume estas tres cualidades fundamentales, el líder es la persona que es capaz de inspirar, motivar e impresionar a su equipo, debido a sus facultades especiales, la confianza que inspira, su forma de lograr los objetivos, su capacidad de actuar y expresarse y la fe que genera en sus subordinados.

Sin embargo, esto es fácil de aplicar en ejercicios o situaciones de bajo riesgo. Cuando añadimos el componente de estrés, o peligro, o la sensación de estar en una gran desventaja para el enemigo, o que no sabes de dónde puede surgir la amenaza de repente, es cuando realmente tiene que ser un líder, sus decisiones pueden causar problemas muy graves a su equipo.

Cómo se materializa el estrés, cómo afecta su condición física o su relación con otras personas o, en este caso, la toma de decisiones, es algo que profundizaremos a continuación.

El estrés se caracteriza por crear situaciones que extrapolan los límites de tolerancia de las personas expuestas a él (BARDERA; GARCÍA-SILGO; PASTOR, 2014).

El liderazgo se está volviendo muy importante en la enseñanza y formación de los comandantes militares y los psicólogos militares han estado preparando este tema desde hace algún tiempo, tratando de crear modelos de manejo del estrés y hablando de programas de capacitación dirigidos a desarrollar la capacidad de resiliencia innata y adquirida de las personas ante problemas físicos o estrés psicosocial, donde se habla de cohesión grupal, trabajo en equipo, clima de equipo positivo, pero no se aborda el aspecto en áreas de acción o escenarios complejos.”

Ya existe un concepto militar moderno similar, conocido como "resiliencia", al que la Real Academia Española define como "la capacidad humana para asumir con flexibilidad situaciones fronterizas y superarlas" (RESILIENCIA..., 2020, n.p. nuestra traducción).

Estos mismos psicólogos explican que hay factores internos que han demostrado efectos moduladores sobre la salud y el rendimiento, que pueden ser biológicos, como la fuerza física, que incluye el entrenamiento físico, la alimentación saludable y el estilo de vida saludable y psicofisiológicos, como el autocontrol, la afectividad; el pensamiento positivo, el realismo, la aceptación o la autoconciencia; el altruismo; la espiritualidad (relacionada o no con la religión); y la experiencia. Algunos factores internos están directamente relacionados con tener relaciones interpersonales positivas o dar y recibir apoyo social, mientras que otros son capaces de controlar y reducir las respuestas fisiológicas a la ansiedad en situaciones de estrés.

El estrés a menudo produce una sensación de cansancio y fatiga, dolores de cabeza, trastornos del sueño (insomnio, hipersomnia, pesadillas, etc.), sudoración, boca seca excesiva, lo que resulta en la lucha contra la falta de atención y concentración, pensamiento rígido, nerviosismo, ansiedad, ofuscación, toma de decisiones equivocadas, bloqueos mentales, aumento del tiempo de reacción y menos eficiencia que a menudo conduce a la agresividad y la ira.

Todos estos síntomas, provenientes del jefe, pueden transferirse al entorno general del equipo, y luego manifestar un cambio en el estado de ánimo general que puede conducir a conflictos personales, aburrimiento, tristeza injustificada y cinismo.

Cuando en un ambiente complejo, los soldados pasan por episodios de todos estos tipos, pero bajo el liderazgo del comandante, sin saberlo, mantienen estos síntomas bajo control, pero los tienen latentes y pueden aparecer en cualquier momento en caso de degradación de la situación. El calor excesivo, la fatiga, las horas de incertidumbre y el riesgo socavan la fuerza mental y no hay tiempo para descansar o escapar de lo que está a su alrededor, este es un verdadero combate. Entonces, viene el verdadero líder, que en este momento debe aumentar el grado de flexibilidad para relajar el medio ambiente, charlar con la gente de su equipo y tenerlos a su disposición tratando de involucrarlos en la toma de decisiones. Cualidades importantes son: la capacidad de enfrentar activamente situaciones complicadas, ser optimista, lo que claramente amortigua la tensión, tener buen humor, tener inteligencia emocional, empatía, pero las fundamentales son: confianza y autoconfianza en uno mismo y unión y cohesión del equipo. No importa lo que hagas, donde o cuando... ¡Pero, juntos!

Existe un vínculo importante entre la experiencia y la confianza en sí mismo, que generalmente incluye la formación y la competencia tecnológica. Todos estos valores proporcionan al líder el conocimiento para tomar decisiones intuitivas, pero también es deseable que en todos los niveles de mando, sea esencial lograr la cohesión del equipo, un factor muy valioso para lograr la efectividad y promover la iniciativa de los comandantes subordinados.

La INTUICIÓN es otro de los valores más importantes que un líder debe tener en situaciones complejas. Aunque pueda parecer que es un valor muy frágil, ya que se basa solo en sentimientos o percepciones, según nuestra investigación, sí, es muy importante para el proceso de toma de decisiones de cualquier persona.

Entendamos qué es la intuición, y lo que tal vez no sea, y si tiene algún impacto en el proceso de toma de decisiones. Luego podemos evaluar su relevancia y estudiar formas de desarrollarla. Profundicemos en esto porque siempre es polémico. El Diccionario Webster define la intuición como "el conocimiento inmediato de algo sin el uso consciente del razonamiento" (ROGERS, 1994, p. 39). En muchos informes también se ha descrito como "instinto" o "cora-

zonada". El problema con estas palabras es que nos llevan a percepciones sensoriales que no tienen respaldo académico. El problema de tratar de desarrollar la intuición en nuestros futuros líderes radica en sus propias experiencias, lo que requiere analizar y poner atención a los detalles no visibles, lo que dificulta aceptar decisiones tomadas solo por intuición. Este tipo de enseñanza no está bien desarrollada y, por lo tanto, todavía no es creíble tomarla como un tema de enseñanza o práctica.

La intuición o corazonada está mucho más extendida en las actividades comerciales que en el propio ejército, donde esta intuición puede causar la muerte de personas o permitirles permanecer con vida. Por otro lado, no todas las soluciones se encuentran en máquinas de computación o software de alto nivel. La dificultad está en su falta de credibilidad científica.

El teniente general César Muro dijo que el instinto es muy importante porque reúne toda su experiencia, su preparación y sus habilidades como jefe, ya que rápidamente puede sopesar las ventajas y los riesgos y tomar una decisión imaginativa. Tiene que pensar en la oportunidad que tiene, pero también estar preparado para cometer un error. Esta rapidez o agilidad mental es la clave para decidir antes de que el enemigo lo haga y estar en mejores condiciones que él para la siguiente fase. Se dice que Winston Churchill tuvo un liderazgo intuitivo en contraste con su asesor principal durante la Segunda Guerra Mundial, Sir Alan Francis Brooke, quien le proporcionó una red de seguridad mientras era muy pragmático.

El General de División Smith (Ejército del Reino Unido) dijo que solo una vez tomó una "decisión instantánea" en la Guerra del Golfo (ROGERS, 1994, p. 40). Aunque esto pueda sugerir que las decisiones tomadas mediante un análisis profundo son más la norma y la forma preferida y más segura de tomar decisiones para los comandantes de campo de batalla, esto es posiblemente incorrecto, ya que la situación durante la Guerra "IO&hour" no requería que se tomaran tales decisiones instantáneas o intuitivas a nivel de división... el uso del instinto o la intuición en la toma de decisiones está relacionado con la falta de información y tiempo disponible y es más útil en el comando de batalla que en la preparación de la batalla.

La experiencia dice que una vez que un comandante ha recibido sus órdenes y misión, utilizará la intuición para decidir sobre su plan. Este será un proceso rápido que se basará en su experiencia y conocimiento, enfatizando el efecto que quiere tener en el enemigo.

Necesitamos que nuestros ejércitos produzcan líderes con un sexto sentido intuitivo que guíe su toma de decisiones en el complejo campo de batalla moderno. Es parte del pasado que los líderes tienen una actitud "atricionalista", llevando a sus soldados al combate confiando plenamente en la superioridad material y el enfoque sin imaginación.

Hay una frase que considero muy bien escrita por el Mariscal Castello Branco que dice: "el chef no debe tener miedo de las ideas, ni siquiera de las nuevas ideas. Es necesario, sin embargo, no perder el tiempo, emprenderlos y llevarlos a cabo hasta el final".

Se dice que Hitler también fue un líder intuitivo, que tuvo éxito al principio en el frente francés y ruso, mostrando un cierto genio, pero al final esta intuición fracasó de forma resonante. Sin duda, liderar solo con intuición es algo que tiene un gran riesgo.

Beverly Alim Metcalfe, profesora titular de Psicología Organizacional en la Universidad de Leeds, dijo que la intuición, en realidad, a menudo no es una decisión espontánea, sino el resul-

tado de un pensamiento rápido. Aunque esto sea indudablemente correcto, plantea la pregunta: "¿pensamiento basado en qué?". La respuesta a esta pregunta debe centrarse en el conocimiento y la riqueza de las experiencias anteriores. Por lo tanto, la intuición se trata de tamizar rápidamente en su banco de memoria de experiencias pasadas con el fin de tomar decisiones.

En el Manual de Campo del Ejército Británico también se describe la importancia del momento, de la sorpresa y sobre todo, de una ACTITUD MENTAL. Esta actitud mental es particularmente importante cuando se observan las actividades de los líderes.

El Manual de Campo del Ejército de los Estados Unidos dice que, en esencia, la guerra de maniobras se puede dividir en dos componentes. En primer lugar, la capacidad física de moverse y aplicar la fuerza más rápido que el enemigo, que en términos simples se relaciona con el equipo y la tecnología, y en segundo lugar, sobre la velocidad de la toma de decisiones. Si todas las cosas son iguales, entonces la toma de decisiones en relación con el enemigo se vuelve muy importante.

Se deduce que el comandante debe ser impredecible, imaginativo e instintivo y debe sopesar el factor sorpresa como crítico para sus planes. Para lograr esto, un comandante necesita iniciativa o "impulso de comando" basado en la intuición, en lugar de "empuje", que es un conocimiento en el enfoque más analítico del comando.

Los líderes deben conocer las capacidades y limitaciones de su equipo, deben estar bien capacitados, competentes y tecnológicamente avanzados para tomar decisiones intuitivas.

Aunque la intuición es un sentimiento, una habilidad especial, tenemos que intentar por todos los medios entrenar a los futuros oficiales para usar este sexto sentido en el que apoyarse para tomar decisiones en escenarios complejos. Para entrenar la intuición tenemos que confiar en la incertidumbre. Promover una rápida toma de decisiones es vital para muchas unidades que luchan en diferentes frentes.

Dado que la intuición se basa en el conocimiento, a la hora de formar líderes, es importante que podamos capacitarlos en un gran número de situaciones que les permitan tener un buen bagaje del que luego puedan tomar lecciones y tenerlas como experiencias personales que serán muy valiosas en futuras ocasiones. Dentro de este entrenamiento, sería bueno obligarlos a tomar decisiones intuitivas en las que a veces cometerían errores. Ya se sabe que se aprende más de los errores que de los éxitos y dar este tipo de formación a futuros líderes puede ser interesante y motivador al mismo tiempo.

Por último, está claro que los estilos de liderazgo deben cambiar y adaptarse a las nuevas formas de conflicto y entornos operacionales en las crisis actuales, estilos de liderazgo que sirvieron en otras épocas ahora se cuestionan. Si pensamos en la complejidad de los escenarios y el uso de nuevas tecnologías que ofrecen la posibilidad de mostrar lo que está sucediendo en la otra parte del globo en cuestión de segundos, y esto puede ser comentado por miles de personas sin importar el país, raza o religión, libres de decir, criticar o reclamar lo que quieran. Debemos pensar que nuestros líderes, sus equipos y sus familias están expuestos a esta crítica rápida y perjudicial que también puede afectar la cohesión del equipo (BURPO, 2006).

Los jefes a los que tuve la oportunidad de entrevistar comentaron un detalle que es cierto y poco discutido en las publicaciones, LA SOLEDAD DE UN LÍDER. Generalmente se dice, cuanto más alto nivel está, más solo siente y esto es porque en muchas ocasiones los jefes tienen que tomar decisiones tomando grandes riesgos en lugares donde hay muchas variables que no se conocen. El jefe siempre es responsable del éxito o del fracaso.

Cuanto más crece, menos amigos tiene, dijo el General Carlos Prada 2018 Irak Force COM. Muchas personas le hablan, pero de una manera vana y a veces interesada. Durante mi comando, tuve un buen amigo, subordinado con quien solía tomar café unas noches, trató de decirme su punto de vista sobre la operación y sobre algunos eventos, contra los cuales siempre pensé que tenía buenos argumentos hasta que me di cuenta de que se necesita coraje para escuchar la verdad que uno no quiere. Me sirvió muy bien darme cuenta de que a veces vive muy egocéntrico y tiene una visión distorsionada de lo que estaba sucediendo en el exterior.

El General Luis Cortés, 2017 Irak Force Com, conocido en España, dijo que hay que estar lo suficientemente cerca de la gente para mantenerse conectado a lo que realmente está sucediendo ahí fuera y se dan cuenta, pero lejos para que no se olviden que es usted el jefe. En sus palabras, es cierto que hay mucha soledad, por la noche me quedé en mi oficina con unos 55 grados de temperatura y pasé horas planeando, preparando informes, pensando en cómo se estaba desarrollando la misión y creo que mi mejor apoyo para el momento de decidir, fueron, sin duda, la experiencia de haber estado en otras misiones, de haber vivido momentos difíciles en todas las categorías que le da confianza en sus acciones en y consecuentemente en la toma de decisiones y siempre sabiendo CUÁL ES EL OBJETIVO FINAL.

Durante la investigación, encontré varios testimonios de líderes que se encontraban en zonas de combate como Irak o Afganistán y que se trasladaron sin haber recibido una misión clara. Estábamos tan involucrados en apoyarnos mutuamente, en avanzar en la patrulla, proporcionándonos apoyo mutuo que a veces no estaba seguro del por qué o para qué. En algunos casos, le tomó años poder decir esto públicamente y nunca se lo dijo a sus hombres porque escribió las misiones para sí mismo por vergüenza de no saber cuál era realmente su misión.

Alastair Campbell (jefe de comunicaciones de Tony Blair) dijo en su libro "Winners" que "cuando está cansado de escuchar el mismo viejo mensaje, otras personas están a punto de entenderlo."

En este sentido, de las operaciones llevadas a cabo en los últimos conflictos, hay una lección que no se puede olvidar. Necesita tener una misión clara y alcanzable y tiene que explicarla bien a todo su equipo una y otra vez. Asegúrese de que todos tengan razón sobre la misión, que la entiendan y no solo que la repitan como robots sin saber lo que realmente está pasando.

En esta nueva era, el entrenamiento psicológico de nuestros líderes se hace cada vez más necesario. Tienen que aprender a desarrollar ciertas habilidades psicosociales para que puedan ser eficaces frente a una situación adversa tras otra en la que su vida y la de su equipo

pueden estar en riesgo. La idea es integrar las capacidades militares con las habilidades mentales, emocionales y comportamentales para mejorar y fortalecer la resiliencia de los combatientes.

Estas habilidades mentales deben centrarse en potenciar factores que tienen efectos positivos en la moral, el rendimiento, la eficacia y la satisfacción personal, deben ampliar el entrenamiento de combate tradicional que mejora no solo las técnicas y procedimientos de combate, la resistencia a la fatiga y el endurecimiento en general, con el entrenamiento psicológico que puede llevarse a cabo en cortos períodos de tiempo de forma intensiva o a lo largo de varios meses, así como en un grupo que es el más común o individual, dirigido principalmente a la toma de decisiones, a tener miedo al error y a errar, y secundario a la coexistencia de un grupo en situaciones de alto riesgo en los efectos del combate y el estrés. Para ello, se debe utilizar una metodología dinámica e interactiva, evitando las típicas conferencias en las que solo habla el entrenador o psicólogo y realizando ejercicios prácticos de caso con los miembros del equipo, en los que los miembros del equipo pueden hablar, identificando cuáles son las situaciones o cosas que más enfatizan cada uno. Obviamente esto tiene que hacerse con grupos pequeños para que se pueda entrenar una amplia variedad de situaciones, mejorar la resiliencia personal, luego compartir la experiencia y analizarla con el psicólogo o entrenador.

Sería un excelente apoyo poder contar con el asesoramiento de personas que han tenido tales experiencias en combate, donde puedan narrar en detalle los factores psicológicos que les afectaron en todo momento, tanto al líder como al resto del equipo y aprender de sus propias experiencias, comentarios y sugerencias.

Por supuesto, formar líderes no es una tarea fácil en cualquiera que sea el ejército del mundo, sería imposible tratar de construir equipos que no tengan problemas personales o familiares que no afecten su desempeño y con gran resistencia física y psicológica para llevar a cabo las misiones más complicadas y arriesgadas.

Necesitamos absolutamente líderes bien preparados, tanto física como psicológicamente. Si vienen de escuelas militares sin entrenamiento relacionado, estamos obligados a entrenarlos y la mejor manera es hacerles pasar el mayor tiempo posible con su equipo, entrenarlos en la mayor variedad de escenarios posibles e intentar insertarlos en situaciones complejas donde tienen poco tiempo para reaccionar, asumiendo que la realidad es mucho más difícil y mutable que se pueda esperar.

### **3 CONCLUSIONES**

Una vez que haya estudiado las cualidades y habilidades que un líder necesita tener, y después de haber revisado los cuestionarios a los jóvenes Comandantes que lideran Equipos y Operaciones Especiales como Irak y Afganistán, algunos de ellos bien conocidos por su fuerte liderazgo y, habiendo leído en detalle las entrevistas de grupos focales con personas mayores, que fueron los líderes de las fuerzas armadas, y tuvieron la oportunidad de estar al mando de unidades más grandes en los escenarios complejos, concluimos que las cualidades más importantes que un líder debe tener es la **AUTORIDAD, LA COMUNICACIÓN Y LA MOTIVACIÓN.**

La autoridad gana con su ejemplaridad, con su dedicación, su estilo de hacer y la confianza que inspira en su gente. Comunicación, de arriba a abajo y de abajo a arriba, donde un líder debe conocer perfectamente a su equipo y saber expresar claramente cuál es el objetivo, cómo lo logrará, cuándo y las posibles alternativas que pueda tener. Motivación para construir confianza mutua corrigiéndolos cuando hacen las cosas mal o felicitándolos cuando las hacen bien, y alentándolos a hacer comentarios o sugerencias cuando se les pide de una manera que los haga sentir parte del equipo y de la toma de decisiones.

Pero cuando un líder tiene que tomar el mando y tomar decisiones en situaciones difíciles, cuando la vida de las personas está en juego en escenarios tan complejos, en los que nos movemos y el jefe tiene que dar órdenes, y mantener la calma bajo el fuego del enemigo, o en situaciones de alto estrés, entonces el líder tiene que tener **SEGURIDAD**, que tiene el paso del tiempo y de las experiencias, y la **INTUICIÓN**, que le permitirá elegir el momento en que tomar la decisión correcta para ellos, y para la **COHESIÓN** del equipo, pero nadie puede dudar de la toma de decisiones de su Jefe y equipo en cada situación, se mantiene combinado. Esta es una de las lecciones aprendidas más importantes en las operaciones, que podemos hacer de varias maneras, ¡pero... **VAMOS A HACERLO JUNTOS!**

Es cierto que existe la soledad del jefe, hay que saber cómo combatirla y lo primero que debe hacer un líder en estos momentos difíciles es escuchar la opinión de sus asesores o subordinados, para decidir más tarde, siempre en mente **CUÁL ES EL OBJETIVO FINAL DE LA OPERACIÓN** y el mejor apoyo del líder en la toma de decisiones será su autoconfianza y su propia intuición.

Cómo manejar el estrés es otro factor a tener en cuenta, el soldado cuando actúa bajo estrés sufre reacciones físicas y químicas en su cuerpo que le hacen sentir cansado, fatiga, sudoración excesiva, boca seca y puede llevar a un estado de gran nerviosismo y tomar decisiones rápidas y equivocadas. El líder también debe mostrar su presencia en los malos momentos y hacer todo lo posible para mantener al equipo unido y cohesionado, tratando de reducir la tensión y dando a cada momento la importancia necesaria. Bajo una gran presión, debe hablar con calma con los miembros del equipo, reducir su ansiedad, escuchar sus opiniones y hacerles ver que estar nervioso o emocionado no es la mejor solución.

Por la conclusión de la investigación, se recomienda que las Academias de Oficiales y Sargentos introduzcan entrenamiento psicológico de los futuros líderes con metodología interactiva que sean capaces de establecer casos de prueba en situaciones de estrés, en pequeños grupos, donde una amplia gama de posibles situaciones podrían ser entrenados, en base a las experiencias de los excombatientes, que actuarían como asesores en los que podrían comentar sobre sus propios sentimientos y sus experiencias, buenas o malas, olvidarse de las conferencias tradicionales y aburrido que realmente no aprendieron mucho.

Los ejércitos necesitan líderes adaptados a la amplia variedad de entornos operativos que enfrentamos, con grandes capacidades militares, técnicas, humanas y psicológicas. Necesitamos ser capaces de producir líderes con una experiencia educativa y de servicio más amplia y sofisticada para enfrentar intelectualmente nuevas amenazas mientras pensamos estratégicamente para el futuro (SMITH, 2005).

## REFERENCIAS

BARDERA, M. P.; GARCÍA-SILGO, M.; PASTOR, A. Gestión del estrés en las fuerzas armadas. **Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos**, Madrid, n. 4, 24 p., 2014. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/303>. Accesado en: Mar 2020.

BURPO, J. Los grandes capitanes del caos: formar líderes adaptables. **Military Review (Hispano-American)**, Fort Leavenworth, v. 86, n. 3, p. 55-64, Mayo/Jun 2006. Disponible en: <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p124201coll1/id/888/rec/4>. Accesado en: Mar 2020.

CAMPBELL, A. **Winners**: and how they succeed. London: Arrow Books, 2016.

FERNÁNDEZ CARREÑO, A. **El liderazgo, el modelo**. Madrid: Know Square, 2011. Conferencia en 13 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.knowsquare.es/o2/item/el-liderazgo-el-modelo-conferencia-del-tcol-agustin-carreno-fernandez>. Accesado en: Mar 2020.

THE PRUSSIANS are cunning. **Business life**, [S. l.], p. 36-40, Dec 2010. Disponible en: <https://pmobrothers.files.wordpress.com/2014/04/the-prussians-are-cunning.pdf>. Accesado en: Mar 2020.

REED, G. E. Liderazgo nocivo. **Military Review (Hispano-American)**, Fort Leavenworth, v. 85, n. 2, p. 17-22, Mar/Abr 2005. Disponible en: [https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/api/collection/p124201coll1/id/865/page/0/inline/p124201coll1\\_865\\_0](https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/api/collection/p124201coll1/id/865/page/0/inline/p124201coll1_865_0). Accesado en: Mar 2020.

RESILIÊNCIA. *In*: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Madrid: Real Academia Española, 2020. Disponible en: <https://dle.rae.es/resiliencia?m=form>. Accesado en: abril 2020.

ROGERS, C. T. Intuition: an imperative of command. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 74, n. 3, Mar 1994. Disponible en: <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p124201coll1/id/888/rec/4>. Accesado en: Mar 2020.

SMITH, J. M. **Educating leaders in an age of uncertainty**. [S. l.: s. n.], 2005.

UNITED STATES. Department of Defense Warning Statement. **2035 Leadership in the Spanish Army**. [S. l.: s. n.], 2019.



## Aspectos de la geopolítica brasileña en la visión del General Meira Mattos

*Aspects of Brazilian geopolitics in the vision of General Meira Mattos*

**Resumen:** Con el fin de la Guerra Fría, la aceleración del proceso de globalización promovió una multipolaridad en las Relaciones Internacionales (RI). El General Meira Mattos, como militar y político, estudió los principales temas brasileños que involucraron su desarrollo. Su preocupación es llevar a Brasil al mismo nivel que las naciones desarrolladas del mundo. El intelectual siempre se ha destacado por el análisis profundo, el compromiso militar con el país. Sus obras literarias se unieron a la lúcida evaluación del pasado, visión crítica del presente y el futuro. Con estos elementos en mente, este artículo trató de dar una dimensión del pensamiento del Gran General Meira Mattos examinando la aplicación de sus creencias en la realidad brasileña.

**Palabras Clave:** Geopolítica. Desarrollo. Política. Defensa Nacional.

**Abstract:** With the end of the Cold War, the acceleration of the globalization process promoted a multipolarity in International Relations (IR). General Meira Mattos, as military and political scientist has studied the main brazilian issues involving its development. His concern is about bring Brazil to the same level of development nations in the world. The intellectual always stood out by deep analysis, the military commitment to the country. His literary works have joined lucid evaluation of past, critical view of the present and future preview. Bearing these elements in mind, this paper tried to give a few dimension of the General Meira greatness Mattos' thought by examining the application of his beliefs in Brazilian reality.

**Keywords:** Geopolitics. Development. Policy. National Defense.

**Marcelo Macedo de Oliveira**

Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro.

deoliveiraeb@gmail.com

**Recibido: 06 abr. 2020**

**Aprobado: 06 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introducción

El General Meira Mattos nació en la ciudad de São Carlos-SP, el 23 de julio de 1913. Asistió a la Escuela Militar de Realengo, donde fue cadete en 1933. Durante su vida, sirvió con primacía, en el ejército. Todo ese tiempo Brasil necesitaba, en paz y guerra; asistió, con brillantez, a varios cursos militares y civiles; desempeñó varias funciones relevantes, vistiendo uniforme o no, dedicándose a cuarteles y escuelas, hasta que llegó al comando de la prestigiosa Academia Militar de Agulhas Negras y como Subjefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

Su carrera militar estuvo marcada por la colección de distinciones nacionales y extranjeras, exaltando su ejemplar carrera como soldado. Entre las muchas órdenes de Mérito y medallas, el honrado, Meira Mattos había justificado un orgullo especial en la Medalla Estrella de Bronce del Ejército de los Estados Unidos, ganada por su valentía durante la Segunda Guerra Mundial.

Respetado orador, compartió sus conocimientos en universidades brasileñas y norteamericanas; asumió, con distinción, el Vice directorio del Colegio Interamericano de Defensa en Washington-DC.

Finalmente, en 1977, casi medio siglo después de incorporarse al Ejército, Carlos de Meira Mattos, Mayor general desde 1973, fue, de acuerdo con la ley, transferido a la reserva.

Murió el 26 de enero de 2007, en São Paulo, dejando una colección de artículos y libros casi obligatorios para todos los interesados en geopolítica y asuntos relacionados.

Entre sus trabajos sobre geopolítica se encuentran: proyección mundial de Brasil (1960); Brasil – Geopolítica y Destino (1975-1979); La geopolítica y proyecciones del poder (1979) y Una Geopolítica Pan-amazónica (1980). Además de los trabajos mencionados, Meira Mattos ha publicado varios artículos en los siguientes periódicos: a Defensa Nacional, Boletim Geográfico, Revista Brasileira de Política Internacional y Revista Del Colegio Interamericano de Defensa.

En el caso de la realidad brasileña, para el General Meira Mattos, las amenazas incluyen fronteras expuestas, inestabilidad política y debilidades socioeconómicas. Para resolver estos problemas, el bienestar del Brasil depende, esencialmente, del desarrollo nacional. Sólo mediante el desarrollo y el poder que este desarrollo proporciona se puede preservar la seguridad y el progreso de la nación. En este sentido, por lo tanto, el desarrollo y el poder son medios para lograr la seguridad nacional.

## 2 Estado Ficticio x Estado Real

El General Meira Mattos afirmó que el Estado es, ante todo, una realidad tangible, viva y exigente. Esta realidad proviene de su territorio, su pueblo y sus instituciones políticas y jurídicas, que son responsables de conformarse a las aspiraciones del pueblo y las demandas del territorio. También argumentando, junto con otros políticos, que el Estado Nacional no debe ser sofocado por instituciones abstractas o copiadas de otros países.

Entre los científicos que han tratado este tema se encuentra Alberto Torres<sup>1</sup> y Oliveira Viana<sup>2</sup>. Ambos revelaron su inconformidad con la naturaleza abstracta de la mentalidad de negociación de los problemas brasileños.

El pensamiento de Alberto Torres destacó por el objetivismo y la preocupación por el factor geográfico en la formulación de soluciones políticas y estructura constitucional.

Su trabajo buscó dar respuestas a través de una metodología científica basada en la investigación real de los problemas nacionales. Su rebelión contra el retraso se evidencia en las siguientes palabras:

Nadie puede negar que la política desciende a un estado de desorden y amargura difícil de superar. El orden material en Brasil, en relación con el público, no representa más que un verdadero estado de estancamiento, en el que la indiferencia y el escepticismo, con una tendencia a este tipo de resignación que matará al pueblo (MATTOS, 2011a, p. 240, nuestra traducción)

Alberto Torres luchó contra este estancamiento de espíritus, esta renuncia de voluntades, esta creación de discapacidades. En sus estudios, propuso un modelo de organización, utilizando una metodología para evaluar las realidades nacionales con el fin de lograr una planificación integrada. Su método de evaluación y formulación de una política nacional se ha conocido como el proceso de adopción de Decisiones.

A su vez, en las obras de Oliveira Viana es posible ver una crítica contra la mentalidad vacía de las élites que influyeron en la vida pública brasileña. A partir de 1930, la geografía y las aspiraciones de la mayoría nacional comenzaron a ser consideradas. Una visión geopolítica de Brasil ha vuelto a contribuir a la solución de problemas, como en el texto siguiente:

Sé que algunos cuestionan la preocupación por la realidad brasileña- y preguntan: ¿Dónde está? Por supuesto que no se puede encontrar con la metodología que hemos adoptado. Porque esa realidad nunca se encuentra en libros provenientes de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Rusia; y sí, hemos hecho estudios sobre nosotros mismos, sobre nuestro país, sobre nuestra sociedad, a la luz de las ciencias sociales, con criterios objetivos, utilizando los resultados de estas investigaciones para mejorar nuestras decisiones (MATTOS, 2011a, p. 239, nuestra traducción)

Oliveira Viana creía que con la metodología científica sería posible reaccionar contra la vieja analogía de las apariencias, viendo a las personas como una forma colectiva autónoma, estructurada, constituyendo uno de los principales pilares para el desarrollo del país.

---

1 Alberto Torres (1865-1917) fue un político y pensador social brasileño que estaba preocupado por la unidad nacional y la organización de la sociedad brasileña. En su obra, se opuso a las ideas del socialismo y el individualismo como incompatibles con la realidad brasileña.

2 Francisco José de Oliveira Viana (1883-1951) fue un profesor, jurista, historiador y sociólogo brasileño. Su trabajo, centrado en la formación del pueblo brasileño, tiene el mérito de ser uno de los primeros en esforzarse por abordar el tema bajo una visión sociológica y diferenciada.

### 3 Posición estratégica y perspectivas para Brasil

En el escenario político-militar del globo, en virtud de nuestra posición geográfica, estamos vinculados a la estrategia de dos grandes áreas del continente americano y del Atlántico Sur. Estos vínculos directos, sin embargo, definen responsabilidades en el marco geoestratégico del planeta que necesitan reconocimiento.

Brasil ocupa casi la mitad del territorio sudamericano, con una protuberancia liberada en la masa Eurafasia. Esta realidad incorpora al país, inextricablemente, en la estrategia global de dos planes de capital militar para la seguridad de Occidente. El primero, la defensa del continente americano, el segundo, el mantenimiento del puente estratégico atlántico, que une América con Eurafasia (MATTOS, 1960, p. 43).

Ninguno de estos dos planes tiene un solo carácter. En ambos, al imponerse físicamente imposible de eludir, el país ocupa un papel preponderante. Estos son los imperativos geoestratégicos de la proyección global de Brasil. No hay escapatoria al destino que coloca, en el África Atlántica, la línea de cobertura inmediata de la costa brasileña, concluye el General Meira Mattos (MATTOS, 2011a, p. 43).

En el contexto de la defensa y la estrategia continental, Brasil es más importante que cualquier otra área del mundo. Porque allí, Brasil debe proteger su propio territorio de los horrores de la guerra. Una vez que se pierda la dimensión atlántica de África, no habrá más misión de seguridad, de hecho, enfrentará la guerra desde dentro. Por ejemplo, un cohete mediano instalado en Senegal puede alcanzar un amplio rango de la superficie del Nordeste Brasileño (MATTOS, 1960, p. 45).

En resumen, vale la pena recordar la importancia de África en el marco de la estrategia brasileña. En el campo de la estrategia de África continental vale la pena su posición como una base intermedia para las acciones militares entre América y Eurasia y su valiosa energía y riqueza mineral.

Brasil, además de tener una base geográfica favorable y bien articulada, tiene un pueblo con la capacidad necesaria para crear un poder nacional. Sin embargo, observa que la sociedad está organizada de tal manera que se coordinan los esfuerzos en favor de los intereses nacionales legítimos.

La Geografía y la Geología no negaban las condiciones para que Brasil se desarrollara plenamente. La inmensa riqueza física puso a Brasil a merced de una intensa voluntad y perspicacia.

Es necesario que las élites nacionales tengan siempre presente, a pesar de las posibilidades más optimistas, la Gran advertencia de Toynbee (1947)<sup>3</sup> para analizar el éxito y el colapso de las civilizaciones: "Después de una etapa de crecimiento, algunas sociedades humanas se han derrumbado por la pérdida del poder creativo de las minorías, líderes que terminan con su fuerza mágica de influir en las masas no creativas y atraerlas".

Según el general Meira Mattos, si Brasil quiere que el curso esté destinado a la grandeza, debe esforzarse por mejorar la educación en todos los niveles. Tal compromiso proporcionará

3 Arnold Joseph Toynbee fue un historiador británico, filósofo de la historia, profesor investigador de la historia internacional en London School of Economics y en la University of London y autor de varios libros sobre el poder y la política.

al país, en calidad y cantidad, élites iluminadas, una mentalidad aireada, imbuida del espíritu de superación, que debe ser prerrogativa de las Naciones (MATTOS, 2011a, p. 50).

Según las proyecciones idealizadas por Meira Mattos, el país alcanzaría en la primera década del siglo XXI, la marca de 200 millones de habitantes. Sin embargo, el número absoluto significaría algo positivo en sí mismo. La preparación intelectual de la población no sería esencial para el éxito del Proyecto Brasil Potencia.

En el futuro de Brasil, no habrá espacio para el complejo colonialista", responsable de traer algunas soluciones inadecuadas y pobres. El desarrollo de la industria metalúrgica, exploratoria y petrolera y el aumento del potencial hidroeléctrico han demostrado que el país tiene los requisitos necesarios para alcanzar grandes metas y desarrollar su potencial.

#### 4 La factibilidad para el poder de Brasil

Después del aumento en el desarrollo, conocido como Milagro Económico Brasileño<sup>4</sup> la posición de Brasil en la escena internacional se ha convertido en una preocupación.

Este escenario de prosperidad despertó el interés de algunos estudiosos extranjeros, incluido el profesor Brzezinski de la Universidad de Columbia, cuyo pensamiento se describe a continuación.

Brasil se convertirá en una potencia importante. De esta manera, será necesario reflexionar sistemáticamente sobre el tipo de sistema internacional que pretende ayudar a crear. Por otra parte, impone la necesidad de conocer más detalles sobre los problemas internacionales y sus posibles soluciones. Con el poder viene la responsabilidad, y esto no se puede enfrentar tomando posiciones esencialmente retóricas. Un orden mundial basado en la cooperación de un mayor número de potencias puede ser preferible a la bipolaridad (MATTOS, 2011a, p. 165 nuestra traducción).

