

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. 51 septiembre/diciembre 2020

CONSEJO EDITORIAL

Gen Bda Rodrigo Pereira Vergara

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

Orientar-se Produções

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

Tikinet Edição

DIAGRAMACIÓN

Raquel Prado | Tikinet

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. 51 septiembre/diciembre 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. 51	p. 235-361	sep./dic. 2020
---------------------	----------------	-------	-------	------------	----------------

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.

Cuatrimstral.

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

SUMARIO

La aplicación del método *Open Source Intelligence* en los estudios sobre Defensa **v**

*Sabrina Evangelista Medeiros, Ana Luiza Bravo e Paiva,
Cintiene Sandes Monfredo Mendes*

Los conflictos del futuro: nuevo escenario para la Industria de Defensa **235**

Antonio Fonfría Mesa

Interoperabilidad en la región amazónica: aplicación del método SAPEVO-M para seleccionar el equipo logístico que utilizarán las Fuerzas Armadas **251**

*Yuri Marinho de Carvalho, Marcos dos Santos, Paulo Afonso Lopes da Silva,
Alexandre Rocha Violante*

Una evaluación de las ciberamenazas y la migración como desafíos para la Comunidad de Seguridad Pluralista de la Unión Europea en el Orden Mundial 2.0 **279**

Fábio Albergaria de Queiroz, Sai Felicia Krishna-Hensel

Una mirada antinarcótica a la Colombia en posconflicto **305**

Diana Patricia Arias Henao

El conflicto de las Malvinas a través del prisma de la Geopolítica de Recursos Naturales **331**

Jorge Gabriel Perez

360

Agradecimientos



La aplicación del método *Open Source Intelligence* en los estudios sobre Defensa

Sabrina Evangelista Medeiros

Marinha do Brasil, Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
sabrina.medeiros@marinha.mil.br

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

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

Creative Commons
Attribution Licence

Ana Luiza Bravo e Paiva

Exército Brasileiro, Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
albepaiva@ppgcm.eceme.eb.mil.br

Cintiene Sandes Monfredo Mendes

Escola Superior de Guerra Instituto Cordeiro
de Farias.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
csandes2@yahoo.com.br

Los nuevos tiempos pospandemia también ejercen su influencia en la forma en que se construirá el campo de los estudios sobre defensa y, entre ellos, de las ciencias militares. Se puede apuntar que algunos debates en desarrollo en los últimos años son propulsores de esta nueva era, en la que se destacan los elementos informativos. La información es la variable constante en los procesos tecnológicos que transforman la estrategia y los modelos operativos militares, pero también es un atributo definitorio de cómo se relacionarán las instituciones en los próximos años.

Por un lado, tenemos un entorno con una gran cantidad de información difundida, por el otro, las barreras que interrumpen los flujos de información indeseados no son seguras o fiables. Esto resulta en una expresiva disonancia entre las necesidades de información, a efectos de decisiones asertivas, y los flujos que traen variadas inseguridades. Además de que los elementos críticos de inseguridad cuentan con importantes componentes informativos –guerra electrónica, amenazas transversales o transnacionales, ciberseguridad y ciberdefensa–, los atributos de defensa de un Estado no solo se definen por sus capacidades, ya que los componentes informativos afectados son tanto internos como externos.

Así, el contraste entre las necesidades de informaciones y la incapacidad de las instituciones para responder eficientemente a estas demandas parece ser central para la planificación estratégica. La renovación de los modelos de inteligencia, más dirigidos al tratamiento de las informaciones que

a la concepción obsoleta vinculada a los modelos del siglo pasado, puede ser la nueva ecuación que resolver por los Estados.

Si bien los regímenes colaborativos están bajo desconfianza, se nota que los protocolos que impulsan el comportamiento de los actores estatales continúan interesados en algún grado de control y sometimiento de los comportamientos al sistema internacional (KRAHMANN, 2003; AXELROD; HAMILTON, 1981). De esta manera, los Estados no pueden dejar de observar imperativos provocados por terceros, que se suman a los de nivel estatal o interestatal. Una especie de consenso yuxtapuesto entre los distintos tipos de representantes del ámbito informativo parece constituirse de algunos mínimos comunes posibles relacionados a la privacidad de los datos, el control de los datos personales por parte de corporaciones privadas y entidades estatales, la movilización de informaciones falsificadas y la existencia de barreras y universos paralelos en Internet.

Debido a estos entornos paralelos, las inseguridades se manifiestan sobre los sistemas de defensa, lo cual repercute en confianza y estabilidad. Por tanto, se requiere tanto un análisis más profundo, sistemático y académico de estas variables como los aportes de políticas públicas, estrategias y doctrinas provenientes de trabajos académicos. La construcción de metodologías y herramientas adecuadas fomenta la posibilidad de construir un campo de estudios híbrido con potencial crítico y que se manifiesta de forma ordinaria sobre las instituciones estatales relacionadas (MEDEIROS, 2016).

En este sentido, la posibilidad de utilizar la llamada OSINT (*Open Source Intelligence*) puede ampliar de manera sustancial las posibilidades de análisis dentro y fuera de las instituciones vinculadas a la defensa (GLASSMAN; KANG, 2012). La idea central de utilizar fuentes abiertas en beneficio de los sistemas de inteligencia se vincula a la concepción de que la mayor capacidad de observación de datos abiertos resulta en mejores condiciones para la visibilidad estratégica y operativa, ya que el mundo virtual brinda un universo de informaciones sin tratamientos (BENES, 2013). La OSINT no se caracteriza como método científico, sino como instrumento, que permite calificar la investigación con posibilidad de análisis cualitativos a gran escala, con un alto impacto de la ciencia de datos en el vasto campo epistemológico de los estudios sobre defensa (GONG; CHO; LEE, 2018).

Los desafíos relacionados a la recolección y análisis de fuentes y datos abiertos demuestran que el paradigma tecnológico, además de afectar los objetos de estudios sobre defensa, orienta la forma en que los agentes e investigadores deben capacitarse para analizar los sistemas de seguridad (DAVIS; O'MAHONY, 2017). A esto se suman los desafíos de naturaleza ética, dado que la interfaz humana con la tecnología se intensifica por sus límites (HRIBAR; PODBREGAR; IVANUŠA, 2014). La llamada revolución de las tecnologías de la información también moviliza nuevas formas de interacción humana y, por ello, los nuevos modelos de inteligencia cuentan con, además de los datos abiertos, la llamada *Crowdsourcing Intelligence* (WILLET; HEER; AGRAWALA, 2012). Los elementos vinculados a este modelo destacan no solo los medios y el tipo de datos recopilados, sino la capacidad de los sujetos para interactuar en beneficio de la obtención de datos que aumenten la visibilidad de un tema determinado.

En este sentido, los temas relacionados con la seguridad nacional, la seguridad internacional y la seguridad cooperativa son transversales y merecen el aporte de los componentes informativos involucrados. Esto incluye el enfoque en los siguientes temas: flujos migratorios desde las redes de colaboración involucradas; economía de defensa y transferencia de información involucrada en acuerdos de diversos términos colaborativos; tráfico de ilícitos y de personas y redes de conexión

sumergidas; y nuevas formas de materializar acuerdos en áreas que carecen de soberanía o de soberanía cuestionable.

Para complementar esta perspectiva sobre el uso de datos y tecnologías de la información de forma colaborativa y confiable, una serie de métodos se adaptan y se cruzan para que las bases de datos tengan una exploración y la interpretación más coherente y segura para ser transmitida por los medios de comunicación, lo que facilita la difusión del conocimiento en el ámbito de la defensa.

Para analizar las herramientas de la toma de decisiones, se utilizan bases de datos, softwares de verificación de variables y análisis de comportamiento en los ámbitos público y privado, por parte de gobiernos y corporaciones, para que cuenten con la asistencia de la tecnología sobre las decisiones futuras que afectarán sus emprendimientos y personas. En este proceso, existe la responsabilidad sobre los riesgos e impactos de estas decisiones analizadas con datos recolectados de manera individual y categorizados para el entendimiento del colectivo, y también sobre el surgimiento de fenómenos colectivos que afectan temas de seguridad nacional, defensa y desarrollo.

Con gran satisfacción presentamos esta edición de la Coleção Meira Mattos. Este número cuenta con cinco artículos de variadas temáticas, sin embargo comparten el hecho de que contribuyen sustancialmente al avance de las investigaciones en Ciencias Militares. Además, destacamos que esta variedad temática –ciberamenazas (QUEIROZ; KRISHNA-HENSEL, 2020), los conflictos del futuro (FONFRÍA, 2020), narcotráfico (ARIAS HENAO, 2020), logística militar (VIOLANTE et al., 2020) y geopolítica de los recursos (PEREZ, 2020)– presente en la edición representa la pluralidad de temas y agendas que componen el área de la defensa. ¡Buena lectura!

Referencias

ARIASHENAO, D. P. Una mirada antinarcótica a la Colombia en posconflicto. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 305-330, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a035>. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/4205>. Accedido en: 11 ago. 2020.

AXELROD, R.; HAMILTON, W. D. The evolution of cooperation. **Science**, [S.L.], v. 211, n. 4489, p. 1390-1396, 1981.

BENES, L.. OSINT, new technologies, education: expanding opportunities and threats. A new paradigm. **Journal of Strategic Security**, [S.L.], v. 6, n. 3, p. 22-37, 2013.

DAVIS, P. K.; O'MAHONY, A. Representing qualitative social science in computational models to aid reasoning under uncertainty: national security examples. **The Journal of Defense Modeling and Simulation**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 57-78, 2017.

FONFRÍA, A. Los conflictos del futuro: nuevo escenario para la industria de defensa. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 235-249, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a032>. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3879>. Accedido en: 11 ago. 2020.

GLASSMAN, M.; KANG, M. J. Intelligence in the internet age: the emergence and evolution of Open Source Intelligence (OSINT). **Computers in Human Behavior**, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 673-682, 2012.

GONG, S.; CHO, J.; LEE, C. A reliability comparison method for OSINT validity analysis. **IEEE Transactions on Industrial Informatics**, [S.L.], v. 14, n. 12, p. 5428-5435, 2018.

HRIBAR, G.; PODBREGAR, I.; IVANUŠA, T. OSINT: a “grey zone”?. **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**, [S.L.], v. 27, n. 3, p. 529-549, 2014.

KRAHMANN, E. Conceptualizing security governance. **Cooperation and conflict**, [S.L.], v. 38, n. 1, p. 5-26, 2003.

MEDEIROS, S. E. Da Epistemologia dos Estudos de Defesa e os seus Campos Híbridos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, RJ, v. 2, n. 2, 2016.

PEREZ, J. G. El conflicto de las Malvinas a través del prisma de la Geopolítica de Recursos Naturales. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 331-356, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a036>. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/4093>. Accedido en: 20 ago. 2020.

QUEIROZ, F. de; KRISHNA-HENSEL, S. F. An assessment of cyber threats and migration as challenges to the European Union Pluralistic Security Community in the World Order 2.0. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 279-303, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a034>. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3677>. Accedido en: 11 ago. 2020.

WILLETT, W.; HEER, J.; AGRAWALA, M. Strategies for crowdsourcing social data analysis. *In: SIGCHI CONFERENCE ON HUMAN FACTORS IN COMPUTING SYSTEMS*. 12., 2012, Austin, TX. **Proceedings...** Austin, TX: SIGCHI, May 2012. p. 227-236.

VIOLANTE, R. V.; CARVALHO, Y. M. de; SANTOS, M. dos; SILVA, P. A. L. da. Interoperabilidade na região amazônica: aplicação do método SAPEVO-M na seleção do melhor equipamento logístico a ser utilizado pelas Forças Armadas brasileiras. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 251-277, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a033>. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3373>. Accedido en: 11 ago. 2020.

Los conflictos del futuro: nuevo escenario para la Industria de Defensa

The conflicts of the future: new scenario for the Defense Industry

Resumen: La innovación tecnológica es fuente de importantes cambios en el seno de las industrias. La industria de defensa no es ajena a esto. La llegada al mercado de defensa de empresas civiles, con tecnologías punteras, a veces disruptivas, implica la existencia de cambios sustanciales en aspectos tales como la propia definición de la industria, el nivel de competencia existente, los cambios en las cadenas de suministro, las formas de financiación de la investigación y desarrollo (I+D), el performance obtenido y, finalmente las políticas industriales. Este trabajo analiza de forma sintética los cambios en estos aspectos unidos a las necesidades que tienen los ministerios de defensa para prepararse para los conflictos del futuro.

Palabras clave: Tecnologías disruptivas. Industria de defensa. Mercado. Política industrial.

Abstract: Technological innovation is the source of major changes Major industrial changes industries. The defense industry does not ignore this fact. The entry to the defense market of civil companies, with cutting-edge technologies, sometimes disruptive, implies substantial changes in aspects such as the definition of the industry, the level of existing competition, in supply chains, forms of financing for research and development (R&D), the performance obtained, and industrial policies. This study analyzes in a synthetic way the main changes in these aspects together with the needs of the ministries of defense to prepare themselves for future conflicts.

Keywords: Disruptive technologies. Defense industry. Market. Industrial policy.

Antonio Fonfría Mesa

Universidad Complutense de Madrid.
Madrid, España.
Academia de las Ciencias y las Artes
Militares. Madrid, España.
afonfria@ccee.ucm.es

Recibido: 08 abr. 2020

Aceptado: 28 abr. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introducción

Los importantes cambios tecnológicos a los que asiste el mundo, su velocidad y el amplio conjunto de aplicaciones en distintos campos que se abren, suponen un reto para la industria de defensa. Si bien esta industria es altamente innovadora, la mayor parte de los nuevos desarrollos tecnológicos provienen hoy del mundo civil. Su aplicación militar –junto con los desarrollos propios del mundo de la defensa–, implica importantes cambios en la estructura industrial y en las dinámicas de todo tipo que se encuentran en él.

Las nuevas tecnologías generan avances importantes en aspectos como la productividad de las empresas, la velocidad en la transmisión de datos y por ende, la eficiencia en la toma de decisiones, un importante aumento de las posibilidades de mejorar la seguridad de todo tipo, etc. Pero también son fuentes de riesgos y de amenazas y, en el caso de las tecnologías disruptivas suponen un cambio en las maneras de aproximarnos a los problemas y de resolverlos. Por lo tanto surgen nuevas oportunidades.

El análisis que se realiza en estas páginas trata de poner de manifiesto hasta qué punto dichos cambios tecnológicos unidos al mundo militar y orientados a un nuevo tipo de conflictos más “limpios y quirúrgicos”, pero también de elevada intensidad y continuidad en el tiempo –por ejemplo los ciberataques–, imponen cambios en la industria de defensa.

Para ello, después de analizar el concepto de tecnología disruptiva, se pasa a estudiar la necesidad de reconversión de la industria de defensa desde varias vertientes: la propia definición de la industria, el nivel de competencia existente, los cambios en las cadenas de suministro, las formas de financiación de la investigación y desarrollo –I+D–, el performance obtenido y, finalmente las políticas industriales. El artículo se cierra con unas conclusiones.

2 Nuevos riesgos, amenazas y tecnologías disruptivas

La amplitud de riesgos y amenazas provenientes de diversos ámbitos –sociales, económicos, medioambientales, geopolíticos o tecnológicos, entre otros¹–, obligan a tomar decisiones que se orientan, en gran parte de las ocasiones, hacia la tecnología como factor que puede resolver o, al menos mitigar, dichos riesgos. Esto ocurre tanto en el ámbito civil, como en el militar debido a que numerosos riesgos son comunes a ambas esferas, lo cual ha llevado hacia un cambio de paradigma en la generación y difusión de las tecnologías militares desde los años ochenta hasta hoy.

Si inicialmente era en el mundo militar en el que se originaban buena parte de las innovaciones tecnológicas, en la actualidad la mayor parte de ellas se producen en el ámbito civil, debido a la mayor amplitud del mercado y a una demanda creciente de productos y servicios con una elevada sofisticación técnica. Por lo tanto se puede decir que se pasa de un modelo cerrado² en el mundo militar a otro más abierto, con participación de empresas civiles, generalmente innovadoras que contribuyen a satisfacer las demandas que provienen del ámbito de la defensa. Obviamente este

1 Véase World Economic Forum (2020) para un análisis de los principales riesgos.

2 Tal y como expone Adams (1981) la “intimidación” en la que actuaba la industria de defensa se está volviendo hacia una apertura con menores barreras de entrada e intensificación de la competencia –al menos en algunas tecnologías y subsectores tanto duales, como puros, de defensa–.

cambio paulatino conlleva la redefinición de roles en la generación, adquisición y explotación de las nuevas tecnologías, así como el marcado carácter dual de muchas de ellas.

Pero el problema no reside en la generación de nuevas tecnologías, que lleva un ritmo muy elevado y que responde más a la necesidad de expansión de la propia oferta que a la demanda, muchas veces atropellada por la velocidad de la expansión tecnológica. En otras palabras, el equilibrio entre *demand pull* y *supply push* se encuentra escorado hacia este último³. En el caso de la defensa, cabe encontrar los motivos de esta situación en la imperiosa necesidad de mantenerse en el mercado por parte de las empresas tradicionales de defensa, que han de ofertar sistemas cada vez más sofisticados a fin de que las capacidades competitivas de las fuerzas armadas de los países puedan afrontar los riesgos a los que se enfrentan.

Unido a los factores anteriores, es necesario destacar que el conocimiento que poseen las empresas sobre las nuevas tecnologías es superior al que se encuentra en las fuerzas armadas, por lo que aquellas son capaces de orientar en sentidos concretos el desarrollo tecnológico unido a las necesidades operativas de los ejércitos. Además, en términos generales, suele existir más de una solución técnica para un mismo problema, por lo que existe un cierto grado de sustitución de tecnologías –tal y como expone Howells (2003). Por último, las fuerzas armadas de los países más desarrollados suelen marcar las pautas de los avances tecnológicos vinculados a las necesidades de seguridad. Los nuevos sistemas de armas son instrumentos para solucionar riesgos y amenazas que cada país puede enfocar de distinta manera en función de su capacidad técnica, económica, situación geopolítica y prioridades de diversa índole, pero que tienden a ser estándar y vienen marcadas por una serie de trayectorias tecnológicas⁴ (NELSON; WINTER, 1977; FREEMAN; PEREZ, 1988), que nacen en los países más desarrollados.

Uno de los problemas más importantes que surge cuando se plantea adoptar una trayectoria tecnológica, es decir una dirección a tomar para resolver un problema o conjunto de problemas es el coste que se asume. Este coste tiene varios prismas. Por un lado, obviamente, el económico, pero también el derivado del riesgo de tener que abandonar la trayectoria por falta de resultados. Este último caso implica la búsqueda de nuevas soluciones que requieren más esfuerzos de todo tipo. Además existe un coste de oportunidad cuando es posible elegir entre diversas trayectorias. Obviamente, los países menos desarrollados tratan de imitar a los líderes, de manera que no incurren en los costes de generación de nuevas tecnologías –además de los mencionados costes de oportunidad–, sino únicamente en los de adopción de éstas, posiblemente imitación (WIETHAUS, 2007) y su aprendizaje, lo cual implica igualmente un coste, aunque menor.

Esta situación se vuelve aún más compleja cuando el objetivo es generar o utilizar tecnologías disruptivas que cambian el paradigma tecnológico –es decir el marco conceptual a la hora de resolver los problemas–, y se buscan vías revolucionarias para generar nuevas soluciones a problemas que implican saltos tecnológicos. Tal y como exponen Kostoff, Boylan y Simons (2004), estas tecnologías pueden modificar la estructura de una industria e incluso crear industrias nuevas a través de la introducción

3 Véase Van den Ende y Dolfmsa (2005) para un análisis profundo de este aspecto.

4 Una trayectoria tecnológica es una forma de solucionar un problema o familia de problemas en una dirección determinada, considerando tanto el estado del arte tecnológico, como la posición en el que se encuentran las empresas respecto de él. Por otra parte un paradigma tecnológico plantea los problemas y soluciones dentro de un marco analítico determinado, que se desarrolla a través de las trayectorias.

de nuevos procesos y productos⁵. Suelen necesitar de la conjunción de varias tecnologías –lo cual no es obvio en un principio–, para la generación de una nueva, que provee de servicios o productos más baratos y con mayores prestaciones. Lógicamente, ante el surgimiento de una tecnología disruptiva, la respuesta ha de ser una formación específica y centrada en la explotación de sus capacidades actuales y potenciales, lo cual implica modificaciones en los procesos de formación empresarial y también dentro del sector público. Por lo tanto, las curvas de aprendizaje se ven transformadas sustancialmente, así como los tiempos necesarios para poner en explotación la nueva tecnología.

Pero la generación de tecnologías disruptivas requiere de importantes cambios culturales, de gestión, de asignación de los recursos –económicos, humanos, infraestructuras, tecnologías adyacentes–, de políticas tecnológicas, industriales, y una amplia concurrencia de factores que subyacen a la forma de actuar habitual. En definitiva implica cambios en las distintas rutinas de los agentes involucrados. Esta situación impone igualmente modificaciones en el comportamiento de otros agentes que, inicialmente, pueden no verse afectados por la nueva tecnología, pero que debido a sus desarrollos posteriores pueden aprovechar sus ventajas para obtener un mejor rendimiento en su actividad o terminan viéndose directamente afectados con el paso del tiempo⁶.

Así, frente a las innovaciones incrementales que se orientan al mantenimiento del modelo existente, con pequeños cambios orientados a mejoras en la productividad empresarial o al *performance* de productos o servicios (PAVITT, 1984), los cambios que producen las tecnologías disruptivas modifican las bases del conocimiento, alterando incluso las relaciones sociales y de poder a nivel internacional, lo cual conlleva un reequilibrio de poderes así como el surgimiento de nuevos actores y la aparición de riesgos y amenazas no contemplados hasta el momento. Por tanto, aspectos como la seguridad y la defensa terminan viéndose involucrados o afectados por el nuevo escenario y han de dar respuesta a contextos estratégicos no divisados previamente. Esta situación exige profundos cambios en las doctrinas, materiales, sistemas de armas, estrategias y formas de colaboración entre los ejércitos nacionales e internacionales, entre otros aspectos.

Ante este cambio de escenario, tanto el ámbito empresarial vinculado a la defensa, como las propias fuerzas armadas han de modificar sus comportamientos y sus estructuras. La cuestión clave es en qué dirección han de orientarse dichos cambios.

3 Necesidad de reconversión de la industria⁷

3.1 Definición de industria de defensa

El análisis de la industria de defensa requiere de una definición de la misma. Ésta no es sencilla, ya que esta industria muestra una elevada heterogeneidad en cuanto al tipo de bienes y

5 Un ejemplo clásico en este sentido es la introducción de los ordenadores que ha generado cambios muy profundos en la propia morfología de las industrias y ha generado una industria nueva.

6 Dependiendo del grado de horizontalidad de una nueva tecnología, este efecto puede ser más o menos intenso. Será tanto más intenso, cuanto más horizontal sea la nueva tecnología.

7 Al final del trabajo se expone un cuadro resumen de las características actuales y los cambios que se van observando, así como otros que se pueden esperar dadas las transformaciones que se expondrán a lo largo de estas líneas.

servicios que desarrolla. Algunos autores han definido la industria de defensa como aquella que referencia el criterio por el demandante, que sería el factor que otorga homogeneidad al conjunto de empresas heterogéneo. Así la definición se orientaría hacia la satisfacción de las demandas de los ministerios de defensa por parte de un abanico de empresas lo que otorgaría a éstas el carácter de “empresas de defensa”, que de manera agregada conformarían el sector o industria de la defensa, por lo tanto, la perspectiva sería de la demanda (GARCÍA ALONSO, 2010). Otros autores, plantean la definición distinguiendo entre las empresas que producen equipos letales de las que no y excluyen la postproducción, tal y como expone Hartley (2018).

Por el lado de la oferta, podría suponerse que el tipo de producción puede distinguir las fronteras entre lo que es y no es industria de defensa, de manera que aquellas empresas que produzcan bienes *inequívocamente* unidos a la seguridad y defensa nacionales pertenecerán a ella. Esto es, se realizaría un esfuerzo de listar: aviones de combate, armamento, fragatas, entre otros cientos de sistemas. Sin embargo, como se ha expuesto, también son proveedores de productos altamente específicos numerosos productores de software, de comunicaciones, de vehículos blindados sobre ruedas, de simuladores, etc. (FONFRÍA, 2013).

Además se encuentran también los productos no específicos, como seguros, alimentación, operación logística, sistemas contra incendios,...que también suponen una parte sustancial de las ofertas a los ministerios de defensa –y de sus demandas-. Por tanto, una posible distinción –difusa–, sería la que considera a los proveedores especializados frente a los generales.

Sin embargo, en ambos casos podría considerarse que no es sino a partir de cierto nivel de facturación, que pueda tenerse en cuenta que una empresa realmente se encuentre dentro de esta industria. Por ejemplo, podría darse el caso de que una empresa de aeronáutica realice un 90% de su producción para el mercado civil y, el resto, por ejemplo aviones de combate, para defensa. ¿Se debería considerar una empresa de la industria de defensa? Por el contrario, si una empresa de seguros obtiene, digamos el 75% de su facturación del mercado militar, ¿se podría considerar como civil, al no estar especializada en un bien específico de defensa? ¿y una empresa de ciberseguridad? En definitiva, la dualidad es una característica que se encuentra claramente unida a esta industria, lo cual hace más compleja su delimitación⁸ (FONFRÍA, 2013).

Incluso, sería necesario considerar las actividades que tradicionalmente se han realizado por las fuerzas armadas, como el mantenimiento o modificaciones de sistemas, que en la actualidad realizan empresas a través de *outsourcing* (HARTLEY, 2018).

Por último y como problema adicional a la propia definición, la escasez de datos homogéneos y estadísticas por países, relativos a las actividades económicas de las empresas en los mercados de defensa, es una severa restricción para su adecuado conocimiento.

La intensidad de los cambios tecnológicos, junto con la aparición de nuevos sistemas de armas y otras necesidades como la ciberdefensa o la inteligencia artificial, implican una redefinición de la industria de la defensa. La entrada y salida de empresas, incluso el surgimiento de nuevos sectores que son básicamente duales, unidos a las nuevas tecnologías dejan, de nuevo, sin definir esta industria de manera satisfactoria.

8 Incluso en los casos de las grandes empresas mundiales de defensa, los porcentajes de producción civil-militar varían sustancialmente, incluso a lo largo del tiempo. Algunos ejemplos son: McDonell-Douglas, más del 70% de su producción se destina al mercado militar; Finmeccanica, 60%; British Aerospace, 40%; Airbus 17% o General Electric, 15%. Véase SIPRI, varios años.

3.2 Grado de competencia

Tradicionalmente, la competencia no ha sido la característica fundamental de la industria de defensa. Inicialmente, y durante décadas, la industria de cada país ha sido la principal proveedora de los sistemas de defensa de todo tipo, cerrándose a la entrada de empresas de otros países (MARTÍ, 2015). Así se conseguía cierta autonomía industrial y tecnológica junto a la certeza de suministro de inputs y el mantenimiento de los sistemas, es decir, soberanía. La “autarquía industrial de defensa” –basada en el concepto de la industria naciente de Hamilton del siglo XVIII–, se ha visto diluida debido a la necesidad de incorporar sistemas y tecnologías que no se encuentran al alcance del país, por lo cual se ha acudido a los mercados foráneos.

El comercio internacional de armamento ha crecido sustancialmente en las últimas décadas⁹ apareciendo nuevos actores relevantes y diversificando la oferta de todo tipo de sistemas para uso militar y dual. Si bien la mayoría de los países tratan de mantener su mercado cerrado, la internacionalización ha llegado también al mundo de la defensa. Esta mayor internacionalización ha supuesto un incremento sustancial de la competencia entre las empresas de defensa, aunque debido al carácter marcadamente oligopolista existente en algunos grandes sistemas – como pueden ser submarinos, o aviones de combate y transporte-, el mercado se ciñe a un reducido número de firmas que compiten a nivel global.

No obstante es necesario destacar que la competencia nacional e internacional funciona de distinta forma. Así, en el plano nacional, los países que poseen capacidades industriales tratan de proteger su mercado para las empresas nacionales, generando monopolios y oligopolios, muchos de ellos de capital público. En el ámbito internacional, la competencia se ha basado tradicionalmente en varios aspectos, muchos de ellos no vinculados a los precios. Entre ellos cabe destacar:

- La capacidad de negociación y el poder político, económico y geoestratégico de algunos países para exportar sus sistemas a terceros países. Un caso típico es el de los EEUU.
- El nivel tecnológico de los sistemas.
- El poder de las grandes multinacionales de países desarrollados.
- Los acuerdos offset que han beneficiado de forma sustancial a muchos países de menor nivel de desarrollo y que se han convertido en una capacidad negociadora distante del precio con resultados positivos, tanto para los exportadores de material de defensa, como para los importadores¹⁰.

Si bien estos factores se mantienen y seguirán siendo relevantes en la contratación de sistemas militares, es necesario destacar que el precio y la contratación competitiva se ven cada vez más como factores fundamentales en la toma de decisiones. Las importantes restricciones presupuestarias están modificando el peso los distintos factores y la entrada de nuevos productores

⁹ Tal y como muestran los datos de Stockholm International Peace Research Institute (2019), durante este siglo el comercio de armamento ha crecido un 7,8% entre 2009 y 2013, llegando al nivel más elevado desde la guerra fría a partir de esta última fecha hasta 2018.

¹⁰ Véase a este respecto Fonfría (2019) para un análisis de la aplicación y evaluación óptima de los acuerdos de offset.

internacionales, como China, Brasil, India y Rusia, presionan tanto el grado de competencia al alza, como los precios a la baja.

A esta situación hay que unir la mayor entrada de empresas civiles –en muchos casos PYMEs (Pequeñas y Medianas Empresas)–, en el mercado de defensa, unido a las nuevas tecnologías de bajo coste y elevado valor –ciberseguridad, drones de pequeño tamaño, C4ISTAR, entre otras.–, que elevan la competencia en nichos de mercado cada vez más amplios. Además, y unido a su menor tamaño, la entrada y salida del mercado militar no supone importantes costes para estas firmas, que mantienen su orientación hacia el mercado civil como base de su negocio, al ser éste mucho más amplio y dinámico, aprovechando la dualidad tecnológica como pivote.

En este sentido, los gobiernos han podido aprovecharse de los nuevos entrantes debido a su menor capacidad de negociación, a las formas de contratación basadas en el precio y no en el *cost-plus fee* –que suponía una importante carga para los presupuestos de defensa–, y a través del aumento de la competencia.

3.3 Cadena de suministros

Las cadenas de suministro son el eje vertebrador de las actividades de la industria de defensa. Si bien, el caso general es designar un contratista principal que se hace cargo de la selección de los suministradores y subcontratistas –tier 2, tier 3,...–, éstos implican, al menos dos aspectos fundamentales para el correcto desarrollo de un contrato. El primero de ellos es la calidad de los productos y servicios que entregan al contratista principal en el tiempo estipulado. Y, el segundo es la seguridad en el suministro, de manera que no se rompa la cadena y la coordinación entre los proveedores y el contratista sea adecuada.

Al globalizarse las cadenas de suministro su complejidad ha aumentado y la exigencia de valor añadido lo ha hecho de forma paralela. Si antes el valor se otorgaba a los servicios y productos que se entregaban, hoy esto está en pleno proceso de cambio, algo que se intensificará y ampliará en el futuro. El valor de uso, es decir, el valor orientado hacia el consumidor –ministerios de defensa–, ha de ser el objetivo principal de los suministradores. Así los cambios en la demanda han de encontrar una respuesta flexible y rápida en la oferta, aunque conlleve costes. ¿Cómo se pueden minimizar dichos costes? Tal y como exponen Bellouard y Fonfría (2018) se pueden minimizar costes a través de la realización de demandas conjuntas –*polled demands*–, esto es, ampliando el mercado, de manera que distintos países se encuentren implicados en un desarrollo conjunto con una única cadena de suministro.

Así, una opción en los nuevos escenarios, puede ser el contrato de servicio basado en resultados –Outcome-based Service Contract, OBC–, que permite que el cliente pague solo cuando las empresas hayan entregado resultados, en lugar de simplemente por actividades o tareas (NG; NUDURUPATI, 2010). Obviamente, la adopción de estos contratos requiere cambios en el comportamiento de las empresas y en la cadena de suministro, ya que la relación con el cliente debe ser muy fluida en un proceso de co-creación en el que la relación de responsabilidades y riesgos entre ambos puede cambiar de forma significativa.

En definitiva, los ajustes ante variaciones en la demanda, la confianza en el conjunto de la cadena de suministros –aspecto clave– y los tiempos de espera han de ser los factores

básicos en los que se apoyen las cadenas de suministros a fin de ser eficientes y reducir sus costes (CHRISTOPHER; PECK; TOWILL, 2006), junto con una elevada capacidad innovadora que plantee objetivos a medio y largo plazos.

3.4 Financiación de la I+D

Para la obtención de grandes sistemas de armas los gobiernos financian al contratista principal las actividades de I+D necesarias para el desarrollo de las tecnologías adecuadas que respondan a las necesidades de la defensa. Esto es debido a la envergadura de muchos programas, ya que una empresa privada no acometería por sí misma esas inversiones. Por parte de los ministerios de defensa se espera que los costes en los que incurre por dicha financiación sean menores que el retorno que obtenga del sistema contratado. Esta es una especificidad del mercado de defensa que normalmente no se encuentra en los mercados civiles¹¹.

Dadas las tendencias del tipo de sistemas que se están desarrollando en la actualidad y que se pondrán en servicio en el futuro y las restricciones presupuestarias a las que se enfrenta la defensa, es necesario buscar alternativas a los sistemas actuales de financiación de la I+D que supongan una menor presión para los presupuestos de los ministerios de defensa. En este sentido, una de las opciones es la co-financiación o financiación con costes y evitar las subvenciones a fondo perdido o los créditos reembolsables a tipo cero.

Los motivos para este cambio de perspectiva se encuentran en la necesidad de compartir riesgos entre el demandante y el contratista, de manera que sea un estímulo para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos tanto públicos como privados. Ante esta situación de cambio, las empresas han de modificar su comportamiento con relación a la I+D que realizan vinculada a los contratos de defensa, lo cual implica el planteamiento de nuevas estrategias que incluyan la búsqueda de una mayor eficiencia y su reposicionamiento dentro del sistema de innovación del país.

Dentro de dichas estrategias se encuentra la relativa a los derechos de propiedad ya que la cofinanciación puede implicar un reparto de dichos derechos entre la administración y las empresas lo cual impone la necesidad de negociación entre ambas partes en términos tanto de la propiedad, como de su explotación (MOLAS-GALLART; TANG, 2008). Algo así ha sucedido en Francia con los cambios que en los últimos años ha realizado en la política de financiación de la I+D en defensa, lo cual ha llevado a que las empresas sean menos dependientes de los fondos públicos, al utilizarse los créditos fiscales como principal instrumento de financiación en el ámbito de defensa (BELIN et al., 2019). Otros países como el Reino Unido han hecho énfasis en las formas de contratación a fin de regular los aspectos tecnológicos y las vías de financiación de las empresas (HARTLEY, 2011).

3.5 Performance

Tal y como expone Hartley (2018) hay varias formas de medir el performance empresarial: precios, beneficios, productividad y exportaciones. Sin embargo, en el caso de la industria de defensa estos parámetros hay que matizarlos ya que, debido a las peculiaridades de este mercado, los resultados

¹¹ Hay algunas excepciones, como en el caso de los satélites europeos o en el desarrollo de sistemas de posicionamiento.

no son, muchas veces, comparables a los que se obtienen en el ámbito civil. Un claro ejemplo de ello es la financiación de las actividades de I+D por parte de los gobiernos. Otro la formación de los precios cuando únicamente hay un cliente –monopsonio– y por el lado de la oferta hay oligopolios o monopolios. Un tercer ejemplo es la capacidad para trasladar los incrementos de costes al precio final del producto –hipótesis *cost shifting*, planteada inicialmente por Rogerson (1989).