Según Ronald Schneider<sup>5</sup>, de la Queen's University de Nueva York, Brasil, un país de dimensión continental, que posee inmensos recursos y un rápido crecimiento económico requiere el mantenimiento de un alto grado de estabilidad social y política. El país sigue una estrategia global y regional que aumenta sistemáticamente su poder, influencia y prestigio. Además, aprovechó su posición geográfica y económica para participar en un programa multifacético entre los países sudamericanos.

Incluso en la década de 1970, el General Meira Mattos llamó la atención para comparar a Brasil con naciones como China, Japón e India, concluyendo que el país tiene condiciones geopolíticas favorables para el desarrollo.

4 El Milagro Brasileño se refiere al crecimiento económico excepcional en Brasil durante el gobierno militar brasileño. Durante este período (1969-1973), el crecimiento medio anual del PIB fue de alrededor del 10%.

5 Ronald Schneider nació en Minneapolis, y fue a la escuela en Valley City, Dakota del Norte. En 1954, él se graduó en Northwestern University en Evanston, Illinois. Estaba en la cima de su clase en la graduación. Recibió su maestría en ciencias políticas de la Princeton University en 1956.

Brasil, con 8,5 millones de km<sup>2</sup> y una población de 208 millones de habitantes, tiene una relación territorio / población a favor de desarrollar todo su potencial. Se observa una vez más que el concepto de superpoblación no es valor absoluto porque depende del desempeño positivo del Estado en el campo económico y social, educación, salud, entre otros. De acuerdo con Organsky<sup>6</sup>, una gran población puede ser tanto una tragedia social como un instrumento de potencialidad. Curiosamente, el profesor cree que la cifra de 200 millones es la cantidad mínima necesaria para que un país sea una potencia contemporánea.

Como la industria, la capacidad tecnológica y científica, Brasil dependerá de la capacidad nacional para mantener el enfoque en la resolución de problemas que dificultan o impiden el pleno desarrollo de estas capacidades. El objetivo que debe perseguirse debe ser la autosuficiencia y una menor dependencia de los sectores considerados estratégicos.

A este respecto, el General Meira Mattos argumentó que China, Brasil e India estaban en medio de una revolución del desarrollo, mientras que Japón y los países de Europa occidental ya poseían tecnología industrial moderna. El renombrado estudioso creía que Brasil y China serían los mejores si mantenían las condiciones de continuidad de sus programas. China seguiría el camino del desarrollo socialista en una sociedad cerrada; Brasil, a su vez, seguiría la orientación del desarrollo capitalista en el contexto de una sociedad democrática abierta.

Con respecto a la cohesión interna, la importancia de los lazos geopolíticos de solidaridad en términos de lealtad última a la nación. El nacionalismo moderno se condensa con la supervivencia de la nación como un grupo integrado preocupado por el bien común.

Brasil, a pesar de ser un país relativamente joven, se ha integrado plenamente en una sola alma nacional. Tiene unidad de lenguaje, creencia religiosa y aceptación de una articulación racial. Todas las personas del vasto subcontinente brasileño vibran con la misma intensidad a la bandera y el Himno Nacional, están entusiasmados con los acontecimientos históricos relevantes y aplauden el logro de Grandes Metas.

En resumen, las posibilidades de que Brasil se convierta en una potencia mundial dependerán de un correcto desempeño político, económico y social. Desde el punto de vista militar, el General creía que el país se enfrentaría a la competencia internacional en muchos campos y que requeriría una fuerza militar capaz de detener y proporcionar tranquilidad para el desarrollo (MATTOS, 2011a, p. 174).

## 5 El poder nacional según Meira Mattos

Después de la Primera Guerra Mundial, las Grandes Potencias se preocuparon por llevar a cabo una investigación más objetiva y menos retórica dirigida a la conceptualización y medición del poder. Los estudios de esta naturaleza estaban, hasta entonces, restringidos a especialistas en ciencias políticas, procedentes de universidades, que se desarrollaban con admirable erudición,

---

<sup>6</sup> Abramo Fimo Kenneth Organski (12 de mayo de 1923-6 de marzo de 1998) fue un profesor de Ciencias Políticas de Universidad de Michigan.

pero lejos de la realidad agitada por conflictos cada vez más frecuentes y dominada por nuevas armas e instrumentos de presión psicológica.

El poder militar perdió gradualmente su importancia en los casos de conflictos internacionales, mientras que las expresiones económicas y psicosociales del poder nacional ganaron prominencia. El poder político, casi siempre arrastrado por los militares durante la guerra, comenzó a tomar un papel protagónico, siendo el único capaz de coordinar las tres expresiones: psicosocial, económica y militar.

En los primeros años de la actividad de la Escuela Superior de Guerra<sup>8</sup> surgió una conceptualización inicial del poder que permitió el desarrollo de estudios.

"El Poder Nacional es la expresión integrada de todos los medios que la nación tiene, en este momento, para promover en el interior, objetivos externos y nacionales, a pesar de la existencia de antagonismo".

Se observa que el concepto de poder de la Escuela Superior de Guerra<sup>7</sup>, que en términos generales es similar al de escuelas similares en el mundo occidental, cuando dice que "el poder es la expresión integrada de todos los medios", sugiere una serie de medios, porque la palabra "medios" induce la idea de recursos materiales. De ahí la simplificación que algunos dicen que "el poder es la suma de los medios a disposición de una nación".

Para el General Meira Mattos, el poder se define como la capacidad de uno para imponer su voluntad a otros, tanto psicológica como físicamente, y este concepto se amplía para incluir una contribución completa de las posibilidades de poder brasileñas en relación con otros grandes Estados.

La evaluación del poder nacional relativo es realizada por Meira Mattos usando la siguiente fórmula:  $Pp = (C + E + M) \times (S + W + P)$ . En el que:

Pp = poder perceptible de los Estados

C = masa crítica-población y territorio

E = capacidad económica

M = capacidad militar

S = concepto estratégico de los estados W = voluntad

P = capacidad de persuasión

Al observar los pensamientos de Meira Mattos, es posible observar la idea de que los fines no justifican los medios, además de la interdependencia entre los principios de la ética, el ejercicio del poder requiere involucrarse en un proceso de evaluación continua (MAT<sup>T</sup>OS, 1977, p. 31).

A la luz de estas ideas, Meira Mattos apoya los procesos democráticos, argumentando que las sociedades libres se rigen por instrumentos de persuasión, basados en la convicción, la participación espontánea y un sentido de deber social; mientras que, en los regímenes totalitarios, las sociedades cerradas suelen recurrir a instrumentos de coerción y revitalización de mitos carismáticos (MAT<sup>T</sup>OS, 2011c, p. 231).

<sup>7</sup> La Escuela Superior de Guerra se estableció en agosto de 1949 y es un Instituto de Estudios Superiores de Defensa Política y Estrategia. La escuela tiene como objetivo desarrollar y consolidar los conocimientos necesarios para el desempeño de las funciones de gestión y asesoramiento a la planificación de la Defensa Nacional.

Sin embargo, asociados a estos sentimientos están su libertad democrática y las restricciones deben ir acompañadas de la autoridad para el desarrollo. El General describió que sería necesario utilizar una autoridad moderada para estimular la modernización de la sociedad brasileña.

Desarrollo, dijo Meira Mattos, resultados de la modernización de sectores nacionales, tales como: tecnología, beneficios sociales, participación ciudadana, producción industrial, eficiencia gubernamental e integración del territorio nacional. "Brasil tiene los recursos, la voluntad del pueblo y el liderazgo necesarios para estar entre las naciones más prósperas del mundo" (MATTOS, 1975, p. 101-102, nuestra traducción).

Sin embargo, el omnipresente tema del poder predomina en el trabajo de Meira Mattos y enfatiza la importancia del desarrollo para el logro de los objetivos nacionales. El desarrollo conduce al poder, y sin poder, cada sociedad se convierte en un cuerpo inerte, renuente, incapaz de satisfacer su propia razón.

En resumen, dejando la mesa del realismo político, Meira Mattos describió los problemas de seguridad de Brasil, prescribiendo como un medicamento, una fuerte dosis de poder. Para ello, el General había recomendado que las soluciones se basaran en realidades geográficas: "[...] el territorio hace la vida de un Estado y limita sus aspiraciones. La geografía condiciona, obstaculiza, inspira, estimula y finalmente presenta un desafío. Obliga a un grupo humano a reaccionar ante las condiciones geográficas: el grupo reacciona y triunfa o es destruido" (MATTOS, 1977, P. 105-106, nuestra traducción).

Según el General, la grandeza nacional se revela cuando la nación moviliza el poder y la voluntad para enfrentar los desafíos de su entorno. Regiones geográficamente desfavorables como las de Brasil, desafían el carácter de la nación. Por otro lado, la superación de viejos prejuicios y condiciones ambientales desfavorables restaurará la esperanza, los ideales y la redención nacional.

Meira Mattos también afirmó enfáticamente que Brasil tenía las condiciones para aspirar a un lugar entre las grandes potencias del mundo, un tema que se repite a lo largo de su obra. También cree que Brasil dará este salto para alcanzar el pleno poder y desarrollo dentro de la influencia occidental de la "democracia con autoridad" (MATTOS, 1975, p. 71-73, nuestra traducción).

Según Meira Mattos, el desarrollo del Brasil envolvería la carga de una gran responsabilidad en relación con aspectos de la seguridad externa. Como resultado, el país debe desarrollar su poder militar para proteger los intereses nacionales, que en términos de economía y geoestrategia ganarían alcance mundial.

La nueva posición de Brasil como potencia requeriría la consolidación y expansión del papel estratégico del país, especialmente en dos áreas de interés: el Atlántico Sur y la Cuenca Amazónica. Para la reconocida Geopolítica, el Destino del país estaría inevitablemente condicionado por ambas influencias continentales. Como resultado, el General recomendó un estudio cuidadoso de la situación, incluyendo las posiciones a ocupar en caso de amenaza y qué alianzas internacionales se pueden llevar a cabo.

Paralelamente a esta necesidad de seguridad militar en la región del Atlántico Sur, Meira Mattos vio la necesidad de garantizar el mantenimiento del acceso al comercio marítimo a los mercados extranjeros. Para ello, abogó por un ambicioso programa de construcción de buques

mercantes y de guerra. Con las rutas comerciales protegidas, además de la explotación de nuevos recursos de la plataforma continental y el cinturón marítimo, el general afirmó que el Brasil haría del Atlántico Sur una de las regiones más prósperas del mundo (MATTOS, 1977, p. 119 – 123). Meira Mattos creía que el poder de Brasil en las próximas décadas sería insuficiente para superar las amenazas a la seguridad en la región mencionada. Recomendó una presencia naval conjunta Brasil-Estados Unidos, ya que los dos aliados tienen intereses estratégicos similares en el Atlántico, así como la creación de una comunidad del Cono Sur o un Tratado de la organización del Atlántico Sur.

Según Mattos, el concepto moderno de poder nacional debe abarcar no solo la fuerza de un Estado material, sino también su capacidad para influir en la conducción de los acontecimientos. No hay duda de que estos dos valores: Fuerza-Poder (material) y poder de influencia (psicológico) son interdependientes. Sin el poder-fuerza existe el poder de la influencia, pero sin él, el poder-fuerza se vacía. Ambos en los conflictos modernos están sujetos a la influencia de presiones nacionales y multinacionales.

El resultado de la Guerra de Vietnam vale la pena como prueba de que la fuerza del poder no es suficiente. Estados Unidos no tenía la capacidad de influir, no sólo para convencer a sus aliados de la Justicia de su causa, sino, sobre todo, para convencerse a sí mismo. No importaba la superioridad de poder abrumador en el campo material, cuando en el área psicológica la guerra se perdió por la incapacidad del gobierno estadounidense para manejar temas que explican la necesidad real de este conflicto.

## **6 El general Meira Mattos y la Amazonia**

Inicialmente destacamos que el General Meira Mattos nunca sirvió en Amazonia. En ese momento, había pocas oportunidades de carrera ofrecidas para hacerlo, el efectivo del Ejército del Norte llegó a poco más de mil hombres. El proyecto estratégico, entonces en vigor, se realizó en la región sur, y el dispositivo operativo se articuló para enfrentar a países incluidos en compuestos de platino, herencia de confrontación geo-histórica entre las colonizaciones portuguesas y españolas alrededor de la Cuenca de Plata.

Su cuidadosa sensibilidad hacia la Amazonia se formó a partir de una combinación de factores, entre ellos: la visión amplia del mundo, la cultura general amplia y profunda, la dedicación a la geopolítica y los temas de interés nacional. El contacto con personas que compartían un amor por la Amazonia, como el general Rodrigo Otávio, comandante militar de Amazonia, entre julio de 1968 y marzo de 1970, también contribuyó.

Entre las cuestiones relacionadas con la Amazonia, el desarrollo merecía más atención. Meira Mattos identificó la codicia de naciones extranjeras u organizaciones internacionales debido a la escasez de población y la riqueza mineral inexplorada como el mayor problema. En respuesta a esta amenaza geográfica, Mattos desestimó la inmigración extranjera como una solución, recomendando un aumento de la población local. Otros aspectos que merecían atención eran los factores de rebelión interna y bloqueo militar de las estaciones costeras y la desembocadura de Amazonia, preocupaciones estratégicas adicionales para Brasil.

La dependencia de la costa se puede resumir: esta política de continentalidad, para ser eficaz, tendrá que crear un interior menos dependiente del comercio marítimo. Deberá asegurar un cierto grado de interdependencia económica para las regiones ligadas a las grandes masas continentales, favoreciendo la creación de una sociedad autosuficiente (MATTOS, 1980, p. 136, 148, 166).

La perspectiva de una gran riqueza también despertó el interés de Amazonia por Meira Mattos. Según el General, los descubrimientos de manganeso, mineral de hierro, cobre y uranio harían posible el desarrollo y asentamiento del interior, resultando en el descubrimiento de nuevas riquezas y la expansión de un potencial latente en algo real.

Los beneficios del desarrollo se extenderían a todos los países amazónicos que realmente representan una ganancia para toda América del Sur.

Finalmente, Meira Mattos imaginó la Cuenca Amazónica como el núcleo de América del Sur.

Dijo que en Brasil el corazón del problema del despertar del continente estaría centrada en la Amazonia. Sostuvo que Brasil goza de una posición privilegiada debido al hecho de que tiene su territorio adyacente al curso de salir al océano.

Para este desarrollo, el General consideró que la orientación del intercambio fraterno de Brasil sin aislarse de sus vecinos de habla hispana.

Nuestra diplomacia ha reajustado nuestras líneas estratégicas en los últimos años, dando mayor importancia a la política de acercamiento con nuestros vecinos continentales. Fortalecemos nuestros vínculos con las naciones sudamericanas a través de organismos regionales y subregionales. Hemos iniciado la movilización de las principales naciones de la cuenca amazónica para un Tratado de Cooperación. Y, finalmente, alertamos a nuestros vecinos sobre la importancia de un reajuste con Brasil para todos los beneficios (MATTOS, 1980, p. 139, nuestra traducción).

Enumerando como un desafío, los esfuerzos en nombre del desarrollo de Amazonas, Meira Mattos consideró el ataque de Brasil al Occidente similar a los Estados Unidos, Rusia y Australia. Estas naciones buscaron conquistar y ocupar su propio territorio, integrando completamente las porciones marítimas y continentales. Este proceso puso de manifiesto la importancia de adoptar una estrategia de transporte eficaz, la capacidad de ejecutar proyectos en el contexto geográfico y la determinación política del Estado de considerar estas cuestiones. Esta determinación no se refleja en el trabajo de un Gobierno, sino en la continuidad de los proyectos nacionales, cuyo curso mantiene un camino coherente con el futuro, independiente de los políticos que están en el poder.

La conciencia cívica nacional le da a la Amazonia el carácter de uno de los símbolos más indiscutibles de nuestra soberanía. Sin embargo, en el siglo XXI, Brasil no ha completado su expansión interna, y la mitad de su territorio espera ser ocupado e integrado en la sociedad nacional. Hoy en día, el corazón del problema del despertar de la continentalidad se centra en la Amazonia. Por lo tanto, el General resumió esta cuestión, cuya importancia geopolítica parece incluso poco entendida por algunas autoridades.

En un mundo donde, para 2030, la población habrá aumentado en dos mil millones de habitantes y consumirá el doble de recursos naturales, este origen insondable de la naturaleza debe estar claramente asociado a la soberanía brasileña en la imaginación de la opinión pública internacional, ansiosa por cuestionar nuestra capacidad de administrar lo que ya se considera patrimonio mundial. Es una tarea esencial y urgente, ya que la Amazonia tiene al menos tres roles importantes que desempeñar (VILLAS BÔAS, 2013, p. 9).

La primera será provocar el ascenso, a escala exponencial, del poder nacional, a partir del momento en que el país esté equipado para hacer la explotación institucional y materialmente racional de sus recursos naturales, que aún esperan una identificación completa, delineación y cuantificación.

La segunda es la gran contribución a la vocación natural del liderazgo continental, de la que no podemos escapar. La Amazonia brasileña está limitada por siete países, tiene acceso a los océanos Atlántico y Pacífico y conecta con el altiplano boliviano, la Cuenca del Plata y el Río Orinoco y, en Brasil, con el Nordeste y el Medio Oeste.

La plena soberanía de Brasil en la Amazonia es un prerrequisito para el proyecto integracionista. Este proceso, a medida que avanza a través de la construcción de una infraestructura vital de transporte y comunicaciones, conducirá al crecimiento exponencial de la importancia de Amazonia en el contexto continental. Es previsible que ciudades como Belém y Manaus, debido a su ubicación, la primera como puerta de entrada a la densa red de ríos y la segunda a la posición geográfica central, se consoliden en la industria, la logística y los servicios.

El tercero, finalmente, proviene de la condición mostrada por la Amazonia para albergar respuestas y soluciones a algunos de los principales problemas que afligen a la humanidad: el cambio climático, el medio ambiente, las energías renovables y la escasez de agua dulce.

Como es sabido, el General Meira Mattos murió en 2007, veintisiete años después de la primera edición de "Una Geopolítica Pan-Amazónica". Es posible que acompañó el final de todo lo que vio y de alguna manera ayudó a construir. Probablemente experimentó la misma insatisfacción que nos asalta ver tanto potencial para el desperdicio de Recursos Naturales, población sin asistencia y aislada, indígenas siendo víctimas, en lugar de agentes de los procesos que les conciernen, y el medio ambiente siendo degradado (VILLAS BÔAS, 2013, p. 31).

Tal vez, lo que costaría entender hoy, sería el hecho de que – tanto en el establecimiento de planes de desarrollo internos, como en las acciones colectivas entre los países sudamericanos, la geopolítica sigue siendo ignorada. Las motivaciones volátiles todavía presiden estas relaciones y que las enseñanzas históricas de la Epopeya Amazónica han sido ignoradas hasta el día de hoy.

## 7 Consideraciones finales

Hay una realidad que no puede ser ignorada en la búsqueda de la modernización y el crecimiento de la nación. El desarrollo de un país del tamaño de Brasil depende del ejercicio del poder. Este es un fenómeno involuntario e incluso inevitable en algunos casos.

Según Meira Mattos, el desarrollo de Brasil resultará en una carga de grandes responsabilidades, especialmente en el campo de la seguridad externa. Brasil tiene las condiciones para convertirse en una potencia mundial en el siglo XXI, independientemente de su vocación o gusto por el poder. La nación debe estar preparada para ejercer este poder y proteger los intereses nacionales, económicos y las dimensiones y geoestratégicas adquirirán un alcance mundial.

Garantizar la seguridad será más eficaz si Brasil es capaz de fortalecer las alianzas continentales y extracontinentales para defender ideas e intereses comunes. En el contexto de estas alianzas, es necesario considerar el peso de la economía y la posición geoestratégica de Brasil.

La preservación de la paz en el continente y en el mundo debe ser una preocupación de la política exterior brasileña. La estabilidad y la tranquilidad del mundo representan el cumplimiento de la vocación pacifista del país y el ambiente de seguridad esencial para el progreso social y económico.

**Referencias**

- MATTOS, C. de M. **Brasil, geopolítica e destino**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.
- MATTOS, C. de M. **A Geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- MATTOS, C. de M. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- MATTOS, C. de M. **Geopolítica**: volume I. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Editora FGV, 2011a.
- MATTOS, C. de M. **Geopolítica**: volume II. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Editora FGV, 2011b.
- MATTOS, C. de M. **Geopolítica**: volume III. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Editora FGV, 2011c.
- MATTOS, C. de M. **Projeção mundial do Brasil**. São Paulo: Gráfica Leal, 1960.
- TONYNBEE, A. **Study of history**. London: D.C Sommervell, 1947. 2 v.
- TORRES, A. **Organização nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1974.
- TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1935. Disponible en: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/132/1/50%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>. Accesado el 6 de marzo de 2020.
- VILLAS BÔAS, E. D. da C. Meira Mattos, a Amazônia e o livro. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, p. 43-75, 2013. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/1257/1214>



## El agua como factor polemológico

*Water as a polemological factor*

**Resumen:** En este contexto, este trabajo tiene en cuenta el desarrollo tecnológico que optimizará la explotación de las reservas existentes y, por lo tanto, puede convertir la gestión del agua en un punto de enfoque para la población, en lugar de una razón para el surgimiento de guerras. Para ello, analiza, en particular, el esfuerzo diplomático por encontrar soluciones pacíficas para la explotación de cuencas compartidas y el desarrollo tecnológico que permite el uso cada vez más eficiente de este recurso finito que es el agua. Finalmente, este artículo prevé, en su conclusión, escenarios de posibles conflictos en el futuro, así como verificaciones de qué herramientas pueden ser eficaces para hacer de la existencia de reservas de agua una razón de unidad entre los pueblos y no la razón de futuros enfrentamientos armados.

**Palabras clave:** Recursos de Guerra Conflicto Hídrico Diplomacia Hídrica. Aguas transfronterizas. Seguridad Hídrica.

**Abstract:** This work, based on the historical study of the conflicts caused by the control of water and in the analysis of the evolution of international treaties on the subject, seeks to predict consequent scenarios of the struggle for this resource in the future. In this context, this work take into account the technological development that will optimize the exploitation of existing reserves and, thus, can turn water management into a point of approach for the people, instead of a reason for the outbreak of wars; analyzing, in particular, the diplomatic effort to find peaceful solutions for the exploitation of the shared basins and the technological development that allows the increasingly efficient use of this finite resource. Finally, this work concludes predicting scenarios of possible conflicts in the future, as well as verifying which tools can be efficient to become the existence of water reserves a reason for union between peoples and not the reason of future armed confrontations.

**Keywords:** War Resources. Water Conflict. Water Diplomacy. Transboundary Waters. Water Security.

**Fabiano Lima de Carvalho**

Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

fabiano.lima@eb.mil.br

**Recebido: 04 abr. 2020**

**Aceptado: 12 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



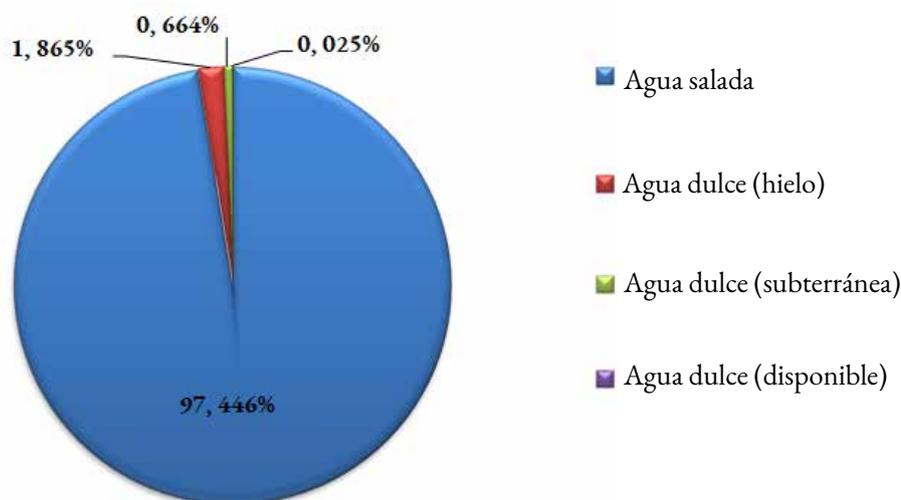
## 1 Introducción

*"El agua es el nuevo petróleo"* (PICKENS, 2008)

Al mirar el planeta desde el espacio, queda claro que su nombre debería ser "Agua" en lugar de "Tierra", ya que los gigantescos océanos que dominan la imagen del tercer cuerpo celeste orbitando el Sol hacen que los continentes parezcan meras islas, y un observador inadvertido podría concluir que no hay problemas en términos de Recursos Hídricos, ya que el "Planeta Azul" tiene una abundancia de agua para abastecer a sus habitantes.

Sin embargo, los humanos han estado luchando por el agua durante milenios<sup>1</sup>. Esto se debe a que el 97,45% del total existente en el planeta es agua salada. Además, del 2,55% del agua dulce, casi el 74% está en forma de hielo; el 25% se encuentra en acuíferos de difícil acceso (subterráneos); y solo el 1% es agua dulce superficial, es decir, solo el 0,025% del agua del planeta está disponible para un fácil consumo (Gráfico 1).

Gráfico 1- Distribución del agua en la Tierra



Fuente: elaboración propia (2020).

La situación se vuelve aún más compleja, ya que esta pequeña cantidad de agua apta para el consumo humano se distribuye de forma irregular, lo que hace que la escasez de agua afecte a todos los continentes y, como se puede ver en la lista de conflictos debidos al agua<sup>2</sup>, ha sido la causa de varias crisis a lo largo de la historia.

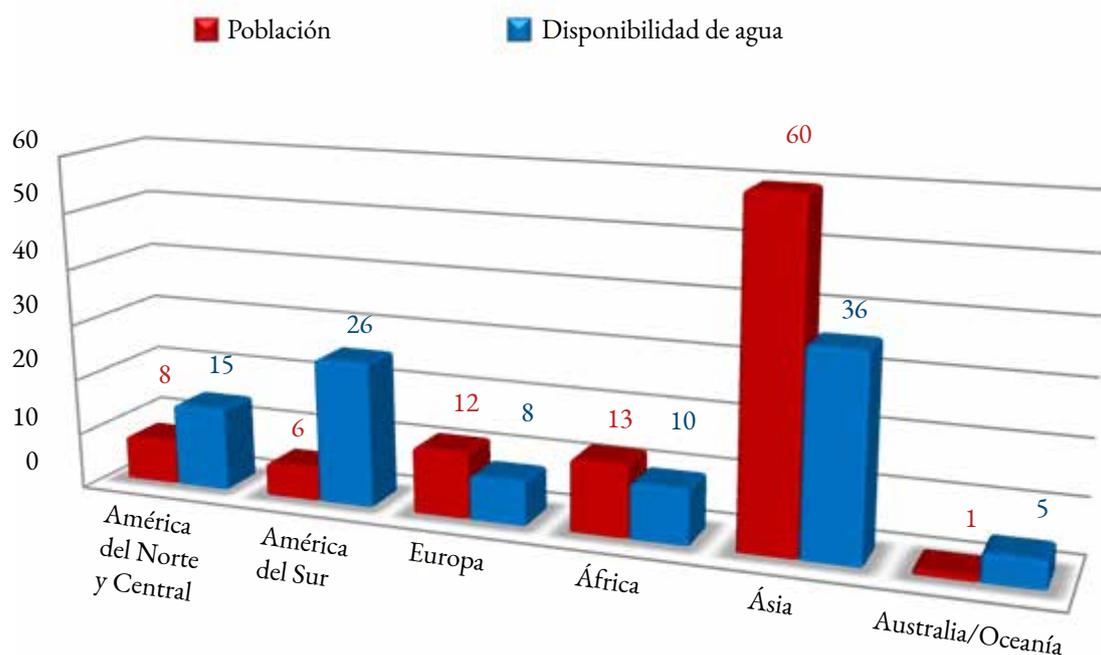
El gráfico a continuación (Gráfico 2), basado en datos obtenidos del portal del agua de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), compara la disponibilidad actual de Recursos hídricos en relación con la pobla-

1 Los expertos creen que la primera guerra causada por la competencia por el agua tuvo lugar en las orillas del río Éufrates, en la antigua Sumeria, ahora Irak. Urlama, rey de la ciudad-estado de Lagash, desvió el río e impidió el suministro de otra ciudad-estado, Uma, dando lugar al conflicto, en 2500 AC.

2 Disponible en: <http://www.worldwater.org/conflict/lista/>. Accesado el: 4 de mayo de 2020.

ción mundial y permite observar claramente la irregularidad de su distribución. Podemos ver que Asia, con el 60% de la población mundial, tiene el 36% del recurso hídrico; Europa, con el 12% de la población, tiene el 8% del recurso; África, con el 13% de la población, tiene el 10% del recurso; América del Norte y Central, con el 8% de la población, el 15% del recurso; y, finalmente, América del Sur, con el 6% de la población mundial, tiene el 26% del total de los recursos hídricos.

Gráfico 2 - Comparación entre la población y la disponibilidad de agua



Fuente: elaboración propia (2020).

Además, hay al menos 273 cuencas hidrográficas multinacionales en todo el mundo, de las cuales 214 son compartidas entre dos países, 36 entre tres países y 23 entre cuatro o más países. Alrededor de 50 países tienen el 75% o más de su territorio como parte de cuencas internacionales, y se estima que entre el 35% y el 40% de la población mundial vive en estas cuencas, ya que muchos de estos sistemas de agua se están utilizando hasta su agotamiento, como por ejemplo, los ríos Amarillos en China, el Ganges en India y el río Nilo en África, que están por debajo de sus marcas históricas.

Según las Naciones Unidas (ONU), actualmente cerca de 1.3 mil millones de personas no tienen acceso a suficiente agua apta para el consumo. Aunque la explotación del agua es quizás una de las actividades en las que la humanidad ha intentado utilizar todo su ingenio y capacidad, no siempre ha impuesto la racionalidad en su uso. Por lo tanto, los problemas de acceso a las fuentes de agua potable que tienen numerosas comunidades y poblaciones en todo el planeta son fácilmente detectables, lo que justifica estos datos.

Como la cantidad de agua en el planeta permanece relativamente constante, esta explosión demográfica, la urbanización, la alteración del orden público, la mala gestión de un recurso insustituible y el vertiginoso desarrollo industrial y agrícola del último medio siglo están generando una presión sin precedentes sobre fuentes y recursos hídricos finitos, que no han ido acompañados de políticas y acciones necesarias que garanticen el uso y la preservación constantes de estas fuentes, siendo la causa de cientos de conflictos.

A todo ello se suma la influencia del cambio climático y la contaminación de los manantiales por la acción del Hombre, lo que generará un desequilibrio cada vez más intenso entre la demanda y la oferta, convirtiendo — según varios economistas, científicos y estrategias geopolíticas — el agua en el nuevo petróleo.

Para estos expertos, es un hecho que la humanidad no será capaz de contar con el agua para siempre y, al igual que a finales del siglo XX hubo una crisis del petróleo, el comienzo del siglo XXI puede pasar a la historia debido a la crisis del agua, porque la escasez produciría un aumento en los precios de un recurso que en los países desarrollados siempre ha sido abundante y barato.

Según un informe de 2007 de la consultora Sustainable Asset Management de Zúrich, en 1900 el consumo total de agua en todo el mundo era de unos 770 kilómetros cúbicos. Actualmente, el número es de 3.840 km<sup>3</sup> y se estima que superará los 5.000 km<sup>3</sup> para 2025 (EL AGUA..., 2008, n. p.).

Naturalmente, el interés económico generará tensión y, si hoy todos los analistas militares son unánimes en señalar al petróleo como la causa de varios conflictos, nada más lógico que darse cuenta de que lo mismo puede suceder con el agua, ya que su importancia como recurso crece exponencialmente. Habrá rivalidades entre los países por el acceso a las fuentes de agua y se necesitarán mediaciones internacionales para evitar posibles conflictos.

El ciudadano medio aún no se ha dado cuenta de la importancia del tema, ya que siempre ha pensado en el agua como "un bien libre", debido a la facilidad de acceso a través de las tuberías, lo que le permite tomar largos baños y no administrar su consumo. Esto se debe a que la mayoría de ellas no conocen (o no se ven afectadas por) los problemas que ya existen en regiones de África y Asia, en las que las mujeres tienen que caminar, en promedio, 6 kilómetros para recoger agua.

Además, el uso promedio de agua es de 200-300 litros por persona por día en la mayoría de los países de Europa, y menos de 10 litros en países como Mozambique. En Tayikistán, casi un tercio de la población extrae agua de canales de riego y zanjas, con el riesgo de contaminación, y las personas que viven en los suburbios de Yakarta, Manila y Nairobi pagan entre 5 y 10 veces más por agua que las que viven en zonas de lujo en esas mismas ciudades o en Londres y Nueva York.

La importancia de lo anterior para este trabajo radica en el hecho de que un estudio publicado en la revista *Nature*, por el Earth Institute de la American University of Columbia, muestra la relación entre la escasez de agua y la guerra.

Al analizar el fenómeno "El Niño", que en ciclos de tres a siete años conduce a un aumento de la temperatura y una disminución de las lluvias, los investigadores encontraron que en los 90 países afectados por el fenómeno climático entre 1950 y 2004, el riesgo de guerra civil se duplicó del 3% al 6%.

Según Mark Cane, científico climático de la Universidad de Columbia, "la falta de agua no causa guerras. Hay factores sociales, políticos y económicos que hay que tener en cuenta, pero donde hay tensiones latentes, ésta puede ser la chispa necesaria" (HSLANG; MENG; CANE, 2011).

Así, países ricos como Australia sufren del fenómeno, pero la posibilidad de una guerra civil es casi cero, mientras que la guerra civil que mató a más de dos millones de personas en Sudán en 1963, 1976 y 1983 está claramente relacionada con las severas sequías causadas por "El Niño".

Este artículo pretende analizar este problema, a partir de hechos pasados, para tratar de predecir posibles escenarios de conflicto, así como comprobar en qué medida la conciencia de la sociedad sobre el tema y los avances tecnológicos pueden convertir la gestión hídrica en un punto de acercamiento de los pueblos, en lugar de una razón para el estallido de guerras.

En resumen, en los últimos 70 años la población mundial se ha triplicado y el uso del agua se ha multiplicado por seis como resultado del desarrollo industrial y agrícola. Sin embargo, la cantidad de agua dulce no ha cambiado.

La falta de agua y su contaminación ya son consideradas por muchos expertos como una amenaza global. La situación ya es tan dramática que en los países en desarrollo, el 80% de las enfermedades y un tercio de las muertes están relacionadas con el agua contaminada y la mala higiene.

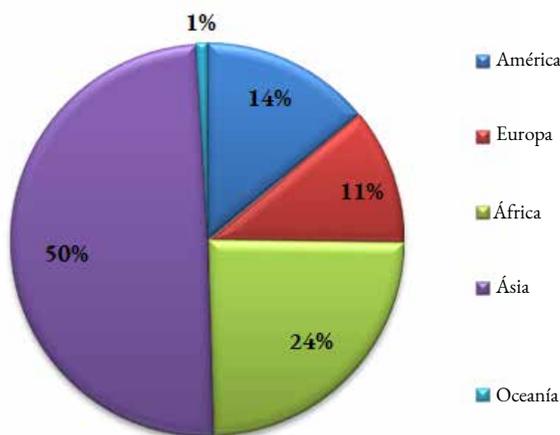
## 2 Conflicto hídrico

### 2.1 Antiguamente

La lista de conflictos relacionados con el agua mencionada anteriormente presenta 551 incidentes relacionados con disputas por el agua a lo largo de la historia, de los cuales 136 fueron conflictos relacionados con el uso de armas.

De su análisis se desprende que, aunque todas las regiones del mundo estén representadas, desde los años 80 se ha producido una clara concentración de conflictos en zonas con escasez de agua, ya que, como se puede apreciar en el siguiente gráfico (gráfico 3), el 50% y el 24% de los incidentes ocurrieron en Asia y África, respectivamente.

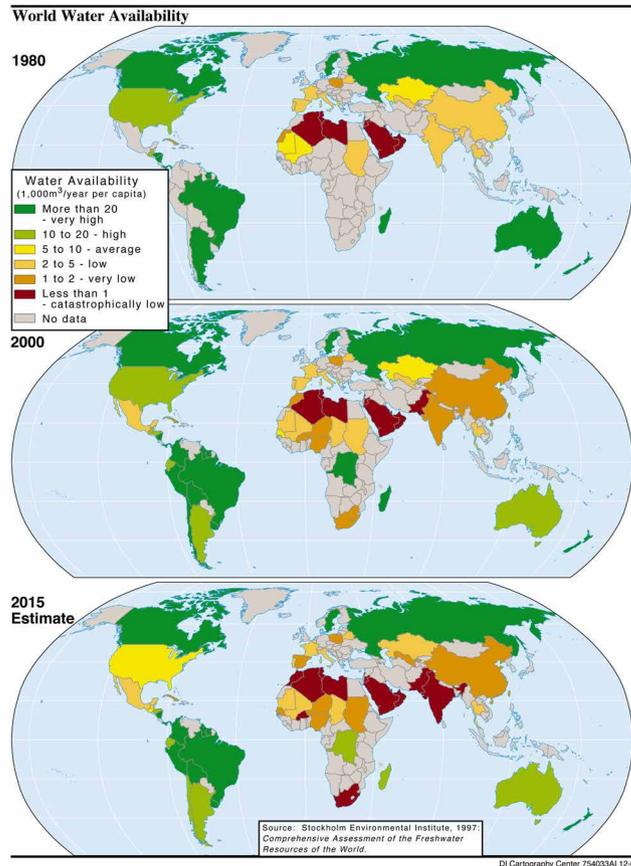
Gráfico 3- Distribución de los conflictos por el agua desde 1980



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Esta relación se hace aún más clara cuando estos datos se comparan con la disponibilidad global de agua (Gráfico 3) y su evolución desde 1980, que muestra la degradación de las reservas de agua en África y Asia (inicialmente más severa en Oriente Medio, pero desde 2000 la situación también es preocupante en India-Pakistán), a partir de datos tomados de "Global Trends 2015: a Dialogue About the Future with Nongovernment Experts", publicado en 2000.

Figura 1- Disponibilidad Mundial de agua 1980-2015



Fuente: National Intelligence Council, 2000, p. 29.

En la última versión del mismo documento — Global Trends: Paradox of Progress — publicado en enero de 2017, el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos argumenta que:

[...] la mitad de la población mundial enfrentará escasez de agua para 2035, según la ONU. El aumento de la demanda de crecimiento demográfico, el aumento del consumo y la producción agrícola superarán el suministro de agua, que en algunas regiones será menos fiable debido al agotamiento de las aguas subterráneas y a los cambios en las pautas de precipitación. Más de 30 países — casi la mitad de ellos de Oriente Medio— experimentarán un estrés hídrico extremadamente alto para 2035, lo que aumentará las tensiones económicas, sociales y políticas (National Intelligence Council, 2017, p. 24).

La falta de datos sobre Egipto también es un factor relevante, ya que su dependencia de las aguas del Nilo (la causa de la guerra con Sudán en 1958) es conocida por todos, y, ya en 1979, Muhammad Anwar al Sadat, entonces presidente del país, declaró que "el agua era el único aspecto que podía llevar a Egipto a entrar en la guerra de nuevo" (CONFLICTOS..., 2006, n. p.).

Así, Mahmoud Yacoub, oficial del Ejército egipcio que completó el curso del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en España, analiza algunos conflictos en África que tuvieron como causa principal el agua (MAHMOUD YACOUB, 2010):

- 1958: entre EGIPTO y SUDÁN sobre el uso del Nilo. Se resolvió con un tratado entre los países.
- 1964: ETIOPÍA y SOMALIA discuten los recursos hídricos subterráneos en el Desierto de Ogaden.
- 1975: tensión entre ANGOLA y SUDÁFRICA debido a la intención de proteger los recursos hídricos obtenidos de la presa Gove construida en el río Kunene en ANGOLA.
- 1978: entre EGIPTO y ETIOPÍA, porque ETIOPÍA quería construir presas en la cabecera del Nilo Azul. El debate continúa hasta el día de hoy.
- 1986: SUDÁFRICA apoyó un golpe de Estado en LESOTHO después de aprobar una ley hídrica que perjudicó a la República Sudafricana.
- 1988: CUBA apoyó a ANGOLA contra SUDÁFRICA atacando la presa de Calueque.
- 1999: NAMIBIA, BOTSWANA y ZAMBIYA, debido al acceso al agua de la cuenca del río Zambezi. El debate se llevó a la Corte Internacional de Justicia.
- 1999: los ataques terroristas en ANGOLA causaron 100 muertes alrededor de cuatro pozos en la región central del país.

Además, se confirman las razones del conflicto entre la India y Pakistán, que disputan la región de Cachemira (1947-1960), teniendo en cuenta que la formación de los dos Estados dejó la cuenca del río Indostán dividida entre ellos. Al mismo tiempo (décadas de los años 50 y 60), Israel, Jordania y Siria, a su vez, compitieron por el control de los ríos Jarmuk y Jordania. Años más tarde, todavía en el Golfo Pérsico, Irak se vio involucrado en conflictos con Irán en los años 80, y en 1991, durante la Guerra del Golfo, los sistemas de suministro y saneamiento de Bagdad fueron dañados por enfrentamientos entre las fuerzas aliadas e iraquíes.

Cabe señalar que los actos terroristas relacionados con los recursos hídricos son una constante y se han producido en 57 ocasiones: desde 1748, cuando se incendió la Estación de Ferry East River en Brooklyn (Estados Unidos) y los residentes de Nueva York acusaron a sus vecinos de Brooklyn de provocarlo como protesta por una distribución injusta de los derechos sobre el agua del río; hasta 2010, cuando una bomba a control remoto escondida en un camión de agua mató a tres personas en la provincia afgana de Khost, cerca de la frontera con Pakistán

## 2.2 En el presente

Por el momento, no se están produciendo incidentes de importancia mundial, pero regiones como Somalia, que ha experimentado su peor sequía en décadas desde 2011, tienden a ser el foco de conflictos causados por la explotación de los refugiados, lo que empeora la ya exasperante situación en sí misma.

Sin embargo, en casi todos los continentes hay conflictos latentes relacionados con el agua. En Asia, el principal conflicto sigue siendo la frontera entre la India y el Pakistán y el control de la cuenca del río Indostán. Además, parte de la razón por la que los chinos no aceptan la independencia del Tíbet se debe a la importancia de sus recursos hídricos para China: la Meseta Tibetana tiene grandes reservas de agua en glaciares y manantiales de diez de los ríos más grandes de Asia, incluidos el Amarillo, Yangtzé, Mecom, Bramaputra y Salween.

Del mismo modo, en el Oriente Medio persisten los problemas del uso de las aguas del Jordán, el Tigris y el Éufrates, que se suman a los resentimientos étnicos y a la disputa entre los diferentes clanes y religiones. En resumen, la región concentra varios factores controvertidos: los conflictos religiosos (árabes contra judíos), el desequilibrio de las reservas de petróleo — que son gigantescas en algunos países — y la escasez de agua.

En África, además del eterno problema del Nilo, hay constantes conflictos locales como resultado de la escasez o la mala distribución del agua. A su vez, en América, los recientes conflictos fronterizos entre Perú y Ecuador no se han resuelto completamente, y ambos países aún enfrentan la creciente dificultad de acceso al agua.

Por último, Europa, aunque no tiene conflictos por el agua en la actualidad, se ve afectada debido a sus fuerzas aliadas que luchan en el Líbano, que de alguna manera están involucradas en este problema (disputa por el control de los Altos del Golán y los ríos Jordán y Hasbani).

## 2.3 En el futuro

Para predecir escenarios, obviamente debemos tener en cuenta que el agua es esencial para la vida humana y el desarrollo social; la disponibilidad de agua dulce accesible es, como ya se mencionó, solo el 0,025% del total existente en el planeta; y muchos países comparten recursos hídricos, ya sea porque sus fronteras se han establecido sobre la base de ríos, o porque la gran mayoría de ellos comienzan en un país y pasan por otros estados antes de desembocar en el océano.

Como se espera que la población mundial aumente de 6.900 millones en 2010 a 8.300 millones en 2030 y alcance los 9.100 millones en 2050, se estima que para 2025, 1.800 millones de personas vivirán en países o regiones con escasez absoluta de agua, y dos tercios de la población mundial vivirán en condiciones de estrés hídrico<sup>3</sup>.

Somente este aumento da população já é fator suficiente para agravar o problema nas áreas mais conflituosas, podendo se tornar o gatilho para desencadear um conflito sobre a água.

3 Definido por la ONU a través de la relación agua/población. Un área experimentará estrés hídrico cuando su suministro anual de agua caiga por debajo de 1,700 m<sup>3</sup> por persona. Cuando ese mismo suministro anual cae por debajo de 1.000 m<sup>3</sup> por persona, entonces se habla de escasez de agua. Finalmente, la escasez absoluta de agua cuando la tasa es inferior a 500m<sup>3</sup>.

El problema no es sólo la falta de agua potable, sino también la mala gestión y distribución de los recursos hídricos y sus métodos de explotación. Así, a principios de 2000, la revista *Fortune* anunció: "El agua promete ser en el siglo 21 lo que el petróleo era en el siglo 20. Un bien precioso que determina la riqueza de las naciones "y, un año antes, el vicepresidente del Banco Mundial, Ismail Serageldin, había advertido que " las guerras del próximo siglo serán por el agua " (NOTTEBOHM, 2005).

Por lo tanto, la posibilidad de que este recurso se convierta cada vez más en objeto de disputas es tan clara como su transformación en un negocio muy rentable. Solo recuerde que el agua está relacionada con presas, canales de riego, tecnologías de purificación y desalinización de agua, sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, así como el embotellamiento en sí mismo, que genera más ganancias que la industria farmacéutica. La contaminación de las vías fluviales o su desvío para el uso de energía también puede ser una fuente de conflicto.

Vera Bolaños (2010), en un análisis prospectivo, argumentó que las siguientes regiones pueden ser escenarios de conflicto en el futuro, particularmente porque tienen problemas latentes durante décadas o siglos:

- Valle del Nilo: tres países mantienen rivalidad por el control de sus aguas: Egipto, Sudán y Etiopía. El país con mayor dificultad es Egipto, cuya producción agrícola depende del 95% de las tierras de regadío y tiene una población que alcanza los 64 millones de habitantes. el 85% del flujo del Nilo Azul que llega a Egipto se origina en Etiopía, un país que tendrá una población estimada de 130 millones para el año 2025. Algo similar sucede con las aguas del Nilo Blanco, que tienen su origen en Sudán, con una población de 29 millones de habitantes y una tasa de crecimiento de la población de alrededor del 3% por año. Egipto no admite ningún cambio relevante en los flujos del Nilo, pudiendo considerarlo "casus belli" con Sudán (por donde pasa el agua) y Etiopía (origen de más del 80% de las fuentes del río). El aumento acelerado de la población en la zona es un factor agravante, además del hecho de que Sudán (recientemente dividido en dos) ha sido constantemente inestable durante los últimos veinte años.
- Cuenca del Hindustán: India y Pakistán, aunque siempre han respetado la esencia del Tratado firmado en 1960 para la distribución de los flujos, siguen bajo estrés debido principalmente al colosal aumento de la población en la región.
- Valle del Jordán: las cuencas de los ríos Jordán y Jarmuk son disputadas por las Sociedades de Jordania, Siria, Israel y Líbano. Estos países utilizan entre el 95% y el 100% del suministro anual de agua. El caso de Jordania es el más grave, ya que solo el 5% de su tierra recibe suficiente lluvia para ser utilizada en la agricultura y solo el 10% de su tierra agrícola está bajo riego. Siria, por su parte, tiene la desventaja de que el 90% de sus aguas proceden de fuentes internacionales procedentes de sus vecinos Turquía, Irak, Israel, Líbano y Jordania. En 1967, una de las causas de la guerra árabe-israelí fue precisamente la controversia sobre el agua de los acuíferos de las Alturas del Golán. Al ser una Región históricamente belicosa, el agua es solo otra razón para encender la mecha del verdadero barril de pólvora que constituye la región, aunque se cree que el ambicioso programa de desalinización emprendido por Israel aliviará la presión sobre los recursos.

A estas regiones, Guisández Gómez (2010) añadió:

- Valle de Gambia: Gambia depende de las políticas hídricas de Guinea y Senegal (las más fuertes de la región) en relación con el río que le da nombre.
- Valle del Mekong: La dependencia de Vietnam del río Mekong, que comienza en China y pasa por Myanmar, Tailandia, Laos y Camboya, puede ser una causa de fricción futura, particularmente con los dos últimos países mencionados.
- Valle del Okavango: el río Okavango nace en Angola y pasa a través de Namibia antes de entrar en el territorio de Botswana. En 1996, cuando Namibia sufrió una grave sequía y trató de desviar el río, casi surgió un conflicto.

Mateo Y Álvarez de Toledo (2008) considera, además, las siguientes regiones:

- El Acuífero Guaraní: con 132 millones de años de antigüedad, es el tercer acuífero conocido más grande del mundo, después de la Arenisca Nubia y el Sahara septentrional, ambos en el norte de África. Situado bajo el territorio de cuatro países (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), tiene una superficie de aproximadamente 1.200.000 km<sup>2</sup>, mayor que la superficie de España, Francia y Portugal juntos. Su volumen explotable (de 40.000 a 50.000 km<sup>3</sup>, equivalente a cuatro veces la demanda anual total de Argentina) es tan alto que hay sospechas de que pueda haber sido considerada una reserva estratégica mundial de agua por los Estados Unidos.
- Tigre y el Eufrates del Valle: Turquía ha iniciado un proyecto (Guneydogu Anadolu Projesi-GAP), que radica en una serie de 22 de presas encadenadas para la producción de electricidad y riego de áreas grandes, y consiste en una disminución en el flujo de los ríos Tigris y Éufrates (que nacen en Turquía), que ha generado protestas por parte de Siria e Irak. Es uno de los proyectos hidráulicos más grandes del mundo, y provocará una disminución significativa en el volumen de agua que llega a Siria e Irak (entre el 30% y el 50% en los próximos 50 años), así como en la calidad del agua, que ya tiene un alto índice de salinidad. Esto afectará particularmente a Siria, ya que este río representa más de la mitad de su suministro de agua. La situación tenderá a ser complicada, ya que se puede analizar que la tasa de crecimiento de la población del país es del 3,8% y, por lo tanto, debería duplicarse en 20 años. Algo similar sucede con Irak, ubicado debajo de Siria, con una población que totalizará 52 millones de personas, en el año 2025.
- Antártida: es una de las mayores reservas de hidrocarburos, minerales y agua dulce del mundo. Su soberanía es reclamada por siete países (Nueva Zelanda, Australia, Francia, Noruega, Reino Unido, Chile y Argentina) y está sujeta al Tratado Antártico, firmado en 1959, que impidió la explotación económica o militar de la zona durante 50 años. Sin embargo, hay una disputa entre las principales fuerzas para la soberanía de la zona, y por lo tanto sus recursos.
- China: el problema con el Tíbet persiste y, además, un país que tiene el 22% de la población mundial y solo el 6% de las reservas de agua tiene que considerar el agua como un recurso estratégico. Sus principales ríos (Amarillo y Yangtzé) ya están contaminados, y el problema podría agravarse si se cumplen las previsiones de que los glaciares del Himalaya pueden desaparecer por el aumento global de la temperatura para el año 2035.

El documento de Mahmoud Yacoub, un oficial del ejército egipcio que completó el curso general de personal de las Fuerzas Armadas en España, refuerza que "el Nilo representa el mayor riesgo de conflicto relacionado con el agua en el África mediterránea", porque está "ubicado en una zona árida o semiárida en la que la agricultura es imposible sin la presencia del río. El Nilo es la única fuente de vida para los 82 millones de egipcios" (MAHMOUD YACOUB, 2010).

Mahmoud Yacoub también afirma que "en 1959, Egipto y Sudán acordaron que Egipto usaría anualmente 55 mil millones de litros cúbicos de agua del Nilo. Hace medio siglo esta proporción era más que suficiente, pero desde entonces la población casi se ha duplicado, y hoy alcanza los 70 millones de personas." En consecuencia, desde 1929 Egipto (y la entonces potencia colonial, Gran Bretaña) han estado negociando con los otros países afectados por el Nilo para evitar la ejecución de obras que limitan el paso del agua a Egipto y "hasta el día de hoy El Cairo mantiene esta posición, incluida la amenaza armada en caso de transgresión".

Además, este oficial argumenta que el peligro de que el agua se convierta en el detonante de un estallido de conflicto armado en África es grande, porque, como aparece en el Informe de Desarrollo Humano publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005: "hay mayores posibilidades de obtener resultados violentos en sociedades marcadas por una profunda polarización, instituciones débiles y pobreza crónica."

Además, es necesario agregar que en 2011, el acuífero "Alter do Chão" fue descubierto en la región amazónica, que se convirtió en el acuífero más grande del mundo — el volumen es 3,5 veces mayor que el encontrado en el Acuífero Guaraní (ALISSON, 2014). Esta reserva tiene un volumen de 86.000 km<sup>3</sup> de agua dulce, que sería suficiente para abastecer a toda la población mundial unas 100 veces. Este nuevo acuífero puede aumentar el interés externo en la región amazónica, agregar otra razón al discurso ambiental al hablar de la importancia de esta región para la tierra y aumentar el número de ONGs "preocupadas" por su protección.

A pesar de estas predicciones, el catastrofismo debe ser puesto fuera, como dijo Lena Salamé, Coordinadora de la Resolución de Conflictos del Agua de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y responsable del Día Mundial del Agua 2009. Afirmó que "hay muy pocos conflictos de agua entre estados, contrariamente a lo que pueda parecer" (CUANDO..., 2009, n. p.).

En este sentido, el próximo tema abordará las herramientas que permitirán resolver la disputa sobre el agua construyendo "puentes" entre los pueblos, y no con el uso de la fuerza de las armas.

### **3 Herramientas para gestionar las crisis del agua**

#### **3.1 Situação Atual**

La escasez de agua es un fenómeno no solo natural, sino también causado por la acción del ser humano. Hay suficiente agua potable en el planeta para abastecer a 6.000 millones de personas, pero el recurso se distribuye de manera irregular (seis países reciben casi la mitad del agua continen-

tal, liderados por Brasil, con más del 12%, y por Rusia, con el 10%), y además, gran parte de ella está contaminada y gestionada de manera insostenible (SHIKLOMANOV, 2000).

Según la ONU, cerca de 1.200 millones de personas, casi una quinta parte de la población mundial, viven en áreas de escasez física de agua, mientras que otros 1.600 millones enfrentan situaciones de escasez económica de agua, es decir, viven en países que no tienen la infraestructura necesaria para transportar agua de ríos y acuíferos.

Esta escasez es uno de los principales desafíos del siglo XXI. Durante el último siglo, el uso y el consumo de agua han crecido a un ritmo dos veces más alto que la tasa de crecimiento de la población, y aunque no podemos hablar de escasez mundial de agua, el número de regiones afectadas por niveles crónicos de escasez de agua aumenta cada año.

A esto se suma el cambio climático, con sus cambios en la estacionalidad y periodicidad de los episodios de lluvia, nevadas, deshielo y evapotranspiración. Como consecuencia, el mundo está sufriendo cada vez más inundaciones y sequías duraderas, lo que se convierte en un desafío gigantesco para los administradores del agua a la hora de predecir las condiciones para especificar la distribución de los Recursos Hídricos.

Según el Cuadro Intergubernamental sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel for Climate Change – IPPC), otro factor influyente es el calentamiento de la Tierra. El informe de la reunión de expertos en Cambio Climático, Uso de la Tierra y Seguridad Alimentaria, que surgió en Roma del 23 al 25 de enero de 2017, argumenta que "los cambios inducidos por el clima en las precipitaciones afectan directamente la cantidad de agua que ingresa a las cuencas hidrográficas. Las variaciones en la temperatura, la radiación, la humedad y la velocidad del viento afectan la evapotranspiración, lo que resulta en cuencas más secas" (ELBEHRI et al., 2017, p. 4).

Además, el informe sostiene que:

[...] la mayoría de los estudios regionales proyectan una disminución en la disponibilidad de agua como resultado del cambio climático en el futuro. Los aumentos previstos de la demanda de alimentos implican un aumento de la demanda de riego, pero las proyecciones mundiales basadas en el suministro de agua muestran perspectivas divergentes, y la superficie de riego puede disminuir debido a la reducción de la oferta. En regiones con escasez aguda de agua, la reducción del agua dulce en las áreas actualmente irrigadas puede indicar que el riego debe abandonarse por completo (ELBEHRI et al., 2017, p. 4)..

Debido a esto, diversas entidades están lidiando con este tema, entre las que se encuentran:

- El Consejo Mundial del Agua: Una plataforma de debate establecida en 1996 por iniciativa de renombrados expertos en asuntos hídricos y diversas organizaciones internacionales. Organiza el evento más importante del área: los Foros Mundiales del Agua, que ya están en su octava edición, habiendo sido previamente: Marrakech (Marruecos, 1997), La Haya (Países Bajos, 2000), Kyoto (Japón, 2003), Ciudad de México (México, 2006), Estambul (Turquía, 2009), Marsella (Francia, 2012), Gyeongju y Daegu (Corea del Sur, 2015) y Brasilia (Brasil, 2018). Su misión es "promover la conciencia, construir el compromiso político y desencadenar la acción sobre el agua crítica en todos los niveles, con el fin de facilitar la conservación, protección,

desarrollo, planificación, gestión y el uso eficiente de los recursos hídricos en todas sus dimensiones sobre un medio ambiente sostenible para el beneficio de toda la vida en la Tierra" (WORLD WATER FORUM, 2018, n.p.).

- La UNESCO también tiene un programa intergubernamental para la cooperación científica en la investigación hidrológica, la gestión, la educación y la capacitación relacionadas con los Recursos Hídricos llamado Programa Hidrológico Internacional (International Hydrological Program – IHP).
- El programa de investigación de la Universidad Estatal de Oregón, llamado Programa de Gestión y Transformación de Conflictos Hídricos (cuyo sitio web<sup>4</sup> permite el acceso a varios artículos que se utilizaron en este artículo).

Además, la ONU celebra el Día Mundial del Agua el 22 de marzo, con la intención de difundir, educar y sensibilizar a la opinión pública sobre el cuidado que se debe tener con el agua utilizada en la vida cotidiana y así evitar consecuencias devastadoras para el medio ambiente.

Casi la mitad del agua de los sistemas de abastecimiento de agua potable en los países en desarrollo se pierde debido a fugas, conexiones ilícitas y vandalismo. En China, las reservas de agua de las capas acuíferas del norte han caído treinta y siete metros en treinta años, y desde 1990 han caído un metro y medio cada año. El Mar de Aral interior en Asia Central ya ha perdido la mitad de su extensión<sup>5</sup>.

Posee más agua que cualquier otro individuo en los Estados Unidos, y planea construir una red de tuberías para vender agua a la ciudad de Dallas. Él y el grupo de ideas afines tienen la oposición de activistas y gobiernos, que piensan que el agua es un derecho básico y, por lo tanto, no debe tratarse como propiedad.

### 3.2 Diplomacia

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization – FAO) ha identificado que desde el año 805 d.C., se han firmado más de 3.600 tratados relacionados con el agua, lo que revela que las disputas sobre el agua se pueden tratar diplomáticamente. En los últimos 50 años, solo se han contabilizado 37 disputas graves que han incluido violencia, mientras que se han acordado 150 tratados (GOROSITO ZULUAGA, 2006, p. 36), lo que demuestra que muchas de las crisis no van más allá de las amenazas verbales y las posturas adoptadas por los jefes de Estado, que buscan más obtener mayor influencia sobre su propio electorado que resolver la situación.

Aunque las controversias suelen deberse al volumen del agua o a la construcción unilateral de infraestructura, los acuerdos abarcan una variedad más amplia de cuestiones, como la energía hidroeléctrica, la cantidad y calidad del agua, el desarrollo económico o la gestión conjunta.

4 Disponible en: <https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/>. Accesado el: 4 de mayo de 2020.

5 En la Industria Hídrica Mundial cuyo capital estimado es de 400-500 mil millones de dólares, hay personas, como el empresario T. Boone Pickens, quien argumenta que "el agua es el nuevo petróleo".

Debido a su importancia, el comercio de agua es un proceso largo y complejo. Cada cuenca tiene una multitud de características específicas, tanto físicas (geografía, ecosistema, clima, etc.) como sociales (demografía, historia, cultura, etc.), por lo que es difícil llegar a parámetros comunes para estas negociaciones.

En las últimas décadas, se han negociado varios acuerdos sobre el tema de la distribución del agua, incluso entre los enemigos más despiadados. Cabe señalar que estos acuerdos se mantuvieron incluso cuando se interrumpió la negociación y se desencadenaron conflictos.

Hay varios ejemplos de acciones diplomáticas para evitar guerras, como la posición de Israel y Jordania, que, desde 1955, con la ayuda de los Estados Unidos, han mantenido conversaciones frecuentes sobre la distribución del río Jordán, a pesar de haber estado hasta hace poco en una situación de guerra.

Ya en 1957, Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam (con el apoyo de las Naciones Unidas) pudieron cooperar en el trabajo de la Comisión del Río Mekong y llevaron a cabo intercambios técnicos durante la Guerra de Vietnam.

Lo mismo ocurrió en las negociaciones entre India y Pakistán para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo económico en la región, promoviendo el uso equitativo y el uso de los Recursos Hídricos en común, que sobrevivieron a dos guerras.

El proceso de discusión generalmente toma tiempo. El acuerdo del Hindustán tomó diez años; el acuerdo del Ganges treinta; ¡y el acuerdo del Jordán cuarenta años! Pero, por supuesto, este tiempo no es nada, si pensamos en el beneficio obtenido al generar confianza entre los países involucrados.

El 26 de octubre de 1994, se firmó un tratado de paz entre Jordania e Israel (el segundo acuerdo de paz firmado desde la independencia), en el que uno de los principales temas tratados fue la cuenca hidrográfica de los ríos Jordán y Jarmuque y las aguas subterráneas del Arava. Israel acordó transferir 50 millones de metros cúbicos de agua anualmente a Jordania y en su lugar llegó a una serie de acuerdos bilaterales sobre la Cuenca multilateral.

En 1997, las Naciones Unidas aprobaron la Ley de la Convención sobre los usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la navegación. Esta convención es el único tratado de aplicación universal que rige los recursos de agua dulce compartidos, y establece lo siguiente:

#### Artículo 4

##### *Las partes en los acuerdos de cursos de agua*

1. Cada Estado ribeirinho tem o direito de participar na negociação e de se tornar parte em qualquer acordo relacionado ao curso de água que se aplique a todo o curso de água internacional, bem como de participar em quaisquer consultas relevantes.

2. Um Estado ribeirinho cuja utilização de um curso de água internacional possa ser afetada de forma significativa pela implementação de um acordo proposto para um curso de água que se aplica apenas a uma parte do curso de água ou a um determinado projeto, programa ou utilização tem o direito de participar em consultas sobre tal acordo e, quando apropriado, na sua negociação, com boa fé, visando tornar-se parte no acordo, a medida em que a sua utilização seja assim afetada [...].

Artigo 5

*Utilização e participação equitativa e razoável*

1. Los Estados ribereños utilizarán, en sus respectivos territorios, un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Específicamente, un curso de agua será utilizado y desarrollado por Estados ribereños y desarrollados por los Estados ribereños con miras a obtener su utilización óptima y sostenible y los beneficios que de ella se deriven, teniendo en cuenta los intereses de los Estados ribereños interesados, compatibles con una protección adecuada del curso de agua.

Los Estados ribereños participarán en la utilización, el aprovechamiento y la protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Esa participación incluirá tanto el derecho a utilizar el curso de agua como el deber de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención. [...].

Artículo 8

*Obligación general de cooperar*

1. Los Estados ribereños cooperarán sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial, el beneficio mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de los cursos de agua internacionales.

2 - Los Estados ribereños, al determinar la forma de dicha cooperación, podrán considerar la posibilidad de establecer mecanismos y comisiones a los que estén asociados, según lo consideren necesario, a fin de facilitar la cooperación sobre las medidas y procedimientos pertinentes, a la luz de la experiencia adquirida, mediante la cooperación en los mecanismos y comisiones a los que estén asociados, existentes en varias regiones

Es importante destacar dos principios clave para guiar a las naciones hacia cursos de agua compartidos: "uso equitativo y razonable" y "uso óptimo y sostenible", así como promover la cooperación entre vecinos.

En 2001, palestinos e israelíes acordaron reducir los ataques a la infraestructura relacionada con el agua. Desde entonces, Israel ha proporcionado el agua acordada con la Autoridad Palestina, administrándola a través de un comité de coordinación.

En noviembre de 2002, El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua, afirmando que "el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida con dignidad humana", y el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoce explícitamente este derecho.

Todos estos tratados parecen mostrar que la posibilidad de conflictos que surjan de la disputa del agua es poco probable; pero como dice Aaron Wolf, profesor del Departamento

de Geociencias de la Universidad Estatal de Oregon y director de la Base de Datos de Disputas Transfronterizas de Agua Dulce:

[...] no hay garantía de que el futuro se parezca al pasado; el agua y los conflictos hídricos están experimentando cambios lentos, pero constantes. Un número sin precedentes de personas no tiene acceso a un suministro de agua seguro y estable. Entre dos y cinco millones de personas mueren cada año a causa de enfermedades relacionadas con el agua. El uso del agua se está desplazando a fuentes menos tradicionales, como los acuíferos fósiles profundos y la recuperación de aguas residuales (WOLF et al., 2006, p. 5).

Sin embargo, se pueden predecir dos escenarios probables para las Disputas por el agua, que serán elementos clave en futuras negociaciones:

- Apropiación territorial - a través de la compra de tierras con recursos naturales (agua, biodiversidad), o a través de conflictos militares.
- La privatización del agua, ya que las grandes corporaciones han llegado a controlar el agua en gran parte del planeta y se especula que, en los próximos años, algunas empresas privadas tendrán un monopolio de casi el 75% del control de este recurso vital para la vida en el planeta.

Este último escenario se puede predecir analizando las ventas de agua pura embotellada: entre 1970 y 2000, la venta de agua creció más de ochenta veces: en 1970 fue de mil millones de litros, y en 2000 alcanzó los 84 mil millones, con ganancias de 2,2 mil millones de dólares.

### 3.3 Tecnología

A menos que se haga un esfuerzo global para mejorar nuestra comprensión y conocimiento de los Recursos Hídricos del planeta, la gestión de estos recursos en el futuro se enfrentará a una incertidumbre y un riesgo aún mayores.

Más del 60% del crecimiento de la población mundial entre 2008 y 2100 se producirá en África subsahariana (32%) y Asia meridional (30%). En conjunto, se espera que estas regiones representen alrededor de la mitad de la población mundial para el año 2100.

En primer lugar, debemos abandonar la idea de la mayoría, que parece preocuparse solo por la cantidad de agua disponible, cuando sería razonable poner la calidad de esta agua en el mismo nivel de preocupación.

En cuanto a los usos y la explotación de las fuentes, el consumo humano directo sigue siendo pequeño en comparación con otros usos. Solo el 10% - 12% del agua potable del mundo es utilizada directamente por los seres humanos. La industria utiliza el doble, y el sector agrícola representa el 70% del consumo total.

Además, una gran cantidad de agua potable se pierde a través de los sistemas de distribución; según el Banco Mundial, 32.000 millones de metros cúbicos de agua se pierden anualmente debido a fugas y daños a los sistemas de acueductos.

Cómo el aumento de la riqueza en las economías emergentes, particularmente en China, significará un aumento gradual y constante en el consumo de alimentos, especialmente carne <sup>6</sup>, será esencial desarrollar nuevas tecnologías capaces de maximizar la eficiencia en el uso de este recurso y responder a la creciente demanda de alimentos y otros productos agrícolas.

Algunos países ya están tratando el agua para hacerla potable de nuevo. También hay iniciativas para mejorar la agricultura que depende del agua de lluvia; para desarrollar plantas más resistentes que puedan soportar períodos más largos de sequía; para reemplazar los sistemas de riego "abundantes", en los que se desperdicia mucha agua, por sistemas más eficientes como "trickle down"; para modernizar la vieja infraestructura, que desperdicia inmensos volúmenes de agua cada año; y para estimular la economía individual.

Por el lado de la oferta, hay planes para explorar nuevas fuentes de agua a través de inversiones en procesos de desalinización, cuya tecnología ha mejorado mucho en las últimas tres décadas gracias al uso de ósmosis inversa, en la que el agua de mar fluye a través de una membrana que extrae su sal.

Mientras tanto, el alto consumo de combustible ha impedido que las plantas de desalinización de todo el mundo logren el mismo éxito que las de Oriente Medio. Pero las mejoras en la tecnología de membranas y el ahorro de energía podrían cambiar ese escenario.

A modo de comparación, una nueva fábrica 300 millones de dólares al norte de San Diego para producir 1,000 galones de agua potable tendrá un gasto energético equivalente a 1.10 dólares. En una de las antiguas fábricas, el costo de producción era de 2,10 dólares.

Cabe destacar que España fue el primer país europeo en construir una fábrica desaladora en Canarias hace casi 40 años, y es uno de los mayores usuarios de la tecnología de desalación en el mundo occidental. Las empresas españolas son líderes del mercado en la proyección, ingeniería, construcción y operación de nuevas fábricas desaladoras en todo el mundo, y operan en regiones como India, Oriente Medio y América del Norte.

Según algunos economistas, un factor que aceleraría el desarrollo de un sistema de agua más eficiente es precisamente el objeto de la ira de los movimientos ambientales: la privatización.

La necesidad de desarrollar prácticas más sostenibles para la gestión y el uso eficiente de los Recursos hídricos ha cambiado sustancialmente la conciencia y la atención del público a este respecto en el último decenio. Sin embargo, los criterios económicos y los enfoques políticos siguen rigiendo las decisiones sobre el desarrollo de los recursos hídricos en la mayoría de las esferas locales, nacionales e internacionales. La respuesta de las estrategias de gestión a las amenazas potenciales del cambio climático es una oportunidad para implementar políticas y prácticas más sostenibles en relación con estos recursos.