En términos generales la rentabilidad en esta industria hay que matizarla considerando que los mercados nacionales –de los países desarrollados, fundamentalmente–, han estado cerrados a la competencia internacional y sus empresas se han beneficiado de contratos con baja o nula competencia en numerosas ocasiones –tal y como muestran algunos estudios, como los de Bower y Osband (1991) o Fonfría y Correa-Burrows (2010), lo cual ha derivado en rentabilidades superiores a la media industrial en muchos países¹².

No obstante, es necesario ampliar el abanico de opciones, en cuanto a los factores que pueden influir en el performance de las empresas debido a los cambios que se han mencionado anteriormente. Esos factores van a estar cada vez más vinculados a al aumento de la competencia que se observa desde dos ámbitos diferentes. El primero de ellos es el internacional, a través de la entrada de nuevos competidores. El segundo se encuentra en el cambio de paradigma en la generación de tecnologías civiles de uso dual, lo cual implica la entrada de empresas civiles en el mercado militar, incrementando así, la competencia –tal y como expone Watts (2008) para el caso de los Estados Unidos-. Esencialmente, son PYMEs con menor capacidad de negociación con los ministerios de defensa, lo cual impone reglas más cercanas al mercado. Adicionalmente, debido a la creciente importancia de tecnologías y desarrollos vinculados al mundo de la ciberseguridad y la inteligencia artificial –entre otros–, el número de microempresas –menores de 10 trabajadores–, que poseen estas capacidades es creciente, por lo que el número de oferentes tiende a elevarse¹³.

Otro aspecto a subrayar es el performance derivado del funcionamiento de la cadena de suministros, ya que al elevar el valor añadido de los bienes y servicios entregados al cliente, como se ha mencionado anteriormente y, a través del uso de las nuevas tecnologías, la productividad puede elevarse generando un mayor volumen de output por unidad de input. Si a ello se une la creciente importancia relativa a la reducción de los tiempos de entrega exigida por los ministerios de defensa, se entiende que la agilidad de las empresas es un factor clave para satisfacer las nuevas demandas, lo cual puede otorgar ventajas a las pequeñas empresas frente a grandes, normalmente más burocratizadas.

3.6 La política industrial

La intervención del sector público en la economía en general y, en la industria en particular, responde a la necesidad de reducir o eliminar los fallos de mercado, por una parte y, por otra, en modelar el tipo de mercado que se desea en función de determinadas orientaciones políticas, económicas y estratégicas. En el caso de la política industrial de defensa, los fallos de mercado son de muy diversa

12 Incluso, la productividad de las empresas muestra características peculiares, tal y como exponen los trabajos de Martínez-González y Rueda-López (2013) y Duch-Brown, Fonfría y Trujillo-Baute (2014), ambos para el caso español, por otro lado muy similar al de otros países en este aspecto.

13 Esta ventaja podría ser menor si se produjese un efecto importante de fusiones y adquisiciones de las PYMEs innovadoras por parte de las grandes empresas.

índole, yendo desde la ya mencionada falta de competencia a distintas formas de información asimétrica, control de características de los productos, eficiencia en el mercado de oferta y control de precios y costes, por destacar algunos –véase Hartley (2011) para un amplio análisis de estos aspectos.

Para ello, los ministerios de defensa utilizan parte de su presupuesto –básicamente la que tiene que ver con las inversiones–, en realizar su política industrial de defensa. Así, es fundamental que haya continuidad y predictibilidad en los presupuestos –esencialmente en la parte que corresponde a las inversiones–, de forma que los potenciales contratistas y, por lo tanto, la cadena de suministro que hay detrás, puedan aportar el valor exigido por los ministerios de defensa. Junto a ello, las cuestiones de qué y cómo se contrata desde los ministerios de defensa conforman la piedra angular de la política industrial, ya que definen el tipo de sistemas –por lo tanto las tecnologías– necesarios y a partir de ahí las empresas capaces de satisfacer esas demandas.

Sin embargo, parece más adecuado hablar de “políticas industriales de defensa” que de política industrial, en singular. Ello por dos motivos. El primero es la, ya comentada, heterogeneidad de esta industria que exige distintas aproximaciones de política industrial debido a la diferente problemática de subsectores como aeronáutico, armamento y munición o naval, por poner solo algunos ejemplos. El segundo se refiere a los elevados cambios que se están produciendo, como se ha expuesto, que implican la entrada y salida de empresas, la modificación de barreras de entrada, la incorporación de tecnologías disruptivas o los largos plazos de adquisición (ARNOLD; HARMON, 2013).

Una parte sustancial de las políticas industriales tiene que ver con las políticas de I+D, más allá de la mencionada financiación de los programas. Tal y como exponen Schons, Prado Filho y Galdino (2020), el desarrollo de estas políticas en el ámbito de la defensa, ha de vincularse al sistema nacional de innovación y posee efectos tanto sobre el crecimiento económico, como sobre la seguridad de los países, basándose fundamentalmente en la formación del capital humano. Esta fue la base de algunas políticas industriales exitosas en los años 80 en algunos países, como Corea del Sur, o Japón, tal y como exponen Sakakibara y Cho (2002), en un análisis comparado entre ambos países.

En este sentido, es básico desarrollar análisis que consideren la cultura innovadora como un rasgo básico, necesario e intrínseco a la capacidad de generar nuevos procesos y productos. No obstante, como muestra Azevedo (2018), una de las dificultades estriba en poner en contacto de manera compatible la cultura innovadora con la doctrina militar, ya que la jerarquía vertical suele hacer más complejo el flujo de información horizontal.

Por todo ello, las políticas industriales de defensa han de tener unos objetivos de largo plazo que sea posible combinar con cambios más coyunturales para que se vayan ajustando a los nuevos escenarios operativos, tecnológicos, económicos y estratégicos. La flexibilidad –manteniendo los objetivos, al menos en lo básico–, es una característica fundamental ya que sin ella se perderán oportunidades, tanto para la industria, como para un adecuado uso de los presupuestos y la mejora de las capacidades de las fuerzas armadas.

Así, los gobiernos han de utilizar los instrumentos que poseen a fin de conseguir los objetivos de las políticas industriales. En este sentido, su papel como clientes aporta una parte a las políticas, pero debido a las restricciones presupuestarias, este papel se va debilitando en el tiempo, al tener las empresas que exportar y conseguir clientes extranjeros que pueden comprar más que el propio cliente nacional. Por ello es necesario recurrir a otros instrumentos. Entre ellos cabe destacar

el papel como legislador de los gobiernos, como accionista mayoritario en determinadas empresas y su actividad en la financiación de la I+D.

No obstante, las políticas industriales de defensa no se pueden entender si no es en el contexto del conjunto del sistema industrial y tecnológico de un país –cada vez más internacionalizado–, lo cual impone la necesidad de considerar estas industrias como parte del sistema nacional de innovación (SNI), por lo tanto usuarias de los estímulos horizontales que se articulan dentro del SNI.

Cuadro 1 – Resumen: Situación actual y cambios ante los nuevos escenarios para la industria de defensa

Principales aspectos	Situación hasta ahora	Principales cambios
Definición de la industria	Heterogénea, perspectivas de oferta y demanda	Aumento de la heterogeneidad. Mayor movilidad: entradas y salidas. Nuevos sectores
Grado de competencia	Monopolios y oligopolios tradicionales y mercados cerrados a la competencia.	Mayor apertura internacional y nuevos competidores: países “new comers” y empresas civiles. Mayor competencia en precios
Cadena de suministro	Centradas en servicios y productos. Seguridad de suministro	Mayor creación de valor. Contrato de servicio basado en resultados. Centrada en el cliente.
Financiación de la I+D	Créditos blandos y subvenciones. Baja o nula asunción de riesgos por las empresas. Derechos de propiedad generalmente de la empresa	Co-financiación. Reparto de riesgos entre cliente y contratista. Créditos fiscales. Derechos de propiedad compartidos
Performance	Capacidad de trasladar aumentos de costes a precios. La falta de competencia por oligopolios/monopolios genera mayores rentabilidades, pero no mayor performance.	Mayor competencia por entrada de nuevas empresas civiles y de menor tamaño en tecnologías clave. Aumento del valor añadido en cadenas de suministro. Respuesta más ágil de las PYMEs
Política industrial	Paliar fallos de mercado. Promover una estructura industrial concreta. Impulsar la innovación	Situación hasta ahora e impulsar la competencia. Articular políticas (en plural) para las industrias de defensa, dada su heterogeneidad

Fuente: Elaboración propia.

4 Conclusiones

Los grandes cambios tecnológicos y el nacimiento de riesgos y amenazas continuamente implican la necesidad de respuestas industriales que aporten valor añadido a las fuerzas armadas de los países. Las tecnologías disruptivas se erigen como uno de los mayores retos para su incorporación al sistema militar y los estímulos para su adecuado uso han de venir orientados a través de las políticas industriales, económicas, estratégicas y tecnológicas.

Sin embargo, todos estos cambios orientados hacia un futuro cercano plantean numerosos interrogantes sobre cómo será la estructura industrial, las capacidades que necesiten las fuerzas armadas en los próximos años, cuál será el papel de las grandes multinacionales frente a la irrupción de nuevos

países y empresas –muchos provenientes del mundo civil–, como exportadores que acentúan la competencia y, cuál será el efecto de los nuevos conflictos –híbridos, en la zona gris,...–, sobre los países, hasta qué punto la colaboración empresarial y las demandas conjuntas son una solución a los costes unitarios crecientes. En estas líneas se ha tratado de esbozar desde una perspectiva amplia algunas de esas cuestiones, pero requieren de más estudios en profundidad durante los próximos años.

Referencias

- ADAMS, G. **The politics of defense contracting**: the iron triangle. New Brunswick: Transaction Books, 1981.
- ARNOLD, S. A.; HARMON, B. R. **The relative costs and benefits of multi-year procurement strategies**. Alexandria: Institute for Defense Analyses, 2013. (Document NS D-4893).
- AZEVEDO, C. E. F. Los elementos de análisis de la cultura de innovación en el sector de defensa y su modelo tridimensional. **Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro**, v. 12, n. 45, p. 1-25, set./dez. 2018.
- BELIN, J.; GUILLE, M.; LAZARIC, N.; MÉRINDOL, V. Defense firms adapting to major changes in the French R&D funding system. **Defence and Peace Economics**, Abingdon-on-Thames, v. 30, n. 2, p. 142-158, 2019.
- BELLOUARD, P.; FONFRÍA, A. **The relationship between prime contractors and SMEs**: how to best manage and fund cooperative programmes. Paris: Armament Industry European Research Group, 2018. (ARES Policy Paper 24).
- BOWER, A. G.; OSBAND, K. When More is Less: Defense Profit Policy in a Competitive Environment. **RAND Journal of Economics**, [S.L.], The RAND Corporation, v. 22, n. 1, p. 107-119, Spring 1991.
- CHRISTOPHER, M.; PECK, H.; TOWILL, D. A taxonomy for selecting global supply chain strategies. **International Journal of Logistics Management**, Bradford, v. 17, n. 2, p. 277-287, 2006.
- DUCH-BROWN, N.; FONFRÍA, A.; TRUJILLO-BAUTE, E. Market structure and technical efficiency of Spanish defense contractors. **Defence and Peace Economics**, Abingdon-on-Thames, v. 25, n. 1, p. 23-38, 2014.
- FONFRÍA, A. Economía de la defensa: definición y ámbitos de análisis. In: FONFRÍA, A.; PÉREZ-FORNIES, C. (ed.). **Lecciones de economía e industria de la defensa**. Madrid: Civitas, 2013. p. 19-40.
- FONFRÍA, A. Offsets, economía y resultados. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA, 5., 2019, Lima. **Anales** [...]. En prensa.
- FONFRÍA, A.; CORREA-BURROWS, P. Effects of military spending on the profitability of the Spanish defence contractors. **Defence and Peace Economics**, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 177-192, 2010.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crisis of adjustment business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. *et al.* **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988. p. 38-66.

GARCÍA ALONSO, J. M. **La Base Industrial de la Defensa en España**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010.

HARTLEY, K. **The economics of defence policy**: a new perspective. New York: Routledge, 2011.

HARTLEY, K. Arms industry data: knowns and unknowns. **The Economics of Peace and Security Journal**, Marietta, v. 13, n. 2, p. 30-36, 2018.

HOWELLS, J. The response of old technology incumbents to technological competition: does the sailing ship effect exists? **Journal of Management Studies**, Hoboken, v. 39, n. 7, p. 887-906, 2003.

KOSTOFF, R. N.; BOYLAN, R.; SIMONS, G. R. Disruptive technology roadmaps. **Technological Forecasting and Social Change**, Amsterdam, v. 71, n. 1, p. 141-159, 2004.

MARTÍ, C. **Sobre la eficiencia en defensa**. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.

MARTÍNEZ-GONZÁLEZ, A.; RUEDA-LÓPEZ, N. A productivity and efficiency analysis of the security and defence technological and industrial base in Spain. **Defence and Peace Economics**, Abingdon-on-Thames, v. 24, n. 2, p. 147-171, 2013.

MOLAS-GALLART, J.; TANG, P. Ownership matters: intellectual property, privatization and innovation. **Research Policy**, Amsterdam, v. 35, n. 2, p. 200-212, 2006.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. In search of a useful theory of innovations. **Research Policy**, Amsterdam, v. 6, n. 1, p. 36-77, 1977.

NG, I. C. L.; NUDURUPATI, S. S. Outcome-based service contracts in the defence industry: mitigating the challenges. **Journal of Service Management**, Bradford, v. 21, n. 5, p. 656-674, 2010.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, Amsterdam, v. 13, n. 6, p. 343-374, 1984.

ROGERSON, W. P. Profit regulation of defense contractors and prizes for innovation. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 97, n. 6, p. 1284-1305, 1989.

SAKAKIBARA, M.; CHO, D-S. Cooperative R&D in Japan and Korea: a comparison of industrial policy. **Research Policy**, Amsterdam, v. 31, n. 5, p. 673-692, 2002.

SCHONS, D. L.; PRADO FILHO, H. V.; GALDINO, J. F. Política Nacional de Innovación: una cuestión de crecimiento económico, desarrollo y soberanía nacional. **Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro**, v. 14, n. 49, p. 27-50, 2020

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Yearbook 2019**: armaments, disarmament and international security. Stockholm: Oxford University Press, 2019.

VAN DEN ENDE, J.; DOLFSMA, W. Technology-push, demand-pull and the shaping of technological paradigms: patterns in the development of computing technology. **Journal of Evolutionary Economics**, Basel, n. 15, 83-99, 2005.

WATTS, B. D. **The US defense industrial base; past, present and future**. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2008.

WIETHAUS, L. Cooperation or competition in R&D when innovation and **absorption are costly**. **Economics of Innovation and New Technology**, Abingdon-on-Thames, v. 15, n. 6, p. 569-589, 2007.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The global risks report 2020**. Geneva: World Economic Forum, 2020.



Interoperabilidad en la región amazónica: aplicación del método SAPEVO-M para seleccionar el equipo logístico que utilizarán las Fuerzas Armadas

Interoperability in the Amazon region: application of the SAPEVO-M method to select logistical equipment to be used by the Armed Forces

Resumen: El transporte intermodal es esencial para el planificador logístico en la región del Amazonas y, para que sea posible, el costo de la manipulación o el transbordo no puede ser excesivamente caro. Sin embargo, se observa que las Fuerzas Armadas tienen oportunidades de mejorar los procesos de carga y descarga en la región amazónica, lo que, para 2020, dificulta la interoperabilidad y aumenta el costo agregado. Esta investigación aborda el contexto general de la intermodalidad y de la integración entre las Fuerzas Armadas del Brasil, y presenta la interoperabilidad en los Estados Unidos y la Unión Europea. Como caso de estudio de caso, hay algunas necesidades que deben ser resueltas para mejorar la interoperabilidad en el Amazonas. En este contexto, se aplicó el método SAPEVO-M para la selección del equipo que se utilizaría para la manipulación de la carga y la integración de la logística intermodal. Se llegó a la conclusión de que el equipo seleccionado mediante el método aplicado en el Ejército puede extenderse a las demás Fuerzas, de modo que cada una de ellas disponga de los medios para solucionar este problema logístico.

Palabras clave: Amazonia. Logística. Interoperabilidad. Intermodalidad. Método SAPEVO-M.

Abstract: The intermodal transportation is essential to the logistical planner at the Amazon region and, to become accessible, its handling or its transshipping cost cannot be excessively onerous. Along the way, the Armed Forces have opportunities to improve the loading and unloading processes in the Amazon region, which, in 2020, hinder the interoperability and increase their aggregate cost. This research approaches the general context of intermodality context and the integration between the Armed Forces in Brazil, as well as bringing forward the interoperability in the United States and European Union. As a study case, there are some needs that should be solved to improve interoperability in the Amazon region. In this context, the SAPEVO-M method had been applied to select the right equipment to be used in cargo handling and intermodal logistics integration. It is clear from this paper that the equipment selected, through the method applied in the Army, can be extended to the other Forces, so that each one will have the means to solve this logistical problem.

Keywords: Amazonia. Logistics. Interoperability. Intermodality. SAPEVO-M Method.

Yuri Marinho de Carvalho

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
yuri.marinho@eb.mil.br

Marcos dos Santos

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
marcosdossantos_doutorado_uff@yahoo.com.br

Paulo Afonso Lopes da Silva

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
pauloafonsolopes@ime.eb.br

Alexandre Rocha Violante

Marinha do Brasil, Escola de Guerra Naval (EGN).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
alexandreviolante@id.uff.br

Recibido: 09 feb. 2020

Aceptado: 28 abr. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introducción

En Brasil, durante décadas la infraestructura de transporte se ha enfrentado a grandes limitaciones debido a la insuficiente inversión en el sector, un complejo sistema tributario, contratos viciosos entre la administración pública y la iniciativa privada (generando inseguridad jurídica) y una excesiva burocracia. Estas dificultades conducen a un aumento del “Costo Brasil” que, en consecuencia, se añade al valor de los productos para los consumidores finales. Un estudio realizado en 2019 por el Movimiento Brasil Competitivo en asociación con la Secretaría Especial de Productividad, Empleo y Competitividad (del Ministerio de la Economía) señaló que el impacto real de este costo en la economía es de 1,5 billones de reales, o el 22% del Producto Interno Bruto nacional (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2019).

En estudios más recientes del Foro Económico Mundial, el Brasil ocupa el puesto 85 entre las 141 naciones que tuvieron su infraestructura de transporte evaluada y el último en América Latina, lo que demuestra la magnitud del problema en el país (WORLD ECONOMIC FORUM, 2019).

La Amazonia brasileña tiene una serie de factores fisiográficos, característicos de la región, que dificultan aún más el transporte regional e interregional. Además de las grandes distancias que se deben recorrer, la infraestructura está rezagada con respecto a otras regiones brasileñas debido a los déficits de las redes viales, fluviales, aeroportuarias y ferroviarias, lo que caracteriza a la región como un verdadero desafío para las actividades logísticas.

La Amazonia Legal tiene una superficie de aproximadamente 5.217.423 km², lo que corresponde a cerca del 61% del territorio. Está compuesta por los estados de Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Amapá, Pará, Tocantins y los municipios del estado de Maranhão situados al oeste del meridiano 44°. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014)

Esta región se divide en la Amazonia occidental y oriental. La Amazonia occidental está compuesta por los estados de Amazonas, Acre, Rondônia y Roraima. La Amazonia oriental, por exclusión, está compuesta por los estados de Pará, Amapá, Mato Grosso, Tocantins y los municipios del estado de Maranhão (BRASIL, 1968, 2007).

La definición jurídica de la zona de la Amazonia brasileña siempre ha estado vinculada a la aplicación de políticas gubernamentales para la integración de la vasta región y la creación de organismos públicos. Por ello, las zonas establecidas anteriormente, así como las divisiones mencionadas, han sufrido varios cambios desde que fueron creadas. Su última alteración fue cuando se instituyó la Superintendencia de Desarrollo Amazónico (*Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia* – SUDAM) mediante la Ley Complementaria N° 124, del 3 de enero de 2007. En esa ocasión, el límite representado por el Paralelo 13°, vigente hasta entonces, fue sustituido por el límite entre los estados de Goiás y Tocantins (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

En la Amazonia, las Fuerzas Armadas (FA), además de otros organismos como la Policía Federal, el Ministerio Público y los gobiernos estatales, protegen nuestra soberanía y preservan el rico bioma vegetal y animal, el inconmensurable patrimonio mineral y la mayor cuenca hidrográfica del mundo.

Según Carvalho y Silva Júnior (2019), el desarrollo de los sistemas logísticos ha mejorado lenta y gradualmente durante siglos, pero ha mejorado en gran medida con las actividades militares. Por lo tanto, el desarrollo del sistema logístico de las FA en la región es responsable de abastecer a las

unidades militares con mayor eficiencia y ayudar al desarrollo del país, a través de la promoción del comercio en los municipios y lugares aislados en el resto de la nación.

La región cuenta con varios ríos con potencial para convertirse en vías fluviales capaces de drenar gran parte de la producción de granos del Centro-Oeste a través de los puertos del norte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), convirtiéndose en propulsores del desarrollo económico y social de ese territorio.

El Ministerio de Infraestructura (BRASIL, 2018) menciona que en 2016 el Brasil tenía 19.464 km de vías navegables económicamente transitadas. En los Estados Unidos de América (EUA), un país de tamaño geográfico similar al de Brasil, la longitud de sus vías fluviales es de 40,2 mil kilómetros, según el *Bureau of Transportation Statistics* (UNITED STATES, 2018) y el *United States Army Corps of Engineers* (2019), de los cuales aproximadamente 19,3 mil kilómetros son cursos de agua poco profundos (profundidades de 2,74 a 4,27 metros) y 33,7 mil kilómetros son canales más profundos que 4,27 metros. La comparación muestra que los Estados Unidos, además de que tienen casi el doble (en kilómetros) de nuestras vías navegables económicamente, tienen una capacidad de transporte en estas rutas mucho mayor que el Brasil.

En el Brasil, la inconstancia del nivel del agua, los períodos de precipitaciones y la falta de señalización adecuada hacen que el tráfico en la región amazónica sea intermitente, lo que dificulta la planificación logística.

En este escenario, el transporte aéreo, según Santos (2016), es fundamental para planificar el abastecimiento logístico en el Amazonas debido a las grandes distancias a recorrer y, principalmente, por la precariedad de las conexiones en superficie. Este modo de transporte es ventajoso debido a la relativa facilidad de construcción de una pista de aterrizaje (pavimentada o en tierra), lo que supone un retorno casi inmediato para la población local.

Sin embargo, aunque esos medios, individualmente, no tuvieran problemas, al componer una red de transporte amazónico, ésta tendría que tener la capacidad de integración modal porque, actualmente, las carreteras, las vías fluviales y los aeropuertos no se conectan y, cuando lo hacen, a menudo el equipo necesario para el transbordo no existe o es inadecuado.

McGinnis (1990) encontró que seis variables son fundamentales para la elección de los servicios de transporte: 1) tarifas de flete; 2) fiabilidad del proveedor del servicio; 3) tiempo en tránsito; 4) pérdida, daño, tramitación de reclamaciones y rastreo de pedidos; 5) consideraciones del mercado del embarcador; 6) consideraciones relativas al transportista. Es notable que el indicador de optimización de tiempo y recursos impregnen directa o indirectamente todas las variables, lo que indica que son factores logísticos importantes a los que hay que dirigir la toma de decisiones.

Ballou (2006) reitera que, aunque las tarifas de flete suelen ser factores determinantes para la elección del tipo de transporte, la calidad del servicio al cliente debe ser lo principal, indicando la opción con la mejor relación costo-beneficio. El transporte en las Fuerzas Armadas no es diferente, busca mejorar el gasto y los servicios públicos.

En este escenario, el aumento de la interoperabilidad logística entre el Ejército Brasileño (EB), la Marina de Brasil (MB) y la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) contribuirán, sobre todo, a la simplificación de la estructura y la ejecución del apoyo logístico, según lo prescrito por el Manual de Doctrina de Operaciones Conjuntas del Ministerio de Defensa – MD30-M-01 –, 3º volumen (BRASIL, 2011).

Además de estos factores, la Resolución Nº 301 – Estado Mayor del Ejército, de 10 de noviembre de 2015, aprobó la racionalización de los puestos en los Cuadros Oficiales (*Quadros Oficiais* – QC)

y en los Cuadros Oficiales Previstos (*Quadros Oficiais Previstos* – QCP) de las OM del Ejército Brasileño (BRASIL, 2015b). Además, el panorama de la situación macroeconómica después de la pandemia no es alentador. El IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020) estableció 3 posibles escenarios económicos impactados en mayor o menor grado por la duración del aislamiento social resultante de la enfermedad. En los mejores escenarios económicos, el Producto Interno Bruto cerrará el año 2020 con una caída del 0,4%, lo que puede repercutir en la descentralización de los recursos financieros para las FA a corto y medio plazo.

De esta manera, el análisis de la coyuntura económica expuesta y el cumplimiento de la directiva de racionalización de puestos de trabajo, la unificación¹ de cargas y el aumento de la automatización de la logística de transbordo intermodal y de carga y descarga en los depósitos ayudarán a optimizar los recursos y el personal, mediante el aumento de la eficiencia del transporte.

2 Contextualizando el problema

2.1 Interoperabilidad en las Fuerzas Armadas

Robbins (2007), a través de su obra *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, conceptualiza la economía como “la ciencia que estudia el comportamiento humano resultante de la relación entre la demanda ilimitada y los recursos escasos”, abordando las características humanas en la toma de decisiones de los agentes económicos. Por consiguiente, para que la función logística proporcione la duración de las operaciones, los costos son esenciales para la planificación, ya que los recursos son limitados.

La búsqueda de la reducción de costos se confunde a veces con la reducción del poder de combate, ya que se asocia erróneamente con la búsqueda indiscriminada de la reducción de costos. Así pues, para resolver esta paradoja, se hace hincapié en la base fundamental para debatir la integración entre las Fuerzas Singulares: la búsqueda excesiva de la reducción de los costos restringe la capacidad operacional al reducir sus actividades básicas, pero la reducción de los costos se refiere a otro concepto y es fundamental para conferir duración a las operaciones.

Por ejemplo, si la Fragata “União” de la Operación Líbano XV, como parte del Equipo de Tareas Marítimas de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano, sufrió daños que requieren reparaciones urgentes para poder continuar la misión, el costo de enviar las piezas por vía aérea sería mucho mayor que si se enviara por otro buque. Sin embargo, hay que prestar atención al nivel de servicio al cliente. En otras palabras, una de las necesidades de la fragata es el tiempo de reemplazo, sin importar el valor, porque las vidas pueden ser perjudicadas. Sin embargo, aunque es necesario utilizar un modo más caro para cumplir esta misión de transporte de piezas de repuesto, no hay que olvidar la planificación de la contratación del transportista, con el fin de reducir los costos totales. En este ejemplo, el *trade-off*² para el uso de un modo de transporte más costoso

1 Según el glosario del *Council of Supply Chain Management* (2020), la unificación puede entenderse como la consolidación de varias unidades en unidades más grandes para mejorar la eficiencia de la manipulación y reducir los costos de transporte.

2 Es un término que define una situación en la que existe un conflicto de elección. Se caracteriza cuando una acción económica destinada a resolver un problema implica a otro, forzando una elección.

fue el mantenimiento de las vidas de los miembros de la tripulación del buque, lo que no impidió planificar la ejecución del transporte de la manera más barata posible.

Por lo tanto, el objetivo a través de la interoperabilidad logística no es reducir los gastos indiscriminadamente, sino disminuir los gastos de las operaciones, haciendo que el costo logístico agregado sea menor y aumentando las capacidades de combate y *disuasión*³.

Según el manual de doctrina de logística militar del Ministerio de Defensa -MD42-M-02, “La interoperabilidad Logística es el uso de habilidades, capacidades y medios entre organizaciones, verificada en la capacidad de intercambiar servicios e informaciones, sin cambiar la propia estructura operacional, para resolver un problema logístico.” (BRASIL, 2016, nuestra traducción).

A fin de aclarar la clasificación de las operaciones militares en función de las fuerzas empleadas y de la comprensión del intercambio y la interoperatividad entre ellas, en la Tabla 1, que se muestra a continuación, se presentan de forma genérica y sintetizada la definición y los objetivos para cada situación de empleo.

Tabla 1 – Operación militar de las Fuerzas Armadas X, objetivos y demanda

Fuerzas armadas			
	Singular	Conjunta	Combinada
Definición de la operación Militar	Las operaciones singulares son llevadas a cabo por una de las Fuerzas Armadas. La recepción de pequeñas fracciones y/o medios de otra fuerza no modifica este concepto.	Las operaciones que implican el uso coordinado de elementos de más de una fuerza singular, con fines interdependientes o complementarios, mediante el establecimiento de un Comando Conjunto.	Se trata de operaciones realizadas por elementos ponderables de las Fuerzas Armadas Multinacionales bajo la responsabilidad de un solo comando.
Objetivos	Defensa del Estado, garantía de los poderes constitucionales y, a iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y el orden.	Universalidad, unidad, objetividad, economía de medios, flexibilidad, versatilidad, simplicidad e interoperabilidad.	Obtención de intereses comunes entre naciones dentro de una alianza o coalición, determinados por una autoridad militar o civil en una situación de guerra o no guerra.

Fuente: Basado en los manuales de las FA, Brasil (1988, 2011, 2015a, 2017), Lopes (2013) y Freire (2018).

Los mecanismos para una gobernanza mundial más eficaz, como se indica en el Libro Blanco de la Defensa Nacional (*Livro Branco de Defesa Nacional* – LBDN), pasan por la integración de las Fuerzas Armadas brasileñas, logrando la interoperabilidad en las operaciones conjuntas y combinadas.

Los Jefes de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la Estrategia de Defensa Nacional, ya que son responsables de coordinar los programas de interoperabilidad con el fin de optimizar los medios militares en la defensa del país, la seguridad de las fronteras y las operaciones humanitarias y de rescate (BRASIL, 2012, p. 59, nuestra traducción).

³ Según Figueiredo y Violante (2019), el objetivo de la disuasión es reducir y/o inhibir el uso de la fuerza por parte de un eventual oponente, para que no haya resistencia a la imposición de la voluntad de la nación brasileña.

La coordinación e integración de los sistemas logísticos (medios y capacidades) de las FA se facilitan con la estandarización de materiales y procesos, favoreciendo la reducción de la diversidad de piezas, materiales y servicios, con reflejos positivos para la Base Industrial de Defensa, porque reduce los obstáculos burocráticos y beneficia la previsibilidad de la demanda.

El binomio entre la Estrategia Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social se refiere al pensamiento de Figueiredo (2015) de que la defensa y el desarrollo nacional son inseparables, basado en documentos en el ámbito político del Estado.

El poder y la política deben estar vinculados a la independencia nacional, que a su vez está vinculada a la defensa y al desarrollo, de la misma manera que no se puede decir que el desarrollo real se produzca sin sistemas de defensa fiables. El desarrollo y la defensa son conceptos que no pueden pensarse de forma aislada (FIGUEIREDO, 2015, p. 62, nuestra traducción).

La entrada del Brasil en el Catálogo de la OTAN (*NATO Codification System – NCS*), por ejemplo, internacionaliza y amplía aún más el alcance de los actores/interesados nacionales en el ámbito de la defensa. La Embraer es un ejemplo de una empresa que necesitó adaptarse a los requisitos contenidos en ese catálogo y al ciclo de vida de los productos para consolidar la venta del KC-390 a Portugal (MEDEIROS; MOREIRA, 2018).

El apoyo de los Estados Unidos de América a la entrada del Brasil como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (*Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE*) formalizada el 15 de enero de 2020 (BRASIL, 2020b) demuestra no sólo un fortalecimiento de la política exterior, sino que también acelera y pone de relieve la necesidad de consolidar las estandarizaciones y los parámetros en el país. De este modo, el aumento de la estandarización de los medios permite una mayor integración y planificación conjunta entre las Fuerzas, convirtiéndose en un proyecto de mejora del gasto público que aportará una mayor eficiencia al Ministerio de Defensa y ampliará su capacidad operativa, ante la economía generada por la reducción del doble transporte o con la ociosidad resultante de la planificación conjunta.

Inicialmente, este artículo abordará el desarrollo de la doctrina de las Fuerzas Armadas Conjuntas y Combinadas y dará una breve historia de la interoperabilidad en Brasil. Seguidamente se evaluará el sistema de transporte del EB en la Amazonia, para el estudio de la interoperabilidad e intermodalidad en las FA, buscando mejorar la logística implementada en la región aplicando el método SAPEVO-M para apoyar la toma de decisiones para la selección de equipos logísticos que cumplan con las peculiaridades de la región. Finalmente, se presenta un breve análisis concluyente.

2.2 Interoperabilidad en el entorno internacional

2.2.1 Operaciones militares combinadas

El derecho a la legítima defensa colectiva es el núcleo de varios tratados internacionales que unen a sus miembros y los comprometen a protegerse contra las amenazas externas, como podemos

ver en el extracto que figura a continuación, por ejemplo, del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, del que Brasil es signatario.

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, en Europa o América del Norte, debe ser considerado como un ataque contra todas y, en consecuencia, acuerdan que si se produce un ataque armado, cada una de ellas, en ejercicio de su derecho individual o de la legítima defensa colectiva reconocida por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas (...) (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2019, nuestra traducción).

Por lo tanto, para que las operaciones militares combinadas sean eficaces, la logística militar entre los países cooperantes debe ajustarse a la realidad de la cadena colaborativa de suministro de todos los países, proporcionando una mayor fluidez en el flujo de bienes, personas e informaciones.

La baja incidencia de los conflictos armados regionales en América del Sur, especialmente en el siglo XX, genera una peligrosa sensación de protección y da lugar a malentendidos sobre los elementos de seguridad en diversos agentes públicos nacionales. Sin embargo, varias tensiones transfronterizas señalan la importancia de la integración y de la profundización de los lazos de cooperación entre los Estados a través de las llamadas “nuevas amenazas”: la guerra contra el tráfico de drogas, de armas y de personas, la piratería, el terrorismo y el contrabando. Estas amenazas suelen ser generadas por crisis financieras y humanitarias que afectan a la defensa de la Amazonia y del Atlántico Sur. (FIGUEIREDO; VIOLANTE, 2019).

En general, la seguridad, en su concepto ampliado, (seguridades política, económica, social, consideradas cualitativa y cuantitativamente) es uno de los aspectos que hace que los Estados firmen acuerdos internacionales con el fin de evitar el desgaste de los conflictos armados o de crear una capacidad de disuasión contra una amenaza externa. Con este pretexto, Europa ha superado sus rivalidades históricas para elaborar un tratado de coexistencia pacífica que incluye a todos los sectores de la economía de los países implicados.

En Europa, el Centro de Coordinación de Movimientos – *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE), establecido desde 2007, tiene por objeto gestionar y utilizar las capacidades de transporte junto con los 28 países miembros a fin de optimizar las estructuras y maximizar la eficiencia de los transportes militares (MOVEMENT COORDINATION CENTRE EUROPE, 2018). En tiempos de austeridad, la creación de este centro refuerza la idea de que la unión de las capacidades logísticas y el uso de la cooperación estratégica en la defensa aportan resultados positivos para la logística militar.

El MCCE sigue dispuesto a prestar apoyo a la coordinación de las operaciones de la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las Naciones Unidas (NU). Para ello, utiliza diversos mecanismos y sistemas capaces de gestionar los costos involucrados y los medios ociosos en el transporte aéreo, marítimo y de superficie, que incluyen el transporte ferroviario, por carretera y por *vías navegables interiores*⁴.