#### **4 Escenarios hidrológicos mundiales en el futuro**

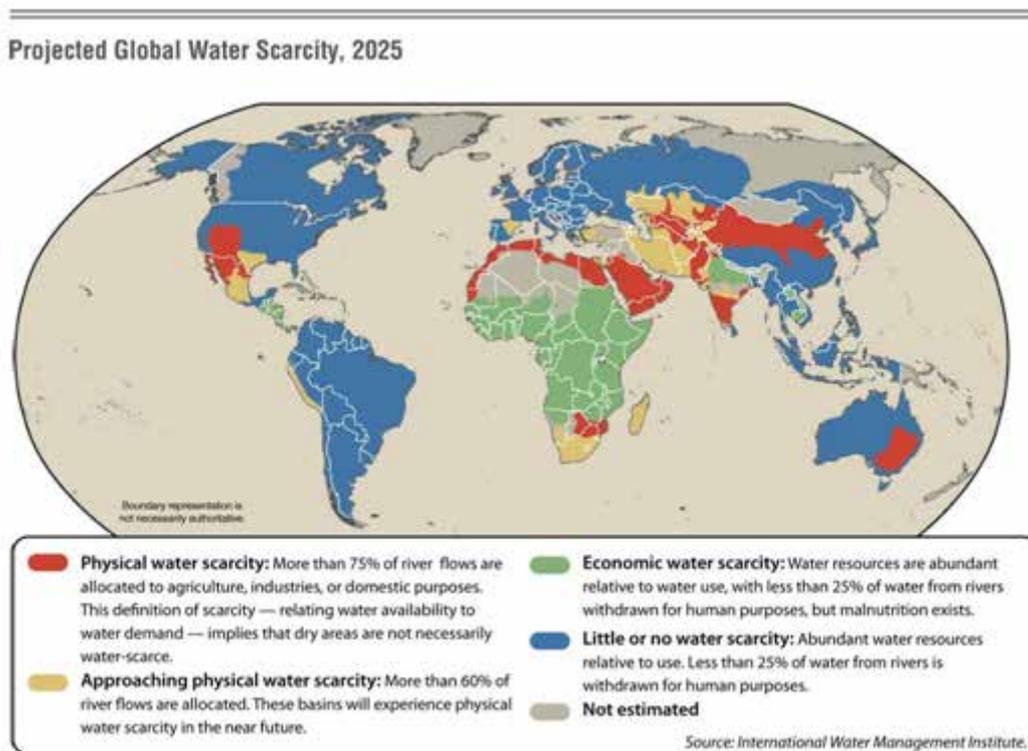
El agua es fundamental para el desarrollo socioeconómico y, si analizamos adecuadamente el posible futuro de los sistemas hídricos (disponibilidad de recursos, fiabilidad y evolución de la demanda en respuesta a presiones externas, etc.), obtendremos una valiosa herramienta para los

<sup>6</sup> Beckett y Oltjen, del Departamento de Ciencias Animales de la Universidad de California, estiman que se necesitan 3.700 litros de agua para producir 1 kg de carne de bovino.

responsables por la toma de decisiones en sectores tradicionalmente no considerados parte del sector del agua: seguridad alimentaria, salud, energía, planificación del desarrollo territorial, etc.

Se estima que para cubrir la demanda de agua de los 6.250 millones de habitantes que alcanzamos, se necesitaría un 20% más de agua de la que tenemos disponible (FRERS, 2005). El conflicto se produce entre quienes creen que el agua debe ser considerada una mercancía o un bien comercializable (como el trigo y el café) y quienes expresan que es un bien social relacionado con el derecho a la vida.

Figura 2 — Escasez Global de Água em 2025



Fuente: National Intelligence Council, 2000, p. 29.

La Figura 2 muestra la escasez de agua en 2025, estimando las áreas que probablemente presenten problemas debido a la falta de recursos hídricos. Estos son: la frontera entre Estados Unidos y México, el norte de África (particularmente el Valle del Nilo), la frontera entre India y Pakistán, el área de disputa entre China y Tíbet y el Medio Oriente.

Además, Patrick Johnson (2014) sugiere, en un artículo publicado en una publicación de inteligencia canadiense, que se ponga atención a estas tres situaciones:

- El río Brahmaputra (China-India): el río Brahmaputra es un río de 2.900 km que nace en el Tíbet y fluye a través del estado indio de Arunachal Pradesh antes de fusionarse con el Ganges y llegar a la Bahía de Bengala en Bangladesh. Se considera un recurso importante en los tres países por los que pasa: para China hambrienta de energía, proporciona hidroelectricidad; y para India y Bangladesh, un salvavidas agrí-

cola clave en regiones superpobladas y áridas. La tensión es causada por la posibilidad, según algunos expertos, de que los proyectos de centrales eléctricas chinas en el Tíbet reduzcan el flujo de Brahmaputra en la India, agravando una situación de agua ya delicada en las áreas afectadas.

- La gran presa del Renacimiento de Etiopía y del río Nilo (Etiopía-Egipto): En 2011, el gobierno etíope anunció planes para construir la "Gran presa etíope renacentista" - una represa hidroeléctrica de 4.100 millones de hidroeléctricas y una capacidad de 6.000 MW en el Nilo Azul, cerca de la frontera con Sudán. La presa tiene por objeto aprovechar el considerable potencial hidroeléctrico de Etiopía y proporcionar electricidad no sólo a los etíopes, sino también a las poblaciones regionales. El impacto potencial en el suministro de agua, particularmente en la región debajo del río, es una grave preocupación para Egipto, que, a diferencia del vecino Sudán, se ha opuesto consistentemente a la construcción del Gran
- Presa del Renacimiento etíope desde el principio. En agosto de 2017, el gobierno etíope reveló que la construcción de su Gran Presa del Renacimiento Etíope había alcanzado el 60% de finalización (ETHIOPIA'S..., 2017).
- La presa de Ilisu y el río Tigris (Turquía-Irak): el gobierno de Erdogan de Turquía se ha comprometido a aprobar la parte final de su proyecto a largo plazo en el sudeste de Anatolia: la Presa de Ilisu en el río Tigris, cerca de la frontera con Siria. El proyecto del Sudeste de Anatolia implicó la construcción de unas 22 presas y 19 centrales hidroeléctricas en la cuenca del Tigris y el Éufrates, por lo tanto, este es un conflicto hídrico internacional que ha existido desde hace bastante tiempo. Irak ha disfrutado históricamente de la mayoría de las aguas de estos ríos, que históricamente proporcionaron los pantanos estacionales necesarios para el cultivo de alimentos. Pero estas aguas han retrocedido en la última década, incluso mucho antes de la finalización de la presa de Ilisu. De hecho, el norte de Irak y Siria están experimentando actualmente sequías tan prolongadas que algunos analistas se preguntan si contribuyeron o no al aumento del ISIS en la región. Algunas de las proyecciones más extremas sostienen que debido a una combinación de cambio climático y actividad de represas río arriba, los ríos Tigris y Éufrates no tendrán suficiente flujo para llegar al mar ya en 2040.

Además, en el contexto actual del cambio climático, para 2030, casi la mitad de la población mundial vivirá en zonas de escasez de agua, incluidos entre 75 y 250 millones de personas en África. Además, la escasez de agua en las zonas áridas o semiáridas provocará el desplazamiento de refugiados entre 24 y 700 millones de personas.

El cambio en la dieta ha tenido el mayor impacto en el consumo de agua en los últimos 30 años. A su vez, la agricultura contribuye al cambio climático, con su participación en las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que también afecta el ciclo hídrico del planeta, agregando otro elemento de incertidumbre y riesgo a la producción de alimentos. Las previsiones indican que para 2030, las regiones más afectadas por la escasez de alimentos debido al cambio climático serán Asia meridional y África.

Por lo tanto, para lograr la seguridad alimentaria mundial, será necesario:

- Producir alimentos más nutritivos con menos agua, a través de tecnologías innovadoras que garanticen una producción de alimentos más sostenible. Estas tecnologías son necesarias para mejorar el rendimiento de los cultivos; aplicar estrategias de riego eficientes; permitir la reutilización de las aguas residuales; encontrar formas más inteligentes de utilizar fertilizantes y agua; mejorar la protección de los cultivos; reducir las pérdidas posteriores a la cosecha; y desarrollar una producción ganadera y marina más sostenible.
- Fortalecer las capacidades humanas y la estructura institucional, con el objetivo de responsabilizar a los responsables de la mala gestión del agua.
- Para mejorar la cadena de valor, ejecute estrategias eficientes de reutilización del agua en todas las etapas del proceso, desde la producción, el manejo de la cosecha, el procesamiento, la venta al por menor y el consumo, hasta la distribución y el comercio. Esto podría ayudar a garantizar los requisitos ambientales asociados con el agua en los casos en que la reutilización del agua tratada no se acepte culturalmente para otros usos.

Obviamente, debemos tener en cuenta el descubrimiento de nuevas tecnologías que, al aumentar la eficiencia de la explotación del agua, además de permitir un mayor ahorro en el consumo de Recursos Hídricos, reducirán las consecuencias catastróficas de estas previsiones.

A esto hay que añadir la conciencia cada vez más fuerte de la población, que se adhiere a las campañas por un uso adecuado del agua, cambiando las costumbres y evitando el desperdicio de este recurso vital para el Hombre.

En este contexto, varios académicos están produciendo trabajo para llevar este tema a la agenda de la sociedad mundial, y debemos destacar dos conceptos importantes: Agua virtual y Huella Hídrica. Agua Virtual<sup>7</sup> - John Anthony Allan, investigador del King's College de Londres y de la School of Oriental and African Studies, creó el concepto de "Agua virtual" en 1993, cuando estudió la importación de agua como solución a la escasez de recursos en Oriente Medio. El concepto se puede simplificar como el agua contenida en los productos, es decir, el agua utilizada para producirlos. Además de desarrollar la teoría, el científico británico también creó un método para calcularla con precisión. Así, por ejemplo, para obtener un trozo de queso de 500 gramos, se necesitarían unos 2.500 litros de agua. Allan recuerda que los ciudadanos no consumen agua solo cuando la beben o se duchan, sino también cuando comen o se visten y, por la suma de los productos consumidos y su equivalencia en agua virtual, se puede decir que cada persona gasta entre 2.000 y 5.000 litros de agua al día. Las costumbres del país en el que viven también afectan el consumo de agua virtual. Por lo tanto, se estima que un estadounidense gasta alrededor de 2, 500, 000 litros de agua virtual anualmente (7, 000 litros por día), más de tres veces más que un chino, que consume 700, 000 litros por año (1, 920 litros por día). Debido a las aplicaciones prácticas del concepto, como el llamado "comercio virtual de agua", el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo premió al científico inglés por haber considerado que la teoría del agua virtual "mejora el uso del comercio para aliviar la escasez de agua en algunas regiones y el uso más eficiente de los Recursos Hídricos" (INSTITUTO Internacional del Agua de ESTOCOLMO, c2012-2015).

<sup>7</sup> Datos obtenidos en el sitio web del Instituto Internacional del Agua de Estocolmo. Disponible en: <http://www.siwi.org>. Accesado el: 4 de mayo de 2020.

Huella Hídrica<sup>8</sup> - En 2002, Arjen Hoekstra, mientras trabajaba en el Instituto de la UNESCO para la Educación sobre el Agua, creó la huella hídrica como una métrica para medir la cantidad de agua consumida y contaminada para producir bienes y servicios a lo largo de toda su cadena de suministro. Las huellas de agua se pueden calcular para una persona individual, un proceso, toda la cadena de valor de un producto o para una empresa, una cuenca hidrográfica o una nación. Proporcionan información poderosa para que las empresas comprendan los riesgos comerciales relacionados con el agua que sufren, para que los gobiernos comprendan el papel del agua en su economía y su dependencia del agua, y para que los consumidores sepan cuánta agua está oculta en los productos que utilizan. Lo que es más importante, ayudan a impulsar la acción estratégica hacia un uso sostenible, eficiente y equitativo del agua. Algunos ejemplos:

- La producción de un kilogramo de carne de bovino requiere 15.000 litros de agua.
- Para producir una taza de café se necesitan 140 litros de agua.
- La huella hídrica de China es de aproximadamente 1070 metros cúbicos por año per cápita.
- Japón tiene una huella hídrica de 1380 metros cúbicos por año per cápita.
- La huella hídrica de los Estados Unidos es de 2.840 metros cúbicos por año per cápita.

## 14 Conclusiones

La tensión actual generada por la falta de disponibilidad de agua puede sintetizarse como un problema económico clásico, ya que el recurso es finito, mientras que las necesidades no dejan de crecer. La consecuencia directa de ello es el aumento sustancial del precio del agua, que generará repercusiones en los ámbitos geopolítico, económico, social, militar y medioambiental.

La actividad humana que más agua consumió siempre ha sido la agricultura, y su intensificación productiva, basada en el uso de máquinas, la fertilización química, el uso de productos fitosanitarios, la siembra de semillas seleccionadas y la propagación del riego, provocó un aumento excesivo de los insumos de agua en la producción agrícola.

Las 273 cuencas transfronterizas existentes demuestran que el agua puede considerarse la representación más natural de la globalización, ya que cruza las fronteras administrativas sin pasaporte ni documentación. El problema es una consecuencia del uso histórico de los cursos de agua para el establecimiento de fronteras, además del hecho de que los ríos a menudo cruzan diferentes países en su camino hacia el mar.

Así, las aguas compartidas pueden servir de vínculo entre las partes, servir de punto común que estimule la cooperación y la distribución equitativa o, por el contrario, como fuente de tensión, convirtiéndose en motivo de competencia y rivalidad.

Hay varios ejemplos de ambas situaciones, pero como se estima el agravamiento de la situación en el futuro, la posibilidad de un resurgimiento de estas tensiones, e incluso el aumento de los enfrentamientos armados, es grande. Esto puede verse agravado por la creciente contaminación de los manantiales, que echan a perder parte de la ya pequeña fracción de agua disponible para el consumo humano.

<sup>8</sup> Datos obtenidos del sitio web de Water Footprint Network. Disponible en: <http://www.siwi.org>. Accesado el: 4 de mayo de 2020.

También cabe señalar que la valorización económica de los Recursos hídricos desempeña un papel preponderante en la gestión de la demanda y en una mejor distribución entre sus diversos usos. Así pues, el valor de los recursos hídricos depende no sólo de su cantidad, sino de al menos otros cuatro factores: la calidad, la ubicación, la fiabilidad del acceso y el tiempo de disponibilidad.

En cuanto a los conflictos, el "Anexo A" muestra la incidencia de varios ataques terroristas que, a lo largo de la historia, han utilizado el agua como vector de contaminación o atracción para trucos, o han atacado su suministro, además de verificar que los conflictos sobre el recurso son generalmente regionales y que la escasez de agua a menudo puede servir de fusible para el estallido de una lucha que, de hecho, tiene varios otros factores controvertidos.

El análisis de posibles escenarios, además de comparar la disponibilidad del recurso con la proyección de la población a corto plazo, nos permite afirmar que las regiones más propensas a futuros conflictos hídricos son: Egipto y Sudán, India y Pakistán, y China y Tíbet.

Por otra parte, también se observa que la comunidad internacional es cada vez más consciente de los problemas derivados de la mala gestión de los recursos hídricos, y que hay un esfuerzo por optimizar la capacidad diplomática en la solución de crisis, así como en el desarrollo de tecnologías capaces de evitar el desperdicio actual.

En cuanto al primer esfuerzo mencionado, hay una serie de estudios de derecho internacional sobre el tema, y la Organización de Las Naciones Unidas, al igual que el Gran Foro Mundial, ha establecido el 22 de marzo como Día Internacional del Agua, con el objetivo de promover el debate, difundir buenas prácticas y fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías, tanto para la explotación más eficiente del recurso, como para su uso más eficiente.

Este desarrollo tecnológico es lo que permitirá al hombre sobrevivir, a pesar del crecimiento de la población y el crecimiento de la demanda, ya que, como dijo el secretario general de la ONU, el 22 de abril de 2012:

en los próximos veinte años, el mundo necesitará al menos un 50% más de alimentos [...] 45% más de energía [...] 30% más de agua [...] y muchos millones de nuevos empleos. Nuestro desafío en Río + 20 es adoptar un enfoque holístico e integrado a estas dificultades interconectadas, un enfoque que se centre en las interrelaciones para que las soluciones a un problema se traduzcan en progresos en todas ellas.

Este esfuerzo colectivo permitirá que el agua siga siendo el principal recurso de la Humanidad, porque, además de haber sido el medio que permitió el surgimiento de la vida y haber servido de medio para que los grandes navegantes expandieran el conocimiento más allá de sus fronteras, se espera que sirva más como un motivador para la cooperación entre los pueblos que como un obstáculo para el entendimiento mutuo.

## Referências

EL AGUA, el nuevo oro de la economía global. **Univesia Knowledge@Wharton**, Philadelphia, PA, Oct 15, 2008. Disponível em: <https://www.knowledgeatwharton.com/es/article/el-agua-el-nuevo-oro-de-la-economia-global/>. Acesso em: 3 de maio de 2020.

ALISSON, E. Amazônia has an "underground ocean". **Agência FAPESP**, São Paulo, Aug 27, 2014. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/amazonia-has-an-underground-ocean/19679/>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

CECILIA CANALES, J. C. **Consecuencias militares del cambio climático**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010. (Monografías del CESEDEN).

CONFLICTOS del agua. **La Razón**, Madrid, 2006. Disponível em: [http://www.epamurcia.org/imagenes/agua/200712394630P%C3%A1ginas\\_de\\_agua\\_y\\_futuroVI-2.pdf](http://www.epamurcia.org/imagenes/agua/200712394630P%C3%A1ginas_de_agua_y_futuroVI-2.pdf). Acesso em: 5 de abril de 2018

CUANDO las guerras son por el agua. **La Razón**, Madrid, 2009. Disponível em: <http://www.larazon.es/noticia/cuando-las-guerras-son-por-el-agua>. Acesso em: 5 de abril de 2018

ELBEHRI, A. (coord.) et al. **FAO-IPCC expert meeting on climate change, land use and food security: final meeting report**. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization; Intergovernmental Panel on Climate Change, 2017. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/EM\\_FAO\\_IPCC\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/EM_FAO_IPCC_report.pdf). Acesso em: 29 de abril de 2020.

ETHIOPIA'S grand renaissance dam 60 pct completed. **XinhuaNet**, [Pequin], Aug 8, 2017. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-08/08/c\\_136506781.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-08/08/c_136506781.htm). Acesso em: 4 de maio de 2020.

FRERS, C. La guerra del agua. **WASTE Magazine**, Granada, España, 2005. Disponível em: <http://waste.ideal.es/aguaguerra.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

GOROSITO ZULUAGA, R. Tratados sobre recursos compartidos y los conflictos ambientales. Instituto de Derecho y Economía Ambiental. **Estudios Jurídicos**, Montevideo, n. 2, p. 53-145. 2006.

GUISÁNDEZ GÓMEZ, J. **El agua como factor polemológico**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010. (Monografías del CESEDEN).

HSIANG, S.; MENG, K.; CANE, M. civil conflicts are associated with the global climate. **Nature**, [Basingstoke], v. 476, n. 7361, p. 438-441, 2011.

JOHNSON, P. Three international water conflicts to watch. In: GEOPOLITICAL MONITOR. **Situation reports**. Toronto: Geopoliticalmonitor Intelligence Corp., 2014. Disponível em: <https://www.geopoliticalmonitor.com/three-international-water-conflicts-watch/>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

MAHMOUD YACOUB, W. **El agua en la geopolítica de Egipto**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010. (Monografías del CESEDEN).

MATEO Y ÁLVAREZ DE TOLEDO, P. **Polemología mundial del agua dulce**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. (Monografías del CESEDEN).

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U.S.). **Global trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts**. Washington, DC: NIC, 2000. Disponível em: [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_GIF\\_global/globaltrend2015.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_global/globaltrend2015.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U.S.). **Global trends 2025: a transformed world**. Washington, DC: NIC, 2008. Disponível em: [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs /3/Global-Trends-2025.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs /3/Global-Trends-2025.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U. S.). **Global trends global paradox**. Washington, DC: NIC, 2017. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

NOTTEBOHM, P. La guerra del agua. **El Revés de la Trama**, [S. l.], 2005. Disponível em: [http://observatorioporlapaz.org/observatorio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=26](http://observatorioporlapaz.org/observatorio/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=26). Acesso em: 4 de abril de 2018

PICKENS, T. B. **Water is the new oil**. In: WATER POLITICS. Las Vegas: Water Politics, 2008. Disponível em: <http://www.waterpolitics.com/2008/06/13/t-boone-pickens-water-is-the-new-oil/>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

SHIKLOMANOV, I. A. Appraisal and assessment of world water resources. **Water International**, [London], v. 25, n. 1, p. 11-32, 2000.

STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE. Stockholm: SIWI, c2012-2015. Disponível em: <https://www.siwi.org/>. Acesso em: 4 de maio de 2020.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and cultural Rights. **General comment no. 15 (2002): the right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)**. Geneva: United Nations, Nov 2002. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf). Acesso em: 4 de maio de 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses**. New York: United Nations, 1997. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

ÚNVER, O.; SALAMÉ, L.; ETITIA, T. Mejores prácticas en la gestión del agua transfronteriza. **Ingeniería y Territorio, Barcelona**, n. 91, p. 28-35, 2010.

VERA BOLAÑOS, E. La próxima guerra. ¿Será por el agua?. **Revista del Ejército de Tierra Español, Madrid**, año 71, n. 837, p. 38-46, 2010. Disponível em: [https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2010/Revista\\_Ejercito\\_837.pdf](https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2010/Revista_Ejercito_837.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

WORLD WATER FORUM, 8., 2018, Brasilia. [Web site]. Brasília, DF: World Water Council, 2018. Disponível em: <http://www.worldwaterforum8.org/en/>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

WOLF, A. T. et al. Water can be a pathway to peace, not war. **Navigation Peace**, Pennsylvania, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/133520/NavigatingPeaceIssue1.pdf>. Acesso em: 3 de maio de 2020.



# La gestión de personas desplazadas internamente y el fortalecimiento de la seguridad humana en el Nordeste de Nigeria

*The management of internally displaced persons and enhanced human security in North East Nigeria*

**Resumen:** La seguridad humana implica proteger a las personas de amenazas graves y generalizadas a fin de fortalecer su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad. La comprensión de la seguridad se amplía de la seguridad territorial a la seguridad de las personas, en particular los grupos vulnerables como los desplazados Internos, que sufren problemas emocionales como violaciones de los derechos humanos, agresiones y pérdida de medios de vida, entre otros. Estos problemas han planteado la necesidad de prestar atención a la gestión eficiente de las PDI para mejorar la seguridad humana en el noreste de Nigeria. Por lo tanto, esta investigación desentrañó estrategias para mitigar los desafíos contra la gestión efectiva de las PDI para fortalecer la seguridad humana en el noreste de Nigeria. El objetivo principal de esta investigación es evaluar la gestión de las PDI para fortalecer la seguridad humana en el noreste de Nigeria. Los cuestionarios que se administraron a los encuestados se analizaron utilizando el Paquete Estadístico para Ciencias Sociales (SPSS) AAEA.

**Palabras Clave:** Nigeria. Seguridad humana. Personas desplazadas internas.

**Abstract:** Human security entails protecting people from severe and pervasive threats in ways that enhance their survival, livelihood and dignity. It broadens the understanding of security from territorial security to the security of people, particularly vulnerable groups such as IDPs who suffer emotional problems such as human right abuses, assault and loss of livelihood among others. These problems have raised the need for attention to the efficient management of IDPs for the enhancement of human security in NE Nigeria. This research therefore unravelled the strategies to mitigate the challenges against effective management of IDPs for enhanced human security in NE Nigeria. The main objective of this research is to appraise the management of IDPs for enhanced human security in NE Nigeria. Questionnaires which were administered to respondents were analysed using Statistical Package for Social Science (SPSS) AAEA.

**Keywords:** Nigeria. Human security. Internally displaced persons.

**Jibril Aliyu Haruna Baba**

Nigerian Army.

Abuja, Nigeria.

ahbjibril@gmail.com

**Recibido:** 5 de abril de 2020

**Aprobado:** 27 de julio de 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introducción

La comunidad mundial del siglo XXI se enfrenta a las amenazas contemporáneas, incluidos los trastornos políticos, los conflictos armados, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. Muchas de estas amenazas tenían consecuencias adversas para la seguridad y el bienestar de las personas. Han causado, unilateralmente o conjuntamente, una enorme crisis humanitaria, como la muerte, el hambre, la pobreza y el desplazamiento masivo de personas. La migración forzada de personas de sus hogares ha dado lugar a menudo al problema de los refugiados y los Desplazados Internos.

Por persona internamente desplazada se entiende toda persona que se ha visto obligada a abandonar su lugar de residencia, debido a amenazas reales o imaginarias, a otro lugar dentro de la frontera de un país. Las PDI son distintas de los refugiados, que son personas que han huido a través de una frontera reconocida internacionalmente para escapar de la guerra, la persecución o los desastres naturales (RUSSELL, 2016). Según un informe del PNUD de 1994, los Desplazados internos están expuestos a amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, la delincuencia, el abuso, los conflictos sociales y represión política, especialmente cuando no están bien gestionados. Para hacer frente a estas amenazas, es imperativo establecer un mecanismo sólido para la gestión de las IPDs. La gestión de las PDI es principalmente responsabilidad del gobierno nacional. Implica el uso de los recursos disponibles para resolver los problemas que inhiben la seguridad, la protección y el bienestar de las PDI, y por lo tanto la seguridad humana.

A nivel mundial, el número de PDI ha aumentado de 6,6 millones en 2005 a más de 40,8 millones en diciembre de 2015, según el 2016 Global Report on Internal Displacement (GRID) [2016 Informe Global de 2016 acerca de los Desplazamientos Internos]. Bagshaw y Paul (2004), argumentan que la gestión de PDI se ha convertido, por lo tanto, cada vez más en uno de los desafíos más aterradores de los últimos tiempos. En Pakistán, desde 2004, la solución de controversias entre grupos militares pakistaníes y grupos armados no estatales, como al-Qaeda, tuvo efectos adversos en la seguridad humana. Las PDI también han sido el resultado de la violencia sectaria y los enfrentamientos tribales por los recursos. Específicamente, el conflicto en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa (KP) y las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA) resultó en 1.292.406 PDI, incluidos 17.578 que vivían en campamentos (UNHCR, 2016). Estos PDI se han enfrentado con una serie de problemas, incluyendo enfermedades, la pérdida de acceso a los medios de subsistencia y otras amenazas de seguridad que han afectado a la seguridad humana en Pakistán. África es el hogar de más de 13 millones de desplazados internos que surgen de desastres como conflictos y emergencias complejas, lo que representa aproximadamente un tercio del valor mundial, según el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR). En la República Democrática del Congo (RDC), las comunidades a lo largo de los años han estado expuestas a oleadas de violencia, lo que ha provocado alrededor de 2,9 millones de desplazados internos con impactos negativos en la seguridad humana (STACEY, 2014). Debido a la gran cantidad de personas desplazadas y la fragilidad de las instituciones nacionales, la gestión de las PDI ha sido tomada por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en la República Democrática del Congo. Están incluidos el departamento de las Naciones Unidas para la Gestión de Asuntos Humanitarios, el

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones y otros.

En 2014 y 2015, alrededor de EE.UU. La comunidad internacional gastó 633.660.856 en la gestión de la ISDS en la RDC (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2016). Este apoyo, que abarca esferas como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, se prestó a través de organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y organizaciones no Gubernamentales asociadas, como Oxfam. Según la ONU, varios de estos esfuerzos están dando resultados consistentemente, con más de 74,000 personas de 20 aldeas en Katanga regresando a sus hogares entre 2012 y 2014. Los esfuerzos del Gobierno para resolver la inseguridad y gestionar a los desplazados internos, en colaboración con sus socios, han fortalecido la seguridad humana en la RDC.

En Nigeria, los ataques armados perpetrados por terroristas de Boko Haram (BH) en los estados del nordeste de Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba y Yobe provocaron más de 1.856.616 PDIs hasta abril de 2016 (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2016). Según la OIM, los desplazados internos que se extienden a través de las zonas Noreste y Centro-Norte de Nigeria, así como el Territorio de la Capital Federal (TCF), representan alrededor del 86,16 por ciento de los desplazados internos en el país. Sin embargo, la mayoría de estos PDIs se encuentran en Borno con 1.427.999 que representan el 76,9 por ciento, seguido de Yobe con 150.718 que representan el 8,1 por ciento y Adamawa con 134.415 que representan el 9,4 por ciento de la cifra total. Estas PDI sufren problemas emocionales asociados con la memoria de eventos temerosos, pérdida de medios de vida, frustración, agresión y abuso de derechos humanos, entre otros. Las actividades de BH también han afectado adicciones sociales como la delincuencia, el asesinato y el abuso sexual contra las personas desplazadas, en particular los niños, que constituyen el 53,72% de la población de PDIs (OLUKOLAJO; OGUNGBENRO, 2017). Estos problemas han planteado la necesidad de prestar atención a la gestión eficiente de las PDIs para mejorar la seguridad humana en el noreste de Nigeria.

El Gobierno Federal de Nigeria (GFN) ha sido obligado a gestionar eficazmente las PDIs para reforzar la seguridad humana en Nigeria. Por ejemplo, debido a la ausencia de una política nacional clara y específica sobre PDIs, la Agencia Nacional para el Manejo de Emergencias (NEMA) sigue siendo la principal agencia gubernamental de facto (LADAN, 2016). Sin embargo, las PDIs tienen necesidades únicas, como la protección de sus derechos, que una agencia de gestión de emergencias como NEMA no puede proporcionar de manera efectiva. Esta situación ha socavado la capacidad de la GFN de proporcionar un paquete de apoyo integral que aborda los problemas de largo alcance que enfrentan las PDI en el noreste de Nigeria. Por lo tanto, el propósito de este estudio es evaluar el manejo de las PDIs en el noreste de Nigeria para abordar los problemas pertinentes que obstaculizan la seguridad humana en la región. El objetivo principal de esta investigación es evaluar la gestión de las PDIs para fortalecer la seguridad humana en el noreste de Nigeria. Además, la hipótesis alternativa fue utilizada en la investigación para establecer una relación significativa entre la gestión de PDIs y la Seguridad Humana. El estudio fue desarrollado por Tiempo, Espacio y contenido.

La metodología del estudio abarca el tipo de investigación, las fuentes de datos, los métodos de recopilación de datos, la técnica de muestreo, la población de la muestra, el método de

análisis de los datos y el método de presentación de los datos. El método de la encuesta de campo fue adoptado para permitir al investigador obtener opiniones sobre el tema, así como examinar las respuestas desde perspectivas informadas sobre el tema. Los datos de la encuesta se obtuvieron de fuentes primarias, como cuestionarios y entrevistas no estructuradas. También se exploraron fuentes secundarias como libros, informes de conferencias, publicaciones oficiales, periódicos y revistas. Se utilizó una combinación de método de campo y análisis de documentos para la recolección de datos, mientras que el método de muestreo no probabilístico se utilizó para seleccionar a los encuestados de acuerdo con los objetivos del estudio. Los datos recolectados de fuentes primarias y secundarias fueron analizados utilizando métodos de análisis de datos cualitativos y cuantitativos. Los datos obtenidos fueron presentados de forma descriptiva y analítica mediante tablas, marcos y gráficos.

## **2 Revisión de la literatura**

El capítulo presenta una revisión de alguna literatura relevante y proporciona un marco teórico para guiar el estudio. También se destacan ejemplos de gestión de PDI y Seguridad Humana de otros países con el fin de aprender lecciones. Las dos variables principales en este estudio son el manejo de las PDIs como variable independiente y la seguridad humana como variable dependiente.

### **Revisión de la literatura existente**

A lo largo de los años, se han llevado a cabo varios estudios sobre el manejo de las PDIs y la seguridad humana. Sin embargo, la mayoría de estos estudios varían en enfoque, contenido, teorías y metodología. Se revisa la literatura con el fin de identificar los vacíos que el estudio busca llenar.

Adesote y Peters (2015) proporcionaron en su estudio un análisis comparativo histórico de las PDIs derivadas de situaciones de conflicto en Nigeria, incluidas las del noreste de Nigeria. Su trabajo era de naturaleza descriptiva e interrogaba los impactos de varios casos de violencia en PDIs sobre la seguridad humana. Además, ha registrado y presentado algunas opciones al gobierno para enfrentar la miríada de desafíos que luchan contra la gestión de PDIs.

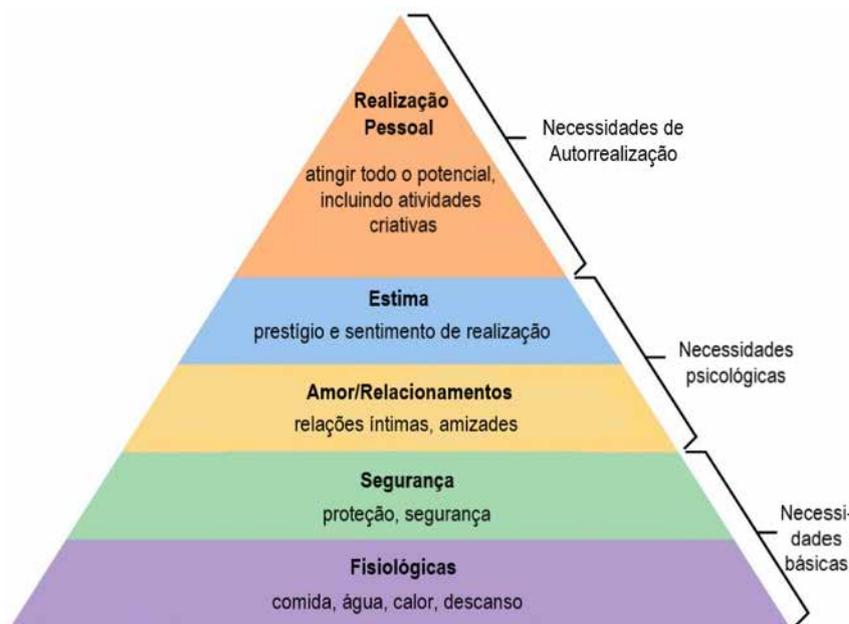
Daodu (2010) examinó como Estados Unidos y Nigeria han respondido y han gestionado las PDIs; La declaración principal del estudio es que no hay diferencia entre el tratamiento de las PDIs en los EE.UU. y Nigeria. Esto ocurrió a pesar de la incapacidad de los organismos de emergencia para satisfacer las necesidades peculiares de los PDIs en ambos países. Cohen y Deng (1998) realizaron estudios monográficos de algunos países de África, Europa oriental y América Latina que padecían graves problemas de desplazamiento interno. El resultado de sus estudios mostró sorprendentes similitudes en los desafíos que enfrenta la gestión de PDIs en estos países, así como las implicaciones más amplias para la seguridad nacional.

Todos los documentos revisados han contribuido significativamente a este campo de estudio, proporcionando información sobre la dinámica específica de la región en la gestión de los puntos de interés, así como sus problemas subyacentes. Sin embargo, la mayor parte de la literatura ha abordado la gestión de PDIs desde una perspectiva más amplia de seguridad nacional, en oposición a la seguridad humana, que es uno de sus componentes. Esto deja un vacío de conocimiento sobre los efectos de la gestión de las PDIs en la seguridad humana. Es esta brecha la que este estudio busca abordar mediante la evaluación de la gestión de las PDIs para la mejora de la seguridad humana en el noreste de Nigeria.

### Marco teórico

La Teoría considerada más adecuada para este estudio es la teoría de la Jerarquía de Necesidades (TJN), que busca explicar la naturaleza jerárquica de las necesidades humanas, así como su interrelación. El defensor pionero de esta teoría fue Abraham Maslow, quien postuló que "las necesidades humanas están organizadas en una jerarquía de relativa arrogancia" (HOPPER, 2019). Esta jerarquía va desde necesidades más concretas, como la comida y el agua, hasta conceptos más abstractos, como la autorrealización. Maslow declaró además que los seres humanos estaban motivados por 5 categorías de necesidades; fisiológica, Seguridad, amor, estima y autorrealización. El gráfico 1 muestra la teoría de la jerarquía de Necesidades de Maslow.

Gráfico 1-Teoría de la jerarquía de Necesidades de Maslow



Fuente: McLeod, 2018.

TJN se consideran relevantes para este estudio, ya que proporciona una base para la comprensión de las necesidades más esenciales de las PDI y de cómo estos pueden afectar su gestión para mejorar la seguridad humana en Nigeria.

### **Ejemplos de la gestión de los desplazados internos y la seguridad humana en otros países**

Se examinaron ejemplos de gestión de PDI y seguridad humana en Colombia y Uganda a fin de extraer enseñanzas del estudio. Estos países fueron seleccionados porque experimentaron el impacto de la gestión de PDI derivada de conflictos armados en la seguridad humana, con similitudes con la situación en el noreste de Nigeria.

#### **Gestión de desplazados internos y seguridad humana en Colombia**

Colombia ha estado envuelta en una guerra civil por más de 50 años entre fuerzas gubernamentales e insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Estas crisis, así como las operaciones contra los cárteles de la droga, dieron lugar a una gran población de PDI estimada en 6 millones en diciembre de 2014, lo que representa aproximadamente una décima parte de la población del país, según OXFAM (2012). Louise señaló que varias mujeres y niños estaban expuestos a la explotación sexual, la violencia y la malnutrición, mientras que la mayoría de los niños contratados como niños trabajadores llegaban a cerca de 1,1 millones en 2014. Los desplazos resultan en pérdidas de vivienda, pérdidas de maneras de sostenerse e impactan negativamente en el bienestar de la población. El Gobierno Colombiano, sin embargo, ha hecho algunos esfuerzos para abordar los desafíos al enfrentar las PDI. Según el informe de 2014 de la Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, el Gobierno Colombiano ha utilizado recursos de la economía en crecimiento, con un crecimiento promedio del PIB de 4.3 por ciento anual, para mejorar su apoyo a las PDI. El Gobierno también creó un registro único de los PDI, que proporciona información centralizada sobre la dinámica de desplazamiento para juiciosa apropiación de fondos y recursos. Por lo tanto, estos esfuerzos del Gobierno Colombiano en la gestión efectiva de las PDI han recorrido un largo camino para fortalecer la seguridad humana en el país.

#### **Gestión de los desplazados internos y seguridad humana en Uganda**

En Uganda, las actividades insurgentes del Ejército de Resistencia del Señor (LRA) provocaron más de 1,5 millones de desplazados internos en 1998 (NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, 2012). En el auge de la crisis en 2005, había cerca de 1,84 millones de PDI viviendo en 242 campamentos en 11 distritos en el norte de Uganda. Varios agentes locales e internacionales participaron en la gestión de las PDI, incluido el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que proporcionó alimentos. Otros son el ACNUR, que asumió la función de protección,

y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que prestó servicios de salud. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se centró en los niños, junto con otros organismos de las Naciones Unidas y ONGs, que también asumieron diversas funciones bajo la coordinación de las autoridades nacionales.

En 2005, un total de 539,550 PDI's regresaron a sus hogares, mientras que otros 381,000 se mudaron a nuevos lugares más cercanos a sus hogares en junio de 2007 (GÓMEZ; GASPER, 2016). En octubre de 2007, Uganda puso en marcha el Plan de Paz, Recuperación y Desarrollo (PRDP) [Peace, Recovery and Development Plan] para el norte de Uganda como marco trienal para facilitar el desarrollo y restablecer el orden público en las zonas afectadas. El PRDP, con un presupuesto de 600 millones de dólares, se basó en cuatro objetivos estratégicos: la consolidación de la autoridad del Estado, el empoderamiento de las comunidades, la revitalización de la economía y la consolidación de la paz y la reconciliación. Debido al compromiso del Gobierno, la iniciativa recibió el apoyo de otras organizaciones. Eso ha facilitado el retorno de muchas personas desplazadas internamente resultando en la disminución de las PDI's para cerca de 30,000 en diciembre de 2011. El PRDP mejoró así la gestión de las PDI's y fortaleció la seguridad humana en Uganda.

### Lecciones aprendidas de Colombia y Uganda

Las lecciones aprendidas de la gestión de la PDI's y la seguridad humana por parte de Colombia y Uganda incluyen la voluntad política y la importancia del marco político.

**Deseo Político.** El deseo político y el compromiso con la difícil situación de la PDI's son una lección de los ejemplos estudiados. Los gobiernos de Colombia y Uganda han demostrado un fuerte compromiso para asumir roles de liderazgo en la gestión de PDI's en sus países. Crearon mecanismos apropiados que facilitaron la participación de una amplia gama de interesados para lograr resultados sostenibles. Por lo tanto, la necesidad de voluntad política para evitar los cuellos de botella burocráticos y administrativos es crucial.

**Importancia del marco político.** En Colombia y Uganda se destacó la importancia de contar con marcos políticos adecuados para la gestión de la PDI's. La Ley de víctimas de Colombia y la Política Nacional de Desplazados Internos (NPI) [National Policy on Internally Displaced Persons] de Uganda constituían una plataforma útil para delimitar las funciones de las partes interesadas. Estas políticas fueron apoyadas por la legislación que garantiza los derechos de las PDI's, a través de daños y restitución, permitiendo que las partes interesadas responsabilizaran al gobierno. El marco de políticas, apoyado por la legislación, estimuló así el compromiso de los organismos gubernamentales que participan en la gestión de las PDI's y el fortalecimiento de la seguridad humana en esos países.

### 3 Presentación de los datos de la investigación

En esta sección se presentan los datos de investigación obtenidos de los cuestionarios y los obtenidos de las instituciones pertinentes. 300 de los 3840 encuestados, eran PDI y 54 eran trabajadores humanitarios. Cabe señalar que algunas de las cuestiones se abordaron únicamente a los trabajadores humanitarios, sobre la base del carácter técnico de las cuestiones.

Se debatirán cuestiones relacionadas con la gestión de las PDI y la seguridad humana en el noreste de Nigeria. Los análisis de los datos recogidos también se incorporan en las siguientes secciones de este capítulo.

#### Cuestiones relacionadas con la gestión de los desplazados internos y la seguridad humana en el noreste de Nigeria

Entre las cuestiones relacionadas con la gestión de las PDI y la seguridad humana en el noreste de Nigeria figuran el marco normativo, la capacidad institucional y la coordinación de los servicios de asistencia y apoyo. Otros son la Gestión de Datos de Desplazamiento Interno (IDDM) [Internal Displacement Data Management] así como el Programa de Retorno, Reinstalación y Reintegración (RRR) [Return, Resettlement and Reintegration]. Estos se discuten más tarde en el contexto de THN.

#### Marco político

El marco político incluye el plan de acción, respaldado por una legislación adecuada que constituye la base para la elaboración de normas y directrices que armonicen las prioridades de las instituciones de un Estado con los objetivos nacionales generales. En 2012, el GFN revisó el proyecto de NPI en conformidad con la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internamente (ACPAI) para servir como marco normativo para prevención de los desplazados internamente y ayudarles en todo país, incluido el Noreste. La revisión de la NPI define las obligaciones del gobierno, los actores humanitarios e incluso las comunidades de acogida con respecto a las PDI, así como las estrategias de implementación para la gestión de las PDI para mejorar la seguridad humana. En línea con su mandato, NEMA esfuerzos se han centrado en ofrecer básicas inmediatas necesidades de los desplazados internos. Eso resultó en la atención limitada a las necesidades a medio y largo plazo de las PDI, como sus derechos y dignidad.

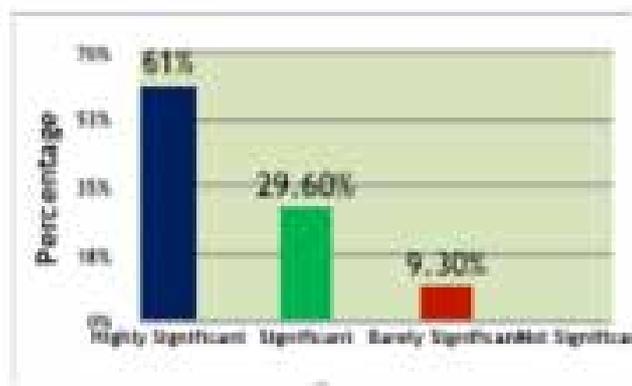
Esta opinión fue apoyada por las respuestas de los trabajadores humanitarios en la encuesta de campo realizada en esta investigación, como se describe en la Tabla 1 y en el gráfico 2, sobre la influencia de un NPI en la gestión de las PDI en el noreste de Nigeria.

Tabla 1-¿Cuál es la influencia del marco político en la gestión de las PDI en el Noreste?

Serial	Respondent	Response	Percentage
(a)	(b)	(c)	(d)
1.	Highly Significant	33	<b>61.1%</b>
2.	Significant	16	<b>29.6%</b>
3.	Barely Significant	5	9.3%
4.	Not Significant	0	0
	Total	54	100

Fuente: análisis del investigador, 2019.

Gráfico 2 - ¿Cuál es la influencia del marco político sobre el manejo de PDIs en el Noreste?



Fuente: análisis del investigador, 2019.

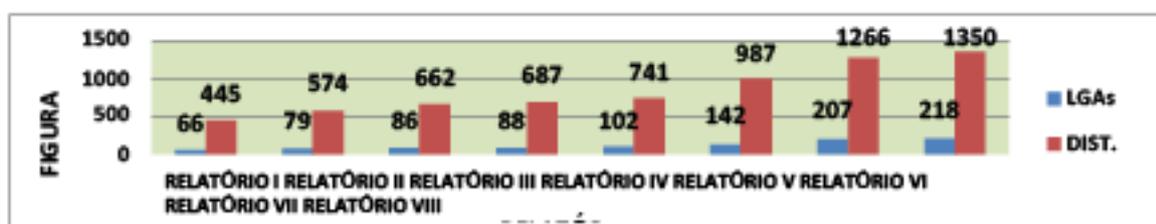
En la encuesta, 33 de los encuestados, que representan el 61,1 por ciento, opinaron que un NPI es altamente significativo para el manejo efectivo de las PDIs en el noreste. Además, 16 encuestados, que representan el 29,6 por ciento, consideraron que era significativo y el 9,3 por ciento creía que no era significativo.

Curiosamente, ningún participante consideró que un NPI no fuera significativo, subrayando la importancia del marco político para el manejo de las PDIs en el Noreste.

### Gestión de datos sobre desplazamientos internos

La gestión de datos sobre desplazamientos internos (IDDM) implica la recopilación sistemática de datos mediante evaluaciones, documentación y registro para determinar el tamaño y las características de las poblaciones desplazadas. Esto facilita el acceso a los derechos básicos, la reunificación familiar y ayuda a identificar a las personas que necesitan asistencia especial. Varias agencias, incluido NEMA, colaborando con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la SEMA's y otras organizaciones están involucradas actualmente con las gestión de datos de desplazamiento interno del noreste de Negeria. Las evaluaciones de NEMA / IOM de la Matriz de Monitoreo de Desplazamiento (DTM) proporcionan a la principal fuente de información acerca de las PDIs en Nigeria. Son realizadas a través de encuestas con jefes de familia, así como estudios y registros detallados, incluido la toma biométrica, con especial incidencia en las PDIs en campamentos<sup>1</sup>. La amplia gama de información básica recopilada a nivel de servicio abarca el historial de viajes, el acceso a las necesidades básicas, la intención de regresar y la asistencia recibida (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2016a). Hasta febrero de 2016, se habían realizado ocho rondas de evaluaciones de la DTM con una cobertura e información crecientes sobre la situación de desplazamiento en el noreste de Nigeria, como se muestra en el gráfico 3.

Grafico 3 - Cobertura del informe de la Matriz de Monitoreo de Desplazamiento I -VII



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, 2016.

El informe de la Primera ronda abarcó solo 66 autoridades LGAs y 445 distritos, mientras que el informe de la VIII ronda abarcó 218 LGAs y 1.350 distritos, lo que se tradujo en una mayor cobertura de más del 200%.

1 NEMA, SEMA y la OIM el inicio del Registro y la captura biométrica de PDIs en el Estado de Borno. Disponible en: <http://nema.gov.ng/nema-sema-and-iom-commence-registration-and-biometric-capture-of-idps-in-borno-state/>.  
Accesado en: 28 de abril de 2016.

## Programa de reinstalación y reintegración al regreso

La RRR programa abarca el apoyo a los Desplazados Internos, a fin de facilitar su retorno seguro a sus hogares o su reasentamiento en los nuevos hogares y su reintegración en las comunidades. El artículo 11 de la ACPAI y el principio 28 de la UNGPI exigen que los Estados Partes desarrollen cuadros durables que garanticen el retorno voluntario, con la debida atención a la seguridad humana (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2004, p. 14). También aboga por la plena participación de las PDI en la planificación y gestión del programa RRR.

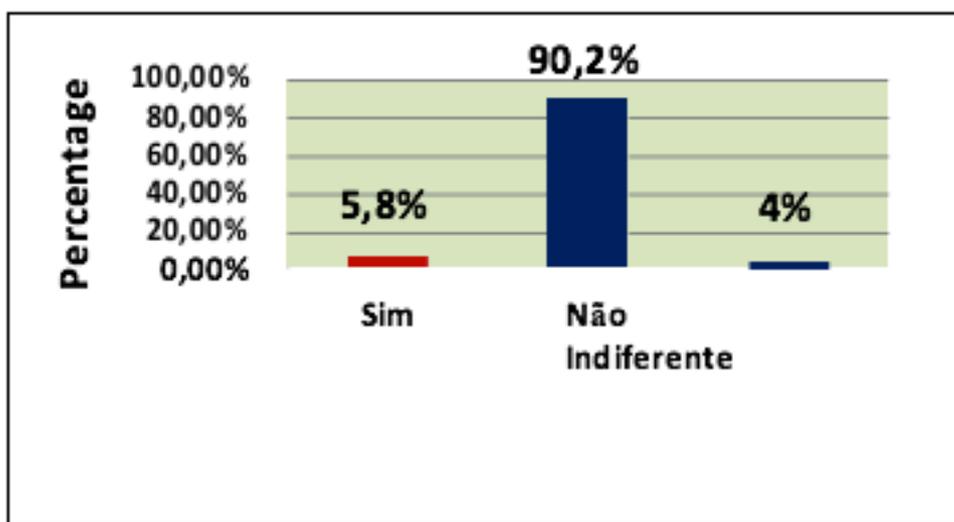
El Plan de Asistencia de Emergencia y Estabilización Económica (EAESP)[Emergency Assistance and Economic Stabilisation Plan] de 2 años se desarrolló en el marco de la Iniciativa Presidencial Noreste (PINE) en 2014. Fue diseñado para facilitar la RRR de PDI en el Noreste a través del empleo de 150.000 jóvenes en actividades de reconstrucción (PINE Report, 2014). En julio de 2015, el GFN también lanzó un Plan de Reasentamiento y Reintegración (RRP) [Resettlement and Reintegration Plan] para las víctimas de insurgencia en el Noreste. El PRP se ha elaborado para, entre otras cosas, responder a las necesidades inmediatas de las PDI de retorno. Los resultados de la encuesta de campo sobre la familiaridad de las PDI y de los actores humanitarios con los programas de RRR del GFN se encuentran en la Tabla 2 y el gráfico 3.5.

Tabla 2 - ¿Conoce el programa RRR para del GFN para PDI en el Noreste?

<b>Serie</b>	<b>Respuesta</b>	<b>Demandado</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(c)</b>	<b>(d)</b>
1.	Sí	31	5,8%
2.	No	362	90,2%
3.	Indiferente	17	4%
	Total	384	100

Fuente: análisis del investigador, 2016.

Gráfico 4 – ¿Conoce el programa RRR para del GFN para PDI's en el Noreste?



Fuente: análisis del investigador, 2016.

### Resumen de los resultados de la búsqueda

Esta investigación tenía por objeto llevar a cabo una evaluación de la gestión de las PDI's y sus efectos en la seguridad humana en el noreste de Nigeria. Sobre la base de lo anterior, se llegó a las siguientes conclusiones:

- a) El marco político, la capacidad institucional, la coordinación de los servicios de asistencia y apoyo, la gestión interna de los datos de desplazamiento y el RRR son cuestiones asociadas a la gestión de las PDI's y a la seguridad humana del Noreste de Nigeria.
- b) Se da demasiada énfasis en la fase de socorro de emergencia que cubre las necesidades básicas, como alimentos y vivienda, y se presta menos atención a los problemas a mediano y largo plazo que enfrentan las PDI's en el Noreste.
- c) El actual proceso de registro y documentación ad hoc no facilita un enfoque amplio para la gestión de las PDI's, interviniendo, así, en la seguridad humana en el Noreste de Nigeria.
- d) La gestión de las PDI's en el Noreste redujo el acceso a la educación, desencadenó la inseguridad alimentaria y puso en riesgo la salud pública u las relaciones comunitarias, interviniendo, así, en la seguridad humana en el Noreste de Nigeria.

- e) Los efectos de la gestión de las PDI sobre la Seguridad Humana en el Nordeste también se establecen por los resultados del SPSS, resumidos en la Tabla 3. Esto confirma la relación establecida en el discurso conceptual.

Tabla 3 - Efectos de la gestión de PDIs en la Seguridad Humana en el Noreste de Nigeria

Série	Gestión de PDIs (Variable Independiente)	Atributos de la Seguridad Humana (Variable Dependiente)	Relación con la Seguridad Humana (Variable Dependiente)
(a)	(b)	(c)	(d)
1.	Acceso a la Educación	Economía	Efecto Negativo Significativo
2.	Seguridad Alimentaria	Alimento	Efecto Negativo Significativo
3.	Salud Pública	Salud	Efecto Negativo Significativo
4.	Relaciones Intercomunales	Comunidad	Efecto Negativo

Fuente: análisis del investigador, 2016.

Estos hallazgos dan credibilidad a THN, propuesto por Maslow. Subraya la primacía de las necesidades humanas, desde lo básico hasta lo abstracto, y cómo pueden afectar los esfuerzos de gestión de las PDIs para fortalecer la seguridad humana.

### **Dificultades para gestionar eficazmente a los desplazados internos a fin de mejorar la seguridad humana en el noreste de nigeria**

Entre los desafíos a la gestión eficaz de las PDIs para mejorar la seguridad humana en el Noreste se incluyen la no adopción de la asignación presupuestaria inadecuada del NPI y la rivalidad entre agencias. Otros incluyen la ausencia de una base de datos centralizada para las PDIs, así como la no adopción de las soluciones permanentes para el programa RRR. Estos desafíos se discuten más adelante.

### **No aprobación del proyecto de política nacional para los desplazados internos**

La no adopción del proyecto de NPI ha dificultado la gestión eficaz de las PDIs para fortalecimiento de la seguridad humana en el Noreste de Nigeria. Se evitó el uso de estrategias holísticas en la gestión de las PDIs en el Noreste de Nigeria, como se describe en los extractos del proyecto NPI. El enfoque actual ha centrado inadvertidamente los esfuerzos del gobierno en las necesidades fisiológicas básicas. Esto llevó a apoyar las brechas en áreas especializadas como los medios de vida, la identidad cultural, la compensación, la dignidad personal y la atención psicosocial, como se refleja en la jerarquía de necesidades de Maslow en el Gráfico 5.



Fuente: Kasali, 2015.

Según Kasali, las mayores necesidades de seguridad, pertenencia, autoestima y autorrealización son las brechas que surgen del enfoque actual adoptado en el manejo de las PDI en el Noreste. La no adopción de la NPI ha dado, así, lugar a deficiencias en el apoyo en esferas especializadas que afectan a la seguridad humana en el Noreste de Nigeria.

### Dotación presupuestaria insuficiente

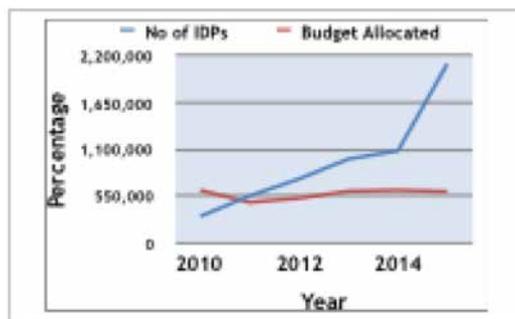
Una inadecuada dotación de presupuesto para los organismos oficiales implicados en la gestión de las PDIs ha inhibido su capacidad institucional para gestionar eficazmente los PDIs en el Noreste del país. El presupuesto anual asignado a la Comisión Nacional para los Refugiados, Migrantes y Desplazados Internos (NCFRMI) ha disminuido de 616 millones de nairas en 2010 a 600 millones de nairas en 2015. Esto ocurrió a pesar de un aumento inverso en el número de PDIs en el Noreste de 307.000 a 2.100.000 en el mismo período, como se destaca en la Tabla 4 y el Gráfico 6.

Tabla 4 - Presupuesto de la NCFRMI 2011-2015

Serial	Year	Number of IDPs (Million Naira)	
1.	2010	307,000	616,090
2.	2011	550,000	473,956
3.	2012	750,000	521,333
4.	2013	982,000	604,965
5.	2014	1,080,000	616,093
6.	2015	2,100,000	600,000

Fuente: NCFRMI, NEMA, CBN, 2016.

Gráfico 6-Presupuesto de la NCFRMI 2011-2015



Fuente: NCFRMI, NEMA, CBN, 2016.

El gráfico 6 muestra una disminución neta en las asignaciones al NCFRMI, a pesar del enorme aumento de más del 584 por ciento en el número de PDIs en el noreste de 2010 a 2015.

### Ausencia de una base de datos centralizada para los desplazados internos

La falta de una base de datos centralizada sobre las PDIs dificultaba la obtención de información fidedigna sobre las PDIs. No se dispone de una base de datos centralizada y completa con datos agregados sobre el desplazamiento, como edad, sexo y ubicación, que facilitaría la atención a las necesidades únicas de los grupos de desplazados internos. Esto ha dificultado la dirección, planificación e implementación de programas relacionados con el género para satisfacer las necesidades de las mujeres, estimadas en el 53 por ciento de la población de PDIs (DTM Report).

La ausencia de una base de datos centralizada también impidió el intercambio de información entre las partes interesadas, lo que dio lugar a la duplicación de esfuerzos con efectos adversos en la respuesta humanitaria en el Noreste. Específicamente, Nafuta señaló que el fracaso de Yobe

State Emergency Management Agency (SEMA) [Agencia Estatal de gestión de Emergencias de Yobe] al compartir su base de datos sobre PDIIs permitió que 192 PDIIs en el asentamiento de YBC recaudaran simultáneamente transferencias de dinero del PAM y el CICV.

## **6 Estrategias para mitigar los problemas en la gestión de los desplazados internos para fortalecer la Seguridad humana en el noreste de Nigeria**

En este estudio se proponen algunas estrategias para mitigar los desafíos de la gestión de las PDIIs para fortalecer la seguridad humana en el Noreste de Nigeria. Entre ellas cabe mencionar la revisión y aprobación del proyecto NPI, la creación de un Fondo Nacional de Intervención Humanitaria y la armonización de las disposiciones de las leyes NEMA y NCFRMI.

### **Revisión y adopción del proyecto de política nacional para las personas desplazados internos**

La revisión y adopción del proyecto del NPI podría resolver el desafío de no adoptar el proyecto del NPI. Esto podría ayudar a esbozar las obligaciones del gobierno, los actores humanitarios, así como las estrategias de implementación para la gestión efectiva de las PDIIs y el fortalecimiento de la seguridad humana en el Noreste de Nigeria. Con ello se designaría una institución de Coordinación de las PDIIs (IFCI) y se ayudaría a esbozar las funciones de apoyo, alivio y protección de los organismos que participan en la gestión de las PDIIs en Nigeria a fin de cubrir las brechas existentes y eliminar las superposiciones. El presidente podría encargar al Comité del Presidente de Iniciativas del Noreste (PCNI) que convoque una reunión de partes interesadas para analizar el proyecto NPI de acuerdo con las realidades actuales en Nigeria, extrayendo lecciones de la situación en el Noreste. La revisión también puede tener el debido conocimiento de UNGPI, ACPAI y todas las obligaciones de Nigeria relacionadas con el derecho internacional.

### **Creación de un fondo nacional de intervención humanitaria**

La creación de un Fondo Nacional de Intervención Humanitaria en colaboración con el sector privado podría mitigar el desafío de la asignación presupuestaria inadecuada para los organismos que participan en la gestión de las PDIIs en el Noreste. Eso se podría resolver las brechas de financiación derivadas de la reducción de los ingresos públicos. Podría proporcionar una alternativa de financiamiento sostenible para las agencias involucradas en la gestión de las PDIIs y empoderarlas para abordar las brechas de capacidad institucional para fortalecer la seguridad humana en el Noreste. También podría ofrecer al sector privado la oportunidad de cumplir las obligaciones de responsabilidad social de las empresas y contribuir al desarrollo nacional. La Presidencia podría instruir a la Oficina de la Secretaría de Gobierno de la Federación (OSGF)

para que actúe de enlace con el sector privado y otras partes interesadas en el desarrollo de modalidades para la creación del Fondo.

### **Armonización de las disposiciones de las leyes del organismo nacional de gestión de emergencias y la comisión nacional para los refugiados, los migrantes y los desplazados internos**

La armonización de las disposiciones de los actos legislativos por los que se establecen la NEMA y la NCFRMI podría mitigar el problema de la rivalidad interinstitucional entre los dos organismos. La armonización podría definir claramente el papel de ambas agencias en términos de la fase de respuesta y el funcionamiento, facilitando así la gestión eficaz de las PDI para mejorar la seguridad humana en el Noreste de Nigeria. También podría facilitar un compromiso positivo con los asociados internacionales, así como generar coordinación y colaboración en la prestación de apoyo a las PDIs. En última instancia, esto promovería la seguridad humana en el Noreste y en todo el país. El GFN podría indicar que el Ministerio Federal de Justicia (FMOJ) establezca un enlace con NEMA y NCFRMI, así como otras partes interesadas pertinentes para una revisión de sus mandatos con respecto a las PDIs. Este examen también puede tener debidamente en cuenta todos los instrumentos jurídicos y reglamentarios internacionales aplicables a Nigeria.

## **7 Conclusión y recomendaciones**

Este capítulo incluye las conclusiones y recomendaciones. La conclusión resumió todo el estudio proporcionando un resumen de los principales hallazgos y deducciones después de la presentación y el análisis de los datos recopilados. Posteriormente, se presentaron las recomendaciones del estudio.

### **Conclusión**

El estudio examinó la gestión de PDIs y la seguridad humana en el noreste de Nigeria. El estudio se basó en la Teoría de la Jerarquía de las Necesidades y adoptó el método de la encuesta de campo para obtener opiniones sobre el tema. El estudio dio un vistazo rápido a la gestión de las PDIs y la seguridad humana en general, antes de profundizar en la situación en el noreste de Nigeria, y se observó que a pesar de varios esfuerzos para la gestión efectiva de las PDIs, todavía hay varias brechas que inhiben la seguridad humana en el Noreste.

En el estudio se examinaron algunas cuestiones relacionadas con la gestión de las PDIs para mejorar la seguridad humana en el Noreste de Nigeria. Identificó el marco de políticas como una consideración importante para la gestión integral de los desplazados internos en el noreste para mejorar la seguridad humana en Nigeria. El estudio señaló que se habían realizado varios esfuerzos de documentación ad hoc destinados a mejorar la gestión de los desplazados internos y la seguridad humana en el Noreste de Nigeria. No obstante, señaló que la falta de un mecanismo

coherente para el registro, la documentación y el seguimiento de las PDI's dificultaba la prestación de apoyo a las PDI's.

El estudio identificó algunos desafíos que militan en contra del gestión efectiva de las PDI's en el Noreste. Esto incluye la falta de adopción de un proyecto de política nacional sobre las PDI's, la asignación presupuestaria inadecuada y la ausencia de una base de datos centralizada para las PDI's. Las estrategias presentadas para mitigar los desafíos que se oponen a la gestión de la gestión de los desplazados internos para mejorar la seguridad humana incluyen la revisión y adopción del proyecto NPI. Esto cubriría las deficiencias de apoyo existentes y eliminaría las superposiciones en la gestión de las PDI's y podría comenzar en el cuarto trimestre de 2020. La creación del Fondo Nacional de Intervención Humanitaria en colaboración con el sector privado podría proporcionar una alternativa de financiación sostenible para la gestión de las PDI's y el fortalecimiento de la seguridad humana en el noreste de Nigeria. Esto podría comenzar en el segundo trimestre de 2020. Otra estrategia es la armonización de las disposiciones de la Ley por la que se establecen la NEMA y la NCFRMI para definir las funciones entre ambos organismos. Esto podría comenzar en el segundo trimestre de 2020.

## Recomendaciones

Se recomienda que:

- a) El PNCI debería iniciar la revisión y adopción del proyecto NPI para el primer trimestre de 2020.
- b) El OSGF debería establecer el Fondo Nacional de Intervención Humanitaria en colaboración con el sector privado para el cuarto trimestre de 2020.
- c) Se espera que la FMOJ presente a la NASS proyectos de ley sobre enmiendas a las leyes que establecen la NEMA y la NCFRMI para el tercer trimestre de 2020.

## Agradecimiento

Mi gratitud sin reservas va en primer lugar a Al-lah Todopoderoso por el regalo de la vida y la salud, y por darme la fuerza, la habilidad y la buena salud para pasar por este curso y llevar a cabo este trabajo de investigación. Quiero agradecer al Comandante del Colegio por su liderazgo y atención a la situación de los participantes durante el curso. Estoy particularmente en deuda y agradecido a mi supervisor por su guía, paciencia y apoyo a lo largo de este trabajo de investigación. Por último, debo reconocer las contribuciones especiales de mi esposa Zainab, que mantuvo intacto el frente interno y proporcionó el apoyo muy necesario durante todo el curso. Que Allah te bendiga a ti y a nuestros hijos, Amén.

## Referencias

ADESOTE, S. A.; PETERS, A. O. A historical analysis of violence and internal population displacement in Nigeria's fourth republic, 1999-2011. **International Journal of Peace and Conflict Studies**, v. 2, n 3, 2015. Disponible en: <https://rcmss.com/2015/ijpcs/september/A%20HISTORICAL%20ANALYSIS%20OF%20VIOLENCE%20AND%20INTERNAL%20POPULATION%20DISPLACEMENT%20IN%20NIGERIA%20C3%87%20C3%96S%20FOURTH%20REPUBLIC%201999-2011.pdf>. Accesado el: 28 de mayo de 2020.

BAGSHAW, S.; PAUL, D. **Protect or neglect?:** Toward a More Effective United Nation Approach to the Protection of Internally Displaced Persons: an Evaluation. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Nov 2004. Disponible en: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/protection\\_survey.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/protection_survey.pdf). Accesado el: 28 de mayo de 2020.

BRING hope to internally displaced persons. **Peoples' Daily News**, China, June 7, 2015. Disponible en: <http://www.peoplesdailyng.com/bring-hope-to-internally-displaced-persons/>. Accesado el: 22 de agosto de 2019.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **Broad growth across states in 2014**. Suitland: Bureau of Economic Analysis, Jun 10, 2015. Disponible en: [http://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp\\_state/gsp\\_newsrelease.htm](http://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm). Accesado el: 17 de julio de 2019.

COHEN, R.; DENG, F. M. (ed.). **The forsaken people:** case studies of the internally displaced. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

DAODU, B. An overview of the management of internally displaced persons in the United States of America and Nigeria. **Express**, [S. l.], 2010.

GÓMEZ, O. A.; GASPER, D. **Human security:** a thematic guidance note for regional and national human development report teams. New York: United Nations, Feb 22, 2016. (United Nations Development Programme Human Development Report). Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/human-security-guidance-note>. Accesado el: 10 de junio de 2020.

HOPPER, E. Maslow's hierarchy of needs explained. In: THOUGHT CO. Science, tech, math. Social sciences. New York: California Privacy Notice, Feb 29, 2019. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/maslows-hierarchy-of-needs-4582571>. Accesado el: 11 de agosto de 2019.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA. Research Directorate. **Colombia:** Internally Displaced Persons (IDPs), including relocation options available to IDs; whether IDPs are issued documents that indicate their status, including requirements and procedures to obtain copies of these documents (2012- June 2013) [COL104433.E]. Ottawa: IRB, 2013. Disponible en: **Error! Referencia de hipervínculo no válida.** [http://www.ecoi.net/local\\_link/275814/405014\\_de.html](http://www.ecoi.net/local_link/275814/405014_de.html). Accesado el: 2 de julio de 2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Nigeria IDP figures analysis. Geneva: IDMC, [201-?]. Disponible en: **Error! Referencia de hipervínculo no válida.** <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/nigeria/figures-analysis>. Accesado el: 14 de agosto de 2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global figures**. Geneva: IDMC, [201-?]. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/global-figures>. Accesado el: 18 de julio de 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round 2. Cameroon: IOM, Feb 2016a. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/cameroon/cameroon-displacement-tracking-matrix-round-2-february-2016>. Accesado el: 28 de mayo de 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round report IX. Nigeria: IOM, Apr 2016b. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/01\\_IOMDTMNigeria\\_RoundIXReport.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/01_IOMDTMNigeria_RoundIXReport.pdf). Accesado el: 28 de mayo de 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round VI report. Nigeria: IOM, Oct 2015. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/nigeria/displacement-tracking-matrix-dtm-round-vi-report-october-2015>. Accesado el: 28 de mayo de 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round VII report. Nigeria: IOM, Dec 2015. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/nigeria/displacement-tracking-matrix-dtm-round-vii-report-december-2015>. Accesado el: 28 de mayo de 2020.

JONATHAN, Z. Over 1.9 million displaced persons live in camps, others – NEMA. **Punch Newspaper**, Nigeria, Nov 17, 2015. Disponible en: <https://punchng.com/over-1-9million-displaced-persons-live-in-camps-others-nema/>. Accesado el: 30 de mayo de 2020.

KASALI, T. **An integrated approach to rehabilitating IDPs**. [S. l.: s. n.], 2015.

LADAN, M. T. **Strategies for adopting national policy on IDPs**. Abuja: Civil Society Legislative Advocacy Centre, Nov 3, 2015. Paper presented at the National Summit on IDPs in Nigeria.

LOUISE, H. **Colombia's invisible crisis: internally displaced persons**. Colombia: Council on Hemispheric Affairs, 2015.

MASLOW, A. H. A theory of human motivation. **Psychological Review**, [S. l.], v. 50, n. 4, p. 370-396, 1943.

MCLEOD, S. Maslow's hierarchy of needs. In: SIMPLY PSYCHOLOGY. [S. l.: s. n.], 2018. Disponible en: <https://www.simplypsychology.org/maslow.html>. Accesado el: 31 de mayo de 2020.

NATIONAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. Close to 2 million IDPS live in formal camps, host communities and satellite camps. **This day Newspaper**, [S. l.], Apr 24, 2016.

NATIONAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. **NEMA, SEMA and IOM commence Registration and Biometric capture of IDPs in Borno State**. Nigeria: NEMA, [201-?]. Disponible en: <Http://nema.gov.ng/nema-sema-and-iom-commence-registration-and-biometric-capture-of-idps-in-borno-state/>. Accesado en: 28 de abril de 2016

OXFAM. **Working for peace and human rights in Colombia**. Nairobi: Oxfam, 2012.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. Internal Displacement Monitoring Centre. Uganda: need to focus on returnees and remaining IDPs in transition to development. Switzerland: IDMC, May 2012. p. 25.

RUSSELL, S. S. **Refugees: risks and challenges worldwide**. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2016.

STACEY, W. **Now what?: the international response to internal displacement in the Democratic Republic of the Congo**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-International-Response-to-Internal-Displacement-in-the-DRC-December-2014.pdf>. Accesado el: 28 de mayo de 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **African union convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa (Kampala Convention)**. Uganda: UNHCR, 2009. Adopted by the Special Summit of the Union, Uganda, October 22, 2009. Disponible en: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>. Accesado el: 11 de agosto de 2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **Guiding principles on Internal displacement**. New York: OCHA, 2001. Disponible en: <https://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf>. Accesado el: 4 de junio de 2020.