⁴ Cabe destacar la distinción entre la comprensión de las vías navegables interiores en el Brasil y en la Unión Europea. En Europa, se definen como una designación que abarca los ríos, lagos, canales y estuarios navegables, sin limitar las rutas de un solo país. Así pues, si constituyen una frontera común entre países, deben incluirse en las estadísticas de cada uno de ellos. (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

En el marco de la gestión de los transportes aéreos, por ejemplo, el mecanismo denominado *Air Transport and Air to Air Refueling and other Exchange of Services* (ATARES) es un sistema de intercambio de servicios de transporte aéreo entre los países miembros, basado en el tiempo de vuelo equivalente. Es decir, tomando como referencia el costo de una hora de vuelo de los aviones C-130 y C-160, se calcula el valor del transporte a efectuarse por otro país y el resarcimiento se hace sin compensación económica, única y exclusivamente con el compromiso de efectuar un transporte futuro. Esto reduce la ociosidad en el transporte aéreo, que tiene el mayor costo agregado, beneficiando y apoyando a las naciones involucradas (EUROPEAN AIR TRANSPORT COMMAND, 2017).

La capacidad de interoperabilidad de las Fuerzas combinadas ante la escasez de medios de transporte estratégico es vital para el despliegue oportuno de la fuerza y para el éxito de las operaciones militares ante las agresiones que puedan recibir la OTAN y la UE debido al entorno general de las operaciones que cubren estas organizaciones. Por lo tanto, el MCCE permite la eficiencia económica y la reducción del transporte duplicado con capacidad no aprovechada, optimizando las sinergias y la disponibilidad de los medios y capacidades de cada Estado miembro.

2.2.2 Operaciones militares conjuntas

En los EUA, desde la Segunda Guerra Mundial, la presión por una coordinación más efectiva entre las fuerzas internas fue cada vez más evidente. Varios factores retrasaron la concepción de un Estado Mayor Conjunto eficaz, que se hizo realidad después de la Reforma *Goldwater-Nichols* (*Goldwater-Nichols Act*), publicada el 4 de octubre de 1986. Esta reforma fue bastante controvertida porque se originó en el Congreso de los Estados Unidos, es decir, fuera de las Fuerzas Armadas, lo que dio lugar a un costoso y constructivo debate legislativo que alteró el más alto nivel de toma de decisiones estratégicas en asuntos relacionados con la Defensa Nacional.

La reforma es considerada la reorganización más importante y amplia del Departamento de Defensa de ese país (LOCHER III, 1999) y ha implementado varios programas o funciones importantes para las Fuerzas Armadas, entre ellos: (1) Fortalecimiento de la autoridad del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; (2) Adquisición de sistemas integrados; (3) Política de valorización y promoción de los militares que actúan en los comandos conjuntos; (4) Asesoría más efectiva del Estado Mayor Conjunto; (5) Cambios en las funciones del Estado Mayor Conjunto; y (6) Dinámica de los Comandantes en el Teatro de Operaciones (PIRES; HONORATO; COSTA, 2019).

La integración logística proporcionada por la Reforma ha aumentado la eficacia de los Comandos de Combate, incrementando la capacidad de combate. En la Primera Guerra del Golfo (1991), por ejemplo, la operación conocida como “Tormenta del Desierto” fue precedida por una importante movilización logística de seis meses para una campaña terrestre de 100 horas, lo que demostró la complejidad del combate moderno y la necesidad de integración para que los enfrentamientos fueran más eficaces.

A pesar del consenso sobre los beneficios que la reforma trajo al Departamento de Defensa de los Estados Unidos, McInnis (2016) señala la necesidad de la reforma, revelando la preocupación de varios militares estadounidenses por la falta de interacción de las Fuerzas Armadas con las agencias de seguridad pública.

El análisis de la interoperabilidad en otros países permite comparar la situación actual de las FA brasileñas, ofreciendo la oportunidad de una acción más equilibrada e integrada.

2.3 La Interoperabilidad Militar de Brasil en el Ministerio de Defensa

Adhiriéndose a la evolución de la doctrina, el Ministerio de Defensa elaboró en 2001 las primeras publicaciones referentes a la Doctrina Básica del Comando Combinado y la Logística para Operaciones Combinadas, a través de los manuales MD33-M-03 – Doctrina Básica del Comando Combinado y MD34-M-01 – Logística para Operaciones Combinadas. En 2007, según Lopes (2013), se establecieron objetivos específicos en relación con la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas, entre ellos la integración de la logística militar. Durante este período, se aprobaron la Estructura Militar de Defensa – MD35-D-01 (en 2005), el Manual de Procedimientos de Mando y Control para Operaciones Combinadas – MD31-M-04 (en 2007) y la metodología de Planificación Estratégica de Empleo Combinado de las Fuerzas Armadas – MPEECFA – MD33-M-07 (en 2008).

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) fue creado en 2010 con la misión de promover y coordinar la interoperabilidad entre las Fuerzas Singulares y asesorar al ministro de la Defensa. Desde entonces, se han revocado varios manuales y resoluciones y se ha establecido una nueva doctrina, a través del manual de la Doctrina de Operaciones Conjuntas – MD30-M-01. El EMCFA estaba decidido a planificar el uso conjunto e integrado del personal de las Fuerzas Singulares, optimizando el uso de los medios disponibles (BRASIL, 2020a).

El movimiento migratorio iniciado en 2015 y desencadenado por la crisis política y económica de Venezuela es un ejemplo contemporáneo de la aplicación conjunta de las Fuerzas Armadas, siendo el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina. Hasta ahora, más de 4 millones de venezolanos han abandonado el país (MILLONES..., 2019). En el Brasil, la Fuerza de Tarea Logística y Humanitaria “*Acolhida*”⁵, ejecutada y coordinada por el Gobierno Federal con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas y más de 100 entidades de la sociedad civil, ha internalizado a más de 27,2 mil venezolanos en 24 estados brasileños hasta enero de 2020. Según la Policía Federal, desde 2017 hasta noviembre de 2019, aproximadamente el 6,6% de los venezolanos que salieron del país (264 mil inmigrantes) solicitaron una regularización migratoria (BRASIL, 2020c).

Restringiendo la interoperabilidad al aspecto logístico, más específicamente a la función de transporte, el Ministerio de Defensa (MD), a través de su Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, ha estado mejorando los sistemas logísticos con el objetivo de integrar las tres Fuerzas. La gestión de la información sobre el transporte militar es responsabilidad de este Órgano Central, que lleva a cabo la articulación conjunta del transporte de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea a través del Sistema de Transporte de Defensa (STD) (BRASIL, 2013).

El STD es parte integrante del Sistema Logístico de Defensa (SISLOGD) (BRASIL, 2013) y actúa como agente integrado de las diversas estructuras relacionadas con la logística de transporte de las Fuerzas Armadas y los medios que pueden ser contratados y/o movilizables.

5 OPERAÇÃO ACOLHIDA. Disponible en: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Accedido en: 5 feb.2020.

Aunque el STD esté en funcionamiento, el transporte de suministros militares es planificado y ejecutado individualmente por cada Fuerza Armada brasileña, de acuerdo con sus necesidades de subsistencia o para satisfacer las demandas de las operaciones militares. Sólo en algunos casos más esporádicos, y para materiales (munición, por ejemplo) o misión específica, se percibe una integración entre las Fuerzas, aunque hay Ejes de Suministro similares realizados por cada una que podrían integrarse mediante un algoritmo de optimización de la red de transporte.

3 Descripción del problema

3.1 La eficiencia intermodal como factor clave para la interoperabilidad en el entorno del Amazonas

3.1.1 Caracterización del problema

Según Orair (1990), las crisis económicas y fiscales de los años 90 fueron el punto de inflexión en la planificación estratégica brasileña para financiar la infraestructura de transporte con recursos públicos, con el desmantelamiento del Estado desarrollista. Durante este período, el gobierno no tenía más recursos para hacer viables nuevas obras o aumentar las existentes. La solución fue iniciar asociaciones con el sector privado para financiar la construcción de autopistas, puertos, aeropuertos, tramos de ferrocarril, así como para el mantenimiento de las carreteras construidas.

En la región del Amazonas, en general, hay una falta de infraestructuras logísticas instaladas, principalmente en ciudades situadas en el interior de los estados. Según Bertani (2015), el sistema fluvial de la región del Amazonas puede clasificarse como un sistema de ríos de predominio serpenteante con la presencia de llanuras de inundación que pueden contener un complejo de varios subentornos depositarios. Estos ríos, influenciados por el régimen de lluvias, restringen la navegación, lo que hace aún más imperativo mantener los ríos para que su potencial pueda ser plenamente aprovechado.

Las cinco vías fluviales principales son las que tienen el mayor volumen de cargas transportadas y se ejemplifican en la Tabla 2.

Tabla 2 – Regiones hidrográficas y sus vías fluviales

Región hidrográfica	Vías fluviales	Peso de la carga bruta en toneladas
Amazónica	Del Amazonas, del Solimões, del Madeira, del Tapajós, del Pará, del Negro, del Juruá, del Trombetas y del Xingu	39.455.613
Tocantins-Araguaia	Del Tocantins y del Araguaia	21.871.197
Atlántico Sur	Del Sur	4.574.867
Paraná	Del Paraná-Tietê y del Paranaíba	2.878.619
Paraguay	Del Paraguay	2.788.405

Fuente: Basado en Brasil (2019).

Según el Instituto de Logística y Supply Chain (2017), el modelo fluvial tiene un costo de casi un tercio del modelo vial (predominante en Brasil), además de ser poco explorado. La Amazonia Legal tiene el mayor potencial para la navegación de aguas interiores en Brasil, y es esencial que las Fuerzas Armadas estén equipadas con maquinaria que facilite la intermodalidad tan necesaria en ese lugar. Según Hornstra et al. (2020), es necesario estandarizar y organizar la carga para las situaciones en que se producen operaciones de carga, descarga o incluso transbordo de la carga, y se deben tener en cuenta los costos de manipulación de la carga.

Santos (2016) presentó varias sugerencias para contribuir a la logística militar en la Amazonia oriental, entre ellas, destacó la importancia de emplear nuevas herramientas para la separación de cargas, su disposición en *pallets* y su unificación, la contenedorización y el transporte intermodal. Estos factores son fundamentales para el desarrollo sostenible de la logística en caso de movilización de grandes cantidades en la región de la desembocadura del río Amazonas.

Gansterer y Hartl (2018) presentan una encuesta sobre el enrutamiento de vehículos en colaboración, analizando y comparando la planificación centralizada y descentralizada, con y sin subasta de carga. Como resultados, los autores indican que la colaboración entre los transportistas minimiza los costos de transporte. En este sentido, el EB podría planificar la ejecución de su transporte a través de los medios disponibles (aéreo, fluvial y terrestre) para su ejecución en colaboración con las demás Fuerzas, con el fin de reducir los costos.

Carvalho y Silva Júnior (2019) señalan que la falta de carga de retorno es uno de los problemas logísticos del EB en la Amazonia Oriental, lo que hace que el transporte de carga por vía fluvial sea más caro de lo que debería ser. Sin embargo, se observa que se trata de un problema coyuntural de las Fuerzas Armadas y que podría mitigarse con la interoperabilidad para el transporte.

3.1.2 Estudio de caso: La intermodalidad del ejército brasileño en el Amazonas

La investigación bibliográfica realizada a partir del estudio de la Estructura Logística Militar brasileña, el precepto de cooperación logística del Centro de Coordinación de Movimientos en Europa y la doctrina de operaciones conjuntas de los Estados Unidos constituyen los precedentes de este trabajo. Sin embargo, para medir la logística de las operaciones de transportes intermodales, cuyo núcleo es la interoperabilidad en las Fuerzas Armadas, se identificó el equipo logístico para el transbordo de carga que cumple las especificidades de la Amazonia y se definieron los parámetros (por ejemplo, los mejores productos del mercado brasileño, los precios, las especificaciones técnicas) en base a los cuales se debe seleccionar el equipo más adecuado utilizando el método SAPEVO-M.

En el contexto de la logística de la Fuerza Terrestre, la ejecución del proyecto de incorporación de aeronaves de ala fija al modal aéreo de la logística militar en la región amazónica, a través de la aeronave C-23B+ SHERPA, incluye una variable más en el sistema de transporte del EB, haciendo aún más primordiales los procesos de integración intermodal en la Amazonia. La interoperabilidad con la Fuerza Aérea sólo será posible si se observan desde el principio los obstáculos logísticos en lo que respecta a los medios para la manipulación de las mercancías y la unificación. En la Figura 1 se puede observar que la manipulación de la carga que se realiza en el Centro de Transporte Logístico de la Aeronáutica (CTLA) está mecanizada y que el equipo de manipulación que se propondrá en este estudio es similar

al utilizado. Además, en la figura 2 los *pallets* utilizados son los aeronáuticos, lo que muestra un problema de unificación de la carga que aumentaría el tiempo de transbordo en las operaciones conjuntas.

Figura 1 – Equipo de manipulación de *pallets*



Fuente: Autores (2020).

Figura 2 – *Pallets* aeronáuticos 463L – HCU



Fuente: Autores (2020).

En otras palabras, para que se produjera la integración logística en el transbordo de la carga dentro de la interoperabilidad, se observó la falta de procesos estandarizados, suministros unificados y en los *pallets*. Para que no haya un aumento en el tiempo de ejecución de la transposición de la carga y un aumento excesivo en el costo total de transporte para la carga o descarga. De ser así, toda la operación que requiera transporte intermodal será onerosa, lo que reducirá los recursos destinados a la actividad final de las Fuerzas Armadas.

Por lo tanto, el Ejército Brasileño, observando su cadena logística, aprobó el Folleto de Instrucciones de Preparación de la Carga para Transporte (EB40-CI-10.900) (BRASIL, 2017), 1ª Edición, 2017, a través de la Regulación Nº 12 – COLOG, del 31 de enero de 2017. Publicada en la Separata al Boletín del Ejército Nº. 21/2017, el 26 de mayo de 2017. Y así, introducidos en el contexto del Sistema de Transporte del Ejército Brasileño (STEB), los procedimientos de unificación a través de *pallets* y contenedores, principalmente a través de la Base de Apoyo Logístico del Ejército, ubicada en Rio de Janeiro.

Aunque estos dispositivos de unificación de carga en el transporte han aportado control, destreza operacional y reducción de costos, el concepto todavía no está plenamente consolidado en el EB. Esto se debe a que todavía es posible vislumbrar dos obstáculos: la unificación a nivel del Ministerio de Defensa y el otro a nivel regional del EB.

Dentro del Ministerio de Defensa, las Fuerzas buscan mejorar en forma aislada, sin sinergia. Los medios para la manipulación y la unificación de la carga no siempre son los mismos, lo que causará una dificultad de integración en las operaciones conjuntas.

En el ámbito regional del Ejército brasileño, se observó que las Organizaciones Militares no siempre están preparadas para recibir el material envuelto en película estirable y en *pallets*. A este nivel, se puede observar que lo que ocurre en la región del Amazonas es el manejo de la carga que se está transportando, como se muestra en la figura 3, aunque se unificó y se utilizó *pallets* mientras se transportaba por carretera.

Figura 3 – Transbordo del río Madeira



Fuente: 17ª Brigada Infantaria de Selva (2016).

Una transposición ineficaz de la carga entre modales aumenta el tiempo de las operaciones y los costos totales, disminuyendo los recursos que deberían emplearse en la actividad final.

Como ejemplo, podemos citar lo observado en la carga y descarga en las operaciones fluviales del 8º Depósito de Suministros (*Depósito de Suprimentos* – DSup) del Ejército Brasileño en

la Amazonia Oriental (Belém, PA). En sus rutas de entrega regionales, el 8ª DSup abastece a varias guarniciones por vía fluvial. El promedio de los suministros entregados en cada guarnición es de unas 20 toneladas (incluida la carga refrigerada) y el tiempo estimado de carga y descarga en estas guarniciones es de dos días⁶, teniendo en cuenta que se realiza como se muestra en la figura 3 y, en general, en lugares no apropiados para realizar esta actividad.

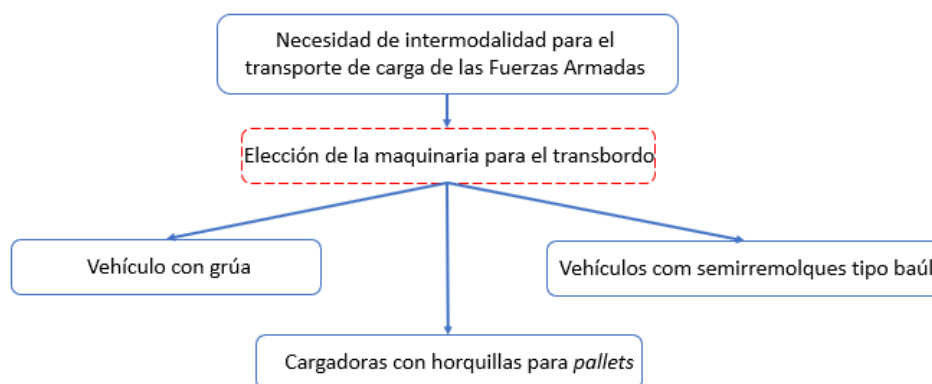
Por lo tanto, el proceso de mecanización mediante el uso de tractores, montacargas y otros equipos continuará para el desarrollo de la logística en la región del Amazonas. La propuesta sería la utilización de equipos destinados al transbordo de carga en puntos intermodales.

Sin embargo, se observa que el EB no tiene contratos de instalaciones portuarias en todos los depósitos o lugares suministrados. Es decir, es común que la descarga de material se haga en barrancos o en instalaciones portuarias rudimentarias, lo que imposibilita el uso de maquinaria común similar a las minicargadoras debido a la pronunciada irregularidad y desnivel del terreno. Además, aumenta el riesgo de maniobras de contenedores por parte de vehículos *side-lifter* debido al peso total del contenedor y a la inestabilidad del terreno.

Por lo tanto, se realizó una visita técnica a la ciudad de Belém (PA), del 10 al 15 de noviembre de 2019, para verificar las sugerencias del nivel logístico de la 8ª Región Militar sobre el equipo más adecuado para facilitar el intercambio de carga en los procesos intermodales en la Amazonia (considerando los procedimientos y equipos para el transbordo adoptados por las empresas privadas que operan en la región): 1) Camión con grúa (tipo munck) con adaptador para mover los *pallets*; 2) Semirremolques tipo baúl para desacoplamiento en los transbordadores (carga seca y refrigerada); 3) Tractores con adaptación de horquilla para *pallets*. Equipo que normalmente no pertenece a la provisión de Unidades militares no especializadas en logística.

Frente a los equipos presentados, surge la pregunta: ¿Cuál satisfaría más plenamente las necesidades del EB para el embarque y desembarque de carga en el Amazonas? En respuesta a esta pregunta, se utilizó el método SAPEVO-M (detallado en el punto 4) para apoyar la toma de decisiones, que se muestra en la Figura 4.

Figura 4 – Mapa esquemático



Fuente: Autores (2020).

⁶ Datos medios de Planificación obtenidos del ejecutor de transporte fluvial y jefe de embarcación del 8º Depósito de Suministros, en Belém (PA), 2º Sgto. QE Mauro Fernando Ramos de Miranda y ratificados en el Nivel Logístico de la 8ª Región Militar.

3.1.3 Objetivos de la selección de la maquinaria

Con el fin de apoyar la investigación, el objetivo era establecer parámetros para el equipo a través de especificaciones técnicas y precios, a fin de cumplir los requisitos técnicos para las características del medio ambiente amazónico.

También se observó el sistema llamado hombre-máquina propuesto por Fonseca (1975), que se engendra en operaciones en las que las máquinas se utilizan junto con el esfuerzo humano. Este sistema debe tener fluidez, evitando un desgaste extraordinario del operario lo que reduciría su productividad y la calidad de su trabajo, aumentando los riesgos de accidente laboral.

Así, a partir de las observaciones del Grado Logístico del 8º RM y de las empresas privadas que operan en la región del Amazonas, se plantearon los elementos obligatorios que debe tener la maquinaria (Tabla 3), para que su calidad no afecte negativamente a los responsables de la toma de decisiones. Sobre la base de los artículos obligatorios estudiados, se realizó un nuevo estudio de campo entre el 5 de diciembre de 2019 y el 15 de enero de 2020 para obtener el equipo que se presentará a los encargados de la toma de decisiones y que mejor se adapte a las necesidades logísticas de la región. Los precios están relacionados con el equipo fabricado en 2019.

Tabla 3 – Criterios obligatorios

Criterios obligatorios	
1	Tracción 4x4 para una mejor adherencia al suelo y arrastre relativo entre los ejes.
2	Cabinas con aire acondicionado, asientos con ajustes ergonómicos para asegurar una buena postura, visualización, movimiento y condiciones de operación.
3	Los componentes como los monitores de vídeo, las señales y los comandos deben permitir una interacción clara y precisa con el operador a fin de reducir las posibilidades de errores de interpretación o de respuesta.
4	Motor y carrocería del mismo fabricante, a fin de reducir los costos con la logística de mantenimiento para eventuales averías y defectos del equipo.
5	Asistencia técnica para el mantenimiento en Manaus o Belém.
6	Estructuras de protección contra riesgo de vuelco – <i>Rollver Protective Structures</i> (ROPS)
7	Posibilidad de conectar al sistema de transmisión un dispositivo sonoro para la marcha atrás.

Fuente: Autores, (2020).

Sobre la base de estos criterios, los precios de los medios seleccionados fueron los indicados en las Tablas 4, 5 y 6:

Tabla 4 – Vehículo con grúa y adaptador para el manejo de *pallets*

	
Maquinaria	Precio medio
Camión (6x2)	R\$ 340.000,00
Remolque	R\$ 106.000,00
Grúa F20/4H	R\$ 47.000,00
Adaptador de horquilla para recoger <i>pallets</i> de hasta 9.000 kg.	R\$ 18.000,00
Recursos necesarios por Organización Militar	R\$ 511.000,00
Características	
Capacidad máxima de carga de la grúa	8.700 kg
Máximo alcance de elevación	17,4 m.
Máximo alcance horizontal	14,00 m

Fuente: Imagen y datos de los autores (2020).

Tabla 5 – Carga de *pallets* por un tractor con horquilla para *pallets*

	
Maquinaria	Precio medio
Tractor con una fuerza de arranque de 9.193 kg	R\$ 360.000,00


continúa

Tabla 5 – Continuación

Maquinaria	Precio medio
Horquilla para <i>Pallets</i> 7.000 kg	R\$ 15.000,00
Recursos necesarios por Organización Militar	R\$ 375.000,00
Características	
Capacidad operativa media	12.400 kg
Altura de elevación	3,25 metros

Fuente: Imagen de la Revista EaeMaquinas (EAEMAQUINAS, 2016) y datos de los autores (2020).

Tabla 6 – Remolques tipo baúl transportados por transbordador

	
Maquinaria	Precio medio
Camión (6x2)	R\$ 340.000,00
Carreta Semirremolque baúl (furgón) de carga seca	R\$ 100.000,00
Carreta Semirremolque baúl (furgón) para carga refrigerada	R\$ 152.000,00
Motor de refrigeración para la carreta refrigerada	R\$ 110.000,00
Recursos necesarios por Organización Militar	R\$ 1.042.000,00
Características	
Capacidad media	15 Ton.

Fuente: Imagen de ANTAQ (2011) y datos de los autores (2020).

4 El método SAPEVO-M

En la toma de decisiones complejas, se suelen tener en cuenta las opiniones de los asesores del responsable de la toma de decisiones. Sin embargo, ese asesoramiento sobre decisiones colegiadas en las Fuerzas Armadas, debido a las peculiaridades de una jerarquía y una disciplina rígidas, con frecuencia se distorsionan en favor de la persona que toma las decisiones, dejando que se consideren los criterios técnicos pertinentes.

Santos (2018) presenta una espiral del proceso de toma de decisiones que consta de 8 etapas, desde la percepción de la situación problemática hasta la decisión de aplicar o no el modelo. Así, en el curso del proceso, la percepción de la persona que toma la decisión incorpora nuevos

hechos de la realidad subyacente que no habían sido considerados antes, estructurando una nueva comprensión del problema, lo que, tal vez, puede conducir a un nuevo objetivo, haciendo que todo el proceso se repita.

En consecuencia, el método SAPEVO-M se utiliza cuando no es posible llegar a un consenso entre los asesores para aplicar un determinado método de clasificación de los criterios. Por esta razón, Greco et al. (2019) mejoraron el método de evaluación multicriterio SAPEVO, desarrollado por Gomes et al. (1997). Incluyeron la posibilidad de que cada persona que toma decisiones pueda establecer sus preferencias, generando un vector ordinal para los criterios. Finalmente, todos los vectores ordinales se agregan en un solo vector. Análogamente, se utiliza el mismo concepto para establecer las preferencias de las alternativas dentro de cada criterio, es decir, a partir de la captación de múltiples percepciones.

El Método SAPEVO-M presenta también un aspecto sociológico interesante, ya que el proceso de asesoramiento se lleva a cabo de tal manera que se inhiben los factores externos que influyen significativamente en las opiniones de cada miembro. Esto se debe a que la evaluación se hace de manera secreta e individual, con todos los vectores agregados en un único vector final, sin indicar las preferencias de los militares. De esta manera se evitan susceptibilidades cuando es necesario que una decisión colegiada sea tomada por miembros de diferentes grados jerárquicos de la Fuerza. Esto hace que el proceso sea más claro y eficiente, ya que el que toma las decisiones tendrá datos de mayor calidad.

El método se ha aplicado en varias áreas como en Santos, Oliveira y Lima (2019) en la selección de la mejor ruta para una empresa de transporte por carretera y en Greco et al. (2019) en la selección de un buque de desembarco de tropas para la Armada Argentina.

En 2019, se desarrolló un sitio web⁷ para implementar los datos en el método SAPEVO-M, facilitando su uso. El sistema SapevoWeb solo fue posible de ser creado a partir de una asociación entre el personal técnico del Centro de Análisis de Sistemas Navales (CASNAV) de la MB, un grupo de investigación del Programa de Posgrado en Ingeniería de Producción de la Universidad Federal Fluminense (UFF) y un grupo de investigación del Programa de Posgrado en Ingeniería de Sistemas y Computación del Instituto Militar de Ingeniería (TEIXEIRA; SANTOS; GOMES, 2019).

4.1.1 Solución propuesta

A fin de determinar algunos criterios de evaluación para la selección del equipo adecuado a las peculiaridades logísticas de la Amazonia, se entrevistó a un oficial superior del Instituto Militar de Ingeniería y a tres oficiales intermedios de formación técnica y logística que ya habían prestado servicios en la región amazónica.

Los criterios seleccionados fueron: a) Seguridad en el uso de la maquinaria; b) Mantenimiento del equipo; c) Tiempo de transbordo; d) Posibilidad de uso variado; y e) Costo de adquisición.

La seguridad en el uso de la maquinaria se refiere al requisito básico que debe cumplirse en la región del Amazonas: el transbordo de la carga en un terreno accidentado e irregular,

⁷ Disponible en: www.sapevoweb.com. Accedido en: 9 feb. 2020.

que presente un bajo riesgo para el militar que opera la máquina, de modo que no haya pérdida de carga y equipo.

El criterio de “mantenimiento del equipo” es fundamental, ya que no hay un gran número de empresas capaces de prestar apoyo en el mantenimiento del equipo para la administración pública en el interior de los estados de la Amazonia. A veces el costo de mantenimiento es mayor que la compra de nuevos equipos. Por lo tanto, cuanto mayor es la complejidad de la maquinaria, más difícil suele ser su mantenimiento.

El “tiempo de transbordo” se refiere a la transferencia de carga de la carretera al agua o al aire y viceversa. Cuanto más versátil sea el equipo y más corto el tiempo para un vehículo de cinco toneladas llegar al avión SHERPA, por ejemplo, será mejor para el EB. Este criterio es fundamental para la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas, ya que economizará tiempo en las operaciones, recursos humanos y disponibilidad financiera.

La “posibilidad de uso diverso” fue un criterio planteado para diferenciar el equipo que se puede utilizar en otras actividades cotidianas que no sean solo el transbordo de cargas. La intención es reducir los costos de capital no utilizados y de depreciación.

El “costo de adquisición” resultará fundamental para la ejecución de este proyecto, dadas las restricciones presupuestarias impuestas a las Fuerzas Armadas. Es importante destacar que se deben adquirir semirremolques tipo baúl para separar los materiales refrigerados, las municiones y el resto de la carga en caso de que se elija el tercer medio (remolque tipo baúl). Si bien, en relación con otros equipos de manipulación, esta adquisición no sería necesaria, ya que las unidades apoyadas ya tienen sus propios vehículos para el transporte de la carga que podrían utilizarse.

Todos estos parámetros se tienen en cuenta al montar y demostrar el estudio. Y para determinar la importancia de cada criterio en la toma de decisiones, se utiliza el método SAPEVO-M.

Las “preferencias” se miden a partir de la escala semántica propuesta por Gomes, Mury y Gomes (1997), como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7 – Tabla de preferencias

Escala 1 (símbolo)	Escala 1 (variable / expresión lingüística correspondiente)	Escala 2
<<<1	Absolutamente peor / Absolutamente menos importante	-3
<<1	Mucho peor / Mucho menos importante	-2
<1	Peor / Menos importante	-1
1	Igual o equivalente / Con la misma importancia	0
>1	Mejor / Más importante	1
>>1	Mucho mejor / Mucho más importante	2
>>>1	Absolutamente mejor / Absolutamente más importante	3

Fuente: Greco et al. (2019).

Una vez definidos y establecidos los criterios que se han de evaluar, los militares emiten sus juicios sobre los criterios en orden de preferencia e importancia, comparando los criterios y las alternativas entre sí. Así pues, se creó un proyecto en la herramienta SapevoWeb para ayudar a la toma de decisiones. Los datos introducidos son los que se indican a continuación, en las tablas 8, 9 y 10.

Los responsables se registran uno por uno, hasta que todos se introduzcan en el sistema. En este artículo se emplearon sólo como *Decision Makers*: “Of Sup de Logística”, “Of PHD Profesor del IME” y dos “Of Técnico/Ingeniero del IME”, como se ilustra en la Tabla 8.

Tabla 8 – Inclusión de los decisores

Decisores	
#	Decisores
14	Of Sup de Logística
15	Of PhD Profesor del IME
16	Of Técnico/ Ingeniero
17	Of Técnico/ Ingeniero

Fuente: Basado en el software en línea SAPEVOWEB.

Análogamente, se insertó la información de los nombres de las alternativas y los criterios analizados, como se muestra en las Tablas 9 y 10, respectivamente.

Tabla 9 – Inclusión de las alternativas

Alternativas	
#	Alternativas
16	Camión com grúa
17	Tractor com horquilla
18	Camión semirremolque

Fuente: Basado en el software en línea SAPEVOWEB.

Tabla 10 – Inclusión de los criterios

Criterios	
#	Criterios
14	Seguridad
15	Mantenimiento
16	Tiempo de transbordo
17	Utilización variada
18	Costo

Fuente: Basado en el software en línea SAPEVOWEB.

Cuando se ejecuta el análisis multicriterio, el sistema devuelve los valores relativos a los criterios analizados según los pesos asociados por los decisores. El resultado obtenido se muestra en la Tabla 11:

Tabla 11 – Peso de cada criterio

Pesos
Criterio - Seguridad - 4.0
Criterio - Mantenimiento - 3.0950598421186655
Criterio - Tiempo de transbordo - 2.1475426534250066
Criterio - Utilización variada - 1.2009931245225363
Criterio - Costo - 0.012009931245225364

Fuente: Basado en el software en línea SAPEVOWEB.

En la Tabla 11, se puede ver que el criterio de seguridad fue el mejor evaluado, con el mayor peso. Es decir, entre los factores seleccionados, éste fue el más relevante para los decisores, seguido del mantenimiento, el tiempo de transbordo, la utilización variada y el costo.

4.1.2 Resultados obtenidos

En la matriz de resultados, presentada en la tabla 12 a continuación, se observa que, considerando los criterios seleccionados, la mejor alternativa era la adquisición de tractores con horquillas para su asignación en los puntos de descarga.

El segundo lugar (camión con grúa) tiene un costo de adquisición más elevado y un riesgo relativamente mayor para la seguridad del operador y la pérdida de carga. Además, el doble uso del equipo se limita al transporte en caso de eventuales fallas de los vehículos.

El semirremolque tipo baúl es el más fácil de mantener en la región del Amazonas y el más fácil de cargar cuando se pasa de la carretera al agua, que es lo más común en la región. Sin embargo, no se presenta como una solución óptima para el uso logístico en el caso de utilizar el modo de vía aérea. Se facilitaría así el transbordo intermodal, sin embargo, el proceso de descarga y carga a través de los militares continuaría. Además, el costo de adquisición resultó ser excesivamente elevado, ya que sería necesario adquirir varios remolques tipo baúl para intercambiarlos directamente.

Por lo tanto, el equipo elegido fue el tractor con horquilla, como se muestra en la Tabla 12.

Tabla 12 – Clasificación después de usar el análisis multicriterio SAPEVO-M

Clasificación
1º -- Tractor com horquilla -- 29.4847598675834
2º -- Camión com grúa -- 4.443584151842555
3º -- Camión semirremolque -- 3.22131398013751

Fuente: Basado en el software en línea SAPEVOWEB

5 Consideraciones finales

El comienzo de la década está marcado por un aumento del protagonismo brasileño en respuesta al desbordamiento de diversas crisis regionales, ya sea a través de las relaciones exteriores con los países de América Latina o del fortalecimiento de la seguridad pública y de las Fuerzas Armadas.

Al mismo tiempo, el país sigue atravesando una profunda crisis económica, agravada por el aislamiento social resultante de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 (la causa de la enfermedad Covid-19), lo que hace que los escasos recursos financieros sean vitales para la continuidad de la atención básica de la salud y la promoción de la educación, exigiendo una reducción de los gastos en defensa.

Por lo tanto, dado que las variables Seguridad y Defensa están estrechamente correlacionadas con las inversiones realizadas en estas áreas, existe una necesidad urgente de optimizar los procesos para el mantenimiento de los niveles de servicio con la reducción de los recursos financieros.

De ello se desprende que la capacidad de integración de la logística militar es una alternativa no solo para aumentar el poder de combate de las Fuerzas Armadas y su capacidad disuasoria, sino también para gestionar más eficazmente los recursos asignados a la Defensa Nacional.

Así, esta investigación científica buscó analizar la interoperabilidad militar en los países desarrollados para apoyar la evolución doctrinal brasileña, evidenciando que no es posible tener interoperabilidad logística sin que las Fuerzas singulares puedan integrarse de forma rápida y efectiva.

Además, en un país que busca una mayor proyección internacional, es muy importante contar con una interoperabilidad efectiva en sus Fuerzas Armadas, con la estandarización de procesos, medios y sistemas.

El estudio de caso del EB en la Amazonia Oriental demostró que existe una precariedad de medios y procesos para el transbordo de carga entre los modales, lo que revela una oportunidad de mejora que traerá resultados prácticos para la optimización de los recursos humanos y financieros y de la interoperabilidad.

Por lo tanto, aplicando el método de apoyo a la decisión SAPEVO-M, se concluye que el mejor equipo que se puede adquirir el EB en la región amazónica es el tractor con adaptador de horquilla para *pallets*.

Se deduce que al adoptar esta maquinaria, el EB: 1) Disminuirá la cantidad de lesiones resultantes de la manipulación incorrecta de las cargas durante la carga y descarga. Este movimiento de carga es realizado, en gran parte, por el personal temporario del EB, que, después de una causa y consecuencia comprobadas a través de un proceso administrativo, obliga a la Fuerza a proporcionar un tratamiento sanitario adecuado, aumentando la carga del sistema de salud. 2) Acelerará el proceso de transbordo aumentando la capacidad logística operacional de la Fuerza, porque los medios de transporte utilizados estarán disponibles en un plazo más corto para ser empleados en una nueva misión. Esto reducirá la congestión de la necesidad de vehículos; 3) Reducirá los costos directos e indirectos derivados de este proceso, permitiendo que los suministros se entreguen a los Pelotones Especiales de Frontera, por ejemplo, unificados y en *pallets*.

Además, es fundamental que el modelo observado en el Ejército se extienda a las demás Fuerzas y que este proyecto logístico tenga una concepción estratégica, es decir, se sugiere que su gestión esté a cargo del Ministerio de Defensa, de modo que cada Fuerza individual tenga sus medios para llevar a cabo los procedimientos necesarios para la integración intermodal.

Por último, como oportunidad para futuros estudios para avanzar en el tema de este trabajo, se incitan al estudio de: a) la factibilidad de insertar el equipo en otros entornos operativos, prestando atención a sus peculiaridades; y b) los ejes estratégicos de transporte de cada Fuerza que podrían unificarse o integrarse.

Referencias

17ª Brigada Infantaria de Selva. **Logística na Amazônia** [2016]. Disponible en: <http://www.17bdainfsl.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=398:logistica-na-amazonia&catid=59>. Accedido en: 18 mayo 2020.

ANTAQ. Agência Nacional de Transporte Aquaviário [2011] . Transporte de Cargas nas Hidrovias Brasileiras – 2010. Disponible en: <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Hidrovia-do-Rio-Madeira.pdf>>. Accedido en: 18 mayo 2020

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**: planejamento, organização e logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BERTANI, T. C. **Sensoriamento remoto e caracterização morfológica no Baixo Rio Solimões, com análise de suas rias fluviais**. 2015. Tese (Doutorado em Sensoriamento Remoto) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3fnfmdT>. Accedido en: 3 dic. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 356, de 15 de agosto de 1968**. Estende Benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponible en: <https://bit.ly/3dhziwU>. Accedido en: 5 feb. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)**. Brasília, DF, 2020a. Disponible en: <https://bit.ly/3c9JPtP>. Accedido en: 28 ene. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/35AG6mH>. Accedido en: 5 feb. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de operações conjuntas (MD30-M-01)**: 3º volume. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponible en: <https://bit.ly/2SU6lzx>. Accedido en: 15 ene. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de transporte para uso nas Forças Armadas (MD34-M-04)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 301 – EME, de 10 de novembro de 2015. Aprova a Diretriz de Racionalização de Cargos nos Quadros de Cargos e nos Quadros de Cargos Previstos das Organizações Militares do Exército Brasileiro (EB20-D-01.027). **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 46, p. 78, 2015b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: <https://bit.ly/2yjVK9X>. Accedido en: 3 dic. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de logística militar (MD42-M-02)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Caderno de instrução**: preparação de cargas para o transporte (EB40-CI-10.900). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3dn36s7>. Accedido en: 5 feb. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **VEN 2016**: vias economicamente navegadas. Brasília, DF: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3fi4oGB>. Accedido en: 5 feb. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **EUA formaliza apoio à entrada do Brasil na OCDE**. Brasília, DF, 16 jan. 2020b. Disponible en: <https://bit.ly/2WzdTbG>. Accedido en: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Operação Acolhida**. Brasília, DF, 2020c. Disponible en: <https://bit.ly/3b64f5J>. Accedido en: 28 ene. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Arco norte**: o desafio logístico. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2xCjIwJ>. Accedido en: 18 abr. 2020.

CARVALHO, Y. M.; SILVA JÚNIOR, O. S. S. Otimização da rede de transporte de suprimentos do Exército Brasileiro na região da Amazônia Oriental. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3c7Olcp>. Accedido en: 3 dic. 2019.

COUNCIL OF SUPPLY CHAIN MANAGEMENT PROFESSIONALS. **CSCMP Supply Chain Management Definitions and Glossary (2020)**. Lombard, ago. 2013. Disponible en: <https://bit.ly/35xTHLm>. Accedido en: 17 abr. 2020.

EUROPEAN AIR TRANSPORT COMMAND. **ATARES**. Eindhoven, 28 jan. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2W33VQW>. Accedido en: 28 ene. 2020.

FIGUEIREDO, E. L. **Pensamento estratégico brasileiro**: discursos. Rio de Janeiro: Luzes, 2015.

FIGUEIREDO, E. L.; VIOLANTE, A. R. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a estratégia de projeção de poder inteligente do Brasil: análise da política externa brasileira, 1995-2016. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 129-166, 2019.

FONSECA, S. F.; Sistema homem-máquina: uma proposta de conceituação. **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 202-210, jan./mar. 1975. Disponível em: <https://bit.ly/3fn3bxF>. Acessado em: 5 fev. 2020.

FREIRE, M. E. L. S. **A interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras**: uma análise da Operação Ágata. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2W6SAzt>. Acessado em: 31 ene. 2020.

GANSTERER, M.; HARTL, R. F. Collaborative vehicle routing: a survey. **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 268, n. 1, p. 1-12, jul. 2018.

GOMES, L. F. A. M., MURY, A. R., GOMES, C. F. S. Multicriteria ranking with ordinal data. **Systems Analysis Modelling Simulation**, Abingdon, v. 27, n. 2, p. 139-145, 1997.

GRECO, T.; SANTOS, M.; GOMES, C. F. S., LIMA, A. R. Escolha de um navio de desembarque de tropa para a armada argentina por meio do método SAPEVO com múltiplos decisores (SAPEVO M). In: SIMPÓSIO DE APLICAÇÕES OPERACIONAIS EM ÁREAS DE DEFESA, 21., 2019, São José dos Campos. **Anais [...]**. São José dos Campos: Instituto Tecnológico de Aeronáutica, 2019.

HORNSTRA, R. P.; SILVA, A.; ROODBERGEN, K. J.; COELHO, L. C. The vehicle routing problem with simultaneous pickup and delivery and handling costs. **Computers & Operations Research**, Amsterdam, v. 115, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal**: 2014. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2SEJacl>. Acessado em: 3 dic. 2019.

INSTITUTO DE LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN. **Custos logísticos – Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2zaRUQo>. Acessado em: 3 dic. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de conjuntura nº 46**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2YIQszD>. Acessado em: 3 abr. 2020.

LOCHER III, James R. Building on the Goldwater-Nichols. In: QUINN, D. J. (org.). **The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act**: a ten-year retrospective. Washington, DC: National Defense University Press, 1999.

LOPES, E. I. D. P. B. **A integração logística das forças singulares no nível estratégico visando à racionalização do emprego de recursos**: uma nova concepção da estrutura da logística militar no nível estratégico. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2WwXZyy>. Accedido en: 5 feb. 2020.

MCINNIS, K. J. Goldwater-Nichols at 30: defense reform and issues for Congress. **Congressional Research Service**, Washington, DC, 2 jul. 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3fqd6lV>. Accedido en: 28 ene. 2020.

MCGINNIS, M. A. The relative importance of cost and service in freight transportation choice: before and after deregulation. *Transportation Journal*, Chicago, v. 30, n. 1, p. 12-19, 1990. Disponible en: <https://bit.ly/2SGFtCG>. Accedido en: 3 dic. 2019.

MEDEIROS, S. E.; MOREIRA, W.S. The mobilization of the defense industrial base in South America through the brazilian admission in the NATO catalog system. **Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 14, p. 183-208, Jul./Dec. 2018. Disponible en: <https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/view/87993/50768>. Accedido en: 31 ene. 2020.

MILLIONS of refugees from Venezuela are straining neighbours' hospitality. **The Economist**, London, 12 set. 2019. Disponible en: <https://econ.st/2WsmY68>. Accedido en: 28 ene. 2020.

MOVEMENT COORDINATION CENTRE EUROPE. **MCCE at a glance**. Eindhoven: Movement Coordination Centre Europe, Sept. 2018. Disponible en: <https://www.mcce-mil.org/wp-content/uploads/2019/03/MCCE-At-A-Glance-March-2019.pdf>. Accedido en: 3 dic. 2019.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Enfrentar o custo Brasil, prioridade de todos**. Brasília, DF, 29 dez. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3dw5E7p>. Accedido en: 5 feb. 2020.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The North Atlantic Treaty**. Washington, DC, 10 abr. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3fVHLj>. Accedido en: 28 ene. 2020.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1990. Disponible en: <https://bit.ly/3fo5i4f>. Accedido en: 3 dic. 2019.

PIRES, G. C. G.; HONORATO, H. G.; COSTA, R. P. A importância da reforma Goldwater-Nichols para a evolução da interoperabilidade nas Forças Armadas dos Estados Unidos da América. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 69, p. 198-220, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3b93uIW>. Accedido en: 28 ene. 2020.

EAEMAQUINAS. Pá carregadeira John Deere 824J com garfo pallet. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XWm9hWYx_3w>. Accedido en: 18 mayo 2020.

ROBBINS, L. **An essay on the nature and significance of economic science.** Auburn: Mises Institute, 2007.

SANTOS, A. D. N. A influência da infraestrutura logística da Amazônia Oriental para o dimensionamento do grupo funcional transporte. **Revista Científica da Eceme**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 95-108, 2016.

SANTOS, M. Proposta de modelagem atuarial aplicada ao setor militar considerando influências econômicas e biométricas. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal Fluminense. Niterói/ RJ, 2018.

SANTOS, M.; OLIVEIRA, G. S. M.; LIMA, A. Aplicação do Método SAPEVO-M na ordenação dos trajetos Rio de Janeiro X Belém para uma empresa de transporte rodoviário. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE, 11., 2019, São Cristóvão (SE). **Anais [...]**. São Cristóvão (SE): Universidade Federal do Sergipe, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2zUroen>. Accedido en: 3 dic. 2019.

TEIXEIRA, L. F.; SANTOS, M.; GOMES, C. F. S. Proposta e implementação em Python do Método Simple Aggregation of Preferences Expressed by Ordinal Vectors – Multi Decision Makers: uma ferramenta web simples e intuitiva para Apoio à Decisão Multicritério. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) N.º 425/2007 da Comissão de 19 de Abril de 2007 que aplica o Regulamento (CE) n.º 1365/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas do transporte de mercadorias por vias navegáveis interiores. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 5 ago. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2yx8N7N>. Accedido en: 28 ene. 2020.

UNITED STATES. Department of Transportation. **National Transportation Statistics.** Washington, DC: Department of Transportation, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2Wwn0tI>. Accedido en: 3 dic. 2019.

UNITED STATES ARMY CORPS OF ENGINEERS. **Navigation.** Washington, DC, 2019. Disponible en: <https://www.usace.army.mil/Missions/Civil-Works/Navigation/>. Accedido en: 26 mayo 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Competitiveness Index 4.0 2019 edition:** Brazil. Cologny, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2W7fsyP>. Accedido en: 3 dic. 2019.



Una evaluación de las ciberamenazas y la migración como desafíos para la Comunidad de Seguridad Pluralista de la Unión Europea en el Orden Mundial 2.0

An assessment of cyber threats and migration as challenges to the European Union Pluralistic Security Community in the World Order 2.0

Resumen: Este artículo parte del supuesto de que la Unión Europea es una Comunidad de Seguridad Pluralista resultante de interacciones simbióticas entre variables materiales e ideológicas como creencias, identidades, capacidades materiales, fronteras, distribución/percepción del poder, anarquía y polaridad, lo que da a este modelo teórico una mayor consistencia analítica y densidad ontológica. Por lo tanto, al examinar las posibles amenazas a las que se enfrenta la UE y las externalidades negativas que pueden generar en un futuro próximo, nos vemos obligados a reflexionar sobre algunas cuestiones paradigmáticas: ¿ha alcanzado la UE los límites de su capacidad para hacer frente con eficacia a los desafíos contemporáneos? En consecuencia, ¿es necesario un nuevo plan de acción europeo concertado sobre cuestiones de seguridad y defensa? Para verificar cómo la UE ha abordado algunos de estos desafíos y cómo repercuten en las características que la definen como una Comunidad de Seguridad Pluralista, se seleccionaron la ciberseguridad y la migración como nuestros objetos de análisis porque son buenos ejemplos de los problemas transnacionales a los que se enfrenta el sistema internacional contemporáneo.

Palabras clave: Unión Europea. Comunidad de Seguridad Pluralista. Ciberseguridad. Migración.

Abstract: This article departs from the assumption that European Union is a Pluralist Security Community resulting from symbiotic interactions between material and ideational variables such as beliefs, identities, material capabilities, borders, distribution/perception of power, anarchy and polarity, which gives to this theoretical model greater analytical consistency and ontological density. So, looking into the potential threats the EU is being confronted with and for the negative externalities they can generate in the near future, we are led to reflect on some paradigmatic issues: has the EU reached the limits of its capacity to effectively deal with contemporary challenges? Accordingly, is there a need for a new European concerted plan of action on security and defense issues? To verify how the EU has been tackling some of these challenges and how they impact the defining features of the EU as a Pluralistic Security Community, cybersecurity and migration were selected as our objects of analysis for being good examples of transnational problems the contemporary international system is being confronted with.

Keywords: European Union. Pluralistic Security Community. Cybersecurity. Migration.

Fábio Albergaria de Queiroz

Escola Superior de Guerra. Brasília,
DF, Brasil.
fabio.queiroz@esg.br

Sai Felicia Krishna-Hensel

Global Cooperation Initiative. New Delhi,
Delhi, India.
shensel@attglobal.net

Recibido: 10 mar. 2020

Aceptado: 05 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introducción

En un artículo paradigmático escrito en 1867 – *L’avenir* (El futuro) – Victor Hugo (1802-1885), inspirado en el sueño de vivir en una Europa federalista, aunque en una época muy nacionalista, dispersó las semillas de lo que se convertiría en un proyecto de unificación política y económica europea y, en muchos aspectos, anticipó lo que estaba por venir varios años después al afirmar que:

en el siglo XX habrá una nación extraordinaria. Esta nación será grande, lo que no impedirá que sea libre. Será ilustre, rica en ideas, pacífica con el resto de la humanidad. Esta nación tendrá París como capital, pero no se llamará Francia: se llamará Europa. Se llamará Europa en el siglo XX, y en los siglos siguientes [...]. (HUGO apud DUROSELLE, 1990, p. 324, nuestra traducción).¹

No obstante, aun siendo en su esencia una representación romántica de Europa como la última etapa de una entidad cultural y política, el contenido imaginario de las ideas de Hugo se ha materializado gradualmente. Sus palabras fueron el preludio de un proceso de integración económica sin precedentes, impulsado en primer lugar por el establecimiento de una audaz propuesta de unificación de la producción europea de carbón y acero basada en principios supranacionales.²

En este esfuerzo, al reunir a los países del BENELUX (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo), Alemania Occidental, Francia e Italia, el Tratado de París, firmado en abril de 1951, estableció la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), un intento bienvenido de estimular la integración y la cooperación que, a su vez, preparó el camino para otras iniciativas como el Tratado de Roma (1957) y el Tratado de Maastricht (1992) que condujeron a la moderna Unión Europea (UE) como se conoce actualmente: una unión política y económica de 27 países³. Y, de hecho, parecía claramente que la creación de un mercado común seguido de la introducción de una moneda única⁴ anunciaba una nueva y prometedora era de crecimiento económico e integración política.

Como se señala en Mix (2013), reflejo de este proyecto de una Europa más amplia y profunda, a partir de entonces, varios aspectos de los procesos políticos y de adopción de decisiones se han ido

1 La idea de los “Estados Unidos de Europa” fue abordada en primer lugar por Victor Hugo en el discurso de apertura del primer Congreso de la Paz, celebrado en París, el 21 de agosto de 1849, y, más tarde, en sus discursos para el Congreso de la Paz de Lausanne (1869) y Lugano (1872). Cabe mencionar que las ideas federalistas se encuentran en las contribuciones de otras personalidades emblemáticas que precedieron a Victor Hugo, como en la “Paz perpetua” del filósofo prusiano Immanuel Kant (1795) o, sin embargo, en el ensayo “Un plan para una paz universal y perpetua” (1789) del jurista inglés Jeremy Bentham. Otro federalista influyente, contemporáneo de Victor Hugo, es el filósofo y escritor italiano Carlo Cattaneo (1801-1869). Para más información sobre el enfoque epistemológico federalista, véase Burgess (2009).

2 En cuanto a la integración europea, hay muchas teorías centradas en explicar este proceso, entre ellas, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo y el federalismo. El neofuncionalismo fue el primero que trató de explicar los patrones de cooperación en el bloque y se basa en dos pilares epistemológicos: los efectos indirectos y el papel de los grupos de interés. En cambio, para el intergubernamentalismo – teoría que ganó terreno en los turbulentos años setenta – la integración es, sobre todo, el resultado de las elecciones racionales que hacen los Estados soberanos, que siempre actúan con el objetivo de promover y maximizar los intereses nacionales. Andrew Moravcsik es uno de los principales exponentes de esta corriente teórica. A su vez, el federalismo moderno atribuye un papel fundamental al nivel supranacional de análisis y, para esta perspectiva teórica, la UE se entiende mejor como una forma de federalismo cooperativo, sin embargo, refutando el concepto de spillover del neofuncionalismo.

3 Pocos años después del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, conocido popularmente como BREXIT (la “salida británica”) el Reino Unido se retiró oficialmente de la Unión Europea el 31 de enero de 2020.

4 El euro (€), lanzado en 2002, es la moneda oficial de 19 de los 27 países de la UE conocidos colectivamente como la Eurozona.

desplazando progresivamente de las capitales nacionales a las instituciones de la UE en una amplia gama de sectores como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), pero, cabe destacar, en un contexto cuyas decisiones se adoptan por unanimidad entre los Estados miembros de la UE en el ámbito del Consejo de la Unión Europea (también conocido como el Consejo de Ministros).

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) – concebida originalmente en 1999 como Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)⁵ – forma parte de la PESC y sigue siendo un instrumento fundamentalmente intergubernamental destinado a permitir la cooperación entre los Estados miembros de la UE en misiones operacionales para la prevención de conflictos; la gestión de crisis y el fortalecimiento de la seguridad internacional recurriendo a recursos civiles y militares⁶ (CHAPPELL; MAWDSLEY; WHITMAN, 2016; PIROZZI, 2014, 2018).⁷

A pesar de lo que los críticos han señalado sobre la falta de coordinación y coherencia institucional de la UE en muchos aspectos, como veremos, con el paso del tiempo las políticas mencionadas han contribuido a superar las rivalidades históricas hacia una nueva idea de comunidad. Una construcción basada en el deseo imperante de una coexistencia pacífica sustentada en valores compartidos, que ha dado lugar a una percepción de Europa como una Comunidad de Seguridad Pluralista pensada para hacer frente a las complejas demandas derivadas de un sistema operativo desafiante definido por Richard Haass como Orden Mundial 2.0, un nuevo orden internacional basado principalmente en la premisa de la obligación soberana, es decir, lo que un país debe a otros países.⁸

Además, teniendo en cuenta que hoy en día lo poco que queda es local y que casi toda y cualquier cosa puede llegar a casi cualquier lugar, estableciendo así complejas relaciones de interdependencia, y suponiendo también que en el Orden Mundial 2.0 “lo que ocurre en el interior de un país ya no puede considerarse asunto exclusivo de ese país” (HAASS, 2017, p. 2, nuestra traducción), las amenazas superpuestas procedentes del exterior y del interior de la Unión Europea exigen respuestas coordinadas para proteger los intereses de la UE.

Este es el caso de una amplia gama de cuestiones como la degradación del medio ambiente; el cambio climático; los desplazamientos forzados inducidos por conflictos; la radicalización y la financiación del terrorismo; la proliferación de armas de destrucción en masa; los ciberataques en gran escala; el uso intencional de la violencia por entidades no estatales; la proliferación de Estados fallidos y el crimen organizado.

5 Firmado en 2007 pero en vigor desde 2009, el Tratado de Lisboa, al modificar el Tratado de Maastricht, entre otras disposiciones introdujo la Política Común de Seguridad y Defensa para sustituir a la antigua Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). También creó el nuevo puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que ocupó en primer lugar Catherine Ashton (2009-2014). Nombrada por el Consejo Europeo con el acuerdo del Presidente de la Comisión Europea para un mandato de 5 años, la Alta Representante es también Vicepresidenta de la Comisión Europea y se encarga de configurar y llevar a cabo la Política Exterior y de Seguridad de la UE. La Ministra de Relaciones Exteriores de Italia, Federica Mogherini, fue nombrada para suceder a Ashton en el período 2014-2020.

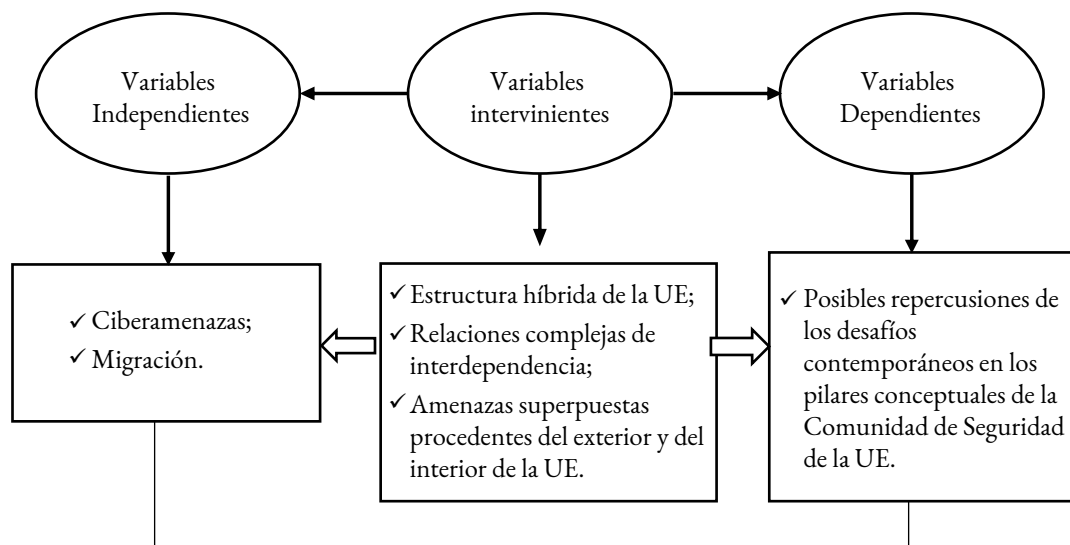
6 Es importante señalar que las actividades de la PCSD no son exclusivamente de carácter militar, sino que incluyen, por ejemplo, operaciones civiles como la formación policial y judicial. Según Pirozzi (2018, p. 1), “el componente civil de la gestión de crisis de la UE ha sido a menudo descuidado en términos de visibilidad y recursos, pero es principalmente a través de las misiones civiles de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que la UE ha sido capaz de mostrar su valor añadido como proveedor de seguridad”.

7 Otro punto de referencia digno de mención para la política exterior de la UE es la Estrategia Europea de Seguridad (EES), lanzada originalmente en 2003 para 1) identificar los desafíos y amenazas mundiales a la seguridad de la UE; 2) fomentar la estabilidad en su vecindad (Balcanes, Cáucaso, la región mediterránea y el Oriente Medio), y; 3) buscar la construcción de un orden mundial multilateral basado en el derecho internacional, la paz y la seguridad (Mix, 2013, p. 4).

8 Según Haass (2017) el Orden Mundial 1.0 – construido en torno a la protección y las prerrogativas de los Estados – ya no es suficiente para explicar satisfactoriamente la dinámica del mundo globalizado actual.

Para verificar cómo la UE está abordando algunos de estos desafíos y, por otra parte, cómo afectan a las características que definen a la UE como Comunidad de Seguridad Pluralista, a saber, los valores, la capacidad de respuesta y la previsibilidad del comportamiento en cuestiones de seguridad y defensa, hemos seleccionado la ciberseguridad y la migración como variables independientes. Como se muestra en nuestra cadena causal, estos temas fueron elegidos por ser buenos ejemplos de los problemas transnacionales a los que se enfrenta el sistema internacional contemporáneo y, además, cuestiones que reflejan la necesidad de construir marcos políticos eficaces para frenar las posibles externalidades negativas derivadas de estas amenazas (VAN DER MEULEN; JO; SOESANTO, 2015; CHRISTOU, 2016; KASPAREK, 2016; RICHARDS; LASALLE; VAN DEN DOOL, 2017; CALAMUR; SCHULTHEIS, 2018; SCHMID-DRÜNER, 2019):

Figura 1 – Cadena causal



Fuente: Autores (2020).

Para llevar a cabo la tarea propuesta, la investigación, metodológicamente cuantitativa y cualitativa, analiza en primer lugar algunos aspectos del marco conceptual de las Comunidades de Seguridad Pluralista para explicar cómo se concibió la UE, esta estructura híbrida que combina simultáneamente características intergubernamentales y supranacionales. A continuación, utilizando fuentes primarias y secundarias, sugiere analíticamente proposiciones capaces de señalar las relaciones causales entre nuestras variables dependientes e independientes.

2 Del conflicto a la coexistencia pacífica: el camino de Europa hacia una Comunidad de Seguridad Pluralista

Comenzamos este análisis partiendo del supuesto de que la Unión Europea es un Complejo de Seguridad Regional (CSR), es decir, un conjunto de unidades (principalmente Estados) cuyas principales percepciones y preocupaciones en materia de seguridad están tan interrelacionadas que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos por separado

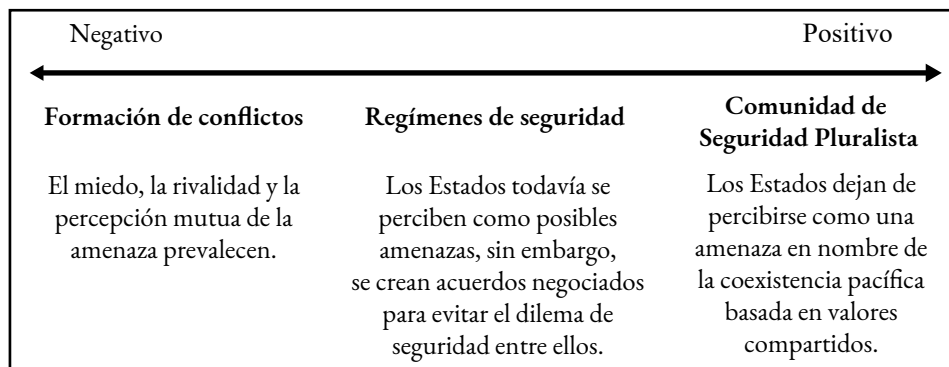
(BUZAN, 1991; BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998). La premisa básica de este modelo teórico supone que la CSR es el resultado de interacciones simbióticas entre variables materiales e ideológicas como las creencias, las identidades, las capacidades materiales, las fronteras, la distribución/percepción del poder, la anarquía y la polaridad, lo que da al modelo una mayor coherencia analítica y densidad ontológica.

Desde esta perspectiva, Buzan y Wæver (2003) han identificado en el mundo de la posguerra fría varios CSR, aunque en diferentes etapas de maduración: América del Norte, América del Sur, Post-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Oriente Medio, África Occidental, África Central, África del Sur, Asia del Sur, Asia Oriental y Europa, nuestro objeto de análisis.

En esta importante estructura, el papel epistemológico desarrollado por las relaciones de amistad y enemistad entre sus unidades como parte de los procesos interactivos de formación de la identidad es de suma importancia para nuestro esfuerzo por entender la Unión Europea como una Comunidad de Seguridad. En lo que respecta a las normas de amistad y enemistad, formadas por dinámicas históricas y sociales de interacción, el CSR puede clasificarse dentro de un continuo como se describe esquemáticamente en la Figura 2. Así, en el polo positivo, las relaciones amistosas entre las unidades prevalecen y dan lugar a Comunidades de Seguridad en las que las expectativas de cambio son siempre pacíficas y la guerra (o la amenaza de ella) ya no es una opción para resolver los conflictos entre sus miembros.

Por otro lado, en el polo negativo, estas relaciones están tensionadas por la desconfianza y el miedo, lo que da lugar a tendencias conflictivas. Entre estos polos, es posible observar la formación de los Regímenes de Seguridad, una configuración híbrida en la que las pautas de interdependencia de la seguridad siguen estando determinadas por el temor a los conflictos y el uso de la violencia armada u otras medidas de emergencia extrema. Sin embargo, estas expectativas suelen estar contenidas en “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones implícitos o explícitos negociados en torno a los cuales convergen las expectativas de los agentes en un determinado ámbito de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982, p. 185-6, nuestra traducción), en este caso, las cuestiones relacionadas con la seguridad:

Figura 2 – CSR como resultado de patrones de rivalidades e intereses compartidos



Fuente: Queiroz (2012, p. 150).

Como se definió originalmente por Deutsch y otros (1957), las Comunidades de Seguridad están compuestas por Estados que comparten valores y comportamientos fundamentales para

adaptar sus principios, reglas e instituciones comunes y procesos de decisión conjunta en nombre de la coexistencia pacífica. Este concepto fue posteriormente devuelto a los reflectores académicos por Emmanuel Adler y Michael Barnett (1998) quienes lo refinaron incorporando elementos como el papel de las identidades compartidas ya que pueden petrificarse y convertirse en elementos relativamente constantes a considerar, una variable crucial para entender los contornos dialécticos de la alteridad construida sobre la relación entre el “Yo” y el “Otro” (HARVEY, 2011).⁹

Adler y Barnett (1998, p. 37, nuestra traducción) destacan que “a veces una comunidad de Estados establecerá relaciones pacíficas, a veces una comunidad no lo hará”. Pero los que lo hacen han formado una comunidad de seguridad”. En general, esas comunidades pueden formar una nueva entidad política resultante de la fusión formal de dos o más unidades anteriormente independientes en una sola más grande, con algún tipo de gobierno común – Comunidades de Seguridad Amalgamadas – o mantener a sus miembros como unidades independientes – Comunidades de Seguridad Pluralistas. En ambos casos, las preocupaciones en materia de seguridad están notablemente marcadas por una estructura social kantiana en la que los actores dejan de percibirse como amenazas. Para nuestros propósitos, las condiciones básicas para la existencia de las Comunidades de Seguridad Pluralista son: (a) compatibilidad de los principales valores como la paz, el compromiso con la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; (b) capacidad de respuesta mutua y (c) previsibilidad mutua de la conducta.¹⁰

Por lo tanto, teniendo en cuenta estas premisas, es notable el exitoso camino de la integración europea hacia una zona de estabilidad y cooperación hasta ahora, en la que los Estados y las poblaciones han llegado a compartir normas comunes de comportamiento y valores en busca, entre otras cosas, de una paz duradera como resultado de un fenómeno denominado por Deutsch et al. (1957, p. 5) como “expectativas confiables de cambio pacífico”.

Este logro se materializó a través de un creciente proceso de integración que tuvo lugar poco después del final de la Segunda Guerra Mundial y, paralelamente, después de décadas de arduos procesos de construcción social de identidades – este conjunto de significados que los actores se atribuyen a sí mismos en relación con los demás a través de interpretaciones y conexiones cognitivas – es algo único. La hazaña de la Unión Europea es aún más notable si consideramos, como afirma Telò (2009, p. 3, nuestra traducción), que:

nunca antes en la historia del mundo una serie de Estados soberanos, de los cuales algunos eran antes enemigos mortales, decidieron libremente colaborar dentro de nuevas instituciones que son tanto supranacionales como intergubernamentales, y ejercer conjuntamente su soberanía a través de un proceso interestatal y transnacional arraigado en sus esferas civiles.

9 Para un debate actualizado sobre el papel de la alteridad en las Relaciones Internacionales, centrado principalmente en la llamada alteridad radical o alteridad en la relación entre el “Yo” y el “Otro”, véase la contribución de Nordin y Smith (2019). Construyendo una tipología de cuatro relatos de otredad, exploran cuestiones delicadas como la dominación y la asimilación considerando, como referencias epistemológicas, los pensamientos chinos y occidentales.

10 Existe una variedad de tipologías destinadas a diferenciar las Comunidades de Seguridad en función de la profundidad de su integración, cooperación, sentido de comunidad, cambio pacífico, etc. Para un buen resumen de estas definiciones véase Laporte (2012, p. 6-12).

A la luz de los hechos mencionados, la UE puede interpretarse como la personificación institucional de un deseo común de algunos Estados y poblaciones europeas de poner fin a la sucesión de guerras en el continente renunciando al uso de la violencia para resolver sus controversias, convirtiendo así a la UE en un buen ejemplo de Comunidad de Seguridad. También es “pluralista” porque no está gobernada por un solo gobierno y no tiene un conjunto de normas plenamente compartidas (LAPORTE, 2012, p. 4-5).

No obstante, el entorno estratégico de la Unión Europea ha cambiado fundamentalmente en los últimos años y la noción clásica de equilibrio de poder ya no es suficiente para mantener de manera satisfactoria la observancia a los atributos soberanos como la existencia independiente y la autonomía. Como se ha dicho anteriormente, las relaciones internacionales han entrado en el llamado Orden Mundial 2.0, un marco conceptual desarrollado por Richard Haass (2017, p. 2, nuestra traducción) para tipificar este nuevo sistema operativo emergente que “incluye no sólo los derechos de los Estados soberanos sino también las obligaciones de esos Estados para con los demás” como el resultado del mundo actual globalizado y altamente interconectado, caracterizado por desafíos complejos y disruptivos, algunos de ellos sin precedentes.

Desde el cambio climático y la dependencia energética hasta una de las principales crisis migratorias¹¹ que se han producido desde la Segunda Guerra Mundial; desde las dramáticas y desordenadas negociaciones de Brexit hasta el fortalecimiento de la extrema derecha; desde los ataques terroristas en suelo europeo hasta el ciberespacio y sus inminentes implicaciones para la seguridad, la UE se ha enfrentado a incertidumbres en esta arquitectura internacional basada en una geometría variable de poder en la que los destinos de varios actores se entrelazan en un contexto favorable a conexiones de orden variado (BENDIEK, 2017; MATTHIJS, 2017; BISCOP, 2018; MITZEN, 2018).

Según Pirozzi y Bonomi (2019), estos aspectos han contribuido a generar crecientes ambivalencias en las opiniones y percepciones sobre el futuro de la Unión. Esta tendencia fue corroborada por una encuesta del Eurobarómetro del Parlamento Europeo realizada en marzo de 2018, que demuestra que la mayoría de los ciudadanos europeos siguen apoyando a la UE, pero también señala que las expectativas son menos claras.

En este sentido, las conclusiones de la encuesta revelaron que el 62% de los entrevistados creen que ser parte de la Unión Europea es algo bueno y el 68% perciben la pertenencia a la Unión como un beneficio para sus países. Mientras tanto, curiosamente, el 50% alegó ver que las cosas en la Unión Europea van en la dirección equivocada. Estas percepciones contrastadas estimularon el ascenso de los partidos Euroescépticos – tanto de derecha como de izquierda – como una fuerza política que no puede

11 Aunque se utiliza comúnmente estas palabras de manera intercambiable para explicar el desplazamiento de personas, es importante distinguir conceptualmente la migración, la inmigración y los refugiados, ya que la percepción pública varía según los imperativos que subyacen al movimiento de personas desplazadas. A los efectos del presente artículo, consideramos que a) la **migración** es “el movimiento de una persona o un grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado. Se trata de un movimiento de población, que abarca cualquier tipo de movimiento de personas, independientemente de su duración, composición y causas; incluye la migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se desplazan con otros fines, incluida la reunificación familiar”; b) la **inmigración** como “un proceso por el cual los extranjeros se trasladan a un país con el fin de asentarse” y c) los **refugiados** “como personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, el conflicto, la violencia generalizada u otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público y, por consiguiente, requieren protección internacional” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, [201-]).

ser ignorada, como pudimos ver, por ejemplo, en las elecciones nacionales en Francia (2017), Italia (2018) y Suecia (2018) entre muchos otros casos (SCHULMEISTER, 2018).¹²

Dado este entorno desafiante, es inevitable reflexionar si la larga paz de Europa está de alguna manera en riesgo. O, además, si la UE todavía ejerce un poder de atracción hacia sus vecinos a través de las normas y valores que constituyen su ‘raison d’être’ como Comunidad de Seguridad Pluralista.