WILLIAM, S. UNHCR closes chapter on Uganda's internally displaced people. In: UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. News and stories. **Briefing notes**, Geneva, Jan 6, 2012. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f06e2a79/unhcr-closes-chapter-ugandas-internally-displaced-people.html>. Accesado el: 17 de enero de 2016

## ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA

ABAGANI, R. Líder de PDIs, Gidan Yashi, entrevistado sobre "Gestão de Pessoas Deslocadas Internamente e Segurança Humana: Uma Avaliação no Nordeste da Nigéria" por telefone em 21 de agosto de 2019.

AHANOLU, V. Oficial de Programa PDIs, NCFRMI, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria" em escritório NCFRMI, Abuja, datado de 2 de agosto de 2019.

AJAYI, A. Funcionário Regional, OCHA, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria", por telefone em 21 de agosto de 2019.

BUKAR, K. Chefe de PDIs, Acampamento Pompomari, Maiduguri, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria", por telefone em 20 de agosto de 2019.

DANJUMA, M. Chefe de Gabinete, PINE, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria", por telefone em 18 de agosto de 2019.

DUKU, J. Jornalista, Nation Newspaper, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria" por telefone em 23 de agosto de 2019.

ESSIEN, M. Comissário Federal Interino, NCFRMI, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria" por telefone em 28 de julho de 2019.

EZUGWU, B. GOC 7 Division, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no nordeste da Nigéria", por telefone em 21 de agosto de 2019.

# Como la tecnología controla nuestra infraestructura crítica, los civiles y los militares trabajan juntos para minimizar los ataques cibernéticos

*How technology is controlling our critical infrastructure, civilians and military working together to minimize cyberattacks*

**Resumen:** El propósito de este artículo es analizar la influencia del desarrollo tecnológico y cómo este desarrollo aumenta los riesgos en nuestra infraestructura crítica. Cuando estudiamos nuestro Estado, miramos a nuestro alrededor y vemos cómo la tecnología está tomando el control de todos nuestros sistemas importantes y críticos. Por lo tanto, es necesario encontrar una manera de minimizar los ataques cibernéticos a través de todas las formas posibles que tiene nuestro estado, como las unidades cibernéticas militares, la legislación, los protocolos de acción, y la parte más importante: los civiles que trabajan en empresas privadas (bancos, hospitales, Compañía Eléctrica y otros). Este trabajo debe hacerlo con dos objetivos principales: primero, trabajar juntos como una asociación indivisible contra estas amenazas y, segundo, tratar de mantener seguros los sistemas que forman nuestra infraestructura crítica. Para desarrollar este tema, se utilizará el método descriptivo, y la información se recopila de trabajos importantes como la Política de Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética (Guatemala, Mingob 2018), libros sobre terrorismo o ciberterrorismo y algunos sitios web que describen el diagnóstico de ataques cibernéticos y cómo estas unidades cibernéticas protegieron su infraestructura crítica.

**Palabras Clave:** Tecnología. Infraestructura crítica. Ataques cibernéticos.

**Abstract:** The purpose of this document is to analyze the influence of technological development and how that development increases the risks in our critical infrastructure. When we study our state, we look around and see how technology is taking control of all our important and critical systems. So, It is necessary to find the way of minimizing the cyberattacks through all the possible ways that our state has, such as, the military cyber units, legislation, protocols of act, and the most important part: the civilians that work in private companies (banks, hospitals, the electricity company, and others). This work should do this with two main objectives: first, working together as one indivisible partnership against those threats, and second, trying to maintain the systems that form our critical infrastructure safe and secure. To develop this topic, Will be used the descriptive method, and it is collected the information from important works, such as, The National Cyber Security Strategy Policy (Guatemala, Mingob 2018), books about terrorism or cyber terrorism and some web sites that describe diagnosis of cyberattacks and how those cyber units have protected their critical infrastructure.

**Keywords:** Technology. Critical Infrastructure. Cyberattacks.

**Aram Albert Jordan Sandoval**  
Ejército Guatemalteco.  
Cidade da Guatemala, Guatemala.  
jordanaram15@gmail.com

**Recibido: 06 de marzo de 2020**

**Aprobado: 10 de agosto de 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introducción

Desde las últimas dos décadas, la tecnología se ha convertido en un eje transversal en el desarrollo humano. Las personas utilizan la tecnología en su trabajo diario, la ciencia, la medicina, la ingeniería y la educación, y muchos otros. Se ha convertido en una forma fácil de gestionar todos nuestros servicios en todo el mundo, bancos electrónicos, e-transportation internet de las cosas, y ahora estamos muy cómodos con eso. Estas instalaciones son nuestra infraestructura crítica (CARVALHO, 2016). Todos los países del mundo tienen uno, y tal vez la mayoría de ellos están interconectados entre sí.

Como Paul Shemella en su libro llamado "Fighting Back" explica algo sobre las motivaciones de los actos terroristas, será parafraseado en palabras comprensibles como, la mayoría de los países del primer Mundo se preocupan por cómo mantener sus sistemas seguros y protegidos. Han creado algunas instituciones públicas (unidades cibernéticas), que luchan por minimizar los ataques cibernéticos o luchan contra los hackers que pueden robar información crítica, por dinero, propiedad personal o, peor aún, desestabilizar un país o un grupo de países que tienen relaciones sólidas.

Para comenzar este trabajo, es necesario responder a esta pregunta: ¿Cómo pueden los civiles y los militares trabajar juntos estratégicamente para minimizar estos ataques cibernéticos? Durante el desarrollo de este artículo, es obligatorio averiguar cómo estos actores clave podrían trabajar como un equipo estratégico para combatir las amenazas transnacionales.

En la investigación sobre un nuevo mundo tecnológico, se descubrirá la importancia de las infraestructuras críticas, sus componentes y la importancia de mantener estas infraestructuras seguras para permitir a los ciudadanos contar con sistemas estables y fiables.

Es necesario encontrar una manera de trabajar juntos (civiles y militares) mediante la aplicación de estándares internacionales que incluyen monitoreo de infraestructura 24/7/365, evitando y minimizando ataques y detectando y respondiendo a estas amenazas transnacionales (protocolos de acción).

En este informe de investigación, el lector encontrará información sobre terminología cibernética, infraestructura crítica de generalidades y componentes, estándares internacionales y nacionales de instituciones que se han creado o mejorado, como el Equipo de Respuesta a Emergencias Informáticas (CERTS) [Computer Emergency Response Team] y el Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CSIRTs)[Computer Security Incident Response Team], (URVIO, 2017), que muestran la forma ética de monitorear, combatir y responder a los ataques cibernéticos y cómo pueden afectar nuestra infraestructura crítica.

Además, esta investigación presenta estudios de caso de dos países que están luchando contra los ataques cibernéticos de la misma manera, y ambos están creando estrategias, leyes específicas sobre cibernética, evaluaciones de riesgo y una cultura de conciencia en sus sociedades con el fin de proteger su soberanía y el honor de su nación. Esta información será una fuente de estudio para minimizar los ataques cibernéticos y sobre cómo prevenir y combatir estos ataques cibernéticos.

Al final de esta investigación, se espera que civiles y militares trabajen como un equipo nacional para compartir experiencias y para que tengan una visión del país sobre las amenazas transnacionales como las amenazas cibernéticas. Al compartir estas experiencias, podrían trabajar en nuevas estrategias de defensa nacional.

## 2 Características generales

**2.1 Defensa Cibernética:** "La defensa cibernética es un mecanismo de defensa de redes informáticas que incluye respuestas a acciones y protección de infraestructura crítica y garantía de Información para organizaciones, entidades gubernamentales y otras posibles redes. La defensa cibernética se centra en prevenir, detectar y proporcionar respuestas oportunas a ataques o amenazas para que ninguna infraestructura o información sea manipulada" (CYBER..., 2019, n. p.), computer network defense (CND).

**2.2 infraestructura crítica:** "La infraestructura crítica es el conjunto de sistemas, redes y recursos que son tan esenciales que su funcionamiento continuo es necesario para garantizar seguridad de una nación dada, su economía y la salud y / o seguridad del público. Aunque la infraestructura crítica es similar en todas las naciones debido a los requisitos básicos de la vida, la infraestructura considerada crítica puede variar de acuerdo con las necesidades, los recursos y el nivel de desarrollo de una nación" (CRITICAL..., 2019, n. p.).

**2.3 Ataque cibernético:** "[...] es la explotación deliberada de sistemas informáticos, empresas y redes dependientes de la tecnología. Los ataques cibernéticos utilizan código malicioso para alterar el código informático, la lógica o los datos, lo que resulta en consecuencias perturbadoras que pueden comprometer los datos y dar lugar a delitos informáticos, como el robo de información y de identidad. [...] [e] también se conoce como un ataque a la red informática (computer network attack - CNA) (CYBERATTACK, 2019, n.p.).

**2.4 Grupo de Respuesta a Emergencias Informáticas (CERT):** "[...] es un grupo de expertos que responden a incidentes de ciberseguridad. Estos equipos se ocupan de la evolución de malware, virus y otros ataques cibernéticos (COMPUTER..., 2019a, n.p.).

**2.5 Grupo de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CSIRT):** es un equipo que responde a los incidentes de seguridad informática cuando se producen. Un incidente puede ser una denegación de servicio o el descubrimiento de acceso no autorizado a un sistema informático (COMPUTER..., 2019b, n.p.).

## 3 Infraestructura crítica

### 3.1 Generalidades

El concepto de infraestructura comenzó en los años 80. Incluye servicios del sector público como ferrocarriles, puentes, aeropuertos, transporte público, instalaciones de suministro de agua y todos los recursos que los Estados tienen dentro de su territorio. Desempeñaron un papel importante en el desarrollo de todo el país. Proporcionaron lo que la población necesitaba porque en esta parte de la historia el gobierno tenía todo el poder del país. Sin embargo, el concepto cambió en los años 90 a un concepto de Seguridad Nacional, porque los ataques terroristas aumentaron dramáticamente.

La subsistencia de los países y el desarrollo de su población incluían la seguridad nacional, no sólo por el significado de la palabra, sino también porque necesitaban cerrar las brechas entre los ataques terroristas y la seguridad de su infraestructura crítica y estratégica, combinada con información crítica sobre su población y todos los bienes que tienen los Estados.

Son el núcleo de todos los países del mundo. Luego, después de los acontecimientos del 11 de septiembre, el concepto de infraestructura cambia de nuevo y, a pesar de los hechos, ahora aparece incluyendo la palabra "crítica" no solo para el sector público como en los años 80, sino para el nuevo concepto o la nueva forma de hablar de infraestructura.

Uno de los principales desafíos en este concepto es la resiliencia, porque esta palabra va más allá de su significado. Incluye la capacidad de estos países para dar a sus pueblos flexibilidad, adaptabilidad y muchas capacidades para cambiar o redefinir cómo reaccionar cuando la situación requiere este tipo de resiliencia.

Hoy en día, el concepto de infraestructura crítica se convierte en un gran desafío para todos los países del mundo, debido al aumento de la población, las necesidades de comunicación o para realizar más transacciones bancarias electrónicas, y la difusión de tecnología que podría tomar un papel importante en la vida humana, y se ha convertido en un eje transversal en la rutina diaria de todos.

Los estados invertirán mucho dinero en equipos modernos, políticas más estrictas y más capacitación para las personas que manejarán los nuevos sistemas que les ayudarán a mantener estos tres aspectos funcionando como un todo para evitar algo de phishing de información o para evitar algunas intrusiones del sistema.

Mientras tanto, todos los servicios nacionales (públicos y privados) funcionarían adecuadamente y darían a su población todos los materiales y la confianza que necesitan (O'ROURKE, 2007).

### 3.2 Componentes

Los componentes de infraestructura crítica dirigidos al sector público, el sector privado, los sistemas alimentarios, los sistemas de defensa industrial, los monumentos nacionales, los bancos, los sistemas financieros y muchos otros que participan activamente en todos los países.

Son vitales para un país a fin de proporcionar a su población todos los servicios básicos, manteniendo el proceso de globalización con otros países. Este concepto no es solo para ataques cibernéticos, sino también para desastres naturales, recesiones económicas, falta de servicios vitales o países débiles. Es necesario proteger y mantener seguras todas las partes de esta infraestructura, porque si falta una de ellas, el país colapsará a muy corto plazo (O'ROURKE, 2007).

Ahora, una de las necesidades más importantes es identificar la ubicación de nuestros recursos estratégicos porque representan los activos más valiosos del país. Estos recursos estratégicos se han convertido en una gran parte de la infraestructura crítica y es esencial monitorear, proteger e identificar dónde están y cuán grandes o útiles son. Debemos añadirlos al catálogo de infraestructura nacional.

## 4 Normas internacionales

La Organización Internacional de Normalización (ISO) desempeña un papel importante en la ciberseguridad y la defensa cibernética al presentar directrices sobre cómo administrar y cómo conectar la seguridad y la defensa. Se refiere a trabajar juntos, civiles y militares. Luego, estos países de todo el mundo necesitan trabajar duro como un equipo nacional para crear escenarios que ayuden y encuentren algunas estrategias nacionales y políticas nacionales para discutir algunos desafíos importantes juntos, los sectores público y privado. Estas normas se han convertido en herramientas invaluable para compartir información, conocimientos y experiencias que contribuyen a mantener segura la infraestructura crítica y a mantener la credibilidad en la tecnología. De esta manera, la población las utilizará de la mejor manera posible para dar un espectro muy claro de ciberseguridad y ciberdefensa.

Las siguientes normas presentarán una guía sobre cómo trabajar en este nuevo mundo cibernético.

### 4.1 ISO 27032

La ISO 27032 presenta algunas tecnologías de la información (TI), sobre técnicas de seguridad, con el fin de empoderar a un Estado en ciberseguridad, utilizando las técnicas más importantes y puntos estratégicos relacionados con la seguridad de las redes, la seguridad de Internet y la seguridad de las aplicaciones. Esta norma tiene por objeto garantizar el intercambio de información en la red para hacer frente a los delitos informáticos.

La primera área de esta guía aborda los problemas del ciberespacio y la ciberseguridad con el fin de cerrar las brechas en diferentes dominios del ciberespacio y dar orientación para abordar los riesgos comunes de ciberseguridad que incluyen ataques de ingeniería social, piratería, malware, spyware y otro nuevo software malicioso.

Esta guía técnica ha proporcionado algunas habilidades sobre cómo estar preparado para ataques de malware, detección y seguimiento de ataques, y respuestas a estos ataques.

La segunda esfera de interés es la más importante. Se llama "colaboración" porque es necesario ser eficaz y eficiente para compartir e intercambiar información y coordinar cómo se gestionarán los incidentes. Esta colaboración será segura y fiable con el fin de proteger la información de las partes interesadas. La norma incluye integración e interoperabilidad de sistemas en ambas direcciones (JUMBO VIVANCO, 2019).

### 4.2 ISO 31000

La ISO 31000, según (PALACIOS GUILLEM; GISBERT SOLER; PÉREZ BERNABEU, 2015) describe de manera exhaustiva el significado de gestión de riesgos. Por lo tanto, en este caso, es muy importante aprovechar el proceso de planificación o toma de decisiones, ya que estos Estados deben estar conscientes de los ataques cibernéticos, desastres naturales o cualquier ataque que desestabilice a los países.

Es necesario hacer algunas evaluaciones de riesgo en nuestra infraestructura crítica sin ninguna restricción, pero de manera paralela, es urgente tener un plan que asigne responsabilidades a todos los diferentes sectores incluidos y les proporcione posibles formas de prevenir, mitigar y recuperar diferentes tipos de ataques. También es importante darles la oportunidad de trabajar en el mismo equipo, militar y civil, con el fin de proteger la infraestructura y enfrentar los riesgos juntos, tratando de minimizar el daño, especialmente si se trata de un ciberataque, porque el daño podría ser inmediato y calamitoso. Las consecuencias serían peores, por ejemplo, si el ataque cibernético bloquea el suministro de energía o el sector bancario o provoca el colapso de infraestructuras críticas.

### 4.3 ISO 27005

Cuando uno de los objetivos principales es proteger la infraestructura crítica, se refiere a la gestión de los riesgos de seguridad de la información que presenta la ISO 27005. Ha sido un marco de referencia sobre la metodología entre la gestión de riesgos y la seguridad de la información, y proporciona cinco pasos importantes:

- a) El plan interior y exterior
- b) La definición del contexto organizacional (interior y exterior)
- c) La valoración de los riesgos tecnológicos
- d) El tratamiento de los riesgos tecnológicos
- e) El monitoreo y un proceso de gestión de desarrollo continuo

En primer lugar, un plan de comunicación que se difundiría dentro y fuera de la infraestructura crítica del sector público y privado, y a través de este plan, determinar los riesgos y objetivos con el fin de presentar un resumen de los avances en el proceso. La mejor manera de difundir esta información sería utilizando material escrito y capacitando a las personas sobre estos aspectos.

Por otra parte, este plan de comunicación se elaboraría con el fin de crear conciencia y seguridad y, lo que es más importante, para poner de relieve la existencia de riesgos.

Este plan tendría tres aspectos diferentes a considerar: la comunicación primaria, que incluye conceptos generales, implicaciones y ventajas. A continuación, la comunicación en el camino. Este aspecto presenta avances en la gestión del riesgo para tener feedback y apoyo de las personas que están trabajando en el riesgo. Y finalmente, comunicaciones de resultados que intentarán compartir y difundir la información lograda a través de este plan.

La segunda etapa de la gestión del riesgo es un contexto organizacional que integra misión, visión, políticas, estrategias, funciones y responsabilidades. La importancia de este contexto es el orden en que se protegerá la infraestructura crítica cuando llegue un ataque cibernético, y encontrar las limitaciones para proteger todos los sistemas de información, y cómo un equipo nacional de respuesta aceptaría el nivel de riesgo y, de esta manera, determinaría el alcance y las limitaciones que tiene la infraestructura crítica.

El tercer aspecto es la valoración del riesgo tecnológico. En esta etapa, se podrían identificar los activos de información nacionales y de esta manera determinar cuál es el más importante

que debe protegerse. También puede establecer las amenazas a las que está expuesta la infraestructura crítica para mitigar los riesgos. Esta valoración puede ser de adquisición de costos, renovación, recuperación o mantenimiento. Por otro lado, es necesario identificar amenazas críticas de infraestructura que puedan ser físicas, lógicas o estratégicas, y según su origen: natural, técnico, accidental o intencional. Esto ayudaría a identificar los riesgos de estas amenazas y determinar el impacto en todas las partes interesadas.

El cuarto aspecto es cómo hacer frente a los riesgos tecnológicos, porque en esta fase es necesaria una evaluación de los daños para mitigar los riesgos y los daños colaterales. Esta acción podría utilizarse para reducir, aceptar y eliminar el daño.

Este plan necesita definir políticas y directrices y crear una unidad de comando y control para realizar tareas de recuperación y llevar la infraestructura crítica a su estado normal. De esta manera, todos los servicios y la confianza serían devueltos a las partes interesadas.

Y por último, la mejora continua. Con esto, se pueden crear controles de cambio de activos, procesos, vulnerabilidades, amenazas y políticas con el fin de establecer las siguientes acciones y mantener actualizada la gestión, con el fin de evaluar los indicadores de acuerdo con los que aparecen en los planes exteriores o interiores (RAMÍREZ CASTRO; ORTIZ BAYONA, 2011).

## **5 Protección de la infraestructura crítica-estudios de caso: república federativa de Brasil y república de Guatemala**

### **5.1 Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Guatemala**

Hablando de Guatemala, en 2018, el Ministerio del Interior publicó la Estrategia Nacional de Ciberseguridad con el fin de proporcionar las directrices de las instituciones gubernamentales sobre un tema que solo el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior han abordado. Es necesario informar al resto del Estado sobre los crecientes problemas de seguridad nacional para crear conciencia social y la responsabilidad que tienen estas instituciones como servidores públicos. También es importante informar a la población guatemalteca sobre los problemas de seguridad nacional que debe combatir y cómo abordarlos.

La estrategia nacional de ciberseguridad, como se menciona en el resumen de esta investigación (GUATEMALA, 2018), incluye:

- a) Infraestructura crítica
- b) Tecnologías de la información y las comunicaciones
- c) Investigación y respuesta ante incidentes cibernéticos
- d) Marco legal
- e) Gobernanza
- f) Misión, visión, objetivos y otros

En primer lugar, esta nueva estrategia se refiere a la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su resolución AG / RES 2004 "*Adopción de una estrategia global interamericana para combatir las amenazas de ciberseguridad: un enfoque Multidimensional y Multidisciplinario para crear una cultura de ciberseguridad*". Esta resolución es la punta de lanza del modelo guatemalteco de estrategia de ciberseguridad. Esta estrategia dice literalmente en sus primeros cinco puntos de resolución:

1. Adoptar la Estrategia Interamericana de Ciberseguridad Global: un enfoque Multidimensional y Multidisciplinario para crear una cultura de ciberseguridad, adjunto a como Apéndice A.
2. Instar a los Estados miembros a que apliquen esta estrategia.
3. Instar a los Estados miembros a que establezcan o identifiquen grupos nacionales de "alerta, vigilancia y alerta", también conocidos como "Grupos de Respuesta a Incidentes de Seguridad" (CSIRTs).
4. Poner un énfasis renovado en la importancia de lograr sistemas de información seguros en Internet en todo el hemisferio.
5. Solicitar al Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, que continúe abordando este tema y a fin de facilitar la coordinación de los esfuerzos en la implementación de la Estrategia, y en particular, los esfuerzos de los expertos del gobierno, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), el Grupo de Expertos Gubernamentales en Delito Cibernético de la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA) y los demás órganos de la OEA, (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2004, n. p., énfasis añadida).

Esta resolución de la OEA proporciona directrices sobre cómo América Latina está abordando los problemas de ciberseguridad con una perspectiva multidimensional y multidisciplinaria con el fin de crear una cultura cibernética en los países que forman parte de ella. Esta organización está alentando a los países latinos a implementar esta estrategia como su estrategia nacional con el fin de crear estándares regionales de ciberseguridad. Estos países tienen su propia forma de detectar, prevenir y responder a cualquier ataque cibernético, pero no tienen una estrategia común que les permita trabajar juntos de manera multidimensional. La OEA alienta a estos países a establecer e identificar Grupos de Respuesta a Emergencias Informáticas (CERTs) y Grupos de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CSIRTs) con el fin de integrar todos estos equipos nacionales, regionales e internacionales como un equipo grande. Estos equipos tendrán una relación de confianza especial en la forma de compartir información vital contra un ataque cibernético. Finalmente, el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) trabajará como coordinador de esta estrategia, mientras que los demás departamentos de la OEA participarán en la estrategia cuando sea necesario.

Esta estrategia es de la mayor importancia para el modelo guatemalteco de ciberseguridad, porque las amenazas transnacionales y los ataques cibernéticos evolucionan, y las actividades

electrónicas diarias participan en la zona digital, y los sistemas nacionales están interconectados. Será necesario contar con una estrategia que brinde a todos los sectores guatemaltecos la oportunidad de crear marcos técnicos y legales para fortalecer la ciberseguridad nacional y global. Esta estrategia presenta un componente importante y de gran valor, la resiliencia. Será necesario restablecer lo antes posible todos los servicios, evitando con esta recuperación, la pérdida de información y daños colaterales con el fin de proteger el activo más valioso del país, su población.

Esta estrategia fue creada al inicio de un proceso que involucró a más de un centenar de factores clave nacionales y regionales de los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca (militar y civil) de acuerdo con el Plan Estratégico de Seguridad Nacional (2016-2020), la agenda Nacional de riesgos y amenazas y la agenda estratégica de seguridad de la nación. Esta estrategia analiza el escenario que Guatemala necesita para mitigar los riesgos y amenazas que provienen del ciberespacio.

Los objetivos que muestra esta estrategia están orientados a fortalecer las capacidades y protocolos de acción de las instituciones que forman parte del sistema de seguridad nacional en Guatemala, asignándoles responsabilidades para actuar sobre la base de un marco jurídico con el fin de mantener el estado de derecho en Guatemala.

Guatemala está involucrada en hitos internacionales que regulan la cooperación en materia de infraestructura crítica y, por supuesto, están liderados por Estados Unidos, que es el primer país en crear un documento relacionado con la protección de la infraestructura crítica. Este documento explica la necesidad de crear un comité. Este comité evaluaría las vulnerabilidades de los ataques terroristas con el fin de proteger esta infraestructura en una dimensión transnacional. Guatemala tiene muchas infraestructuras públicas y otras del sector privado, pero no hay manera de articularlas todas y cómo trabajar con las mejores prácticas en procedimientos de seguridad de la información.

Como corolario de esta estrategia, Guatemala creó dos cosas después de publicar esto. El primero fue un comité técnico que incluye al sector gubernamental, el sector privado, las academias, las infraestructuras críticas, el sector financiero y el sector de TI, con el fin de fortalecer las relaciones de colaboración, cooperación y coordinación entre ellos, promoviendo análisis e iniciativas que aumenten el ecosistema de ciberseguridad en Guatemala.

El segundo, según el acuerdo del gobierno guatemalteco 65-2019, el Comando de Informática y Tecnología fue creado por el Ministerio de Defensa. Este comando es responsable de coordinar todos los temas de defensa cibernética, trabajando con las instituciones nacionales e internacionales que manejan estos temas y formando parte de este esfuerzo nacional e internacional.

## **5.2 Amenazas cibernéticas brasileñas**

En 2005, después de un largo tiempo sin una política de defensa en Brasil, el gobierno brasileño emitió un Plan de Defensa Nacional (PND). El objetivo principal de este plan es crear conciencia en todos los sectores del país para defender a la nación, y establecer la importancia estratégica del sector cibernético. Este sector debería ser más fuerte porque Brasil tiene

muchos sistemas con vulnerabilidades y necesitan crear más capacidades para evitar estas vulnerabilidades y recuperar, lo antes posible, todas sus TICs (tecnologías de la información y comunicación). Este plan incluye todas las acciones de seguridad de la infraestructura crítica y aplica todos los dispositivos y procedimientos que ayudan a reducir o minimizar las vulnerabilidades cuando afectan a sus sistemas de defensa nacional de ataques cibernéticos. Hay instituciones a cargo de este importante desafío. Estas instituciones son: la Casa Civil o Presidencia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Oficina de Seguridad Institucional (AMARAL, 2014).

La información anterior es prueba de que el gobierno brasileño está trabajando con civiles y militares, a través de su política estratégica nacional, para proteger los sistemas de defensa de ataques cibernéticos, y este trabajo incluye la protección de su infraestructura crítica.

El plan está poniendo a todos los sectores nacionales en la misma dirección, ya sean privados o públicos, y generarán más capacidades para obtener mucho conocimiento cibernético. Están siendo entrenados para prevenir, proteger y responder a cualquier amenaza nacional o internacional que pueda llevar a Brasil a una situación crítica que podría causar la pérdida de su hegemonía y liderazgo en ciberseguridad y defensa cibernética en América del Sur.

La Oficina de Seguridad Institucional desarrolló en 2010 el Libro Verde sobre Ciberseguridad, con el objetivo principal de crear un entorno de ciberseguridad para proteger a la sociedad brasileña y a la nación. Este libro verde se hizo para abordar los nuevos retos y las agendas mutuas en el sector privado, público, las academias y el "tercer sector" refiriéndose a las instituciones privadas, pero sin ánimo de lucro según (what is the third sector) (¿QUÉ ES..., 2018)?

Es un esfuerzo conjunto de civiles y militares para crear un pensamiento común y construir juntos las directrices de ciberseguridad con estos vectores: político-estratégico, económico, medio ambiente, comunicaciones, tecnología, educación, marco legal, cooperación internacional, transporte, suministro de agua, financiamiento y suministro de energía, y cuando estos vectores se ubican en la misma olla, crean su infraestructura crítica.

Lo más importante para el sector cibernético fue asignar esta enorme responsabilidad a una fuerza armada a través del Ministerio de Defensa, y después de eso, crearon un Comando de Defensa Cibernética. Esta unidad tiene la misión de contribuir a aumentar el nivel de ciberseguridad. Esta unidad Cibernética tiene el conocimiento para trabajar con diferentes sectores y con la sociedad brasileña. Esta unidad militar está tratando de centrarse en la creación de recursos humanos, la doctrina y la aplicación de la seguridad con el objetivo de ofrecer a la población una respuesta rápida a los incidentes, las lecciones aprendidas y la protección contra los ataques cibernéticos (AMARAL, 2014).

En 2012, el Ministerio de Defensa publicó un documento que contenía una nueva política de defensa cibernética. Ella estableció la manera de ejecutar un sistema de defensa cibernética militar. Este documento fue escrito para definir las tareas de la fuerza armada con el fin de evitar que Internet y otras redes de uso delictivo, y para proteger todos los datos de información y comunicaciones esenciales. Con esta política, el ejército brasileño fue entrenado y se hizo cargo de todo el control cibernético en todo el país. Este control incluye la responsabilidad de reunir a todos los sectores dándoles sus propios deberes en este tema de seguridad nacional.

También incluyó instrucciones sobre cómo compartir información, protocolos de acción y la forma inmediata de responder en caso de un ataque cibernético, construyendo con este control relaciones confiables entre estos sectores y el ejército para dar la primera alerta nacional y hacer continuar el plan de ciberseguridad.

Inmediatamente después de un ataque cibernético, un equipo nacional de respuesta se pondrá en contacto con todos sus miembros para proporcionar información específica del campo con el fin de encontrarlos lo antes posible, dependiendo del tipo del ataque cibernético, la ubicación de los eventos, los daños mayores y determinar cuáles podrían ser las primeras decisiones a tomar. Uno de los principales desafíos es mitigar el daño y tratar de resolver el problema de inmediato. Con esta reacción, la unidad de defensa cibernética se coordinará con otras instituciones que tienen la responsabilidad de investigar y criminalizar este ataque de acuerdo con su marco legal.

Esta breve descripción explica las primeras acciones contra un ataque cibernético, cómo activar el plan de ciberseguridad, y cómo criminalizar el cibercrimen si existe, o si este ataque es parte de un problema de ciberterrorismo, con el fin de alertar a los países vecinos brasileños o países de todo el mundo.

Hoy en día, Brasil tiene un paso por delante en comparación con sus vecinos. Está muy cerca de consolidar su sistema de ciberseguridad y defensa cibernética del más alto nivel político, con cobertura nacional, representado por la Oficina de Seguridad Nacional, la Administración Pública Federal y el Ministerio de Defensa, que construye el vínculo político-estratégico, a los niveles más bajos de unidades del ejército. Estas unidades trabajan a nivel operativo y táctico en el sistema de ciberseguridad y ciberdefensa, incluyendo en este nivel a civiles que trabajan a nivel medio y bajo en todo tipo de sectores con el fin de defender sus intereses cibernéticos nacionales.

En el sistema de ciberseguridad y defensa cibernética, la oficina mencionada en el último párrafo tiene la tarea de coordinar todas las acciones que afectan a la sociedad, por ejemplo, las cuestiones de ciberseguridad, información y comunicación, y la seguridad nacional de las infraestructuras críticas.

El Ministerio de Defensa supervisa todos los asuntos relacionados con la defensa cibernética y ha recibido las siguientes órdenes:

**(a) nivel estratégico:** El Ministerio de Defensa será responsable de crear protocolos que les permitan formar parte del marco legal de acuerdo con sus leyes nacionales y sus acuerdos internacionales de acciones que los involucren en situaciones de crisis o conflictos armados y operaciones de mantenimiento de la paz.

**(b) nivel Operacional:** Aquí, el Ministerio de Defensa, como todos los ejércitos del mundo, debe estar preparado para llevar a cabo operaciones militares defensivas u ofensivas con el fin de preservar su soberanía y el honor de la nación. En este concepto, el Ejército brasileño también incluye todos los problemas que afectan su entorno cibernético (AMARAL, 2014).

Con esta importante política, el Ministerio de Defensa y el Ejército Brasileño están tomando el control de toda la infraestructura crítica en todo el país. Son el vínculo entre las instituciones nacionales y las empresas privadas que se interconectan e intercambian información

clasificada de personas que viven en Brasil o personas que realizan transacciones electrónicas, dentro o fuera de las fronteras brasileñas. Esperan que el gobierno brasileño les proporcione un alto nivel de seguridad de sus informaciones personales para no sean blancos de un ataque cibernético, o para que no tengan sus informaciones robadas (phishing), o para no sean víctimas de extorsión del crimen organizado.

El nivel de seguridad debe ofrecerse a estas personas con el fin de aumentar los inversores extranjeros y hacer que el entorno empresarial sea más fiable. De esta manera, el comercio internacional brasileño será más confiable.

Por otro lado, el gobierno brasileño tiene una infraestructura crítica más fuerte para conservar sus recursos naturales en lugares seguros y también protege sus áreas estratégicas.

Hoy en día, estas áreas estratégicas están siendo afectadas por el crimen organizado y las amenazas transnacionales que necesitan contar con estas áreas para aumentar su riqueza.

Es por eso que el equipo de seguridad nacional y el equipo de defensa nacional, combinando sus recursos y capacidades, necesitan trabajar juntos para ser más poderosos, y de esta manera, detectarán, prevendrán y responderán a todos los actos que puedan afectar su infraestructura nacional crítica y los sistemas que administran esa infraestructura.

## 6 Conclusiones

Para sacar conclusiones, es obligatorio considerar cómo la tecnología se está convirtiendo en una parte importante de la vida de las personas en todo el mundo. La tecnología ha aumentado más del 50% de todos los hallazgos durante el último siglo. Ayuda en todas las actividades diarias como eje transversal en ciencia, tareas domésticas, acciones militares y muchas otras que incluyen infraestructura crítica en todos los países.

Los seres humanos han encontrado un conjunto de cosas que han hecho sus actividades e incluso sus vidas más fáciles con el fin de ganar más tiempo para hacer otras actividades. Es por eso que estas actividades son el alcance de esta investigación porque necesitan una forma de proporcionar más herramientas tecnológicas a personas de todo el mundo. Los desarrolladores de software y hardware o las empresas que administraban los sistemas no se dieron cuenta de lo peligrosos que eran estos hallazgos no solo por las herramientas, sino también por la forma en que las personas usan estas herramientas.

El desarrollo tecnológico debe continuar, además de ello, con un gran componente de seguridad a fin de proporcionar conexiones fiables y mantener el nivel de seguridad nacional al más alto nivel en todos los países y la seguridad colectiva en su región.

Después de decir esto, es necesario referirse a los gobiernos que han creado muchas instituciones que tienen la responsabilidad de establecer pautas para proporcionar ciberseguridad para asuntos internos, y equipos de ciberdefensa para resolver problemas internos, externos, regionales y continentales. Estas instituciones están combinando sus mejores esfuerzos para trabajar juntas, civiles y militares, y ahora el nuevo desafío es trabajar con muchas agencias diferentes no solo para compartir información, sino también para construir una estrategia común para combatir y minimizar los ataques cibernéticos. Estos ataques pueden afectar la estabilidad de

todo el país y, por lo tanto, la estabilidad de cualquier región, ya que la mayoría de sus sistemas están interconectados para proporcionar servicios de banca electrónica, operaciones financieras, suministro de luz eléctrica y muchos otros, por ejemplo, que deben garantizarse a través de un nivel de seguridad nacional, y como parte del gobierno, esto debe hacerse dentro del país.

Además, es necesario hablar de los equipos de seguridad nacional que juegan un papel importante en este tema de seguridad, porque el Grupo de Respuesta a Emergencias Informáticas y el Grupo de Respuesta a Incidentes de Seguridad son herramientas estratégicas para los gobiernos. Son la primera línea de defensa cuando ocurre un ataque cibernético. Estos grupos tienen la capacidad de combatir un ataque o muchos ataques con el fin de prevenir, combatir y responder a las tareas para las que están entrenados.