3 *¿Quo Vadis, Unión Europea? Un breve resumen*

Según Ferguson (2014), el Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (2018, p. 12) y Pirozzi y Bonomi (2019), la unidad de la UE y, algunos dirían también, los valores – en su mayoría descritos en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea¹³ – comenzó a deteriorarse peligrosamente desde la crisis de la eurozona de 2008.¹⁴ Además, los problemas derivados de sus fronteras, especialmente debido al aumento de las hostilidades en su relación con Rusia tras la anexión de Crimea, revelaron las fragilidades latentes de la capacidad de la UE para llevar adelante políticas exteriores, de seguridad y de defensa capaces de garantizar de forma eficaz y permanente la paz en su entorno internacional sin depender del apoyo exterior¹⁵, principalmente de los Estados Unidos que históricamente han tenido una voz fuerte en las cuestiones de seguridad europea a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (BISCOP, 2018 MIX, 2013; DUKE; VANHOONACKER, 2016).

La respuesta llegó el 28 de junio de 2016, con la adopción de la Estrategia Global de la Unión Europea (EGUE) que redefinió el marco normativo de la Política Exterior y de Seguridad Común. Bajo el lema “Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte”, la EGUE – el principal documento sobre seguridad estratégica desde la Estrategia Europea de Seguridad (EES)

12 En Francia, Marine Le Pen ascendió en las filas del Frente Nacional (FN), un partido fundado y previamente liderado por su padre, Jean-Marie Le Pen. La campaña de Le Pen defendió la salida de Francia de la eurozona basándose en las tradicionales preocupaciones del FN sobre la seguridad y la inmigración. Le Pen perdió por un margen de 20 puntos frente a Emmanuel Macron, pero el partido Frente Nacional ganó un puesto en el parlamento por primera vez. En las elecciones generales italianas de 2018, para elegir a más de 900 miembros de sus dos cámaras del parlamento, los votantes optaron por partidos como el Movimiento de las Cinco Estrellas (5SM) y el partido de la Liga contra los Inmigrantes Ilegales, ambos compartiendo un escepticismo sobre la relación de Italia con la Unión Europea. Por último, en las elecciones generales celebradas en Suecia en septiembre de 2018 se eligieron los 349 miembros del Riksdag, y los partidos más pequeños, incluida la extrema derecha, obtuvieron ganancias a expensas de los mayores. El partido anti-inmigrante, los Demócratas Suecos, obtuvo el 17,6% de los votos, por encima del 12,9% que obtuvo en 2014. Por otro lado, los socialdemócratas gobernantes, liderados por el primer ministro Stefan Löfven, vieron caer su puntuación al 28,4%, la más baja desde 1917.

13 Respeto a la dignidad humana; libertad; democracia; igualdad; el Estado de derecho, y respeto a los derechos humanos (PARLAMENTO EUROPEO, 2018).

14 La crisis de la deuda soberana europea, también conocida como la crisis de la eurozona, comenzó en 2008 como una combinación de factores complejos y problemas estructurales como el colapso de las instituciones financieras, las altas deudas de los gobiernos, la agitación del mercado inmobiliario y las burbujas inmobiliarias. En busca de un rescate financiero, diecisiete países de la zona del euro acordaron crear el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) en 2010 y 2012, respectivamente, para ayudarlos con la crisis de la deuda que alcanzó su punto más alto en ese período.

15 Para Mandelbaum (2017), la invasión de Rusia a Ucrania en 2014 – como parte de la necesidad de Putin de apoyo público para sostener el régimen que preside – puso fin a la paz europea de la post-Guerra Fría. También señala que “Putin afirmó que las acciones de Rusia eran necesarias porque la revolución Euromaidan provenía de un complot occidental para aislar, humillar y, en última instancia, destruir a Rusia” (MANDELBAUM, 2017, p. 109, nuestra traducción). Desde 2014, la UE suspendió las cumbres bilaterales periódicas con Rusia (Acuerdo de Asociación y Cooperación). Aunque las relaciones entre la UE y Rusia siguen siendo muy interdependientes, la UE ha aplicado un enfoque de “diálogo selectivo” que combina una política de sanciones progresivas con intentos de alcanzar una solución diplomática al conflicto en Ucrania oriental.

de 2003 – aboga por la adopción de una autonomía estratégica para perseguir los propios intereses de la UE sin verse limitada por otros Estados. Según la Estrategia Global, una UE resistente tendría dos características principales: 1) la capacidad de evitar los riesgos y peligros externos y 2) la capacidad de estabilizar sus Estados vecinos (BENDIEK, 2017, p. 14).

En pocas palabras, la EGUE fue concebida para responder mediante un “pragmatismo de principios” a un entorno externo cada vez más propenso a los conflictos y a las divisiones internas capaces de poner en peligro la coherencia de la acción exterior de la UE, conciliando así sus intereses propios y sus compromisos normativos.

Además, en medio de las ansiedades e incertidumbres desatadas por las crecientes dudas sobre el compromiso del presidente estadounidense Donald Trump con la seguridad europea (MANDELBAUM, 2017, p. 108), la UE lanzó su Cooperación Estructurada Permanente (CEP), una iniciativa destinada a establecer un nuevo nivel de acción conjunta en la búsqueda de una dirección estratégica renovada en cuestiones de seguridad mediante la puesta en común de los esfuerzos de defensa de 25 de los entonces 28 Estados miembros de la UE a través de acuerdos nuevos y flexibles.¹⁶

Para Smith (2018), aunque todos estos esfuerzos respetan el papel primordial de la OTAN en la defensa europea y, al menos teóricamente, permiten una colaboración más práctica entre la UE y los EUA en lo que respecta a la gestión de crisis y las operaciones de asistencia a la seguridad, también revelan la creciente voluntad de la UE de forjar su propio camino en este ámbito.

De acuerdo con estos hechos, la definición de las prioridades críticas en materia de seguridad y defensa es el centro de las preocupaciones de la UE. A este respecto, la Estrategia Global de la UE ha establecido el terrorismo y el crimen organizado, la migración ilegal, el delito cibernético y la seguridad energética como prioridades esenciales que deben abordarse con el fin de defender a los ciudadanos de la Unión, su territorio e infraestructura y el suministro de necesidades críticas de amenazas internas y externas (CONTE; CLERCK-SACHSSE, 2018, p. 142).

Para nuestros propósitos, como ya se ha dicho, hemos seleccionado la ciberseguridad y la migración como nuestros objetos de análisis porque son cuestiones dotadas de gran capilaridad y, por consiguiente, capaces de generar efectos transfronterizos negativos.

Como se destaca en Krishna-Hensel (2007), las amenazas cibernéticas se globalizan porque se universalizan y se igualan. Afectan a todos los usuarios, las transacciones y los flujos de datos, independientemente de la ubicación o la persuasión política. Dado que las redes son organismos transfronterizos, la seguridad de las redes sólo es posible mediante soluciones supranacionales.

A este respecto, el ciberespacio se destaca como uno de los ámbitos más recientes de la actividad internacional, dotado de un notable potencial tanto para el conflicto como para la cooperación. Como se ha señalado anteriormente, en un orden internacional caracterizado por flujos de información y comunicación sin precedentes, en el que los Estados y los agentes no estatales están integrados en una red cibernética mundial global (HAASS, 2017, p. 6), el ámbito digital está íntimamente relacionado con la política exterior, la inteligencia, la seguridad y la defensa, y la UE no es inmune a esta tendencia.

16 Es importante mencionar que incluso con todos los aliados europeos de la OTAN cumpliendo el compromiso acordado de gastar el dos por ciento de su PIB en defensa (como han prometido hacer para 2024) seguirían dependiendo de la ayuda de los Estados Unidos para el despliegue de sus fuerzas (BISCOP, 2018).

Por otra parte, los conflictos políticos y sociales violentos tienen como una de sus principales consecuencias los movimientos migratorios forzados, generalmente desencadenados por el uso de la fuerza, la persecución o la coerción, lo que hace que la migración forzada originada en lugares como Siria, Libia, Iraq, Afganistán, Sudán del Sur y Yemen sea un posible problema de seguridad no sólo para su entorno inmediato sino para la sociedad internacional.¹⁷ Como resultado, la población mundial de personas desplazadas forzosamente aumentó a 68,5 millones, en comparación con 65,6 millones en 2016 (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018, p. 4).

Después de todo, el desplazamiento forzoso de poblaciones tanto dentro de los países como a través de las fronteras puede perjudicar peligrosamente la capacidad de recuperación de las comunidades de origen y de las comunidades de acogida.¹⁸ Dado que la Unión Europea se destaca tradicionalmente como uno de los destinos de migración más buscados, la aplicación de un programa sobre migración y cuestiones conexas deberá estar alineada con sus políticas de seguridad y defensa a fin de abordar adecuadamente las acciones comunes destinadas a hacer frente a los desplazamientos masivos de población y a la resolución de conflictos. Dicho esto, en último lugar, la pregunta es: ¿hasta qué punto las amenazas cibernéticas y la migración pueden ser un riesgo para los valores fundamentales de la UE como Comunidad de Seguridad?

4 Política de ciberseguridad de la Unión Europea

La Unión Europea ha tenido muchos problemas para formular políticas que sean aceptables para todos sus miembros. En algunos casos, las políticas comunes han provocado fracturas en el grupo de naciones. Sin embargo, en un área específica, hay un mayor consenso entre los miembros. Las redes de información de Europa y sus infraestructuras críticas son una preocupación importante para el futuro de la UE (EUROPEAN UNION, 2013).

La Unión Europea ha concedido la máxima prioridad a la formulación de un protocolo común de ciberseguridad. En los casos en que se han presentado medidas de ciberseguridad, ha sido mucho más eficaz para vincular los diversos esfuerzos iniciados por las distintas naciones, con un protocolo consensuado. El principal reto ha sido supervisar la gobernanza de la seguridad cibernética que ha sido responsabilidad de los distintos Estados miembros en su mayor parte (CHRISTOU, 2018).

El aumento de los ciberataques con sus consecuencias para las empresas y los gobiernos, así como las posibles repercusiones en los servicios esenciales que pueden verse perturbados por fallas de la red, ha dado urgencia a esta cuestión. Al mismo tiempo, la interconexión de las redes e infraestructuras digitales ha creado conciencia para la necesidad de aplicación de protocolos comunes en respuesta a las ciberamenazas. A este respecto, según la Comisión Europea, los ataques con secuestro de datos se han triplicado entre 2015 y 2017, las repercusiones económicas del

17 Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el 68% de los refugiados del mundo en 2017 procedían de cinco países: la República Árabe Siria (6,3 millones), el Afganistán (2,6 millones), el Sudán del Sur (2,4 millones), Myanmar (1,2 millones) y Somalia (986.400). Siria fue el país que registró el mayor número de nuevos desplazamientos internos debidos al conflicto y la violencia en 2017, con 2,9 millones de personas desplazadas internamente. Por otra parte, los Estados Unidos de América fueron el mayor receptor del mundo de nuevas solicitudes individuales (331.700), seguidos de **Alemania** (198.300), **Italia** (126.500) y Turquía (126.100) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018).

18 Se consideran personas desplazadas forzosamente no sólo los refugiados y los solicitantes de asilo que buscan protección en otros países, sino también, y de hecho principalmente, las personas que han sido desplazadas dentro de las fronteras de sus propios países.

cibercrimen se han quintuplicado desde 2013 y el 87% de los europeos considera que el cibercrimen es un importante desafío para la seguridad interna de la UE (EUROPEAN COUNCIL, 2020).

En 2016, la Comisión Europea estableció el *Network and Information Systems* (NIS – Red y Sistemas de Información), un grupo de cooperación en materia de seguridad cibernética. Las principales responsabilidades de este órgano consistían en formular una legislación sobre seguridad cibernética para toda la Unión Europea y promover el intercambio de información entre los Estados miembros para coordinar una respuesta eficaz a los incidentes cibernéticos.¹⁹

A nivel práctico, el grupo debía contar con la ayuda de una red de respuesta a incidentes encargada de vigilar y neutralizar las ciberamenazas a medida que fueran surgiendo. Concebida como un marco de cooperación para hacer frente a los desafíos de un mundo cibernético, este organismo representaba un reconocimiento de la importancia de coordinar las reacciones de los distintos Estados. Los Estados individuales estaban comprometidos a:

- (1) Crear una estrategia nacional sobre la seguridad de las redes y los sistemas de información, “definiendo los objetivos estratégicos y las medidas políticas y reglamentarias adecuadas”.
- (2) Identificar los operadores públicos y privados de “servicios esenciales” – en los sectores de energía, transporte, bancos, la infraestructura digital de los mercados financieros, salud, agua y la infraestructura digital – y definir “medidas de seguridad apropiadas”, así como los umbrales que exigen que las organizaciones informen a las autoridades nacionales de cualquier incidente de seguridad que sufran. Lo mismo se aplica a todos los mercados en línea, servicios de computación en nube y proveedores de motores de búsqueda, con excepción de las pequeñas empresas.
- (3) Mantener los equipos nacionales de respuesta a incidentes de seguridad informática, también conocidos como Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CSIRT), “para reaccionar rápidamente a las amenazas e incidentes cibernéticos”, así como trabajar en estrecha colaboración con los CSIRT de otros Estados miembros de la UE. Esas actividades serán coordinadas por la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, también conocida como ENISA.
- (4) Participar en un nuevo “Grupo de Cooperación” entre los Estados miembros, concebido “para apoyar y facilitar la cooperación estratégica, así como el intercambio de información, y para desarrollar la confianza”, respaldado por las próximas recomendaciones de la Comisión Europea sobre la mejora de la cooperación transfronteriza tras un importante ataque en la red. (SCHWARTZ, 2016)

Los esfuerzos en curso para asegurar una respuesta eficaz han dado como resultado la proyectada red de centros de certificación, centros de competencia e investigación industrial y capacidades de gestión de riesgos. Entre las numerosas iniciativas se encuentra el desarrollo de una base de datos de

¹⁹ Para más información, véase Parlamento Europeu (2016).

código abierto para la gestión de las amenazas y el suministro a los ciudadanos de herramientas para garantizar la privacidad de los datos.

Curiosamente, la sensibilidad a las ciberamenazas es sólo un elemento de las iniciativas cooperativas de la UE en el área. Un corolario es la determinación de aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías. Mediante la certificación de nuevos dispositivos, la promoción de un mercado y gateway digitales únicos, la Comisión Europea se propone dar a los particulares y las empresas los instrumentos para tomar decisiones informadas y formular políticas convenientes.

El marco de certificación de la seguridad cibernética se diseñó para facilitar la aceptación mutua de los productos certificados por los Estados miembros. El razonamiento en que se basaba la iniciativa de certificación era que un conjunto de normas comunes facilitaría el desarrollo de “productos interoperables”, permitiendo así que las redes con nodos muy diferenciados pudieran funcionar con seguridad. El objetivo afirmado de la medida era fomentar la confianza de los consumidores en los productos tecnológicos situados en un mercado digital único.

Esto sería un reto, dada la existencia de varias normas de certificación de seguridad cibernética entre los distintos Estados miembros. Con este fin, se recomendó una serie de sanciones por incumplimiento y protocolos de seguridad inadecuados para reforzar el resultado requerido de la Ley de ciberseguridad de la UE. Una complicación conexas fue la de las responsabilidades legales en caso de infracción de datos que se produjera cuando las transferencias transfronterizas de datos entre la UE y las naciones fuera del mercado común se efectuaran a través de un dispositivo certificado por la UE. Las iniciativas cibernéticas de la Comisión Europea van más allá de los Estados miembros e incluyen a entidades extranjeras como Google y Facebook para denunciar violaciones de la seguridad que probablemente afecten a sus operaciones en Europa.

Para alcanzar estos objetivos, se ha hecho hincapié en nuevas opciones jurídicas, así como en la importancia del derecho internacional existente. Como corolario, se ha tomado la iniciativa de alentar la cooperación entre los sectores público y privado para compartir información, identificar amenazas y coordinar soluciones a las crisis. Dado que la mayor parte de la infraestructura es de propiedad privada, los gobiernos están obligados a facilitar el acceso a la industria. Esto tiene por objeto garantizar, entre otras cosas, la competitividad de las industrias y empresas europeas. Esta es la respuesta lógica al reconocimiento de la creciente importancia de la economía on-line, ya que cada vez se realizan más operaciones a través de los canales cibernéticos que sustituyen a los tradicionales espacios comerciales físicos.

Además, la protección de los sistemas de pago contra el robo de identidad y otras actividades ilícitas es de suma importancia para la protección de la esfera financiera. La protección de las transacciones comerciales sigue siendo especialmente difícil debido a la naturaleza en constante evolución de las amenazas. Si bien cada uno de los países miembros tiene sus propios sistemas de seguridad, las amenazas transfronterizas requieren una respuesta coordinada a nivel de la Unión Europea. Esta es la razón que impulsa los esfuerzos por integrar la política cibernética en la UE y crear un consenso sobre la necesidad de una política de cooperación.

La política común de seguridad cibernética está vinculada a la Política Exterior y de Seguridad Común y su alcance será pensado todavía para definir las condiciones específicas en las que debe activarse, así como la escala de las acciones que desencadenaría su lanzamiento. El carácter sin fronteras

de las amenazas sitúa el riesgo en un ámbito totalmente indefinido. Por consiguiente, la evaluación del riesgo es mucho más difícil en estas circunstancias.

Además, la dimensión de la seguridad se complica por la gran dependencia de los proveedores de tecnología extranjeros como China, que tiene una gran cuota de mercado de redes de telecomunicaciones en varios Estados miembros. Por ser la fuente más barata de tecnología 5G, es difícil pasar por alto la importancia que tiene China en la modernización de las comunicaciones. La contradicción inherente a esa situación se encuentra en el centro de los esfuerzos por integrar los sistemas de seguridad cibernética.²⁰

Es evidente que los incentivos económicos para la ciberseguridad no son la principal fuerza impulsora de la cooperación cibernética. El impulso significativo proviene de consideraciones de seguridad nacional que proporcionan una motivación urgente para la integración de las ciberdefensas en toda la UE. Gran parte de esta iniciativa se lleva a cabo en un entorno de seguridad cerrado, ya que los encargados de formular políticas y los técnicos enfrentan a la presión de no sólo hacer frente a las crisis actuales, sino también al enorme reto de anticiparse a futuros ataques contra la infraestructura y los sistemas de armas. Esto constituye un ámbito para la creación de consenso que sigue siendo un objetivo difícil alcanzar de la integración europea. La preparación de una ciberdefensa común para todos sus miembros sigue siendo una alta prioridad y tiene una perspectiva realista de éxito.

La ciberdefensa también se enfrenta al creciente número de ataques de *ransomware* contra individuos y empresas que han costado a los países miembros de la UE más del “1,6 por ciento de su PIB o 41,3 mil millones de dólares anuales para la UE en su conjunto” (SPRING, 2016). En general, la UE carece de información precisa para estimar con exactitud la pérdida total de ingresos por el cibercrimen debido a la ausencia de medidas y criterios estandarizados para su estimación.

Se cita como un imperativo aún más importante el coordinar y desarrollar políticas y enfoques comunes para tener una disuasión efectiva. Los responsables de las políticas se han concentrado en estrategias inventivas y flexibles de defensa cibernética orientadas al riesgo. Reflexionando sobre la seriedad de sus esfuerzos, la Comisión Europea sigue desarrollando aclaraciones en el reglamento de 2018, sobre ser designado como OSE (Operador de Servicios Esenciales) y como estarían encargados de cumplir con las leyes y las sanciones aplicables. Los servicios esenciales incluyen la energía, el transporte, la salud, el agua, así como la infraestructura digital.

Al hacer hincapié en los criterios de la UE para cumplir con estas directrices, la comisión reconoció que se podría lograr una mayor eficiencia aclarando los parámetros de la reglamentación para asegurar la uniformidad del resultado. El documento ofrece principios detallados para que los Estados puedan cumplir los objetivos básicos establecidos. Como una alternativa a las medidas estatales existentes, esto sirve además para consolidar la estrategia de defensa cibernética de la UE. Las directivas sirven para caracterizar los riesgos, clasificándolos, y en la defensa contra los ciberataques, para reducir la frecuencia de estas vulnerabilidades.

20 En la feroz competencia por el liderazgo en este mercado altamente estratégico, los chinos están a la vanguardia y la tecnología 5G es uno de los instrumentos para implementar la “Nueva Ruta de la Seda”, el gran proyecto de política exterior de Beijing. El Huawei de China es el líder del sector 5G y controla casi el 30% del mercado mundial. Por otro lado, las empresas nórdicas, Ericsson y Nokia, son alternativas para el bloque.

Por fin, el efecto significativo que la desinformación ha tenido en el discurso público y en el comportamiento de los votantes en varios casos ha sido un área de preocupación. La Unión Europea ya posee una serie de instrumentos para proteger las redes de comunicaciones electrónicas y, en combinación con su código de prácticas sobre desinformación, un mecanismo de autorregulación, así como el régimen de sanciones de mayo de 2019, se esperan algunos progresos en este ámbito.

5 La Política de Migración en la Unión Europea

La política de migración de la Unión Europea está estrechamente ligada a la lógica subyacente de crear una entidad europea unificada tras la Segunda Guerra Mundial. El concepto tiene su base en las fuerzas históricas que moldearon la identidad europea después del período de conflicto nacional. Europa se vio enfrentada a cuestiones fundamentales relativas al nacionalismo, las fronteras, la ciudadanía y el origen étnico cuando las sociedades devastadas por los conflictos trataron de avanzar con una nueva visión.

De todo este examen de conciencia surgieron divisiones que reflejaban diferentes experiencias e ideologías societales. Las sociedades se formaron y reformaron y, finalmente, el Tratado de Maastricht, conocido oficialmente como el Tratado de la Unión Europea (TUE), marcó el comienzo de una nueva etapa en el proceso de integración. El Tratado fue firmado el 7 de febrero de 1992 por doce países, a saber, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. El tratado fue ratificado tras la celebración de referendos en algunos casos y dio lugar al establecimiento de la Unión Europea en 1993. A medida que más países se unían a la alianza, la causa de la integración europea siguió avanzando.

Como se ha dicho anteriormente, la integración sentó las bases de una moneda única, el euro, y amplió considerablemente la cooperación entre los países europeos en varias esferas nuevas, entre ellas, la ciudadanía europea que otorga a los ciudadanos el derecho a residir y circular libremente entre los Estados miembros, una política exterior y de seguridad común, y la decisión de fomentar una cooperación más estrecha entre la policía y el poder judicial en materia penal.

La integración europea siguió siendo una alta prioridad de las nuevas alianzas y acuerdos post TUE. Desde la firma del Tratado de Maastricht, los países europeos han avanzado en el acercamiento entre sí, mientras que algunas áreas como las políticas económicas y fiscales permanecen a nivel nacional. Los líderes europeos han acordado medidas adicionales para promover una mayor integración entre los Estados europeos en temas importantes como la unión económica y monetaria, la defensa y la inmigración.

El Reglamento de Dublín facilitó la solicitud de asilo en el primer Estado de la Unión Europea en el que se registró el migrante. El gobierno griego y los organismos de ayuda protestaron por ello, argumentando que la UE debería reestructurar el Reglamento de Dublín para que los solicitantes de asilo se distribuyeran de forma más equitativa entre los distintos miembros de la UE. El sistema actual colocó injustamente la carga en cinco países – Grecia, Italia, España, Francia y Alemania – que recibieron la mayoría de las solicitudes de asilo de Europa. Grecia, por ejemplo, recibió 70 veces más solicitudes que Hungría, un país de tamaño y riqueza comparables.

La resistencia a esta situación dio lugar a la interrupción de los acuerdos de fronteras abiertas existentes, como el protocolo de Schengen²¹, y provocó varios cierres de fronteras (COLLETT, 2018).

En respuesta a las críticas a la convención original, el Reglamento de Dublín III, que entró en vigor en 2013, trató de limitar el número de lugares en los que se podían presentar solicitudes de asilo. Los países “Visegrad”, o V4, (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia)²² no han sido receptivos a ninguna modificación del acuerdo y se han resistido firmemente a la sugerencia de una distribución equitativa. En consecuencia, el Reglamento se suspendió temporalmente durante la crisis migratoria de 2015 y fue sostenido por el TJE (Tribunal de Justicia Europeo) en 2017 (COLLETT, 2018).

El grupo V4 pide un control más eficaz de las fronteras del Mediterráneo, y es precisamente la fragilidad existente en el control de las fronteras una de las razones por las que el V4 rechaza la política de cuotas obligatorias para los refugiados y la forma en que se aplica el apoyo financiero para el tema. Como era de esperar, el Grupo está particularmente preocupado por la ruta migratoria de los Balcanes occidentales.

Pero cabe mencionar que el V4 no es el único que ha reaccionado negativamente a los migrantes, ya que otros países, principalmente de Europa oriental, los han criminalizado, lo que ha generado fuertes fricciones dentro de la Unión. En cualquier caso, el problema es claramente demostrativo no solo de la ausencia de criterios culturales comunes sobre cuestiones humanitarias, sino que también llama la atención sobre los riesgos de un colapso del sistema (CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, 2018, p. 13).

La sensación de requisitos poco razonables se vio reforzada por la desigualdad percibida en el Tratado de Lisboa, que sugería un liderazgo centralizado y un énfasis en la promoción de los derechos humanos y la democracia en la aplicación de la política exterior, al tiempo que se aplicaban normas vinculantes para la retirada de la Unión Europea (SCHMID-DRÜNER, 2019). Esto ha interrumpido los intentos en curso de crear una Europa unida en la que las identidades territoriales están sometidas a una construcción cooperativa de una entidad económica supranacional que es beneficiosa para todos.

Esto también ha dado lugar a la aparición de una ola de etnonacionalismo en varios países que sólo puede entenderse en relación con la crisis de los migrantes que parece haber provocado esta reacción. El gran concepto europeo de una región sin fronteras que comparte la paz y la prosperidad en un entorno multiétnico y que supera las divisiones históricas de los Estados-nación ha tenido muchos obstáculos. No obstante, es en respuesta a la migración masiva no controlada que las líneas divisorias existentes cobraron acciones a medida que las sociedades individuales se resistían a la imposición de recibir a los migrantes.

21 En el área de Schengen, las personas y los turistas legalmente presentes en el territorio de la UE pueden circular libremente sin estar sujetos a controles fronterizos. Desde 1985, ha ido creciendo gradualmente y abarca casi todos los países de la UE y unos pocos países asociados no pertenecientes a la UE.

22 Al reunir a algunos países de Europa Central que comparten valores culturales y raíces comunes en diversas tradiciones religiosas, el Grupo de Visegrad – formado el 15 de febrero de 1991– refleja sus esfuerzos por trabajar conjuntamente en campos de interés común como el medio ambiente, la seguridad interna, la defensa, la ciencia y la educación, el transporte, el turismo, la energía y las tecnologías de la información en el contexto de la integración europea.

Por otra parte, la migración se ha beneficiado del estímulo que ha recibido gracias a la primacía de las sensibilidades mundiales respecto de las cuestiones humanitarias. En este sentido, uno de los principales factores definidores de la actual escena migratoria es la recepción liberal que ofrecen varias naciones deseosas de establecer sus credenciales altruistas como sociedades abiertas e inclusiva.

Las naciones buscan establecer sus credenciales globales afirmando su generosidad y apertura hacia el sufrimiento humano. Así, los líderes han abierto inicialmente sus sociedades a la caridad sin restricciones. Posteriormente, se ha vuelto a examinar parte de la capacidad de respuesta temprana cuando se ha descubierto que la viabilidad de absorber masas de individuos se enfrenta a muchos obstáculos tanto logísticos como desde la perspectiva de la opinión pública. La asimilación no planificada ha dado lugar tardíamente a un examen de las premisas básicas de la recepción de migrantes en muchos casos.

Las diferencias en cuanto a la migración y la apertura de fronteras asociadas a la libre circulación de los pueblos en Europa han estado poniendo a prueba las estructuras normativas originalmente concebidas y, además, esas diferencias se están afianzando tras la aprobación de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular por la Organización de las Naciones Unidas.²³

A pesar de la gran proporción de miembros que firmaron el tratado, el acontecimiento se caracterizó por la retirada y la ausencia de varios actores clave de la UE. Austria, la República Checa, Hungría, Letonia, Polonia y Eslovaquia se han retirado del proceso. Los europeos estaban cada vez más preocupados por el hecho de que los gobiernos perdieran el control de sus fronteras y tuvieran que someter los intereses nacionales a un proceso centralizado de formulación de políticas (CALAMUR; SCHULTHEIS, 2018).

Sus defensores han argumentado que, si bien la inmigración es una cuestión de soberanía estatal, también requiere un mayor nivel de interdependencia entre los países. Alemania, manteniendo su entusiasmo inicial por la admisión ilimitada de inmigrantes, previsiblemente se pronunció a favor de la iniciativa de la ONU y está firmemente a favor de una solución a nivel de toda la UE. No obstante, cada uno de los miembros de la UE busca enfoques diferentes. Alemania prefiere enviar a los refugiados de vuelta a su primer país de desembarco. Los Estados que son los puntos de desembarco de los refugiados procedentes de Libia y los territorios del norte de África tienen campamentos ocupados que no pueden absorber el gran volumen de migrantes.

Existe un acuerdo general de que se deben hacer cumplir unas fronteras más estrictas y la UE debe financiar centros de escala a lo largo de la costa del norte de África donde se pueda separar a los solicitantes de asilo de los migrantes económicos. Mientras se espera que este plan se implemente en la práctica, el enfoque inmediato ha sido tratar con los refugiados que ya están en Europa (HENLEY, 2018). La migración sigue siendo una cuestión central en las relaciones de la UE, ya que sus esfuerzos por tener una política común enfrentan a diferencias profundamente arraigadas en las tradiciones históricas, entre los antecedentes políticos de los Estados orientales y occidentales, y entre sus miembros más ricos y más pobres.

²³ La Conferencia Intergubernamental para aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se celebró en Marrakech (Marruecos) los días 10 y 11 de diciembre de 2018.

6 Observaciones finales

En medio de los avances y retrocesos desde que los países europeos comenzaron a cooperar económicamente en 1951, el bloque se ha expandido, sentando las bases de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, según lo previsto por el Tratado de Roma (1957), dando así lugar a un audaz proyecto de unificación económica basado en principios supranacionales o, adicionalmente, de acuerdo con nuestro marco conceptual, una Comunidad de Seguridad Pluralista construida sobre expectativas de coexistencia pacífica.

Sin embargo, más de seis décadas después, en tiempos de crecientes incertidumbres, esta Comunidad de Seguridad ha enfrentado a varias amenazas en el Orden Mundial 2.0, algunas de ellas potencialmente capaces de poner en riesgo logros difícilmente obtenidos, entre ellos, uno de los mayores símbolos del poder normativo de la UE: su larga paz. Y, más que nunca, para proteger las instituciones, los intereses, las creencias y los valores en un contexto cuyas disposiciones actuales parecen ser cada vez más inadecuadas para hacer frente a los problemas contemporáneos (HAASS, 2017, p. 7), se requiere un amplio sentido de comunidad.²⁴

A pesar de los ideales y la lógica que subyacen al concepto de una Europa unificada, es evidente que el logro de un consenso sobre las políticas clave en el entorno contemporáneo es algo que está en marcha, después de todo, la UE es un agente dinámico, que evoluciona constantemente al ritmo de los grandes cambios geopolíticos del sistema internacional. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, para la Unión Europea el momento no podría ser más desafiante (y, tal vez, peor).

A pesar del creciente optimismo demostrado por Bruselas tras el anunciado fin de la crisis de la deuda de la zona euro en 2017, algunas de las economías de la UE siguen siendo frágiles. Sería prematuro decir que la zona del euro ya ha dejado atrás la crisis y que el riesgo para la cohesión de la unión monetaria ya no existe. Es poco probable que se normalicen rápidamente las relaciones entre la Unión Europea y Rusia, ya que Ucrania sigue siendo un obstáculo fundamental en el que no cabe esperar un progreso rápido, una crisis que se ha intensificado debido al apoyo europeo a los movimientos políticos antirrusos. Además, Moscú continúa con su “traqueteo de sable” hacia el volátil Cáucaso como respuesta a los intentos de algunos países de reforzar sus vínculos con el Occidente.

Como ya se ha mencionado, también hay que tener en cuenta el ascenso de los partidos antisistema, tanto de la derecha como de la izquierda, como fuerza política relevante, fenómeno que está ganando terreno, especialmente en Europa Central. Esta tendencia ya se ha materializado en algunos Estados miembros de la Unión Europea como Polonia, Hungría, Austria y Eslovaquia que se han convertido rápidamente en “democracias iliberales”; según Zakaria (1997, 2019), una especie de regímenes elegidos democráticamente que a menudo son reelegidos o reforzados por referendos que ignoran los límites constitucionales de su poder y privan a sus ciudadanos de los derechos y libertades fundamentales.²⁵

24 En oposición a los argumentos que defienden la existencia de un sentido más amplio de comunidad/identidad, teóricos políticos como Brown (1995, p. 100) señalan que se trata de un problema epistemológico antiguo y gravemente complicado porque el sentido de ser “Nosotros” siempre requiere un “Otro” contra el que definirse.

25 El Primer Ministro húngaro, Viktor Orbán, en el poder desde 2010, declaró que ha llegado el momento de un Estado basado en valores más tradicionalistas: el Estado liberal debe dar paso al surgimiento de un Estado iliberal.

En cuanto a nuestros objetos de análisis, en pocas palabras, la posibilidad de que las ciberamenazas provengan de agentes estatales y no estatales, como los hacktivistas, los terroristas y los grupos extremistas, exige una coordinación más estructurada entre los miembros de la UE para comprender adecuadamente lo que es el ámbito digital y, por otra parte, para crear la confianza necesaria para fomentar una sólida gobernanza de la ciberseguridad (CHRISTOU, 2016). En segundo lugar, la crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto profundas divisiones en todo el continente en relación con la inmigración, lo que exige una forma más flexible y ágil de abordar esta realidad y, en consecuencia, una visión menos dogmática de la UE a fin de hacerla más resistente a la amenaza de la fragmentación.

Reunidas, todas estas cuestiones, junto con muchas otras que no se abordaron aquí, retratan a una Europa que parece estar al borde de una crisis en la que las presiones sobre los Estados, las comunidades y las sociedades son cada vez más rápidas y disruptivas, una situación que, a su vez, nos invita a replantearnos nuestra principal pregunta: después de todo, ¿hasta qué punto las ciberamenazas y la migración pueden suponer un riesgo para los valores fundamentales de la UE como Comunidad de Seguridad Pluralista?

Para responder a esta pregunta se considerarán algunas advertencias metodológicas. En primer lugar, los objetos de análisis seleccionados representan sólo una pequeña muestra de un continuo más amplio de factores que combinados tienen más probabilidades de provocar una ruptura al impugnar conjuntamente los elementos definitorios de esta Comunidad de Seguridad, a saber, sus valores; la capacidad de respuesta y la previsibilidad del comportamiento en cuestiones de seguridad y defensa. Así que, cuando están aislados, son, ontológicamente, sólo piezas de este rompecabezas. Sin embargo, independientemente de esta limitada extensión de sus capacidades explicativas, pueden ser indicadores relevantes de posibles tendencias que la UE debe estar preparada para afrontar. Pero, una vez más, ¿hasta qué punto? Como se describe a continuación, sobre la base de las inferencias obtenidas, podrían delinearse algunas conexiones causales entre los valores/intereses de la Comunidad de Seguridad Pluralista de la UE y las externalidades relacionadas con los objetos de nuestro análisis.

En cuanto a las ciberamenazas, podemos afirmar que existe una amplia conciencia sobre la necesidad de protocolos comunes en respuesta a esta amenaza y, en consecuencia, un reconocimiento de la importancia de integrar las ciberdefensas en toda la UE como una alta prioridad. Como se ha visto, estas percepciones tienden a converger en acciones acordadas para la defensa de los ciudadanos, el territorio, la infraestructura y el suministro de necesidades vitales de la Unión, a pesar de las dificultades reconocidas para supervisar lo que había sido responsabilidad de los Estados individuales en su mayor parte.

En cuanto a la capacidad de respuesta mutua y la previsibilidad del comportamiento en esta cuestión, los hechos demostraron un mayor consenso entre los miembros de la UE sobre la gobernanza de la seguridad cibernética como principal reto en este ámbito, una vez que la tarea exige la coordinación de la cooperación entre los sectores público y privado en el intercambio de información y la identificación de las amenazas. Como una de las principales prioridades de la UE, la formulación de un protocolo común de ciberseguridad adquirió una forma más sólida con la creación, en 2016, de un grupo de cooperación en materia de seguridad cibernética (Red y Sistemas de Información) y, poco después, con los reglamentos de la Comisión Europea de 2018, consolidando así la

estrategia de ciberdefensa de la UE mediante directivas destinadas a caracterizar los riesgos de los ciberataques con el fin de reducir las vulnerabilidades.

Por último, en lo que respecta a las amenazas cibernéticas, algunas cuestiones clave que no se abordan en estas páginas merecerán, sin duda, atención en las próximas investigaciones. Este es el caso de las “guerras narrativas” y la consiguiente exposición de los ciudadanos a la desinformación a gran escala. En este sentido, cabe señalar que la Comisión Europea está trabajando para poner en práctica un amplio conjunto de medidas para hacer frente a la difusión y las repercusiones de la información engañosa y manifiestamente falsa (Plan de Acción Contra la Desinformación²⁶) y para garantizar la protección de los valores e Instituciones europeos.

En cuanto a la migración, se trata de una cuestión delicada que ha dado lugar a una inquietante ola de movimientos de etnonacionalismo en varios países. Cabe destacar que, en definitiva, definir la llamada identidad europea está lejos de ser una tarea sencilla. Algunos dirán incluso que ella, de hecho, nunca existió y que la supuesta crisis de identidad actual provocada por la migración y otras amenazas es algo que se limita al ámbito de los discursos políticos. Por otra parte, también es importante la comprensión conceptual de la identidad como una construcción social que depende de varios factores capaces de influir en ese sentido común de pertenencia, un sentimiento que puede variar con el tiempo, por ejemplo, como respuesta a una situación específica determinada como los casos de crisis de inmigración de Siria y Libia.

Sin entrar en aspectos más profundos de la lógica relacional del “Yo” y el “Otro” que sustenta gran parte de esta discusión, asumimos la premisa de que con el tiempo algunas características pueden solidificarse como elementos de identidad colectiva, aunque no de manera permanente, como sugieren los hechos. Dicho esto, en este caso, defendimos que las percepciones conflictivas observadas entre los miembros de la Unión Europea sobre el problema han actuado como un elemento contestatario de uno de sus rasgos definitorios centrales: una región sin fronteras que comparte la paz y la prosperidad en un entorno multiétnico.

Una de las explicaciones de esta situación a la que se enfrenta la integración europea radica en el notable choque entre dos ideas ontológicas – el Estado-nación y el federalismo – que conduce, a su vez, a un punto muerto: algunos valores fundamentales de la UE se conceptualizaron bajo la influencia de un “paradigma federalista”, mientras que su aplicación debería lograrse en el ámbito de los Estados-nación. Este marco de dos capas, como destacó Kaplan (2018), alimenta tendencias como la sensibilidad de las naciones europeas hacia su soberanía y el aumento del euroescepticismo en el proceso de integración.

Estos hechos provocaron fracturas de ideas y, concomitantemente, intensificaron la resistencia al proyecto en curso de una Europa como entidad supranacional en países como Italia, Hungría, Letonia, Eslovaquia, Austria, Polonia y la República Checa, poniendo así a prueba la resistencia de la UE como elemento de estabilidad colectiva. Como resultado, hemos sido testigos de la erosión de los acuerdos de fronteras abiertas como el Protocolo de Schengen debido, entre otras cosas, a la aplicación desigual de las normas de recepción de migrantes dentro de la UE. Este es un aspecto que ciertamente merece atención dados sus efectos en la capacidad de respuesta de la UE y la previsibilidad de su comportamiento sobre este tema.

²⁶ Para más información, véase European Commission (2018).

A su vez, la Estrategia Global de la UE se destaca como una respuesta pragmática a estos hechos porque es menos ideológica en relación con los valores de la Comunidad de Seguridad Pluralista de la UE y más realista en cuanto a sus intereses o, como lo define Biscop (2016), la EGUE es la materialización de una Realpolitik con características europeas. Esta perspectiva significa que la UE actuará cada vez más como una fuerza motriz no amenazadora dotada de la capacidad de abordar la diversidad normativa – y su dilema valores-intereses – fuera de las grandes abstracciones.

En otras palabras, a diferencia de la Estrategia Europea de Seguridad, la EGUE ofrece un plan de acción más resistente y cauteloso teniendo en cuenta la complejidad y la amplitud de la política exterior de la UE y, al hacerlo, tal vez, por primera vez, la UE ha podido definir con firmeza intereses vitales (la seguridad de los ciudadanos y del territorio de la UE, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en las normas) que se han transformado en prioridades políticas a través de la EGUE.

Por último, teniendo en cuenta las inferencias, sería prematuro, y no aconsejable, afirmar que los resultados originados por los factores analizados representarían riesgos irreparables para la paz y los valores europeos como comunidad. Pero en un contexto ontológico más amplio – como parte de una combinación de externalidades – este conjunto de desafíos podría potencialmente fragilizar los pilares ideológicos sobre los que se construyó la Comunidad de Seguridad Pluralista de la UE, con consecuencias impredecibles, a pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora para hacer frente a los desafíos del Orden Mundial 2.0.

Referencias

ADLER, E., BARNETT, M. (Eds). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BENDIEK, A. **A paradigm shift in the EU's common foreign and security policy**: from transformation to resilience. SWP Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2017. (Research Paper 11).

BERGBAUER, S. **Explaining European identity formation**: citizens' attachment from Maastricht Treaty to crisis. Cham: Springer, 2018.

BISCOP, S. Letting Europe go its own way: the case for strategic autonomy. **Foreign Affairs**, Clarkstown, 6 jul. 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-07-06/letting-europe-go-its-own-way>. Accedido en: 11 jun. 2020.

BISCOP, S. The EU global strategy: realpolitik with European characteristics. **Security Policy Brief**, Brussels, n. 75, p. 1-6, 29 jun. 2016.

BROWN, C. International political theory and the idea of world community. *In*: BOOTH, K.; SMITH, S. (eds). **International relations theory today**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 90-109.

BURGESS, M. Federalism. *In*: DIEZ, T.; WIENER, A. (eds). **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 25-44.

BUZAN, B. **People, states and fear**: an agenda for international security in the post-cold war era. Chapel Hill: University of North Caroline, 1991.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALAMUR, K.; SCHULTHEIS, E. A nonbinding migration pact is roiling politics in Europe. **The Atlantic**, Washington, DC, 11 dez. 2018.

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **Mirador mundial**: fracturas en la aldea global. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018.

CHAPPELL, L.; MAWDSLEY, J.; WHITMAN, R. The National Priorities of Germany, France and the UK. Enabling or Constraining a Joined-up EU Strategy. *In*: CHAPPELL, L.; MAWDSLEY, J.; PETROV, P. **The EU, Strategy and Security Policy**. Abingdon: Routledge, 2016. p. 169–185.

CHRISTOU, G. **Cybersecurity in the European Union**: resilience and adaptability in governance policy. London: Palgrave Macmillan, 2016.

COLLETT, E. Borderline irrelevant: why reforming the Dublin Regulation misses the point. **Migration Policy Institute**, Washington, DC, jan. 2018.

CONTE, A.; CLERCK-SACHSSE, J. European Union: preparing for predictable unpredictability. *In*: BELLI, B.; NASSER, F. **The road ahead**: the 21st-Century world order in the eyes of policy planners. Brasília, DF: Funag, 2018. p. 139-156.

DEUTSCH, K. W *et al.* **Political community and the North Atlantic area**: international organization in the light of historical experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DUKE, S.; VANHOONACKER, S. EU-NATO relations: top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation. *In*: CHAPPELL, L.; MAWDSLEY, J.; PETROV, P. (eds.). **The EU, strategy and security policy**: regional and strategic challenges. New York: Routledge, 2016. p. 153-168.

DUROSELLE, J. B. **Europe**: a history of its peoples. London: Viking, 1990.

EUROPEAN COMMISSION. **Action plan against disinformation**. Brussels: European Parliament, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation>. Accedido en: 11 jun. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. **Cybersecurity in Europe**: stronger rules and better protection. Brussels: European Union, 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cybersecurity/>. Accedido en: 11 jun. 2020.

EUROPEAN UNION. **Cybersecurity strategy of the European Union**: an open, safe and secure cyberspace. Brussels: European Union, 2013.

FERGUSON, N. **The great degeneration**: how institutions decay and economies die. New York: Penguin Books, 2014.

HAASS, R. World order 2.0: the case for sovereign obligation. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 1, p. 1-9, 2017.

HARVEY, A. S. **Amalgamated security communities**. 2011. Dissertation (Doctorate of Philosophy) – University of Kansas, Lawrence, 2011. Disponible en: https://kuscholarworks.ku.edu/bitstream/handle/1808/8128/Harvey_ku_0099D_11680_DATA_1.pdf;sequence=1. Accedido en: 11 jun. 2020.

HENLEY, J. EU migration crisis: what are the key issues? **The Guardian**, London, 27 jun. 2018. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/27/eu-migration-crisis-what-are-the-issues>. Accedido en: 11 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Key migration terms**. Geneva: United Nations, [201-]. Disponible en: <https://www.iom.int/key-migration-terms>. Accedido en: 11 jun. 2020.

KAPLAN, Y. (Re)considering sovereignty in the European integration process. **Asian Journal of German and European Studies**, [S.l.], n. 3, 5 jan. 2018.

KASPAREK, B. **Migration politics and policies in the European Union**. Athens: Rosa Luxemburg Stiftung, 2016.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as Intervening Variables. **International Organization**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring, 1982

KRISHNA-HENSEL, S. F. Cybersecurity: perspectives on the challenges of the information revolution. In: CAVELTY, M. D.; MAUER, V.; KRISHNA-HENSEL, S. F. (eds.). **Power and security in the information age: investigating the role of the state in cyberspace**. Montgomery: Ashgate, 2007. Preface, p. 09-14.

LAPORTE, V. **The European Union: an expanding security community?** Bruges: College of Europe, 2012.

MANDELBAUM, M. Pay up, Europe: what Trump gets right about NATO. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 5, p. 108-114, 2017.

MATTHIJS, M. Europe after Brexit: a less perfect union. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 1, p. 85-95, 2017.

MITZEN, J. Anxious community: EU as (in)security community. **European Security**, Abingdon-on-Thames, v. 27, n. 3, p. 393-413, 2018.

MIX, D. E. **The European Union: foreign and security policy**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2013. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41959.pdf>. Accedido en: 11 jun. 2020.

NORDIN, A. H. M.; SMITH, G. M. Relating self and others in Chinese and Western thought. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 32, n. 5, 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de julho de 2016 relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União**. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=EN>. Accedido en: 11 jun. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **A proteção dos direitos fundamentais na União**. Bruxelas: União Europeia, 2018. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>. Accedido en: 11 jun. 2020.

PIROZZI, N. **The civilian CSDP compact: a success story for the EU's crisis management Cinderella?** [S.L.]: European Union Institute for Security Studies, 2018. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%209__Civilian%20CSDP.pdf. Accedido en: 11 jun. 2020.

PIROZZI, N. **The external relations of the EC/EU (1957-2010): research perspectives and archival sources**. Fiesole: European University Institute, 2014. Disponible en: <https://www.eui.eu/Documents/Research/HistoricalArchivesofEU/FriendsofArchives/FriendsHAEUConfPirozzi.pdf>. Accedido en: 11 jun. 2020.

PIROZZI, N.; BONOMI, M. (2019). A new idea of Europe: the challenge of flexibility. **IAI Commentaries**, Rome, n. 19. v. 4, 2019. Disponible en: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/new-idea-europe-challenge-flexibility>. Accedido en: 11 jun. 2020.

QUEIROZ, F. A. Hydropolitics in South American international relations: a perspective on water governance at the Prata Basin: between conflict and cooperation (1960-1992). In: KRISHNA-HENSEL, S. F. (org.). **New security frontiers: critical energy and the resource challenge**. London: Ashgate, 2012. p. 139-173.

RICHARDS, K.; LASALLE, R.; VAN DEN DOOL, F. **2017 cost of cyber crime study 2017: insights on the security investments that make a difference**. Traverse City: Ponemon Institute LLC, 2017. Disponible en: <https://www.accenture.com/us-en/insight-cost-of-cybercrime-2017>. Accedido en: 11 jun. 2020.

SCHMID-DRÜNER, M. Immigration policy. **Fact Sheets on the European Union**, Brussels, dez. 2019.

SCHULMEISTER, P. **Delivering on Europe: citizens' views on current and future EU action**. Brussels: European Parliament Eurobarometer, 2018. (Survey 89.2).

SCHWARTZ, M. J. Europe passes landmark cybersecurity law. **Data Breach Today**, Princeton, 8 jul. 2016. Disponible en: <https://www.databreachtoday.asia/europe-passes-landmark-cybersecurity-law-a-9244>. Accedido en: 11 jun. 2020.

SMITH, M. E. Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy? **Journal of European Integration**, v. 40, n. 5, p. 605-620, 2018.

SPRING, T. EU struggles to determine growing cost of cyberattacks. **Threat Post**, Woburn, 12 ago. 2016. Disponible en: <https://threatpost.com/eu-struggles-to-determine-growing-cost-of-cyberattacks/119870/>. Accedido en: 11 jun. 2020.

TELÒ, M. **International Relations: A European Perspective**. Farnham: Ashgate, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends: forced displacement in 2017**. Geneva: United Nations, 2018. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>. Accedido en: 11 jun. 2020.

VAN DER MEULEN, N.; JO, E. A.; SOESANTO, S. **Cybersecurity in the European Union and beyond: exploring the threats and policy responses**. Brussels: European Parliament, 2015. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1300/RR1354/RAND_RR1354.pdf. Accedido en: 11 jun. 2020.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.

ZAKARIA, F. How to handle illiberal Europe. **Fareed's Global Briefing**, Atlanta, 12 fev. 2019. Disponible en: <https://mailchi.mp/cnn/how-to-handle-illiberal-europe?e=e21d2fedb8>. Accedido en: 11 jun. 2020.



Una mirada antinarcótica a la Colombia en posconflicto

An anti-narcotic look at Colombia in post-conflict

Resumen: El objetivo es describir los resultados y retos de las políticas antinarcóticas en el posconflicto. Comprendidos entre 2016 cuando se firma el Acuerdo de Paz con las Farc y hasta el primer semestre del 2020. Utiliza una metodología descriptiva que aplica el método inductivo a través de la recolección de información actualizada con instrumentos cualitativos de investigación que, en ocasiones, se apoyan de estándares cuantitativos. Se exponen las condiciones exógenas provenientes del mercado de marihuana en Estados Unidos, los criptomercados y la política antinarcótica destinada a Colombia, sin atender todos los factores endógenos a profundidad. Fomentando la polarización política respecto de la legalidad e ilegalidad de las sustancias psicoactivas y su consumo respectivo. Los resultados más relevantes se enfocan en las contradicciones paradigmáticas y las situaciones de no victoria de la mal llamada guerra contra las drogas. Concluyendo con recomendaciones para un urgente diagnóstico postcontemporáneo.

Palabras clave: Narcotráfico. Seguridad. Consumo. Posconflicto. Colombia.

Abstract: The objective is to describe the results and challenges of post-conflict anti-drug policies. Included between 2016 when the Peace Agreement with the Farc is signed and until the first semester of 2020. It uses a descriptive methodology that applies the inductive method through the collection of updated information with qualitative research instruments that, on occasions, are supported of quantitative standards. The exogenous conditions coming from the marijuana market in the United States, the crypto markets and the anti-drug policy destined for Colombia are exposed, without attending to all endogenous factors in depth. Promoting political polarization regarding the legality and illegality of psychoactive substances and their respective consumption. The most relevant results focus on the paradigmatic contradictions and the situations of non-victory of the so-called war on drugs. Concluding with recommendations for an urgent post-contemporary diagnosis.

Keywords: Drug trafficking. Security. Consumption. Post-conflict. Colombia.

Diana Patricia Arias Henao

Universidad Militar Nueva Granada,
Facultad de Relaciones Internacionales,
Estrategia y Seguridad. Bogotá, Colombia.
diana.arias@unimilitar.edu.co

Recibido: 05 mayo 2020

Aceptado: 09 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introducción

Antes de 1945, en la escuela realista de las Relaciones Internacionales, imperó normativamente la posibilidad de utilizar a las Fuerzas Militares de un Estado regular como una herramienta soberana para resolver conflictos internacionales frente a otro u otros Estados soberanos, de manera unilateral o bajo la conformación de alianzas ideológicas y principalmente, geoestratégicas. Así funcionaron las coaliciones militares que se enfrentaron en la primera mitad del siglo XX, borrando y re-pintando el mapa europeo.

Los contextos socio-políticos de las guerras mundiales arrojaron el abuso del derecho en cuanto a las primeras disposiciones de Ginebra, en materia de Derecho Internacional Humanitario, provocando la creación de los tribunales ad-hoc de Núremberg y Tokio, bajo la premisa del irrespeto a las reglas establecidas sobre armas y métodos convencionales para hacer la guerra. Así, La justicia transicional como concepto jurídico-político nació terminada la Segunda Guerra Mundial, dando la normatividad internacional un giro de 180 grados.

La normatividad internacional contemporánea prohíbe como regla general el uso de la fuerza armada para resolver conflictos internacionales y, por el contrario, obliga a los Estados soberanos a optar por mecanismos alternativos de resolución de conflictos, sean judiciales o extrajudiciales, con miras a poner fin a las confrontaciones que los mantienen en disputa. Y solo permite, al menos desde los postulados teóricos y deontológicos, el uso de la fuerza armada en excepciones tales como el uso de la legítima defensa, asistencias humanitarias y resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ahora bien, el narcotráfico es un asunto controversial que ha sido generalmente asumido en la escena contemporánea como uno asociado al sector de la seguridad y ha sido crucial para la estructuración de las agendas centrales y periféricas como una urgencia estratégica para mitigar sus efectos transversales. Estas relaciones internacionales, centro-periféricas, se caracterizan por su condición asimétrica. Así, los Estados débiles en la relación de poder político generalmente ceden de forma diplomática ante las recomendaciones que provienen de sus respectivos hegemones políticos.

En el caso colombiano no es una sorpresa partir del establecimiento de la hegemonía de los Estados Unidos de América, en especial, impresa en el diagnóstico y diseño de las políticas antinarcóticas. La doctrina lo ha descrito como un modelo donde resultan establecidas las reglas paradigmáticas de la escuela realista, donde el mundo es anárquico y en el cual se resuelven las disputas bajo la ley de la selva o del más fuerte.

Tanto Europa como Estados Unidos han cooperado desde la década del 80 en asuntos militares y financieros para combatir el tráfico de drogas (MONTENEGRO RINCO; DURÁN ESTUPIÑÁN, 2008). Decretándose que la fuerza legítima es necesaria para combatir esta amenaza (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Una cuestión férrea de seguridad nacional.

Se han incorporado con el paso del tiempo elementos más positivos provenientes de los esquemas constructivistas, e inclusive, encontramos Estados centrales con políticas que empiezan a ser progresistas en la delimitación del marco jurídico relativo al consumo y venta controlado de las drogas que podremos considerar tradicionales, especialmente, en el asunto de la marihuana, como es el caso específico de los Estados Unidos de América. Otras drogas son importadas por las demandas del consumo local,

como las drogas de diseño y sintéticas, cuyas empresas subterráneas o ilegales se realizan mayormente en el ciberespacio.

La mal llamada *guerra contra las drogas* no responde a los postulados teóricos para así clasificarla. No es un enfrentamiento regular de las Fuerzas Armadas de un Estado contra otro Estado narco, ¿o sí?

1.1 Conflicto armado, posconflicto y narcotráfico

Para el desarrollo de nuestro objetivo nos permitimos ahondar en los conceptos doctrinales relativos a conflicto armado, posconflicto y narcotráfico.

Los alcances del conflicto armado colombiano y sus profundas raíces de cultura de violencia política estructural, vivida antes y después de la independencia del Estado, sobrepasan los límites estrictamente jurídicos y soberanos.

La naturaleza jurídica con la que ha sido clasificado el conflicto armado colombiano es uno de tipo interno o no internacional, compuesto por acciones armadas endógenas que provocan “hostilidades dirigidas contra un gobierno legal, que presentan un carácter colectivo y un mínimo de organización. No puede considerarse en sentido técnico como conflicto armado interno las situaciones de tensión política o social en el interior de un Estado” (CRUZ ROJA ESPAÑOLA, [2019?]).

El conflicto armado interno conlleva muchos elementos comunes de las guerras clásicas pero estos se desarrollan al interior de un Estado. Un conflicto armado interno es en teoría estricta internacionalizado cuando “uno o más estados extranjeros intervienen con sus propias fuerzas armadas a favor de una de las partes” (VERRI, 1998). La definición jurídica oficial es:

conflicto que tiene lugar [...] en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo (UNITED NATIONS, 1977).

La proliferación de los conflictos armados internos o no internacionales materializó el contenido de la disposición tercera común a los Convenios de Ginebra cuyo ámbito de aplicación recae en conflictos no internacionales y que se suscitan en territorio de algún Estado parte. La norma cubre específicamente a los conflictos armados no internacionales, llámense guerras civiles, conflictos internos con consecuencias internacionales, conflictos internos con intervención internacional, etc. El artículo 3 común “extiende los principios de los Convenios de Ginebra a los conflictos armados no internacionales y deja de lado algunos obstáculos de la soberanía nacional” (SPOERRI, 2009, n.p.). Es un mini convenio al que la Corte Internacional de Justicia se refirió como un compendio de consideraciones de humanidad elementales.

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en todas las circunstancias tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a. los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios
- b. toma de rehenes
- c. atentados contra la dignidad personal, tratos humillantes y degradantes
- d. condenas dictadas y ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados

2. Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto... (ARIAS, 2019, p. 83).

Las medidas mínimas (ÁNGEL, 2012) que debe adoptar un Estado en el transcurso de los conflictos armados son las siguientes:

- Antes del Conflicto Armado: Los Estados deben implementar medidas preventivas que garanticen el cumplimiento del DIH: multiplicar los contenidos normativos y las sanciones a que da lugar el cumplimiento de los mismos.
- Durante el Conflicto Armado: Los marcos normativos deben cumplirse desde su inicio hasta su finalización formal.
- Después del Conflicto Armado: El Estado debe adoptar las medidas respectivas para lograr unas condiciones lo más similares al statu quo ante. Adicionalmente, deberá ejecutar medidas de normalización como la liberación de prisioneros, la repatriación de extranjeros, el retorno de víctimas a sus lugares de origen, el seguimiento de tratamientos médicos, la limpieza de campos minados y la contención psicológica requerida para superar los traumas generados por el desarrollo de los conflictos armados.

Ahora bien, con el polémico Acuerdo de Paz suscrito con las Farc-Ep, guerrilla que tras varios intentos fallidos histórico-políticos, entregó sus armas en un proceso de implementación que comenzó en 2016.

2018 fue el año más violento contra líderes sociales y excombatientes de las Farc-EP. Entre 2016 y mayo de 2019: 837 muertos. Asesinatos que tienen características geográficas: el 71.08% de los asesinados defendían el territorio y los recursos naturales. Las muertes relacionadas con cultivos de coca, ya sea pactos de sustitución o erradicación forzada, suman 77 desde la firma del Acuerdo: 2 en 2016, 20 en 2017, 44 en 2018 y 5 en 2019 (GARAVITO, 2019).

En 2018 la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes fue de 24,3% para un total de 12.130, según el Informe Forensis: Datos para la Vida, en el cual se destaca como la más alta en los últimos 4 años en Colombia, según la entidad, debido a la violencia de los grupos que emergieron o se fortalecieron tras el desarme de la ex guerrilla FARC. Alertó sobre las nuevas violencias emergentes que reviven con toda fuerza, en especial, en los municipios donde opera el Clan del Golfo, la mayor banda narco surgida de paramilitares desmovilizados en 2006, la guerrilla del ELN y disidentes de las FARC, en Bajo Cauca, el Catatumbo, Putumayo, Cauca y Nariño, donde se concentran narco cultivos y hay minería ilegal, fuente de recursos para organizaciones armadas (TASA..., 2019).

Son 8.944.137 de víctimas reportadas hasta el momento por el conflicto armado (UNIDAD..., 2020), desde 1985, puesto que desde ese año son consideradas como tal, por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, el conflicto contemporáneo es mucho más viejo, y la violencia que representa, es una pequeña proporción de la que ocurre fuera del mismo. El riesgo de la multiplicación de Farcrim está más latente que nunca. Puesto que toda la atención está puesta en la paz, una de tipo parcial. Mientras que los otros tipos de violencia siguen confeccionando sus círculos viciosos. La paz es responsabilidad de todos, aunque, del conflicto, son culpables unos pocos. La paz se construye de adentro hacia afuera, de lo rural a lo urbano y con la prevalencia de las identidades nacionales, no foráneas (ARIAS, 2016). Agrediendo los fundamentos que proclaman el respeto a escenarios multiculturales desde donde fluyen diversos patrones identitarios postcontemporáneos, bien explicados por Huntington (1996).

En 2020 la gran mayoría de los reinsertados de las Farc-Ep ha cumplido con lo acordado y se encuentran desarrollando proyectos productivos apoyados por el Estado y por la comunidad internacional. Otros de los líderes volvieron a las armas incumpliendo groseramente y desperdiciando sus calidades de congresistas. A este proceso especial se le suele conocer como posconflicto colombiano.

El posconflicto colombiano es uno de tipo parcial con una paz negativa según los postulados de Galtung. Teóricamente obedece a un:

período de tiempo que sigue a la superación total o parcial de los conflictos armados. Puede entenderse como un concepto de un único atributo: la reducción del número de homicidios relacionados con el conflicto por debajo de un umbral determinado, que le otorga o le niega el estatus de conflicto activo. (POSTCONFLICTO, [2019?], n.p.).

Entender el posconflicto con las Farc como el fin del conflicto armado interno colombiano es una comprensión desbordada pues el posconflicto es en este caso definido para el conflicto particular mencionado y no abarca a todos los actores del mismo.

Muchos han pensado que el término apropiado es el de posacuerdo, pues no se trata de la finalización del conflicto sino de la implementación de un acuerdo de paz, que cuenta con las siguientes etapas:

1. Estabilización (36 meses luego de la firma del acuerdo de paz) donde se busca reducir los indicadores de violencia y evitar el resurgimiento de nuevas olas de terror; y 2. Normalización: consolidar la salida de actores criminales y economías ilegales, efectivizando el

modelo de justicia transicional para dar garantías de no repetición. (FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN, 2018).

Pero finalmente se dejó como un delito político al narcotráfico:

se encuentra fragmentada de manera espacial, de tal forma que los integrantes de esta cadena productiva, demandan un amplio espectro de bienes y servicios de la economía legal, cuya operación es compleja y costosa, que obliga a internalizar reducciones en los costos operativos mediante la conformación de empresas criminales que operan con un alto nivel de subcontratación. (VARGAS, 2005, p. 138).

Obviando de esta clasificación jurídica la comprensión de ser el narcotráfico un asunto transversal que integra varios actores que deben reestructurarse para continuar con las actividades narcóticas, tras la salida de uno de los principales actores del sector, como lo son las Farc, difuminando el discurso la condición mixta de los narcotraficantes:

[...] la principal amenaza [...] influyendo en el control territorial... no tienen identidad política definida, realizan acciones a cambio de intereses económicos, sin interesarles la afectación a la seguridad nacional, se venden al mejor postor pero intimidan y controlan zonas donde la población marginada y los espacios territoriales cuya topografía dificulta la labor de las autoridades y facilita la acción delictiva. (ESDEGUE, 2017, p. 275).

El narcotráfico aprovecha las diferenciales características de la geografía nacional. (Ortíz, 2007). Desde 2006 se fusionó la empresa subterránea con otros grupos delincuenciales y Bandas Criminales. La territorialidad implica según Haesbaert (2007), dominio y apropiación, dominio desde lo estrictamente funcional y apropiación desde lo territorial, lo simbólico y cultural. La propia multidimensionalidad de las amenazas hace que no se puedan reconocer fronteras nacionales al hablar de un sistema de seguridad (NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY, 2000). La producción de la seguridad tiene espacios sociales con evolución permanente de múltiples violencias y de sus actores y la desprotección de las grandes mayorías ha contribuido a profundizar la desigualdad y donde se reciclan fallidas soluciones al ritmo de los ciclos de la violencia (LOADER; WALKER, 2007). Apremiando como señalan Clifford Shearing y Jennifer Wood (2007), “imaginar otra seguridad, otras prácticas de gobernanza y ponerlas en marcha” (ABELLO, 2012, p. 14).

Desde 2017, la Fiscalía informó que el delito que más impacta a la seguridad ciudadana es “el tráfico de estupefacientes para consumo interno” (El HERALDO, 2017). Y la UNODC¹, informó en 2018 que el incremento en el consumo de todas las sustancias en Latinoamérica y el Caribe (UNITED NATIONS, 2018).

Ha sido entonces el narcotráfico históricamente ligado a la violencia. Sin embargo, como lo expone Francisco Gutiérrez Sanín, la violencia precede la historia del narcotráfico, ligada

1 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.

especialmente a la cultura política colombiana y la disputa por los derechos de propiedad en medio de un continuado conflicto armado, cuyas características principales las expone así:

1. orientación militarista de las Farc que se basó finalmente de forma constante en el narcotráfico;
2. centralidad de la tierra con *inversiones* ilegales; y,
3. dispersión de intereses del paramilitarismo, que lo condujo a una situación de anarquía (GALLÓN, 2015).

El narcotráfico ha contribuido a mantener la tradicional violencia política colombiana y a que permanezca la inequidad del sistema político en una democracia de papel que funciona en un régimen semi-represivo (GUTIÉRREZ SANIN, 2001). A partir del fenómeno narco se encarnaron valores, aspiraciones, odios y temores de buena parte de la sociedad colombiana (CAMACHO GUIZADO, 1992)

El narcotráfico tradicional se dotó con un buen equipo de armamento para concretar sus impuestas transacciones sociales y su cometido expansionista (DUNCAN, 2005). Sin embargo, a lo largo de los años y tras su recorrido narcótico en la historia política contemporánea podemos afirmar que su mayor capacidad no es la del fuego sino su poder de infiltración en los circuitos económicos, sociales y políticos convencionales (MEDINA, 2012). Se desató un efecto globo cuando los narcos se asociaron con guerrilleros y paramilitares (CALVANI, 2006).

El poder del narco esta en la ilegalidad que eleva los precios de las drogas comercializadas, rápidamente asumidos tanto por intermediarios como por consumidores y, por todos los sujetos y actores legales e ilegales. Asumiendo a la debilidad estatal y la ineficacia de los sistemas judiciales como denominadores comunes (NÉMOGA, 1995, p. 107). Debilidad manifiesta en “el uso de violencia privatizada [...] impulsado en gran medida por Occidente” (AZZELINI, 2005). Así podemos partir de la manifestación de que: “la lucha internacional contra las drogas liderada por EE.UU se ha focalizado erróneamente en Colombia y otros países de la región, “cuando es posible que suponga el primer conflicto global” (RAMÍREZ, 2011, p. 22). Sin hablar de las drogas no tradicionales que se comercian en la Dark Web.

1.2 Políticas antinarcóticas y mercados no tradicionales

Las ideas filosóficas principales que han estructurado a los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales frecuentemente usados en los diseños de las políticas públicas de los Estados para combatir los fenómenos asociados al narcotráfico, pueden clasificarse así: el “tradicional, realista o estatocéntrico...; 2. De la dependencia... neo marxista o estructuralista...; 3. El paradigma de la sociedad global, transnacionales o de la interdependencia” (ARENAL, 2010, p. 29). También llamados: realismo, racionalismo y revolucionarismo o funcionalismo.

Al narcotráfico, un mundo “irreversiblemente globalizado” (BESIO, 2003), le brinda las posibilidades para desarrollarse. Estudios comparativos corroboran que las medidas represivas relacionadas con las incautaciones y arrestos, y penas mayores, no afectan ni los precios en el mercado negro ni en el control del consumo (POLLACK; REUTER, 2014).

En 2019 el cultivo aumentó en 212.000 hectáreas de hoja de coca en 2019, un ligero aumento desde las 208.000 en 2018, según la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca. Duque acepta las presiones para reducir el cultivo prometiendo erradicar en 2020, 130.000 hectáreas de hoja de coca, incluyendo la posibilidad de restablecer las fumigaciones aéreas con glifosato, suspendidas en 2015 por recomendación de la OMS, dado sus efectos cancerígenos, entre otros daños a la salud y el ambiente. La meta interestatal es una reducción del 50% A 2023 (INFOBAE, 2020a).

En 2015, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) suspendió la aspersión aérea de glifosato, cumpliendo las recomendaciones de la OMS y a los considerandos con de la Corte Constitucional del año 2014, pero en 2020 se pretende como vimos, volver a fumigar siguiendo las políticas norteamericanas (PAZ CARDONA, 2020), quienes se han alejado de este organismo de salud a causa de sus medidas en la Pandemia Covid-19.

Tras 4 décadas de lucha frontal contra el narcotráfico en el territorio colombiano, con grandes aportes provenientes desde la cooperación internacional, Colombia batió su propio record en el cultivo de la materia prima de la cocaína: la hoja de coca. Lo anterior, debido al cálculo relativo a las cifras de erradicación de cultivos. Se reportó la erradicación manual de 94 mil hectáreas de 100.00 destruidas en distintas modalidades, no determinadas, puesto la polémica política, relativa al uso del glifosato. Así como Colombia sigue siendo el principal productor de cocaína en el mundo, Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor. El 70% de la coca en el mundo es colombiana y las redes trasnacionales se mueven tras el desarme de las Farc, en especial, los grupos armados nacionales y los carteles mexicanos, como el Sinaloa, principalmente. (INFOBAE, 2020b).

Los territorios despejados por las Farc-EP han sido recapturados por otros actores violentos interesados en el negocio de las drogas. Dicha mutación de gerentes ilícitos también ocurre cuando son intervenidos centros de acopio y distribución de las drogas. Todo un proceso de adaptación y mutación de las organizaciones criminales como resultado de una intervención que lejos de acabar con el microtráfico, lo dispersó y fortaleció. Aprendieron a reinventarse, pues una vez detectadas por las autoridades, las organizaciones criminales suelen dispersarse y reacomodarse en nuevas organizaciones más pequeñas que les permite invisibilizarse frente al Estado (DUNCAN; VELASCO, 2014).

Los ilegales deben compensar en sus mercados los impactos de la actuación de las autoridades que causan la descentralización del delito, inclusive, hacia la periferia de la ciudad. Agravando claramente el panorama si se analiza el objetivo actual de las políticas antinarcóticas colombianas (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2017). Simplemente, el problema se derramó en los entornos cercanos (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2017). Igualmente, las empresas subterráneas de las drogas en su expansión trasnacional buscan disminuir los precios de exportación con el procesamiento de mayores cantidades (ROCHA, 2011). Lógica común en cualquier mercado.

Actores narcóticos colombianos desde 1993 han visto incautadas sus potencias estratégicas en el negocio de la droga como sus submarinos cargados de coca. Justo cuando se manifestaba al mundo que el desmantelamiento de los grandes carteles llevaría la mal llamada guerra contra las drogas a su fin, tras el asesinato a Pablo Emilio Escobar Gaviria. Desde allí, se han apropiado de los medios de comunicación que los grupos dedicados al narcotráfico prefirieron

usar los submarinos para evitar la fácil detección de las lanchas rápidas. Estos sumergibles pueden recorrer unos 3 mil km, pudiendo flotar y navegar con GPS y con sistema satelital GNSS, así como al estar revestidos de plomo evitan la detección por visores infrarrojo (SAUMETH, 2006). La DEA y la Policía informan que estos semisumergibles son ensamblados en el suroccidente de Colombia, en territorios controlados por las Farc y Los Rastrojos, entre los principales (SAAVEDRA, 2011).