Estos grupos trabajan juntos en los sectores público y privado. Aprovechando su experiencia, mitigarán los daños colaterales después de un ataque en cualquier área de infraestructura crítica, y tienen la responsabilidad de detener el ataque, y también la responsabilidad de llevar las cosas a un estado normal en un período mínimo de tiempo. Estos fueron los objetivos más importantes cuando se crearon estos grupos.

Por otro lado, los grupos que están creando estándares internacionales deben ser tomados en cuenta para seguir las reglas de evaluación de riesgos que son una parte importante de este instrumento, porque, antes de estas evaluaciones de riesgo, estos gobiernos no sabían cuáles eran sus amenazas, o cómo se componía la infraestructura crítica, o cuál era su nivel de seguridad nacional. Después de realizar evaluaciones de riesgos, las normas internacionales les brindan una guía precisa para elaborar un plan estratégico sobre cómo prevenir, combatir y responder a un ataque cibernético, y cómo recuperar la estabilidad después del ocurrido.

Cuando se trata de infraestructura crítica, no se puede eliminar sus componentes. Estos componentes son la razón de la nación y sus participantes, porque no tienen riesgo por separado, pero cuando trabajan juntos, como un engranaje en un país, se convierten en una infraestructura importante que necesita ser protegida para proporcionar en primer lugar confianza para las personas y también confianza para una región con el fin de invertir y aumentar las transacciones tecnológicas en el comercio, las finanzas, la banca y otros aspectos. Como se demuestra en el cuerpo de esta investigación, cada país tiene su propia infraestructura crítica, pero en algún momento, estos países necesitan estar interconectados con los sistemas de otros países y, de esta manera, se convierte en un objetivo a proteger por la seguridad colectiva.

Es importante decir que es necesario revisar periódicamente el plan de infraestructura crítica para que el nivel político-estratégico del país mantenga el control sobre qué instituciones se han creado, y verifique si necesitan ingresar a su infraestructura crítica y, de esta manera, puedan mantener actualizado su plan de evaluación de riesgos.

Para seguir el orden lógico en esta investigación, se han incluido dos países que tienen casi los mismos problemas y los mismos esfuerzos para combatir los ataques cibernéticos. Estos países son la República de Guatemala y la República Federativa del Brasil. Cada uno de ellos tiene problemas, pero está asumiendo la difícil tarea de trabajar juntos, civiles y militares, sectores privados y públicos, como un equipo contra los problemas que necesitan combatir.

Están trabajando juntos en el trabajo interinstitucional con el fin de minimizar los ataques cibernéticos mediante la protección de su infraestructura crítica.

Al final de esta investigación, es necesario resaltar la necesidad de que los países proporcionen una estrategia especial para trabajar juntos contra las amenazas cibernéticas, pero también es necesario crear una cultura de conciencia en todas las sociedades, porque las personas son los ojos de la nación en las calles y en las redes sociales. Dado que las personas y las redes sociales están en contacto todos los días, podrían proporcionar información importante para impulsar los Sistemas Nacionales de Inteligencia. Todos los países deben investigar a fondo a las personas que administran los sistemas de infraestructura crítica para tener equipos con un alto nivel de confidencialidad, honestidad y transparencia.

## Referencias

AMARAL, A. C. La amenaza cibernética para la seguridad y defensa de Brasil. **Revista Visión Conjunta**, Buenos Aires, n. 10, p. 19-22, 2014. Disponible en: <http://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/32/3/VC%2010-2014%20AMARAL.pdf>. Accesado el: 19 de abril de 2020.

CARVALHO, P. S. M. de. A defesa cibernética e as infraestruturas críticas nacionais. In: EXÉRCITO. Comando Militar do Sul. Núcleo de Estudos Estratégicos. **Biblioteca do NEE**. Porto Alegre: Núcleo de Estudos Estratégicos, 2016. Disponible en: <http://www.nee.cms.eb.mil.br/attachments/article/101/cibernetica.pdf>. Accesado el: 19 de abril de 2020.

COMPUTER emergency response team (CERT). In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019a. Disponible en: <https://www.techopedia.com/definition/31003/computer-emergency-response-team-cert>. Accesado el: 10 de noviembre de 2019.

COMPUTER security incident response team (CSIRT). In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019b. Disponible en: <https://www.techopedia.com/definition/24837/computer-security-incident-equipo-de-respuesta-csirt>. Accesado el: 10 de noviembre de 2019.

CYBER defense. In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019. Disponible en: <https://www.techopedia.com/definition/6705/cyber-defense>. Accesado el: 10 de noviembre de 2019.

CYBERATTACK. In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019. Disponible en: <https://www.techopedia.com/definition/24748/cyberattack>. Accesado el: 10 de noviembre de 2019.

Infraestructura crítica. In: WHATLS.COM. Newton, MA: Tech Target, 2019. Disponible en: <https://whatis.techtarget.com/definition/critical-infrastructure>. Accesado el: 10 de noviembre de 2019.

GUATEMALA. Ministerio de Gobernación. **Estrategia nacional de seguridad cibernética**. Guatemala de la Asunción: Ministerio de Gobernación, mar 2018. E-book. (Documento técnico, n. 1). Disponible en: <https://uip.mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/03/Estrategia-Nacional-de-Seguridad-Cibern%C3%A9tica.pdf>. Accesado el: 19 de abril de 2020.

JUMBO VIVANCO, P. L. **Implementación de un siem para el comando de ciberdefensa utilizando herramientas de código abierto bajo el estándar ISO 27032**. 2019. Thesis (Ingeniero en Sistemas Informáticos) – Universidad Tecnológica Israel, Quito, Ecuador, 2019. Disponible en: <http://repositorio.uisrael.edu.ec/bitstream/47000/2000/1/UISRAEL-EC-SIS-378.242-2019-033.pdf>. Accesado el: 19 de abril de 2020.

O'ROURKE, T. D. Critical infrastructure, interdependencies, and resilience. **The Bridge**, Washington, DC, v. 37, n. 1, p. 22-29, 2007.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. The General Assembly. **AG/RES 2004 (XXXIV-O/04)**: Adoption of a comprehensive inter-american strategy to combat threats to cybersecurity: a multidimensional and multidisciplinary approach to creating a culture of cybersecurity. [Washington, DC]: June 8, 2004. (Adopted at the fourth plenary session held on June 8, 2004). Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/59284.htm>. Accesado el: 22 de abril de 2020.

PALACIOS GUILLEM, M.; GISBERT SOLER, V.; PÉREZ BERNABEU, E. Sistemas de gestión de la calidad: lean manufacturing, kaizen, gestión de riesgos (UNE-ISO 31000) e ISO 9001. **3C Tecnología: Glosas de Innovación Aplicadas a La Pyme**, [Alicante], v. 4, n. 4, p. 175-188, 2015. Disponible en: <https://ojs.3ciencias.com/index.php/3c-tecnologia/article/view/324>. Accesado el: 22 de abril de 2020.

¿QUE ES el tercer sector?. In: AYUDA EN ACCION, Madrid, 7 feb 2018. Disponible en: <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/solidaridad/que-es-el-tercer-sector/>. Accesado el: 19 de noviembre de 2019.

SHEMELLA, P. (ed.). **Fighting back**: what government can do about terrorism. California: Stanford University Press, 2011.

RAMIREZ CASTRO, A.; ORTIZ BAYONA, Z. Gestión de riesgos tecnológicos basada en ISO 31000 e ISO 27005 y su aporte a la continuidad de negocios. **Ingeniería**, Bogotá, v. 16, n. 2, p. 56-66, Jul/Dic 2011. Disponible en: <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/reving/article/view/3833>. Accesado el: 26 de abril de 2021.

URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. Quito, Ecuador: FLACSO, n. 20, jun./nov. 2017. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/150>. Accesado el: 19 de abril de 2020.

## Consejo de Defensa Sudamericano: ¿fracaso o primer paso?

*South American Defence Council: failure or first step?*

**Resumen:** La Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), organizaciones de defensa que existieron hasta la creación del CDS, no han evolucionado lo suficiente y carecen de legitimidad, ya que están bajo clara influencia estadounidense. Hubo varias contribuciones del nuevo Consejo y se vislumbraron posibilidades, algunas de las cuales son muy relevantes, aunque todavía necesitan más atención. Este artículo analizará este tópico, estudiando el significado y los resultados del CDS hasta el momento y intentando construir una perspectiva para su futuro, llevando en cuenta las circunstancias actuales en América del Sur (AS).

**Palabras-clave:** Integración Sudamericana. Consejo de Defensa Sudamericano. UNASUR. Perspectivas y resultados.

**Abstract:** The Organization of American States (OEA) and the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR), existing defense organizations until the creation of the CDS, have not evolved enough and lack legitimacy, since they are under clear american influence. There were several contributions from the new Council and some possibilities were glimpsed, some of which are very relevant, even if they still need more attention. This paper will analyze this topic, studying the meaning and results of the CDS until now, trying to build a perspective for its future, taking into account the current circumstances in South America (SA).

**Keywords:** South American Integration. South American Defense Council. UNASUL. Perspectives and results.

**Ricardo Moussallem**

Ejército Brasileño.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

moussallemprec@hotmail.com

**Recebido em: 1º de maio de 2020**

**Aceito em: 18 de julho de 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introducción

El nuevo siglo trajo consigo algunos aspectos innovadores, luego de los dramáticos cambios en el escenario global. El fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, la globalización, la existencia de una nación hegemónica y el terrorismo, entre otros actos y eventos, fueron fundamentales en la estrategia de las grandes naciones y los bloques regionales.

El abordaje económico empezó a superar al ideológico. El mundo se reorganiza fundamentalmente en bloques, con énfasis en los aspectos políticos y económicos. Esta tendencia a la formación en bloques está siendo liderada por las grandes potencias en los diferentes continentes. Las naciones periféricas emergentes más prominentes, por muchos llamadas BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), continúan buscando definir sus áreas de influencia y poder regional.

En 2008, la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) representó otra intento sudamericano contemporáneo de ampliar la integración en América del Sur (AS)<sup>1</sup>, bajo la iniciativa brasileña. En este sentido, en el mismo año se creó el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), cuya difusión podría permitir la expansión de la cooperación regional en los ámbitos militar y científico-tecnológico. Cabe destacar el alineamiento ideológico y político que ocurrió por ocasión de la creación del CDS (LUIGI JÚNIOR, 2017). Brasil lideró un bloque cuyos principales Jefes de Estado eran de izquierda (Argentina, Paraguay, Perú, Ecuador, Chile, Bolivia, Venezuela y Brasil). Además, la economía de estos países creció a un ritmo fuerte, debido al valor internacional de las *commodities* (MURRAY, 2012).

El CDS surgió después de varios intentos de integración sudamericana, marcados por una reconocida buena voluntad, por la retórica y por poco contenido práctico. Por otro lado, la falta de una política adecuada y compartida para el subcontinente, que a lo largo del siglo XX vivió en el desierto de la convergencia de los intereses de las grandes potencias, plantea dudas sobre la madurez de sus relaciones para la adopción de una convergencia efectiva de los esfuerzos y las metas comunitarias.

Hoy en día, el escenario ha atravesado cambios económicos y políticos. Las economías de los países del bloque todavía se recuperan de la crisis económica de 2008 (GASPAR; SPINA, 2018), mientras creció el proteccionismo, en medio de divergencias ideológicas, especialmente entre Venezuela y los países que cambiaron de gobierno, desde 2015, ideológicamente más a la derecha (QUIRÓS, 2017). Así, hace poco más de un año, UNASUR, al cambiar de presidente, congeló sus actividades, debido a la falta de consenso en la elección del nuevo Secretario General. Asimismo, el CDS, como órgano de la UNASUR, se encuentra actualmente paralizado.

El objetivo de este artículo es generar una reflexión holística e integradora sobre las perspectivas futuras del CDS, llevando en cuenta sus resultados, sus posibilidades futuras y liderando con el nuevo escenario político y económico sudamericano.

---

1 Coronel del Ejército Brasileño. Estudiante del Curso Internacional de Estudios Estratégicos del Ejército de Brasil. Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército. Rio de Janeiro, Brasil. Correo electrónico:

## 2 El camino hacia CDS

Para contextualizar el entorno geopolítico, vale la pena recordar las características del colonialismo español, que por su carácter centralizador, dificultaba la integración de sus antiguas colonias. El liberal Simón Bolívar lideró el pionero intento integracionista, en 1815, que había concebido una Gran Colombia (FEDOZZI, 2005, p. 161) a partir de la unión de los virreinos de Perú y Nueva Granada (que incluía los territorios de Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá).

Durante el siglo XIX, la integración de AS fue mitigada en gran parte por disputas geopolíticas y demarcaciones territoriales, siendo fuertemente influenciada por los intereses europeos y estadounidenses. En 1889, surge el Panamericanismo con la Primera Conferencia Internacional Americana, realizada en Washington. Estos primeros pasos hacia la unidad giraron en torno a Estados Unidos, una potencia emergente que proponía proteger todo el continente (CERVO; BUENO, 2008).

A principios del siglo XX, todavía existía la influencia de las industrias de defensa europeas en AS. Los antagonismos existentes, una vez más, se agravaron. En 1915, el Tratado ABC (Argentina, Brasil y Chile) fue el primer instrumento internacional sudamericano. Fue motivado por la percepción de que los países de AS, al minimizar las rivalidades regionales, podrían vivir en una situación de colaboración en lugar de someterse a las potencias mundiales. Desde entonces, las iniciativas de la integración regional (CERVO; BUENO, 2008) adoptadas en AS hasta 1980, se han llevado a cabo de acuerdo con el interés estadounidense, en la búsqueda del Panamericanismo.

### 2.1 Integración económica y política

Así, con un enfoque en la economía, hubo algunas iniciativas dignas de referencia, como en 1948, cuando se creó la Comisión Económica para América Latina (CELAC) en Chile. Fue cuando se empezó a pensar sobre una zona de libre comercio en América Latina y, poco después, en 1960, en Montevideo, Uruguay, seis países sudamericanos, incluso México, adhirieron al Tratado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Su objetivo era incrementar el comercio (CONSIDERA, 2006).

Más específicamente, el Pacto Andino (Chile, Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador) surgió en 1967, que evolucionó para la Comunidad Andina en 1997 (sin Chile). La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Amazon Cooperation Treaty Organization – ACTO) también fue creada, en 1995. El comercio internacional en América Latina durante los años 70 creció a un promedio de 20,8%, mientras que entre 1950 y 1970 había crecido solo un 5,4%, lo que demuestra la validez de las iniciativas de integración (UNCTAD, 1994).

El Tratado de Montevideo, firmado en 1980, creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en sustitución de la ALALC, con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

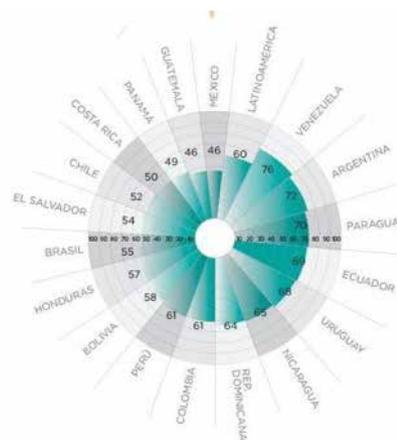
Así, en 1991, los presidentes de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay crearon el MERCOSUR, con una zona de libre comercio y unión aduanera parcial y, desde 1995, con un Arancel Externo Común, sirviendo de base a proyectos que incluían toda la AS. Además del aspecto comercial, desarrolló un papel importante en la consolidación de la democracia (Cláusula Democrática), contribuyendo para la continuidad de la estabilidad política (FREIRE, 2016).

Cabe destacar que la primera reunión de los Jefes de Estado de AS se llevó a cabo en 2000, en Brasilia. De este encuentro surgió la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), representando el importante compromiso de los doce países de desarrollar, a través de la integración física, infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones.

El 23 de mayo de 2008, en Brasilia, como resultado de la evolución presentada, surgió la UNASUR. Finalmente, AS pasó a tener una personalidad jurídica internacional, al inicio de su coordinación política, económica y social. En este foro, en diciembre de 2008, se creó el CDS, ampliando la cooperación en materia de defensa.

Esta integración económica y política cuenta con total apoyo de la población de AS. Un número significativo de latinoamericanos, el 77%, apoyará la integración económica. En Brasil, hay un número elevado, con un 66% de acuerdo. En la región, el apoyo a las iniciativas de integración política como UNASUR, aunque todavía alto, es un poco menor: 60% (CUÉ, 2016).

Figura 1 - Porcentaje de población a favor de la integración política



Fuente: Latinobarómetro, 2016, apud Beliz y Chelala, 2016, p. 22.

## 2.2 Integración del campo militar

Tratando de integrarse en el área de defensa, el paso pionero fue en 1890, cuando la Primera Conferencia Internacional Americana lanzó el principio de la “seguridad colectiva hemisférica”, que fue consagrado, en 1942, en la Conferencia del Río de Janeiro, con la Junta Interamericana de Defensa (JID). Establecida durante la Segunda Guerra Mundial, definió que:

un ataque de un Estado no americano a un Estado americano será considerado un ataque a todos los países signatarios”. Esto llevó al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y a la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1948.

La OEA absorbió la JID, la TIAR y también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Tratado de Río demostró su ineficacia durante la Guerra de las Malvinas, entre Argentina y Gran Bretaña en 1982, pues EE. UU., antes de un callejón sin salida entre los miembros aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Tratado de Río, definió su posición más favorable a Reino Unido (SCHNEIDER, 2003).

Los ejércitos americanos crearon, en 1960, la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), para el intercambio entre los ejércitos de las Américas. En 1995, bajo el liderazgo de Estados Unidos, se creó la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDAs).

El MERCOSUR permitió un aflojamiento en el área de seguridad y defensa en AS. Las Medidas para la Promoción de la Confianza Mútua (MFCM), sin excluir a EE. UU., fueron un instrumento que unió al subcontinente, así como el uso de sus ejércitos en misiones de mantenimiento de la paz (FREIRE, 2016). Con el advenimiento de UNASUR, la integración militar amplió su lista de actividades, involucrando a todo el subcontinente. Con el CDS, en 2008, la cooperación en defensa, previamente focalizada en el nivel de las Fuerzas Armadas, se elevó al nivel político.

### 3 Tiempo y oportunidad para crear CDS

AS fue la última región del mundo a organizarse políticamente en torno de un proyecto común, en oposición a la Unión Europea (UE), la Unión Africana, la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) y otros bloques regionales. A lo largo de la historia, hasta la creación de UNASUR, los Jefes de Estado de AS se reunieron solamente seis veces, todas después del año 2000, cuando tuvo lugar la primera reunión (GARCIA, 2010).

Una primera explicación probablemente estará en el fuerte poder magnetizador de las relaciones que históricamente todos los países de la región mantuvieron con el Norte. Este fue, hasta hace poco, el eje central y prácticamente exclusivo de las relaciones exteriores de los países sudamericanos (GARCIA, 2010). En este contexto, es necesario profundizar el análisis en algunos puntos que muestran la oportunidad de creación del CDS.

Desde fines del siglo pasado, podemos observar el reciente esfuerzo de las naciones del subcontinente para buscar un alineamiento de sus posiciones en organismos y foros internacionales, como el G-20 (fruto de iniciativa brasileña) y en las negociaciones de la Ronda de Doha. Cabe recordar la decisión de la Cumbre de la Unidad de América Latina y del Caribe, realizada en febrero de 2010, de afirmar su apoyo a Argentina en el tema de las Malvinas (COSTAS, 2010).

En 2008, cuando se crearon UNASUR y CDS, la mayoría de los presidentes (Luís Inácio Lula da Silva, en Brasil; Evo Morales, en Bolivia; Rafael Correa, en Ecuador; Fernando Lugo, en Paraguay; Hugo Chávez, en Venezuela; y la Pareja Kirchner, en Argentina) eran de izquierda y compartían ideologías similares, con la excepción quizás de Colombia (Álvaro Uribe). En su ges-

tión, de 2008 a 2011, el escenario de congruencia ideológica coincide exactamente con los años más efectivos de aquella institución, de 2011 a 2014 (LUIGI JÚNIOR, 2017).

También en el área económica, el timing fue muy apropiado. Los países de la región aumentaron su PIB a tasas considerables (FIORI, 2013). Brasil fue una referencia y intentó ampliar su influencia en la región:

A fines de la primera década del siglo XXI, Brasil concentraba la mitad de la población sudamericana y era el principal actor de la junta geopolítica y económica continental [...] en 2001, el Producto Interno Bruto (PIB) brasileño era próximo de 550 mil millones (de dólares ?), y era inferior a la suma de producción de los otros países sudamericanos, que era de cerca de 640 mil millones de dólares [...] diez años después, la relación cambió radicalmente: El PIB brasileño creció hasta alcanzar aproximadamente 2.5 billones de dólares en 2011, mientras que el valor del producto bruto del resto de América del Sur rondaba los 1,6 billones de dólares (FIORI, 2013, p. 36, nuestra traducción).

Esse alinhamento ideológico, bem como a valorização dos recursos naturais da região, foi acrescentado à preocupação com o surgimento dos conceitos de ação preventiva e unilateral dos Estados Unidos desde os ataques de 11 de setembro de 2001. O é que a deslocação das tropas da OTAN para o Afeganistão foi o primeiro caso de ação fora da área tradicional de preocupação da Aliança, muito além de seu ambiente geográfico (AMORIM, 2009).

Este alineamiento ideológico, así como la valorización de los recursos naturales de la región, se ha sumado a la preocupación con el surgimiento de los conceptos de acción preventiva y unilateral por parte de Estados Unidos desde los ataques del 11 de septiembre de 2001. El desplazamiento de las tropas de OTAN a Afganistán fue el primer caso de acción fuera del área tradicional de preocupación de la Alianza, mucho más allá de su entorno geográfico (AMORIM, 2009).

Asimismo, los líderes sudamericanos demostraron preocupación con la reactivación del 4to. Escuadrón de EE. UU., proyectado para operar en el Atlántico Sur y en el Caribe (FRAGELLI, 2010, p. 497). Más aún porque, como se señaló, “coincide con los descubrimientos de petróleo anunciados por Brasil en su plataforma continental”.

Estos ejemplos no son una preocupación unánime en el subcontinente, pero sirvieron de argumento para que muchos defendieran una mayor capacidad de disuasión y el desarrollo de una mayor sinergia entre países sudamericanos para garantizar la defensa de sus recursos naturales y su soberanía. CDS, en este contexto, fue una herramienta muy apropiada.

Esta identidad sudamericana más fuerte había sido facilitada principalmente por la aproximación de Argentina y Brasil. La alianza Brasil-Argentina es para UNASUR lo que la alianza Reino Unido-Francia fue para la Unión Europea. Para muchos, el análisis de Wall Street Journal publicado por el diario argentino El Clarín (MOFFETT, 2010) sería inimaginable. El artículo mostró que algunos argentinos están empezando a aceptar más naturalmente una preeminencia brasileña en el escenario regional, en razón de las posibles repercusiones positivas para Argentina a partir del protagonismo brasileño.

Otro punto que contribuyó para la expansión de la integración militar fue la semejanza y congruencia de las políticas de defensa de los países de AS, que son muy similares en sus objetivos y estrategias, como apunta el Atlas Comparativo de Defensa en la América Latina/2012. Aún en lo que dice respecto a la seguridad interna, existen grandes semejanzas em cuanto a preceptos y límites constitucionales (SOUSA FILHO, 2012).

Así, es posible observar que, en 2008, había muchos elementos políticos, económicos, ideológicos y militares que demostraban intenciones y aptitudes de cooperación. Además, la base legal existente contribuye a la creación y operación del CDS, ampliando la integración de AS en el área de defensa.

#### 4 Los resultados y la eficacia de CDS

Profundizando el análisis de CDS, se puede observar que su estructura prevé que los Ministros de Defensa de los países de UNASUR trabajen directamente con los representantes del más alto nivel de los Ministros de Relaciones Exteriores (MRE), permitiendo una mayor integración interministerial en cuestiones inherentes a la defensa. Así, los temas de defensa comienzan a ser tratados en nivel político de la escena internacional.

La presidencia del consejo es rotativa, correspondiendo al mismo país que ejerce la presidencia, pro tempore, de UNASUR. De acuerdo con lo establecido en el órgano normativo, el CDS desarrolla anualmente sus actividades institucionales a través del llamado “Plán de Acción”, el cual es elaborado por el Órgano Ejecutivo del Consejo (los Viceministros) y se lo lleva a la evaluación de los Ministros de Defensa para su debida aprobación. Desde su creación, el Consejo de Defensa Sudamericano ha desarrallado un conjunto de actividades bajo cuatro ejes temáticos, a saber: Eje 1 – Políticas de Defensa; Eje 2 – Cooperación Militar, Acción Humanitaria y Operaciones de Paz; eje 3 – Industria y Tecnología de Defensa; y Eje 4 – Educación y Entrenamiento.

Así, el CDS realizó, entre 2009 y 2018, una serie de reuniones en su formato ejecutivo (Viceministros de Defensa) y Ministros de Defensa. Las interacciones de las representaciones de relaciones exteriores y defensa tuvieron lugar, resultando en los diversos “planes de acción” y la distribución de tareas entre los países miembros. Vale la pena recordar algunas iniciativas importantes de CDS, como resultados de las discusiones y decisiones que fueron tomadas en sus reuniones<sup>2</sup>.

En marzo de 2009, en Chile, se llevó a cabo la Primera Reunión Ordinaria con los Ministros de Defensa. La Declaración de Santiago de Chile estableció como objetivos: a) Consolidar AS como zona de paz; b) Construir una defensa de identidad sudamericana; c) Generar consensos para la cooperación regional en defensa. Además, se creó el Centro Sudamericano de Estudios de Defensa Estratégica (CSEED), en Buenos Aires. Incluso en esta reunión, se enfrentó con éxito la crisis entre Ecuador y Colombia, que involucró a Venezuela (ARAVENA, 2012), lo que resultó en una intervención colombiana en el territorio ecuatoriano para combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Colombia acusó a los dos otros gobiernos de apoyar las FARC.

La Reunión Extraordinaria de CDS en Quito, Ecuador, en noviembre de 2009, fue resultado de la Cumbre Extraordinaria de UNASUR en Bariloche, en agosto de 2009, realizada para discutir las bases americanas en Colombia (Cierre 263, del 27/11/2009, de Ministerio de

2 Extraído del sitio web oficial de CDS: [www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org).

Relaciones Exteriores de Brasil). El CDS surgió, entonces, como un importante foro para la discusión de temas sensibles, recibiendo de los líderes sudamericanos el orden de construir medidas de confianza mutua que apoyen la paz y la cordialidad regionales (Nota final 4162, del 28/08/2009, de Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil).

Desde entonces, varias reuniones entre Ministros y Viceministros de Defensa de UNASUR se han realizado. A partir de la lectura de los Planes de Acción de 2009-2010 y 2010-2011, se observa que algunos puntos no fueron atendidos en su plenitud, siendo, por lo tanto, repetidos en el plan bienal siguiente. A partir de 2012, el Plan de Acción se ha propuesto anualmente y el sitio web oficial de CDS presenta la evolución y el alcance de las metas. El análisis de los Planes de Acción de 2012, 2013 e 2014 confirma que ellos presentaron una ejecución eficaz y promisoras. De otra parte, en 2014, con el cambio de protagonismo en Brasil y el agravamiento de la crisis económica, la tasa se redujo, especialmente a partir de 2017, con la falta de consenso para la sustitución del Secretario General (LUIGI JÚNIOR, 2017).

Um avanço importante obtido pelo CDS foi que, na Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil, o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (CAD-SUR) é ministrado para treinar tanto civis quanto militares que trabalham na área de defesa. Os países da UNASUL, com base na cooperação regional.

Un avance importante que CDS obtuvo fue que, en la Escuela Superior de Guerra (ESG) de Brasil, el Curso Avanzado en Defensa Suldamericana (CAD-SUR) se ministra para capacitar tanto a civiles como militares que trabajan en el área de defensa. Los países de UNASUR, basados en la cooperación regional.

Las instituciones complementarias del Curso de Defensa Sudamericana son el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE). El CEED, con sede en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir de 2009, realizó trabajos encaminados a distinguir e informar sobre asuntos de interés tales como: gastos en defensa de los países miembros del bloque, inventarios de equipos militares de los países, institucionalidad del sector de defensa, política de género en defensa, así como las informaciones acerca de los ejercicios militares realizados en la región (ARREDONDO, 2017).

La Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE), ubicada en las instalaciones de UNASUR en la ciudad de Quito (Ecuador), se creó con el objetivo de monitorear y articular las iniciativas nacionales de los Estados Miembros para el entrenamiento de civiles y militares en asuntos de defensa y seguridad regional a nivel político estratégico (ARREDONDO, 2017).

El 28 de febrero de 2018, se realizó, a través de videoconferencia, la XIV Reunión del Órgano Ejecutivo del Consejo de Defensa Sudamericano, la VIII Reunión del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Defensa Estratégica y la IV Reunión del Consejo Superior de la Escuela Sudamericana de Defensa. El encuentro estuvo encabezado por el Secretario Pro Tempore de CDS, Sr. Horacio Aldo Chighizola, Secretario de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa de Argentina y contó con la participación de delegaciones de los doce Estados Miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, de la Escuela Sudamericana de Defensa y del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa.

Algunas iniciativas prosperaron más fuertemente (ARREDONDO, 2017), adquiriendo supremacía en relación a las otras, de modo que algunos ejes de acción se mantienen con mayor energía y grado de actividad, surgiendo propuestas de amplio consenso en relación a los temas entonces descritos: a) Homologación de los Gastos de Defensa y Medidas de Confianza Mutua; b) Recopilación de datos de los Inventarios Militares; c) Ejercicios de prevención y respuestas a desastres naturales en la región; d) Catalogación común de material de las Fuerzas Armadas; e) Ciberdefensa y seguridad cibernética; f)

Fortalecimiento del concepto del derecho humanitario en la región; y h) Operaciones de Paz, junto con la implementación de la Resolución de la ONU N° 1325, para la integración de la mujer en este tipo de operación.

## 5 ¿Hay futuro para UNASUR?

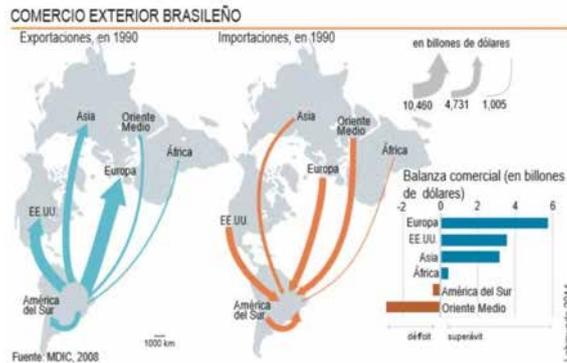
Vale resaltar que el CDS fue creado y basado en la estructura de un órgano con poca madurez: UNASUR. El éxito y supervivencia de UNASUR determinan, en parte, el de CDS. Así, se intentará construir una visión prospectiva de este organismo. Hace años, por iniciativa de Brasil, UNASUR está paralizada. La causa fue el veto de Venezuela – así como el apoyo de Bolivia, Ecuador y Surinam – a la candidatura del embajador argentino José Octávio Bordón para el cargo de Secretario Geral del Organismo (OLIVEIRA, 2018).

Brasil y más cinco países de la región (Colombia, Perú, Chile, Paraguay y Argentina) solicitaron oficialmente al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Fernando Huanacuni, que encontrase una solución que pudiese acabar con el actual estado de parálisis de UNASUR. Desde enero de 2017, no ha habido más reuniones de cancilleres, ni una cumbre de presidentes, y solo ha habido algunas reuniones temáticas. El último secretario general fue el expresidente de Colombia Ernesto Samper. El debería haber dejado el cargo a mediados de 2016, pero quedó hasta enero de 2017 (OLIVEIRA, 2018).

El cuadro de hoy es el mismo de la época en que se creó CDS: los gobiernos de izquierda son minoría y, con el agravamiento de la crisis política y económica en Venezuela, la región se volvió más polarizada, incapaz de coordinar políticas consensuadas. Así, se percibe que UNASUR necesita superar algunos desafíos: la falta de tradición en ceder soberanía; grandes asimetrías, la geografía como obstáculo; poca convergencia de políticas macroeconómicas; y un abordaje más político que económico de ciertos países.

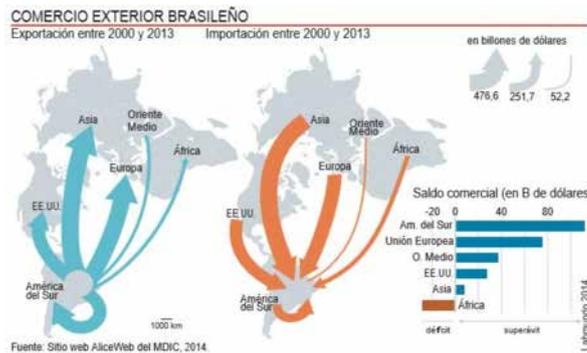
A pesar de la parálisis política y económica actual, los datos sobre la evolución del comercio entre los países de América del Sur desde el inicio de MERCOSUL, creado en 1991, son relevantes. Como se puede ver en las figuras abajo, en 1990 AS era sólo el quinto bloque comercial más importante con Brasil, con un déficit en la balanza comercial. Esta misma región, diez años después, ya era el primer bloque, con un superávit comercial de aproximadamente 100 mil millones.

Figura 2 – Mapa del Sur de Sudán.



Fuente: Geographic Guide, 2017.

Figura 3 – Mapa del Sur de Sudán.



Fuente: Geographic Guide, 2017.

Desde su lanzamiento, han habido dudas sobre el desempeño de UNASUR, debido al exceso de burocracia, a la superposición de órganos regionales, a la escasez de recursos financieros y a la dificultad, frente al culto a la soberanía y a las vanidades políticas, para llevar a cabo proyectos de infraestructura e integración energética. Para que no se lentificara o disminuyera la velocidad de sus acciones, UNASUR necesita urgentemente avanzar hacia niveles de institucionalidad supranacional (BASPINEIRO, 2017).

Tal vez el ejemplo de la Alianza del Pacífico sea una referencia para el pragmatismo y la verdadera apertura e incremento de las relaciones comerciales (GUIMARAES, 2014). Este bloque ha sido más atractivo que UNASUR. El nuevo Presidente de Colombia, en su asunción, ya admitió que dejará UNASUR, en función de los resultados y la poca efectividad frente a la crisis en Venezuela.

Además de IIRSA, COSIPLAN (Consejo de Infraestructura y Planificación) es otra iniciativa de UNASUR (PADULA, 2014). Pretende atribuir un carácter estratégico y un control político a dos proyectos de integración de infraestructura, promoviendo la integración energé-

tica, pero todavía no ha presentado resultados efectivos y capacidad de crear fórmulas de financiamiento para los proyectos. Sin estos avances, UNASUR seguirá teniendo factores limitantes a su pleno funcionamiento y desarrollo.

Por lo tanto, la región debe discutir cómo relanzar UNASUR, aunque sea con un nombre diferente. Ahora mismo, en la crisis de los refugiados venezolanos, Brasil y sus vecinos tienen que decidir cómo actuar en conjunto y de forma coordinada, o ayudar otras naciones y organizaciones internacionales a actuar en su nombre. Brasil, después de las elecciones presidenciales de 2018, tiene un papel importante en este proyecto fundamental de integración. UNASUR ya tenía este papel antes.

En junio de 2012, por ejemplo, la región testificó la deposición del presidente paraguayo Fernando Lugo por un proceso sumario. El hecho fue condenado por UNASUR, que suspendió a Paraguay del bloque. Por un lado, la organización demuestra una crisis interna; por otro, representa una acción coordinada del subcontinente en defensa de la democracia (FLECK, 2013).

Asimismo, en 2008, en Bolivia, se reavivó una acción separatista en la región de Media Luna (ZABOLOTSKY, 2018), con el intento de emancipación y autonomía de cuatro departamentos en la zona más desarrollada del país. También en Ecuador, en septiembre de 2010, se declaró el estado de emergencia, debido a la grave crisis que involucraba a la policía. Otro ejemplo que muestra la necesidad de un foro para discutir y evitar graves crisis es una posible desavenencia entre Bolivia y Chile, cuando el Tribunal Internacional de La Haya<sup>3</sup> se pronunció sobre la reivindicación boliviana de obtener una salida para el mar vía territorio chileno (OLIVEIRA, 2018). En todos estos casos, UNASUR fue, en el pasado, y podría ser, en el futuro, un importante foro para discutir estas crisis.

UNASUR es, por veces, un reflejo del funcionamiento de esquemas estrictamente intergubernamentales, en los cuales la absorción de políticas nacionales ligadas a posiciones diferenciadas y polarizadas entre Estados acaba por disminuir el dinamismo de voluntades convergentes. La falta de definición en procesos donde todo se decide por consenso paraliza las estructuras y objetivos integraciónistas, como es el caso de no haber elecciones para Secretario General hace muchos meses (BASPINEIRO, 2017).

## 6 Posibilidades y contribuciones de cds: ventajas que se pueden obtener

El CDS es un órgano de reciente creación y, a lo largo de su breve existencia, viene presentando nuevas formas de acción que aumentan su relieve y su área de influencia. A continuación, se analizará una serie de posibilidades, algunas de ellas todavía no desarrolladas oficialmente por el nuevo Consejo, pero que son de especial interés para las naciones de América del Sur.

Una posibilidad importante para el CDS es el aumento de las industrias de defensa de América del Sur. La fragilidad del sector industrial y la consecuente dependencia externa de los productos de defensa constituyen una gran vulnerabilidad estratégica para la región. Las inversiones en tecnología aportan beneficios relevantes. La historia confirma la importancia de esta capa-

3 La Corte Internacional de Justicia, más conocida como la Corte de La Haya, programó para el 1 de octubre su veredicto sobre la reivindicación de Bolivia de obligar a Chile a negociar una "salida soberana" al Océano Pacífico.

cidad en tiempos de crisis, cuando la adquisición de MEM sufre inferencias políticas (AGUIAR, 2013). De acuerdo con las estadísticas de 2012, de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), las compras de armas por parte de SA crecieron un 150% en los últimos cinco años en comparación con el periodo entre 2000 y 2004, mientras en el mundo el aumento fue del 22%. En los distintos planes de acción de CDS, el desarrollo de la industria de defensa regional y la capacidad tecnológica son puntos esenciales. Este desarrollo depende necesariamente del éxito del sector en Brasil<sup>4</sup>.

Ejemplos de proyectos que pueden reunir esfuerzos colectivos en la región son el submarino de propulsión brasileño, que tiene un contrato con Francia para el desarrollo de un prototipo brasileño, con transferencia tecnológica integral (VILLELA, 2013) y el ambicioso proyecto del carguero KC-390. Confirmando la idea de CDS de incrementar la sinergia de los esfuerzos en los proyectos MEM en AS, el KC-390 ya ha atraído el interés de otras naciones en su cadena de producción y adquisición, como Chile y Colombia. Argentina ya ha demostrado su intención de participar, habiendo confiado cinco unidades, después de haber instalado su Fábrica de Aeronaves en Córdoba (FADEA), proponiéndose a participar como proveedor de piezas del KC-390.

Aunque pequeño en comparación con América del Norte, Europa y Asia, el mercado de defensa de AS se presenta como una opción para la expansión de las exportaciones regionales de productos de defensa. En el periodo de 2000 a 2010, los países de la región absorbieron el 56% de las exportaciones brasileñas de MEM, contra el 25% del periodo de 1980 a 1989 y el 11% del periodo de 1990 a 1995<sup>5</sup>. La cooperación en materia de defensa contribuye para que se comparta costos en investigación y desarrollo, aumentando el volumen de producción y la demanda. Por tanto, Brasil puede coordinar la creación de un “parque tecnológico” para su industria de guerra, y crear un “cluster” regional capaz de satisfacer los intereses de sus vecinos (ODEBRECHT, 2010, p. 376).

Otra posibilidad es que CDS pueda proporcionar al subcontinente un mayor poder de negociación y disuasión regional. CDS, dentro de una visión realista de las relaciones internacionales, puede aumentar su capacidad conjunta para defender los intereses comunes de AS en foros internacionales. Si bien no contempla una alianza militar clásica, permite la adopción de posiciones conjuntas frente situaciones relevantes, alineando discursos y posiciones de sus miembros en las discusiones y acuerdos con otros países y bloques en el tema de defensa.

AS ha aprovechado al máximo el multilateralismo en todo el mundo. Prueba de ello es su creciente participación en varias cuestiones de impacto global, actuando como un bloque. Siguiendo este razonamiento, CDS se acerca de sus miembros en la discusión de temas de defensa, confiando sentimiento de unidad a los demás bloques. Los bloques económicos, invariablemente, acaban por ocuparse más de cuestiones de seguridad (GUERREIRO, 2009).

CDS podría añadir el peso de colectivo que tiene un bloque. Con el aumento de la cooperación regional en defensa, algunos temas se pueden tratar de forma coordinada por CDS y

4 Basta observar los datos del documento “El balance militar de América del Sur”, 2008, del CENM (Centro de Estudios de la Nueva Mayoría), que apunta que los recursos de la defensa brasileña representan el 53% del total regional destinado a AS.

5 Datos del Departamento de Industria de Defensa de la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP) en el documento “Integración Sudamericana en Defensa: Perspectivas y desafíos”, 01/02/2012.

UNASUR. La definición de los límites de las aguas marítimas para la explotación exclusiva es un ejemplo de la variedad de asuntos en los cuales el Consejo podría moldear sus intereses. Podría converger en cuestiones como los derechos nucleares y de exploración sobre Antártida, puntos que, aún hoy, motivan discusiones en el escenario internacional (LA ARGENTINA..., 2009).

Podríamos también imaginar la creación de un foro regional para la consolidación de la paz y para discusiones relevantes sin interferencia exógena. América del Sur, a pesar de ser una de las zonas menos belicosas del mundo, sin grandes conflictos entre sus países, todavía presenta ciertas áreas de discordia que, a veces, amenazan con desestabilizar la región. Además de este escenario, los órganos existentes, como OEA, por ejemplo, bajo el liderazgo de Estados Unidos, no han sido eficientes y apoyados. En este contexto, CDS sigue ganando prestigio.

Otra posibilidad de acción para el nuevo Consejo sería la acción coordinada contra crímenes transnacionales y la lucha contra el tráfico de drogas, sin la influencia de Estados Unidos. Muchas de las Fuerzas Armadas actúan en el combate contra el crimen organizado, incluso Brasil y, recientemente, Argentina (SPEKTOR, 2018). Las naciones sudamericanas ya cuentan con algunos acuerdos y tratados para actuar en conjunto en la represión a los crímenes transnacionales.

Cabe mencionar algunas iniciativas: el uso conjunto de radares por parte de Argentina y Bolivia en la frontera para detectar el tráfico de drogas; el refuerzo de la presencia combinada de las Fuerzas Armadas de Colombia y Brasil en la zona fronteriza (MONTEIRO, 2010, p. 192-195); y la “Ley de Abate”, que permite, en Brasil y en Venezuela, la interceptación de aeronaves que sobrevuelan ilegalmente el espacio aéreo entre los dos países. Además, CDS puede ser el inductor de nuevas coordinaciones y tratados que permitan una acción sinérgica entre sus miembros.

AS fue testigo del surgimiento de nuevas fuentes de tensión, resultado de la extrapolación de problemas internos y migratorios, generando situaciones delicadas. CDS podría ser un instrumento para la solución de crisis. Los refugiados y los venezolanos desplazados son ejemplos de esto. Hay otras fuentes que pueden generar tensiones. Brasil y Paraguay todavía tienen problemas en relación a casi 500 mil brasileños que poseen tierras en el lado paraguayo, conocidos como “brasi-guaios”. Desde 2006, el gobierno boliviano de Evo Morales anunció la salida de brasileños de una zona de 50 kilómetros adyacente a la frontera con Brasil (PERÍODICO DO SENADO, 2011). Se estima que cinco mil personas viven en la región.

La adopción de aspectos del modelo de defensa europeo y la creación de una fuerza de paz sudamericana son ventajas que pueden ser vistas en CDS, que puede tener como espejo otras instituciones con mayor longevidad, ampliando su rayo de acción y adoptando políticas exitosas, tales como las acciones sinérgicas de defensa y de política exterior adoptadas por Europa.

La política de integración militar sudamericana tendría dos puntos en común con la política europea. El primer punto sería la convergencia política y militar de dos ex rivales (Reino Unido y Francia en el caso de la UE, y aquí, en AS, sería Brasil y Argentina). El segundo fue la fuerte influencia que sufrió EE. UU. (LAMAZIÈRE, 2001).

Las dificultades que UE tiene para adquirir una política exterior común o su propia política de defensa y seguridad son bien conocidas. Un paso importante para UE, pero que aún no ha tenido el efecto deseado, fue la indicación de un representante de asuntos exteriores para el bloque.

CDS ya reúne a los Ministros de Defensa y de las Relaciones Exteriores de los países en sus deliberaciones, y podrá, futuramente, tener un representante de relaciones exteriores para negociar en nombre de la región.

Uno de los aspectos de OTAN tiene que ver con la Cooperación Militar Cívica (CIMIC). Recientemente, Brasil y otras naciones sudamericanas han apoyado a países en catástrofes, como es el caso del terremoto de 2010 en Chile y las inundaciones en Bolivia en 2012, con numerosas demostraciones prácticas de solidaridad regional.

Las Fuerzas Armadas de los miembros de CDS son invariablemente llamadas a ayudar a sus naciones en épocas de catástrofes. Así, reuniendo las carteras de defensa de los diversos países, CDS podría coordinar acciones en este sentido, equipándose con los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta tarea. La línea (h) del artículo 14 de la nota de creación del CDS dice: “Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias, tales como la retirada de campos minados, prevención y mitigación de desastres naturales y asistencia a las víctimas [...]”.

Otro aspecto que conviene discutir, en el ámbito de CDS, son las políticas de incentivo para la industria de defensa, que podrían modelarse en la política europea. Al analizar la conclusión<sup>6</sup> a la que llegó la Comisión Europea en 2006, cuando se estudió la conjuntura de su industria de defensa, algunos problemas en común con AS se pueden diagnosticar y soluciones similares se pueden vislumbrar. Entre los problemas identificados, hubo la necesidad de mejorar las condiciones de financiamiento, la fragmentación del mercado y la apertura de nuevos mercados de consumo.

Otro punto que podría ser coordinado por CDS sería la idea de que las naciones se concentren en menos actividades que las que desarrollan hoy día. Así, y buscando complementariedad y sinergia, ellas dedicarían su atención a centros de excelencia que deberían ser consecuencia de un proceso esencialmente orientado al mercado y a las peculiaridades y capacidades de los miembros de CDS.

CDS tiene como uno de los principales ejes de sus planes de acción el entrenamiento de militares sudamericanos. En este sentido, se puede hacer referencia a los esfuerzos de varios países de UE para adaptarse al Proceso de Bolonia<sup>7</sup>, que busca estandarizar títulos y estudios, en general (no militares). No se trata de copiar este proceso, pero crear algo similar para la enseñanza militar en AS, bajo el liderazgo de CDS, para facilitar el intercambio y la creación de centros de estudio comunes que sirvan a las diversas Fuerzas Armadas de CDS.

Si por un lado Brasil no se interesa por la creación de una fuerza militar regional combinada de acción rápida, la propuesta, de 2010, del entonces presidente de Perú Alan García, relativa a la creación de una Fuerza de Paz Sudamericana, debe ser analizada. Esta propuesta recibió el apoyo inicial de Brasil y Chile. Por tanto, es necesario estudiar la historia reciente de las acciones de las tropas sudamericanas en misiones de paz. Cabe señalar que la Carta de las Naciones Unidas, en

6 Que busca homogenizar titulaciones y estudios, en general (no militares). No se trata de copiar este proceso, sino de crear algo similar para la enseñanza militar en AS, liderado por CDS, para facilitar el intercambio y la creación de centros de estudio comunes que sirvan a las distintas Fuerzas Armadas de CDS.

7 El Proceso de Bolonia es un acuerdo que fue firmado en 1999 por los Ministros de Educación de diferentes países de Europa, en Bolonia (Italia). Se trata de una declaración conjunta (la UE no tiene competencias en el ámbito educativo) que inició un proceso de convergencia, para facilitar el intercambio de titulados y adecuar el contenido de los estudios universitarios a las demandas sociales, mejorando su calidad y competitividad.

su artículo 52, no impide la formación de organizaciones regionales para asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El análisis del uso de los ejércitos de los países sudamericanos en misiones de mantenimiento de paz es un instrumento para confirmar el grado de cooperación existente en el ámbito militar. En 2011, Brasil asumió el mando de la Fuerza Naval de la ONU en Líbano (UNIFIL, en la sigla en inglés), demostrando que América del Sur está siendo cada vez más solicitada en este tipo de misión.

La Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), liderada por Brasil, cuenta con la participación de varios miembros de CDS, impulsando la convergencia política de estos países en foros como la Asociación Latinoamericana de Operaciones de Paz (ALCOPAZ) y el CDS. Que la MINUSTAH sea la primera misión de paz sin el papel de liderazgo de las principales potencias insta a los países de la región a asumir un mayor compromiso con la seguridad regional y global. La Fuerza Binacional Combinada de Paz Cruz del Sur (Chile – Argentina), ya a disposición de ONU desde 2010 para cumplir misiones de paz, es un ejemplo en esta dirección (BARRIOS, 2011).

Así, es posible concluir que el modelo europeo presenta algunos puntos que podrían servir de modelo para el CDS. No es una cuestión de formar una alianza militar en el Atlántico Sur, sino de tener como referencia algunas políticas y estructuras. La idea de una fuerza de paz sudamericana bajo la coordinación de CDS también parece ser una posibilidad muy útil, ya que una fuerza de paz preexistente y modular desarrollaría la doctrina y las estructuras necesarias para llevar a cabo su trabajo de forma más eficiente, mejorando su desempeño.

Brasil, un verdadero continente, con más de 200 millones de habitantes (55% de la población de AS), más de 47% del territorio del subcontinente (8,5 millones de kilómetros cuadrados), y un Producto Interno Bruto de más de 1,31 billones de dólares (56% de la economía regional), se destaca en el escenario de las antiguas colonias hispano-portuguesas. Analizando los otros bloques regionales alrededor del mundo, se necesita un polo aglutinante alrededor del cual se asocien otras naciones (WEISE, 2010). Así, probablemente, CDS y UNASUR podrían ayudar en la consolidación del liderazgo brasileño y para el aumento de las Medidas de Confianza Mutua (MCM).

Además del poder económico, Brasil está buscando su espacio en el escenario mundial. Desde la década de 1980, el país había liderado el Tercer Mundo en las respuestas a las asimetrías, notadamente las reuniones del Grupo de 77 (Rio de Janeiro, 1983) y el rechazo de la propuesta estadounidense en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), en 1986. Asimismo, se crearon los foros AS – África (ASA) y AS – Países Árabes (ASPA), así como el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). Entre 2008 y 2010, se abrieron 66 nuevas embajadas brasileñas, y el país mantiene relaciones diplomáticas con todos los miembros de la ONU (SOUSA FILHO, 2012).

Según la visión geopolítica tradicional, la posición periférica de AS es clara. Durante los últimos cien años, tres teorías geopolíticas han dominado la política internacional: la primera es la “Tierra del Corazón” de MACKINDER, la segunda es la “Rimlandia” de SPYKMAN, y finalmente la teoría del “Poder Marítimo”, de MAHN, y ninguna de ellas tiene más significado o importancia en relación al poder global (MATOS, 1992).

Brasil dispone de escenarios favorables para incrementar su influencia a nivel regional y global. HUNTINGTON, en su libro “The Clash of Civilizations and the New World Order”, de

1996, presenta LA en el mismo bloque, pero sin un liderazgo claro. MAFRA, un pensador geopolítico brasileño, presenta la “Teoría del Cuaterno”, defendiendo que, a partir de primer cuarto del siglo XXI, el mundo sería dividido en cuatro bloques: América del Norte, Europa, Asia y América del Sur. Este último fue inicialmente formado por los países de América del Sur y, posteriormente, ampliado para los países de América Central, Caribe y México (MAFRA, 2006).

En este sentido, Brasil podría probar su capacidad de contribuir para la estabilidad en su entorno estratégico, actuando más directamente en la resolución de crisis regionales. La propuesta para la creación de CDS fue brasileña, aprobándola en tiempo récord (aproximadamente 10 meses), después de una serie de visitas del entonces Ministro de Defensa, Nelson Jobim. La amplitud y la diversidad de las relaciones construidas por Brasil en los últimos diez años priorizan AS, sin abandonar parceiros tradicionales como EE. UU. y la Unión Europea, además de extenderse a nuevos actores en África, Asia y Medio Oriente, no solo en el área económica, sino también en el área de Defensa (SOUSA FILHO, 2012, p. 119).

El reconocimiento internacional de AS y de su política soberana e independiente, en sinergia con los esfuerzos brasileños, abre espacios y oportunidades en el complejo orden mundial. CDS es un instrumento más que refuerza esta visión.

Una contribución natural de CDS, que resulta de todas las demás contribuciones, es el aumento de las Medidas de Confianza Mutua (MCEMs), a medida que aumenta la transparencia de los gastos de defensa y que mejora la cooperación militar, reduciendo la desconfianza entre sus miembros. Actuación conjunta en acciones de paz y humanitarias, inversiones sinérgicas en la industria de defensa, discusión de crisis en nivel regional y formación integrada de recursos humanos son acciones que generan crecientes lazos de amistad en AS.

## 7 Consideraciones finales

Inicialmente, se pudo observar que CDS resultó de un proceso de integración regional, que maduró a lo largo del siglo XX y se intensificó en el siglo XXI. América del Sur fue una de las últimas regiones del mundo a profundizar la cooperación política y económica con una cobertura más amplia del subcontinente. La integración de defensa ha evolucionado y vencido la fase de rivalidad geopolítica y desconfianza mutua. Además, antes de CDS, esto ocurría en un nivel abajo de las decisiones estratégicas y políticas. El CDS permitió una mayor cooperación en defensa, elevando el nivel de las discusiones, con la participación de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores.

El papel de Brasil en todo este proceso fue decisivo y aportó, de MERCOSUL, una visión más independiente y soberana para la integración regional. UNASUR representó un nuevo campo de cooperación en AS, más ambicioso y incorporando el área de la defensa, materializado por CDS.

Tanto UNASUR como el Consejo de Defensa Sudamericano surgieron en un momento de alineamiento político entre gobiernos de izquierda con un sesgo ideológico similar. Asimismo, la situación económica fue altamente adecuada, creando condiciones para expandir las relaciones

comerciales y las inversiones en infraestructura de conexión entre las naciones, además de permitir la planificación mas allá de las fronteras soberanas de las naciones sudamericanas.

Al mismo tiempo, UNASUR y CDS han demostrado ser oportunos en relación a una serie de factores, entre los cuales se destacan el abordaje de Brasil y Argentina y el crecimiento sostenible de la economía y la proyección internacional de Brasil. Además, se puede observar la percepción regional de amenazas exógenas a sus recursos naturales; la búsqueda por un nuevo espacio de congruencia y el alineamiento de opiniones en Sudáfrica; y la madurez de las relaciones y del intercambio comercial entre los miembros de UNASUR.

Por tanto, estas condiciones favorables, en el campo político y económico, han cambiado radicalmente desde 2014, causando una debilidad de las iniciativas, que aún fueron consolidadas y testadas en sus primeros desafíos para la solución de crisis. Así, a partir de la crisis venezolana, de los cambios en las visiones ideológicas de los gobiernos sudamericanos y del débil crecimiento económico, UNASUR quedó paralizada y corre el riesgo de extinción.

En cuanto a la efectividad y a los resultados obtenidos por CDS, se verificó que, hasta 2014, las metas propuestas en sus planes de acción fueron satisfactoriamente atingidas. Entonces, el escenario regional y las perspectivas de UNASUR generaron una parálisis. La integración de la defensa se ha incrementado, mientras que algunas crisis y fricciones se han abordado con éxito en este foro y en UNASUR. Asimismo, ha sido capaz de implementar medidas importantes para la profundización de las medidas de confianza mutua.

Además, CDS puede dar importantes contribuciones a la integración regional, a partir de su maduración, tales como: el aumento de la capacidad de disuasión regional; la ampliación de la industria de defensa sudamericana; el aumento y la sinergia en la lucha contra los crímenes transnacionales. Es importante rehacer otras posibilidades: crear un foro regional para la discusión de aspectos relevantes y para la consolidación de la paz; la adopción de algunas prácticas, debidamente adaptadas a la realidad sudamericana, utilizadas por OTAN y por UE; y la consolidación del liderazgo brasileño.

Por otro lado, como un órgano de UNASUR, CDS depende de su supervivencia para continuar su desempeño. El futuro de UNASUR está hoy muy neblinoso, incluyendo algunos puntos que necesitan de una corrección de rumbo. En este sentido, Brasil tiene un papel crucial. América del Sur tiene el desafío de construir, por sus propias ideas y con el establecimiento de un pensamiento geopolítico y de defensa particular, un subcontinente más integrado y próspero. Esta tarea no se realiza repentinamente. Es el resultado de la madurez de las instituciones e instrumentos de integración del subcontinente que, a pesar de los obstáculos y dificultades, sugieren que vale la pena hacer esta apuesta de futuro.

El éxito de CDS es un paso fundamental en esta dirección por todo lo que contribuye para la cooperación en términos de defensa y para la estabilidad regional. UNASUR, a su vez, representó un paso a más, al igual que las organizaciones que la precedieron. Por lo tanto, con los ajustes necesarios, esta amplitud de integración, en todo el subcontinente y abarcando la defensa, es una cuestión de tiempo.

## Referencias

AGUIAR, L. C. Inversión en defensa necesita ser permanente. **Valor On Line**, São Paulo, 05 de abril de 2013.

AMORIM, C. La integración Sudamericana. **Revista Diplomacia, Estrategia y Política**, Brasília, DF, n. 10, p. 5-25, Oct/Dic, 2009. Disponible em: [http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista\\_DEP10\\_Espanhol.pdf](http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista_DEP10_Espanhol.pdf). Acceso em: 10 de maio de 2020.

ARAVENA, F. R. Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina. In: LOS DESAFÍOS de seguridad en Iberoamérica. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012. p. 20-82. (Cuadernos de estrategia, n. 158). Disponible em: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf). Acceso em: 10 de maio de 2020.

LA ARGENTINA presentó un reclamo ante la ONU para extender su plataforma continental. **La Nación**, Buenos Aires, 21Abr 2009. Disponible em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-presento-un-reclamo-ante-la-onu-para-extender-su-plataforma-continental-nid1120692/>. Acceso em: 12 de maio de 2020.

ARREDONDO, G. A. UNASUL y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en su primer lustro de funcionamiento 2011-2016. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 64., 163-175, jan. /abr. 2017. Disponible em: <https://www.esg.br/publi/periodicos-cientificos/RESGv32n64.pdf>. Acceso em: 10 de maio de 2020.

BARRIOS, M. Á. **Consejo Sudamericano de Defensa: desafíos geopolíticos y perspectivas continentales**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2011.

BASPINEIRO, A. C. UNASUL supranacional, ¡urgente!. **La Razón**, Madrid, 22 Set. 2017. Disponible em: [http://www.larazon.com/opinion/columnistas/UNASUL-supranacional-urgente\\_0\\_2787921184.html](http://www.larazon.com/opinion/columnistas/UNASUL-supranacional-urgente_0_2787921184.html). Acceso em: 1º de setembro de 2018.

BELIZ, G.; CHELALA, S. **El ADN de la integración regional: la voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidade y cuidado ambiental**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Oct 2016. (Nota técnica del BID, 1120). Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-ADN-de-la-integraci%C3%B3n-regional-La-voz-de-los-latinoamericanos-por-una-convergencia-de-calidad-innovaci%C3%B3n-equidad-y-cuidado-ambiental.pdf>. Acceso em: 10 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 23 maio 2008. (Nota, n. 265).

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 2008.

CONSIDERA, C. A. F. **Desenvolvimento produtivo e equidade social na América do Sul: metas da integração regional no século XXI**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

CUÉ, C. E. 77% dos latino-americanos apoiam maior integração económica. **El País**, Buenos Aires, 21 Out 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/20/internacional/1476970128\\_583162.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/20/internacional/1476970128_583162.html). Acesso em: 10 de maio de 2020.

FEDOZZI, M. C. G. Sistema interamericano. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 161-168, 2005. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/5680>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

FIORI, J. L. O Brasil e seu “entorno estratégico” na Primeira década do século

XXI. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO Brasil, 2013. p. 31-52. Disponível: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10\\_ANOS\\_GOVERNOS.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf). Acesso em: 11 de maio de 2020.

FLECK, I. Países boicotam fala de paraguaio na OEA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Apr 6, 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/102350-paises-boicotam-fala-de-paraguaio-na-oea.shtml>. Acesso em: 1º de setembro de 2018.

FRAGELLI, J. A. A. Realidades de segurança regional: a recriação da Quarta Frota e seu significado. In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 497-503.

GARCIA, M. A. Recursos naturais e conflitos na América do Sul. In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 293.

GASPAR, B.; SPINA, R. **A opção Sul-Americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Instituto Futuro, 2018.

GUERREIRO, A. C. S. Integração militar regional na América do Sul. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 129, n. 01/03, p. 39-64, jan./mar. 2009. Disponível em: [http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb\\_1-2009.pdf](http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_1-2009.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2020.

GUIMARÃES, S. P. Integração regional e acordos de livre comércio. In: SARTI, I. et al. (org.). **Os desafios da integração Sul-Americana: autonomia e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Folio Digital; FOMERCO, 2014. p. 20-25. Obra coletiva composta por artigos de autoria de participantes do XIV Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco, realizado entre 23 e 25 de outubro de 2013.

LAMAZIÈRE, G. Impacto dos processos de integração regional nas políticas de defesa e segurança. Brasil e a cooperação político-militar na AS. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 4, 2001.

LUIGI JÚNIOR, R. A. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da UNASUL**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior\\_RicardoAbrate\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior_RicardoAbrate_D.pdf). Acesso em: 11 de maio de 2020.

MAFRA, R. M. de O. **Geopolítica: introdução ao estudo**. Rio de Janeiro: Editora Sicurezza, 2006.

MATTOS, C. de M. A nova ordem mundial. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 21. 1992.

MOFFETT, M. Argentina seeks its place on the international stage in the shadow of Brazil. **The Wall Street Journal**, New York, Nov 15, 2010.

MONTEIRO, L. C. do R. Dimensão amazônica do conflito colombiano e seus efeitos nas políticas de segurança continental e brasileira. In: SILVA, F. C. T. da; CHAVES, D. S. (org.). **Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010. p. 192-195.

MURRAY, R. W. S. **O conselho de defesa Sul-Americano e sua contribuição para a consecução das orientações estratégicas da Política de Defesa Nacional**. 2012. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

ODEBRECHT, M. É viável a formação de um cluster da indústria de defesa na América do Sul?. In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. Cap. 3.

OLIVEIRA, E. Com Unasul rachada e parada, vizinhos dão ultimato à Bolívia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/2018/04/20/2273-com-unasul-rachada-parada-vizinhos-dao-ultimato-bolivia>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

PADULA, R. Desenvolvimento, industrialização, recursos naturais e arquitetura financeira. In: SARTI, I. et al. (org.). **Os desafios da integração Sul-Americana: autonomia e desenvolvimento**.

Rio de Janeiro: Folio Digital; FOMERCO, 2014. p. 31-40. Obra coletiva composta por artigos de autoria de participantes do XIV Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco, realizado entre 23 e 25 de outubro de 2013.

QUIRÓS, L. Reconfiguración política y Gobernanza Regional en América Latina ¿Hacia dónde va el regionalismo post-liberal?. *Revista Andina de Estudios Políticos*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 111-131, 2017. Disponível em: <https://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/85>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

SCHNEIDER, E. R. **MERCOSUL: um estudo geopolítico e suas reflexões para o estabelecimento de um sistema integrado de defesa.** 2003. Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003.

SOUSA FILHO, J. A. **Conselho de defesa Sul-americano: novos arranjos em segurança e defesa na América do Sul.** 2012. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

UNCTAD. **Handbook of international trade and development statistics.** Nova York; Geneva: United Nations, 1994.

VIANA, J. P. S. L.; VASCONCELLOS, P. M. C. de; MIGUEL, V. V. R. **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas.** Porto Velho: Edufro, 2011.

VILLELA, F. Fábrica de submarinos, país comprova potencial tecnológico na área de defesa. *Exame*, São Paulo, 01 mar. 2013. Disponível em: <https://exame.com/brasil/fabrica-de-submarinos-comprova-potencial-tecnologico-do-pais/>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

WEISE, A. S. Brasil: una creación geopolítica. *El Deber*, Santa Cruz de La Sierra, 12 Mar 2010. Disponível em: <http://www.eldeber.com.bo/2010/2010-03-12/vernotacolumnistas.php?id=100311223116>. Acesso em: 1º de setembro de 2018.



## DIRECTRICES PARA AUTORES/AS E INFORMACIÓN ADICIONAL

Todo el proceso de envío debe realizarse a través de nuestro sistema de gestión editorial, disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (enlace corto: [bit.ly/cmmbr](http://bit.ly/cmmbr))

En caso de dudas, ponte en contacto con nosotros por correo electrónico: [info.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto:info.cmm@eceme.eb.mil.br)

El manuscrito:

- 1) deberá ser original e inédito;
- 2) no puede haber sido publicado o estar en proceso de ser evaluado por otra revista, y un envío eventual a otra revista solo ocurrirá después de la devolución de la evaluación;
- 3) no haber publicado una versión sustancialmente similar en anales de eventos.

### Directrices para autores/as

Las siguientes pautas son fundamentales para un buen flujo editorial. Lee atentamente las instrucciones para asegurarte de que tu artículo cumpla con todos los requisitos. Los requisitos reglamentarios completos deben ser accedidos directamente en nuestro sistema.

Los envíos de artículos están abiertos en un flujo continuo. Otras publicaciones, como entrevistas o informes técnicos, serán seleccionadas directamente por el equipo editorial.

### Foco y Alcance

La Coleção Meira Mattos es una revista interdisciplinaria que publica artículos científicos relacionados con Seguridad, Defensa y Ciencias Militares, que promuevan el diálogo entre académicos y profesionales, integrando cuestiones sobre las Fuerzas Armadas y la Sociedad. Se publican artículos revisados por pares y, ocasionalmente, entrevistas e informes técnicos seleccionados sobre temas actuales de interés para el área.

### Formateo

Se deben enviar los trabajos en formato Word o RTF.

### Estructura

Idioma: se pueden enviar artículos en portugués, inglés o español.

Título: el título debe ser breve, limitado a 22 palabras (incluido, en su caso, el subtítulo).

Resumen: con un máximo de 150 palabras en el idioma del texto y en inglés (cuando se presente en portugués o español). Debe describir los objetivos, metodología y resultados.

Palabras clave: al menos tres y como máximo cinco.

Cuadros, gráficos e imágenes: Cuando sea posible, usa formatos editables para que las traducciones puedan ocurrir directamente en la imagen. La calidad de las imágenes debe ser de 300 ppp cuando no son Word/Excel (cuadros y gráficos). El contenido gráfico debe incluirse solo si proporciona información que es indispensable para la comprensión del artículo.

Límite de palabras: el artículo debe tener entre 6000 y 8000 palabras, incluyendo la parte pre-texto y las referencias. Sin embargo, los artículos mayores o menores pueden publicarse siempre que el contenido de la contribución lo justifique.

Notas al pie: la inclusión de notas debe ser lo mínimo necesario y solo para informaciones cruciales. Debe incluirse en la misma página que la nota, no use notas al final. Evita el uso de notas como referencia, privilegie el uso de citas de autor-fecha directamente en el texto. Para las notas de textos informativos disponibles en Internet que sean de interés para el lector y que no sean citas directas o indirectas, tales como sitios web de noticias, institucionales o corporativos, documentos electrónicos, cuadros o datos estadísticos, se debe indicar el enlace y la fecha de acceso, como siguiente ejemplo:

[Texto explicativo]. Disponible en: [sitio web]. Accedido en: [día mes año] abr. 2019.

Más informaciones disponibles en el sitio web del Ejército Brasileño. Disponible en: [www.eb.mil.br](http://www.eb.mil.br). Accedido en: 02 abr. 2019.

### **Otras recomendaciones**

Indicación de financiamiento: debe indicarse como una nota al pie de página en el título si la investigación es financiada y quién la financió. Indicar también, cuando esté disponible, el número del proceso. Según la siguiente estructura:

Estudio/Investigación financiada por el [organismo de financiación], a través de [proyecto/programa], [edicto/proceso].

Ejemplo:

Estudio financiado por el Ministerio de Defensa de Brasil y por la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES), a través del Programa de Apoyo a la Docencia e Investigación Científica y Tecnológica en Defensa Nacional (Pró-Defensa), edicto 27/2018.

Datos del(los) autor(es): debe informarse solo en los metadatos que se llenaron en el sistema durante la presentación del artículo. Solo se publicarán el nombre completo, el enlace institucional y la dirección de correo electrónico.

Ejemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

No aceptaremos artículos con más de 4 (cuatro) autores/coautores.

Pedimos que el título de los autores sea al menos de maestría o similar, y preferiblemente que uno de los autores tenga un doctorado.

Documentos adicionales: Se pueden insertar otros documentos durante la presentación para ayudar a los revisores en el proceso de evaluación del artículo. Sin embargo, solo el artículo será publicado y estará disponible en la revista.

### **Citas y referencias**

CMM adopta los estándares brasileños para referencias y citas, respectivamente ABNT 6023:2018 y 10520:2002.

A los autores que no están familiarizados con el estándar ABNT, les pedimos que adapten sus citas y referencias al máximo de acuerdo con los siguientes ejemplos. Todas las referencias y citas serán revisadas por expertos, asegurando su uniformidad. Sin embargo, los artículos estandarizados no serán aceptados en otros estándares de presentación.

Consulta los requisitos reglamentarios completos y los ejemplos de referencias y citas en nuestro sitio web.

### **Declaración de Derecho de Autor**

La Coleção Meira Mattos (CMM) está bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Bajo esta licencia, la CMM permite:

Compartir — copiar y redistribuir material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear desde el material para cualquier propósito, incluso si es comercial.

Aviso

Para cualquier reutilización o distribución, debe dejar en claro a los terceros los términos de la licencia a la que se envía este trabajo.

## Agradecimientos

Agradecemos el apoyo financiero y administrativo de las siguientes instituciones y sus organismos relacionados. Además de todos los funcionarios involucrados que colaboraron directa e indirectamente con la Coleção Meira Mattos.

---

Ministério da Defesa



Departamento de Ensino



Divisão de Cooperação  
Acadêmica



---

Departamento de Educação e  
Cultura do Exército



Diretoria de Educação  
Superior Militar



Dir. do Patrimônio Histórico  
e Cultural do Exército



Escola de Comando e  
Estado-Maior do Exército



Coordenadoria de Avaliação e  
Desenvolvimento da Educação  
Superior Militar no Exército



EB Conhecer





# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

---

Publicación



Edición