Las empresas subterráneas de drogas deben ser reprimidas con equidad normativa frente a los diversos eslabones clave de las cadenas comerciales ilícitas (BLUMSTEIN, 2003). Dirigiéndose primero a los delitos graves, como concierto para delinquir, homicidio o porte de armas (UPRIMNY YEPES; CHAPARRO-HERNÁNDEZ; CRUZ OLIVEIRA, 2017). Y no quedarse persiguiendo a los empleados de dichas empresas, quienes subsisten del microtráfico y ensañarse con los consumidores. Haciéndolos ver como delincuentes.

Además, se persigue casi de forma exclusiva a las drogas tradicionales desestimando a la gran variedad de sustancias que vienen del extranjero y otras tantas que se consumen en Colombia de forma legal. La gran mayoría de las capturas están asociadas al consumo interno (TOBÓN; GUTIÉRREZ, 2015). Descuidando las redes que vienen de Europa y Estados Unidos, como los criptomercados.

Los criptomercados no han escapado a los efectos de la globalización económica, financiera y la revolución tecnológica propiciada con la comercialización de la Internet en los años noventa del siglo XX. Así mismo, las redes transnacionales que se dedican a la producción, distribución y venta de drogas, han ido innovando sus mercados a través de los portafolios virtuales.

Las llamadas narco tiendas online son una revolución poco conocida en 2020 pero mueven mayores utilidades que el comercio tradicional de drogas. En el siglo XXI es latente la existencia y uso cotidiano de plataformas electrónicas por ilegales que aprovechan los vacíos normativos del sector de las telecomunicaciones para ofrecer mayores ventajas a sus usuarios que las más grandes y exitosas tiendas online legales del mundo, como eBay, Amazon y PayPal. Ventajas comparativas reportadas por el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (OEDT), como no completar las transferencias electrónicas hasta la entrega del producto, pues los mismos algunas veces son incautados por las autoridades. Respecto a sus competidores ilegales con empresas subterráneas físicas o tradicionales, ofrecen mejores productos a mejores precios, comprendiendo que sus usuarios también deben esforzarse para comprender las plataformas de compra-venta y aceptar que los productos no son de entrega inmediata (LERENA, 2017).

Adicionalmente, los criptomercados ofrecen a través de sus plataformas la clandestinidad de los datos de los compradores. Tor, por ejemplo, es una de esas plataformas electrónicas que ejercen un comercio variado, legal e ilegal, en la *dark web* o red oscura, que se sirve de monedas virtuales o criptomonedas como el bitcoin (OLLERO, 2017).

Ya existen sentencias condenatorias en Estados Unidos a este tipo de tiendas online. En 2015, se condenó a cadena perpetua a Ross William Ulbricht, quien dirigió Silkroad, empresa subterránea virtual que ganó en tres años, una suma superior a los 1000 millones de dólares, provenientes de sus más de 200.000 clientes de todas partes del mundo, para su portafolio de 14 mil productos ilegales y cobijando de empleo ilícito a casi 41 mil vendedores. El FBI, DEA y Europol, en un operativo conjunto, cerró dos plataformas ilegales virtuales: AlphaBay y Hansa.

Pero los compradores rápidamente migraron a nuevos sitios del ciberespacio. Estos mercados han demostrado crecer en un promedio bianual en un 200% (OLLERO, 2017).

La publicidad se realiza en grupos dinámicos y cerrados a través de Youtube, Whatsapp y redes sociales, que hace casi imposible el trabajo de detección de las autoridades. Sin embargo, comparado con los mercados tradicionales, el tráfico virtual de drogas es una actividad ilícita pacífica. Demostrando que la narcoviolencia esta ligada a la ilegalidad declarada sobre las sustancias. Dado que ya no es necesario la disputa entre bandas para apoderarse de las zonas de distribución y venta tradicionales o físicas (OLLERO, 2017).

Una nueva forma de representación de la globalización asimétrica que pasa desapercibida por los insulsos controles del ciberespacio. Estas plataformas oscuras claramente no están indexadas en los motores de búsqueda de la internet (CASTELLS, 2017). Si no ha sido posible controlar el espacio físico ahora piense usted en ficciones virtuales. Son los retos que debe afrontar y aceptar con dinamismo los esquemas de seguridad de los Estados postcontemporáneos.

Entre tanto, Estados Unidos con la venia de Colombia hace presencia con una nueva misión militar antinarcótica desde junio de 2020, en plena pandemia y desobediencia civil en sus estados confederados por el asesinato de un afrodescendiente en la rodilla de un agente policial. Así mismo despliega una operación internacional contra el Gobierno de Venezuela como amenaza narcótica. Intervenir a Venezuela por una realidad narcótica que es el pan de cada día en Colombia desde hace varias décadas. Pero aún, Colombia le coopera al mundo a combatir una realidad que no ha podido controlar y que cada día se inserta más en su sociedad y Estado.

1.3 Consumo de sustancias ilícitas en Colombia

El Observatorio de Drogas de Colombia que depende del Viceministerio de Justicia estimó en 2019 que desde hace 6 años el consumo de casi todas las sustancias ilícitas en el país va aumentando:

Cuadro 1 – Consumo de estudiantes

12,4 % de consumidores de marihuana la probó antes de cumplir 10 años.
11,7 de los escolares colombianos han consumido marihuana.
agrega el viceministro Espinosa Palacios– porque normalmente se usan como pegantes o como limpiadores de equipos electrónicos.
Aumento del consumo escolar así: marihuana 156,4%; cocaína, 53,3; bazuco, 44,4y el del éxtasis, 112,8%.
Aumento del consumo universitario: 38% ; cocaína 28%; anfetaminas 125%.
El 69% de los consumidores de coca son dependientes
Entre el 2008 y el 2018 el cultivo de hojas de coca se duplicó y la erradicación manual cayó un 35%.

Fuente: Elaboración propia con la información de Gossain (2019).

Realizando un breve recorrido sobre la normatividad esencial sobre el consumo en el Estado colombiano, podemos destacar los siguientes momentos de las políticas públicas específicas y aplicadas a nivel nacional:

Cuadro 2 – Políticas Públicas para el consumo de drogas

1994 – Sentencia C-221 de la Corte Constitucional	Permitió dosis personal – porte de 20 gramos de marihuana; 1 gramo de cocaína y sus derivados; sin especificar más sustancias. – Imposibilidad de arresto	Inexequibilidad de penalización de la dosis mínima. Justificación: derecho al libre desarrollo de la personalidad. Descartó que la dosis mínima afecte de forma notable sobre el consumo.
2016 – Sentencia 2940 – Corte Suprema de Justicia	Permitió la dosis de aprovisionamiento – no especificó las cantidades. Se debe hacer un estudio de caso <i>intuitu personae</i> . Considerando al portador como un enfermo-adicto. No se especificó de quien es la carga de la prueba.	Descartó que la dosis de aprovisionamiento afecte de forma notable sobre el aumento de consumo de drogas
1998 – Andrés Pastrana – Presidente	Programa Rumbos – Afrontamiento del Consumo (Decreto 127 de 2001)	Primera vez que el consumo hizo parte de una plataforma de Gobierno. Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • reducción de demanda • cooperación internacional (gestión de recursos endógenos y exógenos) • Generación de estrategias preventivas al consumo • Promoción de la investigación y estrategias prácticas en territorios definidos.
2003 – Álvaro Uribe – Presidente	Suprimió Programa Rumbos	
2006 – Álvaro Uribe – Presidente	Creó la Comisión Nacional de la Reducción de la Demanda de Drogas, con 15 entidades nacionales y la UNODC.	
2007 – Ministerio de Salud y Protección Social con la Comisión Nacional de la Reducción de la Demanda de Drogas y la UNODC.	Creó la Política Nacional de Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto. Se trata de un asunto de salud pública y no de uno de esfera criminal	Suprimió la competencia sobre el consumo a la Dirección Nacional de Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho
2012 – Juan Manuel Santos – Presidente	Ley 1566 de 2012	Lineamientos para garantizar la atención integral a consumidores de drogas
2015 – Juan Manuel Santos – Presidente	Plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas 2014 – 2021 5 ejes: i) fortalecimiento institucional; ii) promoción de la convivencia y la salud mental; iii) prevención; iv) reducción de riesgos y daños; y v) tratamiento.	Creó la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas

continúa

Cuadro 2 – Continuación

2018 – 2do Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón	Ruta Futuro: i) desarrollo de entornos protectores al consumo; ii) prevenir los factores de riesgo frente al consumo de estas sustancias; iii) tratamiento integral; iv) inclusión social; y v) gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.	Enfoques de salud pública y derechos humanos para consumidores
2019 – Gobierno – Iván Duque	Resolución 0089-2019	Política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas Sin entrada en vigencia Plan Nacional 2014 – 2021

Fuente: Elaboración propia de información de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2015).

Preocupante que de 793 nuevas sustancias psicoactivas detectadas en Colombia entre el 2009 y 2016, solo se siga regulando acerca de la dosis personal de las tradicionales marihuana y cocaína. Así mismo, el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986), tan solo dedicó un par de artículos al control de la demanda (COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA, 2015)

En 2019 el Gobierno anunció la aparición de 33 nuevas drogas de origen químico o vegetal y la aplicación de la técnica denominada como *la factura*, que es un procedimiento para rendir las drogas con otras sustancias para ganar aún más utilidades en su venta al público. Finalmente, los consumidores no saben que usan (GOSSAÍN, 2019). Problemática directa para la salud de los consumidores y una de las principales irresponsabilidades de la ilegalidad de dichas sustancias.

Otro aspecto donde se percibe la falta de responsabilidad del Estado y de la gran mayoría de Estados del sistema internacional postcontemporáneo, al dejar en la ilegalidad a este tipo de sustancias de consumo permanente, es que los contenidos no tienen ningún tipo de control, lo que produce que los consumidores no sepan a ciencia cierta el contenido de las drogas que usan, lo que usualmente es una de las mayores causas de muertes por sobredosis. La gente no se muere por usar drogas, sino por el contenido de las mismas, o el uso abusivo de diferentes que generan intoxicación. Muertes que son mediatizadas para satanizar el consumo y evitar la inversión e investigación en materia de salud y educación, siguiendo el asunto de las drogas desde la mera óptica de la seguridad.

Resultando apremiante legalizar y regular el consumo de sustancias psicoactivas para reducir los riesgos en salud, en seguridad y los daños asociados al comercio ilegal. Siendo responsable y consecuente con la realidad jurídica y fáctica, que permite a los individuos regular sus actividades personales y privadas, como lo es, usar drogas. Generando en el largo plazo, un escenario responsable y favorable para tratar los casos crónicos de adicción, cuando sea el mismo individuo quien así lo solicite al Estado (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2014).

En especial, preocupan las nuevas generaciones de colombianos, pues son crecientes los porcentajes de victimización escolar, conforme la afectación que tienen los centros de educación en Bogotá por presencia y venta de sustancias psicoactivas, en mayor proporción se trata de marihuana, seguido de las pastillas de éxtasis, pegantes y otro tipo de psicoactivos, así:

Cuadro 3 – Porcentajes del incremento del consumo escolar

Colegios oficiales – 37.5%
Colegios en concesión – 29.4%
Colegios de matrícula contratada – 26.3%
Colegios privados – 22.9%

Fuente: Elaboración propia de información obtenida de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2015).

En la capital se concentran en gran medida los homicidios en zonas donde es común la incautación de sustancias psicoactivas, pero no puede asegurarse, una relación causal (BULLA et al., 2016).

Así como Pablo Emilio Escobar Gaviria utilizó como sicarios a menores de edad para que en caso de ser capturados no pudieran ser encarcelados y no perder sus efectivos armados, las redes criminales también usan a los menores de edad para distribuir sus micro mercados. Tan solo entre 2012 y 2018, se reportó la aprehensión de 50.742 niños, niñas y adolescentes por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (EL ESPECTADOR, 2019).

Una de las posibles tendencias negativas es seguir aplicando el denominado: “*Streetlight effect*”, enfocando la atención de las autoridades en donde hay más luz, o en otras palabras, donde hay más ruido. Bajo esta justificación se retrocedió jurisprudencialmente en cuanto a la desregularización de la dosis personal en Colombia, tras la expedición del Decreto 1844 de 2018, persiguiendo a los consumidores y a quienes ejecutan actividades de aprovisionamiento para consumir permanente.

El Decreto 1844 de 2018 reglamentó el Código Nacional de Policía y Convivencia, y respecto a la regulación y penalización del consumo y porte de sustancias psicoactivas debemos resaltar los siguientes artículos:

Cuadro 4 – Comportamientos contrarios a la sana convivencia

33: Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas... Consumir sustancias... psicoactivas o prohibidas ...
34: Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos... Consumir... drogas... Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender... drogas...
39: Prohibiciones a niños, niñas y adolescentes... Comercializar, distribuir, tener, almacenar, portar o consumir sustancias psicoactivas...
59: Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad de personas en... aglomeraciones de público no complejas... 9. Quienes, al desplazarse a un acto o evento, o durante el desarrollo del mismo, en el recinto o en sus alrededores, porten, consuman, o estén bajo los efectos de sustancias psicoactivas...
140: Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público...7. Consumir... sustancias psicoactivas...

Fuente: Elaboración propia (2020).

Es importante destacar que en el recorte temporal comprendido entre 2010 y 2016, las capturas que se registraron, consolidaron el 94% de capturas en situación de concomitante flagrancia y los retenidos no portaban sumas significativas de gramaje superior a dosis personal (COLOMBIA, 2016a). A la vez, el mayor porcentaje de los capturados fueron dejados en libertad por falta de material probatorio que los vincule a una red de distribución. Cabe resaltar que las intervenciones significativas contra grandes redes de expendio han identificado por lo general la participación de miembros de la Policía en este mercado ilegal. (BORRADOR DOCUMENTO CONPES, 2017).

Los registros comprendidos entre el 31 de enero de 2017 y el 26 de febrero de 2019, reportaron un total de 1.733.727 comportamientos contra- 45% de los registros corresponden a tres comportamientos: el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, que es el más recurrente, con 22% del total, seguido del porte de armas corto punzantes (15%), y las riñas (7%) (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2019).

Duque enfatiza en las tendencias realistas y neorrealistas que han empoderado a los analistas de derecha en materia de seguridad, y en medio de un escenario de posconflicto, donde las Farc dejaron un territorio prometedor para los empresarios del narcotráfico en Colombia, en la región y de sus redes transnacionales, se gestó el plan *El que la hace la paga*. A través de este plan, se pretende dismantelar los centros de acopio y consumo masivo de sustancias psicoactivas, atacando el microtráfico y recuperando el espacio público de las prácticas de consumo de la dosis personal (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2018).

Ciertamente, el consumo no es un fenómeno uniforme, sino que, sufre de diversas variaciones dependiendo de la sustancia que se trate. Colombia empieza a clasificarse ya no solo como un país productor y distribuidor sino además como uno consumidor (DEPARTAMENTO PLANEACIÓN NACIONAL, 2016). Perdiendo su categoría de consumidor no destacado a pesar de abundante oferta dada en 2013 (PÉREZ GOMEZ, 2013).

Así mismo, no existen patrones de consumo ni son constantes las formas de distribución, ni sus vinculados, ni las ganancias, ni las formas de violencia asociada como tampoco sus niveles. También varía el tamaño de los mercados y su despliegue territorial, cambiando de sustancia en sustancia y en cada contexto particular (BOYUM; CAULKINS; KLEIMAN, 2011).

El Informe sobre el Consumo de Drogas de las Américas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de 2019 (CICAD), por medio del cual se determinó que aún persisten las dificultades a nivel regional para identificar como ciertas tendencias relativas al consumo de sustancias psicoactivas, por lo que se puede concluir que no existe un patrón consistente en Latinoamérica (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2019).

En consecuencia, “las estructuras de inteligencia militar están apenas innovando en atender los aspectos culturales como una guía para entender las dinámicas cambiantes del mercado de las drogas...Están comprendiendo como novedad que, para entender los mercados de las drogas, particularmente se deben acercar a las bases culturales que representan un eslabón trabajador de grandes redes transnacionales” (ARIAS, 2019, p. 13).

Estados Unidos lejos de controlar el consumo de drogas aprobó una cooperación de 448 millones de dólares a Colombia para la anualidad 2020. Superando en 30 millones lo otorgado en 2019. La suma en millones se debe disponer así:

Cuadro 5 – Cooperación Internacional relativa al consumo de drogas

61 – Asistencia al desarrollo
146 – Fondo para Apoyo Económico – Paz, Indígenas, ONG, capacitación ex combatientes, desarrollo rural y Fiscalía, entre los principales
180 – Lucha contra el narcotráfico, organizaciones terroristas y grupos criminales – condicionando al Estado a reportar a Estados Unidos los avances para que éste certifique o no, a Colombia.
21 – desminado
38.5 – programas militares
1.4 – entrenamiento y educación militar

Fuente: Elaboración propia de información de Gomez Maseri (2020).

Lo expuesto riñe claramente con las prácticas de expendio legal de los Estados Unidos en cuanto a la marihuana, la cual, en muchos de sus Estados ya es legal, no solo de manera medicinal sino de forma recreativa. Al respecto, Colombia como es usual le sigue los pasos de forma aletargada, pero en la misma dirección.

Claramente, la ilegalidad de las sustancias y los peligros asociados a su compra-venta, es la que eleva las utilidades y estabiliza a las empresas subterráneas narcóticas, e inclusive, genera alianzas con otros sectores de la ilegalidad que logran permear a muchos sectores legales. Utilizando las fachadas ilícitas comúnmente para la ejecución de los cometidos criminales (MORENO HERNÁNDEZ, 2012).

Tal vez, la poca destinación de recursos frente al consumo, favoreciendo la represión, no es capaz de mermar el uso de las sustancias psicoactivas cuya oferta es desmedida. El DNP estima que, del presupuesto total destinado a la política de droga, tan solo entre el 3% y 5%, se invierte para reducir el consumo de drogas en el país, ya que la mayoría de los recursos se destinan a la reducción de la oferta (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2012)

Los estudios corroboran que las comunidades pueden jugar un rol fundamental en dinámicas como el consumo de drogas, regulando con normas sociales sus usos y riesgos (OKOLIE et al., 2017).

Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor de cocaína en el mundo, y adicionalmente, se apodera del podium del mayor productor mundial de cannabis.

A saber, California lidera el mercado legal de marihuana en el sistema internacional y fue el primer estado de su país en legalizar el consumo de la marihuana medicinal a través de la Iniciativa 64. En 2019, se reportaron 538 tiendas y 263 empresas de marihuana en California. Y jocosamente encuentra en el mercado ilegal o negro, que combate a través de cooperación internacional puertas afuera, como la piedra en el zapato en su nueva industria marihuanera, dado que en el escenario legal los precios del gramo aumentan por los impuestos. Sus ventas aumentaron en \$2.500 millones en 2018, una tasa de crecimiento del 23%, pese a las pérdidas de los dos primeros años. Tendencia en alza que se estima para el 2020. A su vez, se proyecta que las ventas reguladas de cannabis en California crecerán a \$7.200 millones en 2024, pero las ilegales seguirán siendo de \$6.400 millones ese año (MCGREEVY, 2019).

Las leyes de marihuana en California en 2020, a diferencia de otras drogas, permiten su posesión, uso y cultivo con fines recreativos. Después de ser legalizada la posesión de la marihuana en dosis pequeñas. Desde 1996, el cannabis es legal en el estado para uso medicinal. En 2018 el uso recreativo fue autorizado mediante la Proposición 64 aprobada en 2016. La ley permite a los mayores de 21 años la compra, posesión y consumo de hasta 28.5 gramos de marihuana. Debe hacerse en su propia residencia o en un establecimiento autorizado. Se castiga su venta, distribución y tráfico (LEYES..., 2020).

Paradójico entonces que para un significativo sector de los Estados Unidos resulte más importante pensar en como bajar los impuestos para que haya más tiendas distribuidoras de marihuana legal a que el sector negro se les lleve los clientes por conveniencia de costos. Pues paradójico ya que ha destinado y destina miles de millones de dólares en la lucha contra el narcotráfico en Colombia y en diversas partes del mundo. Inclusive en las universidades de Davis y Berkeley, ya se enseña derecho del cannabis².

2 Tamar Todd, profesora universitaria de la materia.

En Colombia, se legalizaron las operaciones y competencias jurídicas para obtener licencias relacionadas con la marihuana: cuando se cultive el competente es el Ministerio de Justicia y del Derecho y cuando se produzcan derivados del cannabis es el Ministerio de Salud y Protección Social.

Desde 2016, se reguló la producción para uso nacional, fines medicinales y científicos así como la exportación, así como el cannabis psicoactivo, producción de semillas y productos derivados de la marihuana, a través de las siguientes normas principales:

1. Ley 1787 de 2016
2. Decreto 613 de 2017
3. Resoluciones 2891 y 2892 de 2017. (MINISTERIO DE SALUD, 2017).

En cuanto a los usos recreativos de la marihuana en Colombia, en mayo de 2019 se presentó un proyecto que se definirá en 2020, lo que cambiaría completamente el enfoque sobre la sustancia específica, desde la política pública de drogas. (EL ESPECTADOR, 2019).

El Ministerio de Justicia y del Derecho otorgó, por primera vez en Colombia, con el apoyo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE de MinCIT), una autorización para la exportación de 100.000 semillas de cannabis a Denver, Colorado, en los Estados Unidos de América. Santa Marta Golden Hemp es la encargada y ahora el gobierno colombiano manifiesta que mientras en el Covid19 muchas empresas están crisis, este nuevo sector cumple objetivos comerciales importantes (CÁRDENAS, 2020).

Estas contradicciones demuestran que en materia de drogas resulta imposible hablar de una unión o un escenario compacto, sino todo lo contrario, que debe analizarse cada una de las sustancias, atendiendo sus contextos propios, si se desea realizar un diagnóstico acertado para la producción de políticas públicas efectivas y locales.

Por ejemplo, en el Gran Bretaña, se utiliza el método conocido como *Drug Harm Index*, donde se diagnostican los daños conexos al consumo de drogas, calculando los perjuicios en relación a los costos socioeconómicos y relativos al propio Estado, y no realizando análisis aislados (MACDONALD et al., 2005).

Así mismo, El Departamento de policía de Canadá en 2008 creó una escala de priorización sobre el daño causado por la criminalidad: permitiendo clasificar el grado del daño de cada actividad criminal para las sociedades. Permitiendo una priorización para la actuación de la fuerza pública (JOHNSTON et al., 2010). Lo que coadyuvaría, a ver las acciones contra el consumo como un integrante de la *ultima ratio del derecho penal*.

2 Resultados

- El llamado posconflicto colombiano, que devela un escenario de paz negativo, en cuanto a la desmovilización de las Farc-Ep, mueve los escenarios de producción y distribución de las drogas tradicionales en el sistema endógeno y exógeno del narcotráfico.
- El narcotráfico es un fenómeno multicausal regulado históricamente desde un enfoque de seguridad unilateral represivo que busca satisfacer casi de forma

exclusiva resultados en materia de seguridad objetiva como racero de los esquemas realistas del derecho internacional público.

- Las medidas represivas son necesarias pero no suficientes para resolver los asuntos conexos a la actividad narcótica.
- Las políticas antinarcóticas deben dejar de ver al consumidor como un delincuente e ilegal. Y para ello es necesario invertir en políticas públicas que busquen prevenir el consumo o en caso de existencia del consumo, garantizar uno responsable y seguro.
- Las políticas relativas al consumo han sido políticas de gobierno y no de Estado.
- Si la amenaza no convencional es dinámica la respuesta en seguridad debe ser dinámica y flexible.
- Si la amenaza es multisectorial la respuesta igualmente debe serlo.
- Si bien Colombia en su historia narcótica no ha sido un consumidor significativo respecto al consumo en otros estados, esta tendencia empieza a revertirse, con un aumento continuado de consumidores de edades muy tempranas y esto sumado a preocupantes contextos de violencia y pobreza. Así como de formación de nuevas identidades narcóticas.
- Existe en la sociedad colombiana arraigado un sentimiento de rechazo y exclusión por los consumidores de drogas, dada la impronta violenta, que este sector le ha representado a la historia contemporánea, presente y futuro de Colombia. Pero esta tendencia empieza a cambiar. Inclusive se refuerza proporcionalmente en lugares donde el Estado no ejerce uno dominio eminente.
- Contradicciones endógenas y exógenas se reflejan en las políticas de gobierno respecto a la realidad de la producción y uso de la marihuana en Estados Unidos y en otros centros mundiales hegemónicos de poder político. Requiriendo un sistema de control y vigilancia integral frente a todas las sustancias y no frente a la focalizada cocaína.
- La corrupción es un problema central en Colombia. El sector del narcotráfico es capaz de cooptar los sistemas legales y esto les permite expandirse tras la demanda de consumo mundial que esta dispuesto a pagar cada vez mejores precios.
- La prohibición del porte de la dosis personal, fomenta la criminalización del consumidor y no altera el mercado transnacional de sustancias psicoactivas.
- El posconflicto dejó libre las rutas del narcotráfico, pero no es una deuda del mismo, sino una regla general del mercado.
- La ausencia de herramientas constructivistas en las relaciones internacionales que enfocan sus esfuerzos en materia de seguridad antinarcótica, es evidente.
- Las sustancias ilícitas y psicoactivas no tradicionales que ingresan a Colombia provenientes de Europa e inclusive de Estados Unidos y China, no parecen preocupar a las autoridades nacionales e internacionales
- Las drogas de diseño pululan en los criptomercados sin mayor impacto en cuanto a las condenas penales e incautaciones relativas. Las estructuras de seguridad endógenas y exógenas no ponen el mismo interés en combatir las drogas postmodernas del mercado que a las drogas tradicionales del mismo.

- La aparición en el sistema internacional de los criptomercados ha dejado al descubierto que si se venden drogas de forma virtual, la violencia decrece, y ya no hay fronteras invisibles que proteger entre carteles o grupos de crimen organizado.

3 Conclusión

Ya la marihuana no es un problema sino un potencial negocio. Un negocio que se expandió por fuera de nuestras tierras. Un negocio que tienen miles de prisioneros por su venta al menudeo y a grandes empresarios mostrando sus fines medicinales con enormes ganancias y un exponencial crecimiento.

La construcción de paz debe atender las variables de la sostenibilidad democrática desde una perspectiva de fondo, integral y a largo plazo, actuando urgentemente en y con las poblaciones más vulnerables de la sociedad colombiana antes que en las contradictorias políticas internacionales relativas a la lucha contra el narcotráfico de cocaína.

Pues uno de los principales factores sociales para su producción es la brecha excluyente entre ricos y pobres, así como, la distribución inequitativa de la riqueza en Colombia. No habrá política pública antinarcótica nacional exitosa, que no contemple a consciencia, a todos los actores a quienes va dirigida.

El narcotráfico esta comprendido como un problema uniforme y tratado desde una política mayormente enfocada en los resultados cualitativos de seguridad. No se trata de un asunto unidimensional sino de uno complejo, dinámico, y que no puede encapsularse en el tráfico de cocaína.

Se deben hacer estudios separados de las sustancias, pero no desconexos. Igualmente, los contextos particulares donde ocurren los comercios ilegales son principalísimos para realizar diagnósticos acertados y no políticamente correctos. Pues las concepciones morales no sirven para mitigar los daños reales que generan este tipo de mercados, es especial, su desmedida violencia.

La falta de distribución homogénea de las herramientas de control legal determinadas en las políticas públicas endógenas que se alinean, por lo general, a las de sus hegemones políticos respectivos, distorsionan los efectos de las mismas en los terrenos descritos, activando a la violencia no legítima, como estrategia de mantenimiento del poder de las empresas subterráneas o ilegales. Así mismo las investigaciones académicas sobre el narcotráfico de balancean entre lo bueno y lo malo y dejando de lado los intermedios de esos opuestos polarizados por considerandos políticos, que suele camuflarse de estipulados morales más que en los considerandos legales.

Referencias

ABELLO, C. Prólogo. *In*: GÓMEZ R., H. C (comp.). **Control Territorial y Resistencias**: una lectura desde la seguridad humana. Medellín : Universidad de Antioquia, 2012.

ÁNGEL, M. **Manual Básico de Doctrina y Protección Cruz Roja Colombiana**. Colombia: Dirección General de Doctrina y Protección, 2012.

ARENAL, C. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. Madrid: Ed. Tecnos. Cuarta Edición.. 2010.

ARIAS, D. **Seguridad y narcotráfico en el Caribe**: hacia una política pública en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019.

ARIAS, D. La internacionalización del posconflicto colombiano. **El Nuevo Liberal**, [S./], 30 enero 2016. Disponible en: http://elnuevoliberal.com/la-internacionalizacion-del-posconflicto-colombiano/?fb_comment_id=817567141704485_817767031684496. Accedido en: 15 jun. 2020.

AZZELINI, D. Introducción. *In*: AZZELINI, D.; KANZLEITER, B. **La privatización de las Guerra\$**. Cochabamba, BO: CEDIB, 2005. p. [3]. Versión para el Cono Sur de América Latina.

BESIO, F. Estructuración Multidimensional y Compleja de la Seguridad Hemisférica. **Resdal**, [S./], 2003. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001d9.htm>. Accedido en: 15 jun. 2020.

BLUMSTEIN, A. Disuasión e incapacitación lecciones aprendidas en la guerra americana contra las drogas. *In*: LLORENTE, M. V.; RUBIO, M. (comp.). **Elementos para una criminología local**: políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003. p. 23-38.

BORRADOR DOCUMENTO CONPES. **Mercados internos de drogas**. Bogotá: CONPES DC, 2017.

BOYUM, D.; CAULKINS, P.; KLEIMAN, M. Drugs, crime and public policy. *In*: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. **Crime and public policy**. New York: Oxford University Press, 2011.

BULLA, P.; RAMÍREZ, B.; GARCÍA, J. F.; LOVERA, M. P.; WIESNER, D. **Homicidios y venta de drogas en Bogotá**: una peligrosa dupla en Bogotá. Bogotá: FIP, 2016.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALVANI, S. ¿Debería Colombia reducir aún más sus cultivos ilícitos, o al contrario, debería reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados? In: CAMACHO GUIZADO, A. **Narcotráfico**: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006. p. 3-12.

CAMACHO GUIZADO, A. **Narcotráfico y sociedad colombiana**: contribución a un estudio sobre el estado del arte. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos, 1992.

CÁRDENAS. Primera exportación de semilla de Cannabis autoriza Min Justicia. **Observatorio de Drogas de Colombia**, Bogotá, 6 mayo 2020. Disponible en: <http://201.217.213.202/INICIO/Noticias/ArtMID/2976/ArticleID/7233/Primera-exportaci243n-de-semilla-de-Cannabis-autoriza-MinJusticia>. Accedido en: 12 jun. 2020.

CASTELLS, J. P. Drogas por internet: formación y control frente a una globalización asimétrica. **El Debate de Hoy**, Madrid, 22 jun. 2017. Disponible en: <https://eldebatedehoy.es/ciencia/drogas-por-internet/>. Accedido en: 12 jun. 2020.

COLOMBIA. **Ley No. 1801 29 jul 2016**. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Bogotá: Congreso de Colombia, 2016a. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>. Accedido en: 15 jun. 2020.

COLOMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho. **Tendencias en la judicialización y alternativas al encarcelamiento para los delitos de drogas**. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016b. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/alternativas-encarcelamiento/CR1522016-tendencias-judializacion-delitos-drogas.pdf>. Accedido en: 15 jun. 2020.

COLOMBIA. Unidad para las Víctimas. **Reportes – RNI**. Bogotá: Unidad para las Víctimas, 2020. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co>. Accedido en: 15 jun. 2020.

COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. **Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia**: informe final. Bogotá: Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf. Accedido en: 12 jun. 2020.

CRUZ ROJA ESPAÑOLA. **Conflictos armados internos o no internacionales**. [2019?]. Disponible en: http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647152&_dad=portal30&_schema=PORTAL30. Accedido en: 15 jun. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales**. Bogotá, DC, 2016. Disponible en: <https://Paginas/>

Narcomenudeo, -un-lucrativo-negocio-que-mue-ve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx. Accedido en: 15 jun. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Gasto del Estado colombiano frente al problema de las Drogas**: 2010. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2012. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0012010-gasto-directo-estado-colombiano-antidroga-2010.pdf>. Accedido en: 15 jun. 2020.

DUNCAN, G. Narcotraficantes, mafiosos y guerreros: historia de una subordinación. *In*: DUNCAN, G.; VARGAS, R.; ROCHA, R.; LÓPEZ, A. **Narcotráfico en Colombia**: economía y violencia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

DUNCAN, G.; VELASCO, J. D. Los “Urabeños” y el narcotráfico en Colombia: historia que se repite. **Razón Pública**, Bogotá, 20 ene. 2014. Disponible en: <https://razonpublica.com/los-urabenos-y-el-narcotrafico-en-colombia-historia-que-se-repite/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

EL ESPECTADOR. Marihuana recreativa, el punto de partida de una alianza en el Congreso. **El Espectador**, Bogotá, 23 mayo 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/marihuana-recreativa-el-punto-de-partida-de-una-alianza-en-el-congreso/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

ESDEGUE. **El Control Territorial en el siglo XXI**: fundamentos teóricos. Bogotá, 2017.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la convivencia y la actividad económica**. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2019. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/como_va_implementacion_codigo_policia.pdf. Accedido en: 15 jun. 2020.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **Informe del gasto del Gobierno de Colombia en Lucha Antidrogas 2013-2015**. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2018. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3609/Repor_Mayo_2018_Fedesarrollo_y_FIP.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Accedido en: 15 jun. 2020.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **Las revelaciones del Bronx. Intervención de zonas de alta complejidad**: Desafíos y alternativas. Bogotá, Febrero 2017.

FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. **Los datos de la violencia en la Colombia del postconflicto**. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, 2018. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/los-datos-de-la-violencia-en-la-colombia-del-postconflicto-articulo-826375>. Accedido en: 15 jun. 2020.

GALLÓN, G. El informe de Gutiérrez Sanín para la CHCV. **El Espectador**, Bogotá, 2 sep. 2015. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/el-informe-de-gutierrez-sanin-para-la-chcv-columna-583480/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

GARAVITO, C. 702 líderes sociales y 135 excombatientes habrían sido asesinados desde firma del Acuerdo. **El Espectador**, Bogotá, 23 mayo 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/702-lideres-sociales-y-135-excombatientes-habrian-sido-asesinados-desde-firma-del-acuerdo/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. **Asumiendo el control**: caminos hacia políticas de drogas eficaces. Geneva: Global Commission on Drug Policy, 2014. Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf. Accedido en: 15 jun. 2020.

GOMEZ MASERI, S. Congreso de EE. UU. aprueba millonario fondo para Colombia en 2020. **Portafolio**, Bogotá, 17 dic. 2019. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/congreso-de-ee-uu-aprueba-millonario-fondo-para-colombia-en-2020-536630>. Accedido en: 15 jun. 2020.

GOSSAÍN, J. En Colombia, las mujeres jóvenes consumen más licor que los hombres. **El Tiempo**, Bogotá, 2019, 6 mar. 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/salud/cifras-sobre-el-consumo-de-drogas-en-colombia-a-2019-334834>. Accedido en: 15 jun. 2020.

GUTIÉRREZ SANIN, F. Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos. **Análisis Político**, Bogotá, n. 43, p. 55-75, 2001.

HAESBAERT, R. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAUJO, F.G.B de; HAESBAERT, R. (Orgs). **Identidades e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: ACESS, 2007, 136 p.

HUNTINGTON, S. **EL choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Barcelona: Paidós, 1996.

INFOBAE. Una brigada del Ejército de EEUU llegará a Colombia para apoyar lucha contra el narcotráfico. **Infobae**, [S. l.], 20 mayo 2020a. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/05/28/una-brigada-del-ejercito-de-eeuu-llegara-a-colombia-para-apoyar-lucha-contra-el-narcotrafico/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

INFOBAE. Colombia dice haber batido récord en erradicación de narcocultivos en 2019. **Infobae**, [S. l.] 9 ene. 2020b. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/01/09/colombia-dice-haber-batido-record-en-erradicacion-de-narcocultivos-en-2019/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

JOHNSTON, P. **Developing and applying and organized crime harm index**: a scoping and feasibility study. Ottawa: Public Safety Canada, 2010.

LERENA, V. Nacen los «criptomercados», tiendas online de drogas en internet. **ABC Redes**, Lisboa, 25 sep. 2017. Disponible en: http://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-nacen-criptomercados-tiendas-online-drogas-internet-201602111745_noticia.html. Accedido en: 15 jun. 2020.

LEYES sobre la marihuana en California. **Lluís Law**, Los Ángeles, 22 mayo 2020. Disponible en: <https://www.lluislaw.com/es/leyes-sobre-la-marihuana-en-california/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

LOADER, I.; WALKER N. **Civilizing Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MACDONALD, Z.; TINSLEY, L.; COLLINGWOOD, J.; JAMIESON, P.; PUDNEY, S. **Measuring the harm from illegal drugs using the Drug Harm Index**. Colchester: Institute for Social and Economic, 2005. Disponible en: <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/508483>. Accedido en: 15 jun. 2020.

MCGREEVY, P. California es el mercado legal de marihuana más grande del mundo, pese al enorme sector del mercado negro que aún opera. **Los Angeles Times**, El Segundo, 16 ago. 2019. Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2019-08-16/californias-mercado-legal-de-marihuana-mas-grande>. Accedido en: 15 jun. 2020.

MEDINA, C. Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. *In*: VARGAS, A. **El prisma de las seguridades en América Latina**: escenarios regionales y locales. Buenos Aires: Clacso, 2012.

MINISTERIO DE SALUD. **Cannabis de uso medicinal**. Bogotá: Ministerio de Salud, 2017. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/MT/Paginas/cannabis-uso-medicinal.aspx>. Accedido en: 15 jun. 2020.

MONTENEGRO RINCO, L.; DURÁN ESTUPIÑÁN, P. Lucha contra el narcotráfico: transferencia de una experiencia. **Criminalidad**, v. 8, n. 5, p. 57-70, 2008.

MORENO HERNÁNDEZ, M. Política criminal frente a la delincuencia organizada en México. *In*: GARCÍA RAMÍREZ, S.; VARGAS CASILLAS, L. A. (coord.). **Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)**. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. p. 148-167.

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY. **Strategic Assesment, 1999**. Washington, DC, 2000.

NEMOGA, G. (1995). Crisis judicial: enfoques diferentes y elementos constantes. **Revista Foro**, Bogotá, DC, n. 27, p. 107-130, jul. 1995. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/797/6/272_-_5_Capi_4.pdf. Accedido en: 15 jun. 2020.

OKOLIE, C *et al.* Community-based interventions to prevent fatal overdose from ilegal drugs: a systematic review protocol. **BMJ Open**, London, v. 5, n. 11, 2017. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4636603/>. Accedido en: 11 jun. 2020.

OLLERO, D. J. Así funciona el mercado de la droga en Internet. **El Mundo**, Madrid, 21 jul. 2017. Disponible en: <https://www.elmundo.es/tecnologia/2017/07/21/5970fab5268e3e5c3d8b471b.html>. Accedido en: 15 jun. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019**. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2019. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>. Accedido en: 15 jun. 2020.

PAZ CARDONA, A. J. Fracking y glifosato: los dos polémicos decretos con los que inicia el 2020 en Colombia. **Mongabay**, Menlo Park, 20 ene. 2020. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2020/01/fracking-en-colombia-y-aspersion-aerea-glifosato/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

PÉREZ GOMEZ, N. Nuevo Estatuto Nacional de Drogas: mucho ruido y pocas nueces. **Razón Pública**, Bogotá, 4 feb. 2013. Disponible en: <https://razonpublica.com/nuevo-estatuto-nacional-de-drogas-mucho-ruido-y-pocas-nueces/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

POLLACK, H.; REUTER, P. Does tougher enforcement make drugs more expensive? **Addiction**, Northampton, v. 109, n. 12, 2014. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/add.12497>. Accedido en: 15 jun. 2020.

POSTCONFLICTO. Universidad del Rosario. Bogotá, [2019?]. Disponible en: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/jurisprudencia-reconciliacion/ur/Postconflicto/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Presidente Duque lanza plan de choque: ‘El que hace la paga’ para los próximos 100 días**. Bogotá: Presidencia de la República: 16 ago. 2018. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180816-Presidente-Duque-lanza-plan-de-choque-El-que-hace-la-paga-para-los-proximos-100-dias.aspx>. Accedido en: 15 jun. 2020.

RAMÍREZ, C. **Mexican Drugs**: cultura popular y narcotráfico. Madrid: Ediciones Lengua de Trapo SL, 2011.

ROCHA, R. Efectos colaterales. In: ROCHA, R. **Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia**. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011.

SAAVEDRA, A. M. La tecnología de los submarinos al servicio del narcotráfico. **El País**, Cali, 6 mar. 2011. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/judicial/la-tecnologia-de-los-submarinos-al-servicio-del-narcotrafico.html>. Accedido en: 15 jun. 2020.

SAUMETH, E. **Narco semi-sumergibles y sumergibles**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006.

SHEARING, C.; WOOD, J. **Imagining Security**. Philadelphia: Universidad de Pensilvania, 2007.

SPOERRI, P. **Los Convenios de Ginebra de 1949: orígenes y pertinencia actual**. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-120809.htm>. 12 ago. 2009. Accedido en: 15 jun. 2020. Ceremonia para celebrar el 60º aniversario de los Convenios de Ginebra. Discurso pronunciado por Philip Spoerri, director de Derecho Internacional del CICR.

SEGÚN la Fiscalía, el microtráfico es el delito que más impacta la seguridad ciudadana. **El Herald**, Barranquilla, 20 dic. 2017. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/segun-la-fiscalia-el-microtrafico-es-el-delito-que-mas-impacta-la-seguridad-ciudadana>. Accedido en: 15 jun. 2020.

TASA de homicidios en Colombia repunta en 2018 y registra cifra más alta en cuatro años. *América Economía*, [S.L.], 26 Junio 2019. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/tasa-de-homicidios-en-colombia-repunta-en-2018-y-registra-cifra-mas-alta>. Accedido en: 15 jun. 2020.

TOBÓN, S. GUTIÉRREZ, I. Política de drogas en Colombia: congestión y corrupción, otras caras del fracaso. **Razón Pública**, Bogotá, 1 mar. 2015. Disponible en: <https://razonpublica.com/politica-de-drogas-en-colombia-congestion-y-corrupcion,-otras-caras-del-fracaso/>. Accedido en: 15 jun. 2020.

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (Colombia). **Víctimas Conflicto Armado**. Bogotá, 2020. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Accedido en: 15 jun. 2020.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)**. United Nations: Geneva, 1977. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolII.aspx>. Accedido en: 15 jun. 2020.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2018**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf. Accedido en: 15 jun. 2020.

UPRIMNY YEPES, R.; CHAPARRO HERNÁNDEZ, S. C.; CRUZ OLIVERA, L. F. C. **Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2017. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>. Accedido en: 15 jun. 2020.

VARGAS, R. **Cultivos Ilícitos en Colombia**: elementos para un balance. [S.l.: s.n], 2005.

VERY, P. **Diccionario de Derecho Internacional de los conflictos armados**. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, 1998.

El conflicto de las Malvinas a través del prisma de la Geopolítica de Recursos Naturales

The Falklands/Malvinas conflict from the perspective of the Geopolitics of Natural Resources

Resumen: El objetivo de esta investigación cualitativa, exploratoria, es proporcionar una visión geopolítica del conflicto de Malvinas, desde la perspectiva de los Recursos Naturales Estratégicos, para inferir elementos esenciales de análisis que pueden marcar el derrotero del conflicto en los próximos años. La cuestión Malvinas y su consecuente proyección hacia el continente antártico pueden presentar nuevas perspectivas para América del Sur en general, pero principalmente para Argentina, teniendo en cuenta que el Atlántico Sur está prodigiosamente dotado de naturaleza, con una pesca abundante y variada, rica en minerales e hidrocarburos, y que, al mismo tiempo, existen demandas superpuestas de jurisdicciones marítimas por parte de Argentina y Gran Bretaña.

Palabras clave: Malvinas. Recursos Naturales. Antártida. Zona Económica Exclusiva. Jurisdicciones Marítimas

Abstract: The objective of this exploratory, qualitative research is to provide a geopolitical view of the Falklands conflict, from the perspective of Strategic Natural Resources, to infer essential elements of analysis that may mark the course of the conflict in the coming years. The Malvinas issue and its consequent projection towards the Antarctic continent may present new perspectives for South America in general, but mainly for Argentina, taking into account that the South Atlantic is prodigiously endowed with nature, with abundant and varied fishing, rich in minerals and hydrocarbons, and that, at the same time, the existence of overlapping demands of maritime jurisdictions by Argentina and Great Britain

Keywords: Malvinas. Natural Resources. Antarctica. Exclusive Economic Zone. Maritime Jurisdictions.

Jorge Gabriel Perez

Ejército Argentino, Estado Mayor General
del Ejército. Buenos Aires, Argentina.
jorgegabrielperez@gmail.com

Recibido: 27 abr. 2020

Aceptado: 17 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introducción

Bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – CONVEMAR (Montego Bay, 1982), el valor de los recursos naturales y los espacios oceánicos no solo han aumentado su importancia estratégica, sino que también representan una contribución esencial a los intereses nacionales, comenzando por el desarrollo económico que proporcionan (GANEAU, 2019).

En tal sentido, a partir de aquel año, que coincide con la finalización de la Guerra entre Gran Bretaña y Argentina, la extensión de la jurisdicción de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) hasta las 200 millas náuticas, aumentó aún más el valor geopolítico y estratégico de las Islas Malvinas¹, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. (KOUTOUDJIAN, 2011, p.72).

Terríble (2018, p. 97), afirma que ha sido interés de las partes en conflicto privilegiar ciertos objetivos que pueden enmarcarse desde una perspectiva geoestratégica. Son ejemplos de esto la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, el aumento de las exportaciones, el desarrollo de la industria pesquera, la ocupación, la activación de puertos regionales y el refuerzo de la presencia en el mar. Koutoudjian (2019, p. 11), agrega que la situación de los hidrocarburos en las Islas Malvinas adquiere cada vez mayor relevancia, con el aumento creciente del tramo submarino como fuente de recursos petroleros a nivel mundial, y puntualmente con las intensas exploraciones que son financiadas por el gobierno británico.

Battaleme *et al.* (2011, p. 103-104) expresan que cada país, dependiendo de su ubicación geográfica, sus vecinos, sus necesidades y sus posibilidades, considerará un recurso dado como estratégico. Las consideraciones sobre la relevancia de un recurso permiten ver que, donde sea que se encuentre, habrá competencia, ya sea para mantener ese recurso disponible o por la intención de obtener los beneficios de su control y explotación.

En ese contexto, el objetivo del presente artículo **es determinar, a partir del enfoque particular de la Geopolítica de los Recursos Naturales, cuales son los elementos esenciales de análisis que deben considerarse, para entender el Conflicto de las Malvinas hasta la finalización del Tratado Antártico (en 2041)**; partiendo de la hipótesis de que, hasta aquel momento, Gran Bretaña no estará interesada en modificar el Status Quo imperante, motivo por el cual la Argentina puede lograr una aproximación indirecta al tratamiento de la Soberanía, a partir de efectuar una maniobra geoestratégica basada en los intereses existentes sobre los recursos naturales, presentes en la zona de conflicto.

Por tal motivo, el trabajo analiza la situación de los recursos en los espacios marítimos de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y como los mismos están presentes en los intereses, tanto argentinos como británicos.

Para el análisis estratégico, el protagonista, es decir, la perspectiva del análisis, parte de la República Argentina. Los datos que sustentan el análisis, corresponden a las primeras dos décadas del Siglo XXI. Fue utilizado el método exploratorio (en cuanto al fin), documental e bibliográfica (en cuanto a los medios) (VERGARA, 2008, p. 44-45). El estudio se apoyó en los debates acerca del origen de los conflictos interestatales en América del Sur: Larga Paz versus Paz Violenta (BATTAGLINO, 2008, 2012; CENTENO, 2002; FRANCHI; GLASER; VILLARREAL, 2017;

1 Las Islas Malvinas son denominadas también como Falkland Islands. Para este trabajo se concordó en utilizar solamente el término Malvinas.

KAKOWICZ, 1998; MARTÍN, 2006); y disputas geopolíticas por recursos naturales (ARNAUD, 2014; BLACKWILL; HARRIS, 2016; KLARE, 2003; KOUTOUDJIAN, 2019; SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009; WIKTER, 2012, entre otros). Para tratar de la definición de los actores y su interés dentro de un conflicto, el trabajo se apoyó en las definiciones de Cal et al. (2016) y Frischknecht & Lanzarini (2015).

Como fuentes, se levantaron documentos de tratados y acuerdos firmados entre Argentina e Inglaterra bajo el marco de la ONU; el Informe Shackleton (1976) y convenciones internacionales sobre el uso de recursos y espacios marítimos; fundamentalmente la CONVEMAR (1982); directrices científicas y técnicas de la CLPC² y el Tratado Antártico (1961). Como soporte histórico sobre la Guerra Malvinas fueron utilizados autores de diferentes países: argentinos (AYUSO; ANGUERA; PÉREZ SEOANE, 1985; DELGADO, 2012; RODRÍGUEZ, 2005; RUDA, 1964); ingleses (BECK, 1983, 1988; FRANKS, 1983; FREEDMAN, 2005a, 2005b) y brasileños (MARTINS, 2016; VALÉRIO; HENTZ, 2013).

2 La Geopolítica de Recursos Naturales

Michael Klare (2003, p. 24) afirma que desde que terminó la Guerra Fría, los problemas de recursos han recuperado un lugar central en el planeamiento de los países. El autor presenta tres factores relacionados con controversias en el área de los recursos naturales: mayor demanda, mayor escasez y, competencia y tensión para dominar los recursos. A medida que aumenta el consumo de recursos, la escasez también lo hará más rápidamente y los gobiernos estarán bajo más presión para resolver el problema a cualquier costo (KLARE, 2003, p. 23).

Klare, agrega que cuando la Armada estadounidense alega sobre la seguridad de las “líneas de comunicación marítima” en los Estados Unidos (refiriéndose específicamente a las líneas comerciales intercontinentales), su argumento generalmente se deriva del presentado por el almirante Mahan a fines del siglo XIX. Sin embargo, el enfoque actual representa más que un simple retorno al pasado; sobre todo, refleja la creciente importancia de la energía industrial, las dimensiones económicas de la seguridad y los recursos naturales.

Concretamente sobre los recursos, el autor, referente en lo que respecta a la Geopolítica de Recursos Naturales, expresa:

Mientras que el agua, el petróleo y el gas natural alimentan la competencia más intensa, otros conflictos se incuban sobre minerales, piedras preciosas y madera aserrada, especialmente en países en desarrollo que no tienen muchas más fuentes internas de riqueza. Las facciones étnicas y políticas que intentan aprovechar un recurso lucrativo, en una mina de cobre muy productiva, por ejemplo, un campo de diamantes o en una plantación de madera, a menudo se ven arrastradas a luchas intestinales sangrientas que duran varias generaciones. A medida

2 La CLPC es el órgano encargado de estudiar las reclamaciones con vistas a la extensión de los Estados ribereños más allá de 200 millas marinas. Se trata de un organismo autónomo compuesto por veintidós miembros, expertos en geología, geofísica e hidrografía, elegidos por los propios Estados Partes de la Convención.

La tarea de la Comisión es doble, pues, por un lado, realizan el examen de las solicitudes presentadas por los Estados ribereños y emiten sus correspondientes recomendaciones; y por otro, prestan asesoramiento científico y técnico dirigido a la formulación de las presentaciones

que aumenta la demanda de este tipo de recursos y muchos países pobres se deslizan por la pendiente de la deuda. La intensidad del conflicto sobre esas áreas en disputa solo puede aumentar (KLARE, 2003, p. 15, nuestra traducción).

Entrando a la segunda década de los años 2000, Klare (2008) destaca un denominador común que, para él, estarán presentes en las próximas guerras: la búsqueda, caza y apropiación de recursos naturales que se agotan: gas, petróleo, carbón, reservas forestales, minerales como el uranio, titanio, cobalto, cobre, níquel, platino y estaño.

Autores como Blackwill y Harris (2016), expresan que la tendencia a usar la energía y los recursos con sentido geopolítico no es nueva. Los autores afirman que los estados usan energía y productos básicos para ayudarse a sí mismos a partir de necesidades geopolíticas y que la escasez de recursos es un factor crucial en la política mundial en la era posterior a la Guerra Fría (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 85-86).

Senhoras, Moreira y Vitte (2009, p. 3), sugieren que partir del momento en que los recursos naturales se convirtieron en “campos de atracción y gravitación de la intervención humana para la exploración sistemática”, han adquirido una connotación geopolítica y estratégica, por lo tanto, un recurso natural estratégico es esencial para el funcionamiento del sistema de producción capitalista y el mantenimiento de la hegemonía regional y global.

Esta perspectiva, permite también enfocar el conflicto de Malvinas a la luz de la visión sobre los mismos en el marco regional (América del Sur). Un consenso internacional sobre la literatura argumenta que América del Sur es un área marcada por una ‘larga paz’ (BATTAGLINO, 2008, 2012; CENTENO, 2002; KACOWICZ, 1998; MARTÍN, 2006), en comparación con la magnitud de los eventos ocurridos en el siglo veinte en el resto del mundo, fundamentalmente las dos guerras mundiales en 1914-1918; 1939-1945, o la intensidad de las guerras llevadas a cabo contra Iraq en 1991 y 2003 (FRANCHI; GLASER; VILLARREAL, p. 8). La literatura especializada sugiere que los conflictos interestatales en América del Sur son de menor importancia, tanto en cuanto a su duración como al equipo y la tecnología utilizados. Por lo tanto, según Centeno (2002, p. 37), se puede decir que “los últimos dos siglos no han visto el nivel de guerra que era común en otras regiones”

Sin embargo, el conflicto de Malvinas, que tuvo su punto de máxima violencia con la Guerra de 1982, pero que continúa irresuelto, aparece en una línea de argumentación opuesta, a la de la “larga paz” sudamericana (FRANCHI; GLASER; VILLARREAL, 2017, p. 12). Tomando al conflicto de Malvinas, entre otros, David Mares (2001, p. 255) apunta que “la afirmación de que América Latina es la región más pacífica del mundo es empíricamente incorrecta”. La disputa presente, y venidera por los recursos naturales en el mundo (KLARE, 2003), parece corresponder a esta línea de pensamiento (“Paz Violenta”) (MARES, 2001), sobre todo por las riquezas naturales presentes en América del Sur en general, y la situación específica en el Atlántico Sur Occidental.

3 Breve aproximación histórica del conflicto: la perenne presencia de los recursos naturales

A partir del 3 de enero de 1833, cuando Gran Bretaña toma posesión de las Islas Malvinas, se inicia el conflicto, que se encamina a cumplir 200 años (AYUSO; ANGUERA;

PÉREZ-SEOANE, 1985; DELGADO, 2012, p. 25; FREEDMAN, 2005a, p. 7; RUDA, 1964). Hasta producida la definitiva consolidación política y territorial Argentina, ya iniciada la segunda mitad del Siglo XIX, salvo algunas protesta diplomáticas formales (seis en total) presentadas ante el gobierno del Reino Unido, la cuestión Malvinas estuvo mayormente ausente de la agenda argentina.³

Incluso desde los orígenes del conflicto, Arnaud (2014) agrega que, cada año, decena de navíos ingleses y norteamericanos pescaban alrededor de las Islas Malvinas y en la costa patagónica que consideraban deshabitada. Ocurría una depredación de la riqueza ictícola y una “abusiva caza de la ballena de la que extraían el aceite para la iluminación en Europa y Estados Unidos, del elefante, del lobo marino y la foca” (ARNAUD, 2014, p. 7).

A partir del año 1880 y hasta prácticamente el año 1945, con la llegada de Perón a la presidencia argentina, el país se volverá un gran dependiente de las inversiones europeas, y principalmente británicas. Eso posiciona a la Argentina, hacia el año 1920, entre los países con mayor desarrollo del mundo Rodríguez (2005, p. 27, 29), Fiel (1973, p. 247) e Phelps (1938, p. 99). Este motivo (la dependencia), puede explicar en cierto modo porque la cuestión Malvinas, en ese período, tampoco ocupaba un papel central en la política argentina, incluso en la visión del principal geopolítico argentino de la primera mitad del Siglo XX: el Almirante Storni (MARTINS, 2016a, p. 4, 10, 2016b, p. 49).

Con las presidencias de Perón (1946-1955), se producirá un giro copernicano en esa visión. El presidente argentino no sólo realzará los derechos de la soberanía argentina, por lo que representa su posición geográfica, y la importancia geoestratégica resultante, sino que además comienza a vislumbrar la importancia que tendrán en el mundo por venir las “reservas de alimentos y materias primas” (PERÓN, 1953).

A partir del año 1960, con la aprobación por parte de la Organización de las Naciones Unidas de la Resolución 1514, que estableció, por un lado, la rápida finalización del colonialismo, pero al mismo tiempo, que todos los pueblos tienen derecho a su autodeterminación, se inició un período de dos décadas de negociaciones diplomáticas en relación al conflicto, que terminarían abruptamente con la guerra, en 1982.

Precisamente uno de los puntos de inflexión más importantes en ese período de negociaciones fue el denominado “Informe Shackleton” (1976), directamente vinculado a los recursos naturales circundantes a Malvinas. El documento estimaba que en las islas podrían ubicarse los mayores recursos mundiales aún inexplorados de proteínas. Esta afirmación es válida para la pesca, como para las algas marinas y para la recolección costera de mariscos. En relación a la pesca, sostenía que gran parte de los cotos de pesca en el Atlántico sudoccidental se hallaban dentro de un radio de 200 millas en torno a las islas. Pero, además, el experto Richard Johnson, que integró el equipo seleccionado de seis especialistas que acompañaron Lord Shackleton⁴, a partir de los estudios realizados en la región, supuso la existencia de grandes depósitos de petróleo en el mar del sur, en las proximidades de las Islas Malvinas (VELASCO, 1977, p. 31-32).

3 Los textos completos de esas “protestas” están en “The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics: A Documentary Sourcebook”, escrito por Raphael Perl en 1983.

4 Geógrafo inglés. Desde 1971, Shackleton fue presidente de la Royal Geographic Society y posteriormente designado Caballero de la Orden de la Liga, en 1974. Desde 1976 a 1992, fue Presidente del Comité Conjunto de Honores y Escrutinio Político. El informe de Lord Shackleton, encomendado por James Callaghan, describió el futuro económico de las Islas Malvinas. Esa misión fue descripta por el Gobierno Argentino como una “acción unilateral”, lo que incrementó las tensiones entre ambos países (BECK, 1983).

El resultado de este informe, sumado a una serie de acontecimientos políticos en ambos países (renovación de autoridades en la Junta Militar gobernante en Argentina y regreso de los Conservadores con Margaret Thatcher en Gran Bretaña), produjeron un fuerte aumento de las tensiones entre ambos países (BECK, 1983; FRANKS, 1983).

Tras la finalización de la guerra, y tras un período de estancamiento en las negociaciones, a partir de los acuerdos de Madrid (1989 y 1990), existió un acercamiento que propició negociaciones bilaterales, impulsadas por los Estados Unidos (BECK, 1988), en donde la importancia de los recursos naturales en la región volvería a la agenda de ambos países, siendo uno de los principales elementos a considerar en la continuidad de las negociaciones.

4 Los actores del conflicto

Tomando como referencia la definición de Cal et al. (2016, p. 75), debemos considerar como actor a todo ente que tiene interés dentro de un conflicto. Precisamente la racionalidad, es decir, la estructura de intereses de un actor dentro de un determinado conflicto, es lo que permite entender la trama del mismo (CAL et al., 2016, p. 76).

Si bien es cierto que el conflicto de Malvinas es una disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Martin (2015, p. 296) afirma que, en el Atlántico Sur Occidental, se destaca también la presencia de Brasil por poseer las costas más extensas y capacidad militar para ejercer presencia e influencia en la región (ESPÓSITO NETO, 2006). Agrega que, naturalmente, los Estados Unidos también tiene intereses en el Atlántico Sur ya que, además de ser un aliado estratégico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, un hecho que confirma el interés de este actor, es la reactivación de la IV Flota Americana (2008), con asiento e influencia primaria en el Caribe, pero con clara proyección hacia el Atlántico Sur.

Por otra parte, como afirma Zurutuza (2017, p. 61), debe sumarse a China, con una presencia cada vez mayor en el Atlántico Sur, en principio desarrollando una intensa actividad pesquera, no siempre dentro de aguas internacionales, y con creciente proyección mundial.

Para acotar y enfocar mejor el trabajo, se analizarán los intereses de los dos principales actores del conflicto.

5 Intereses argentinos y británicos enmarcados en la Cuestión Malvinas

Un interés, es un objeto, al que se le asigna un valor determinado (CAL et al., 2016, p. 62). Al mismo tiempo, esos objetos pueden ser ideales (intangibles) o reales (tangibles). Pero resulta importante entender que, sobre esos objetos valorizados, se ha posado la voluntad de los actores, y pasan a ser un interés de cada uno (FRISCHKNECHT; LANZARINI, 2015, p. 24-26).

5.1 Intereses argentinos

A partir de los trabajos de Vaca (2017, p. 7), Terribile (2018); Zurutuza (2017) y Ganeau (2019), como del análisis bibliográfico y entrevistas realizadas para este trabajo, se infiere la siguiente estructura de intereses de la República Argentina, en el marco de la cuestión Malvinas:

Tabla 1 – Intereses argentinos en la Cuestión Malvinas

Interés (objeto con valor)	Descripción
Soberanía Nacional	Ejercicio pleno de los derechos soberanos sobre los espacios terrestres y marítimos ocupados por Gran Bretaña.
Integridad Territorial	Indivisibilidad de los territorios y espacios marítimos reclamados del resto del territorio argentino.
Plataforma Continental	Extensión natural del continente de acuerdo a la definición de la CONVEMAR, según presentación argentina ante la Comisión Exterior de la Plataforma Continental (CLPC), pretendida por el Reino Unido.
Zona Económica Exclusiva (ZEE)	Espacio Marítimo, pretendido por el Reino Unido, en conformidad con la definición de la CONVEMAR y presentación argentina ante la CLPC.
Pesca	Recurso ictícola en la ZEE pretendida y comercializada por el Reino Unido.
Hidrocarburos	Reservas de petróleo y gas en los espacios marítimos y terrestre en posesión del Reino Unido.
Presencia en el Atlántico Sur	Influencia del Estado Argentino en el Atlántico Sur.
Proyección Antártica	Posición relativa favorable para incidir sobre los futuros reclamos de soberanía sobre la Antártida.
Kelper's	Habitantes de las Islas Malvinas.
Opinión Pública Internacional	Opinión Pública Internacional favorable a la causa argentina.
Fuerzas Navales	Componentes del Poder Naval argentino (capacidades actuales y potenciales) en condiciones de controlar el espacio marítimo.

Fuente: O autor, en base a datos de Vaca (2017), Terribile (2018); Zurutuza (2017) y Ganeau (2019).

5.2 Intereses británicos

Tomando como referencia documental los trabajos de Vaca (2017, p. 11) y Pansa (2015), se infiere la siguiente estructura de intereses del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en el marco de la cuestión Malvinas:

Tabla 2 – Intereses británicos en la cuestión Malvinas

Interés (objeto con valor)	Descripción
Estatuta Estratégica británica	Actitud decidida del estado británico para mantener su postura rígida en materia de soberanía y proteger sus intereses.
Kelper's	Habitantes, ciudadanos británicos de las Falklands/Malvinas.
Soberanía	Ejercicio pleno de los derechos soberanos sobre los espacios terrestres y marítimos.
Derecho de Autodeterminación	Derecho de los kelper's a decidir su propia forma de gobierno, y a estructurarse libremente sin injerencias externas.
Zona Económica Exclusiva	Espacio Marítimo, pretendido por el Reino Unido, en conformidad con la definición de la CONVEMAR para estados archipelágicos.
Pesca	Recurso ictícola como recurso y en proceso de comercialización.
Plataforma Continental	Extensión natural del archipiélago de acuerdo a la definición de la CONVEMAR, según presentación británica ante la CLPC. ⁵
Hidrocarburos	Recursos que están siendo analizados como parte de un proceso de exploración.
Proyección Antártica	Posición insular en el Atlántico Sur que favorece sus pretensiones territoriales futuras en continente antártico.
Fuerzas Armadas	Fuerzas militares en las Islas Malvinas y en las restantes islas de ultramar (en el Atlántico), en capacidad de refuerzo.

Fuente: O autor, en base a datos de Vaca (2017) y Pansa (2015).

5 El Reino Unido ocupa 438000 km² alrededor de Malvinas; 1200000 km² alrededor de las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur; reivindica ante la ONU una plataforma continental de 350 millas alrededor de las islas australes (varios millones de km²); reclama como propias parte de la Antártida y en consecuencia el océano Antártico que supone un espacio superior a los 3500000 km² (PANSA, 2015, p. 13).

6 El Escenario

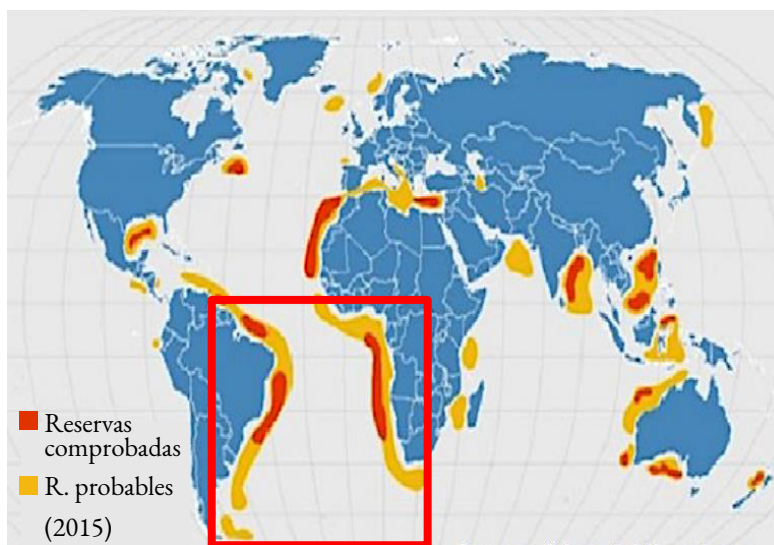
6.1 El Atlántico Sur-Occidental y los recursos naturales

El Atlántico Suroccidental es un océano casi vacío de presencia humana que tiende a densificarse muy lentamente, lejos aún de los avatares de los mares del hemisferio norte (KOUTOUDJIAN, 2019). Para el autor, en el Atlántico Sur ya no hay juegos geopolíticos, pero sí intereses geoeconómicos, por sus potencialidades energéticas, alimenticias y minera. Esto hace que este espacio geográfico se constituya en un tablero de particular atención mundial.

En esa misma línea de pensamiento, Arnaud (2014, p.7), argumenta que los países se rigen por la necesidad, el interés y la codicia. Sin embargo, no encuentra nada nuevo al momento de hablar de la riqueza del Atlántico Sur. De hecho, asevera que a principios del siglo XIX existía un gran interés en la región, motivado por “los mismos objetivos, con sus variantes, que hoy existen: estratégicos, alimentos y fuentes de energía”.

Para Witker (2012, p. 7) el principal eje sobre el cual gira el conflicto de las Malvinas, es la existencia de yacimientos petrolíferos *off shore* y la posibilidad tecnológica de explotarlos de manera rentable (a diferencia de lo que ocurría en la década del 80). Este eje central tiene en su vértice otro elemento ausente en 1982, un Brasil poseedor de uno de los “mantos petrolíferos más grandes mundo y que pone a ese país en una posición muy expectante en el mercado mundial de los hidrocarburos”.

Figura 1 – Gráfico de reservas de Petróleo Off Shore comprobadas y probables

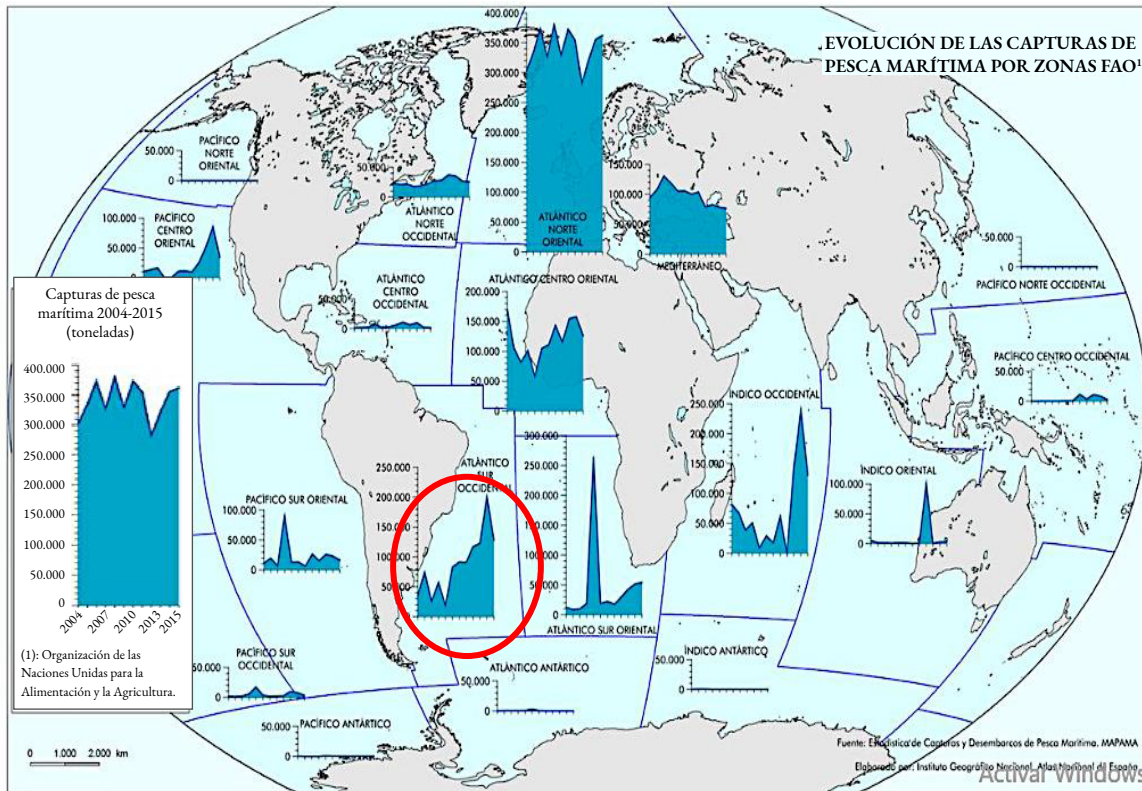


Fuente: Dupuy et al. (2015, p. 7).

Otro aspecto, no menor para el mencionado autor, reside en la riqueza ictícola de la región, la cual, poco a poco, se ha ido situando en un lugar preponderante en la vida económica de los habitantes de las Islas Malvinas y ha suscitado el interés de empresas de varios países, ante la aparición de un gran negocio que, si bien no es nada despreciable en la actualidad, posee potencialidades

aún mayores. Esto se puede apreciar en los datos provistos por el Atlas Nacional de España (2020) (en base a información de la FAO para el período 2004/2015), en donde se ubica al Atlántico Sur Occidental como la región de mayor crecimiento sostenido de capturas en el mundo, pasando de 50 mil toneladas (2004), a un pico de 200 mil toneladas en 2014.

Figura 2 – Evolución de las capturas pesqueras en el mundo (período 2004-2015)



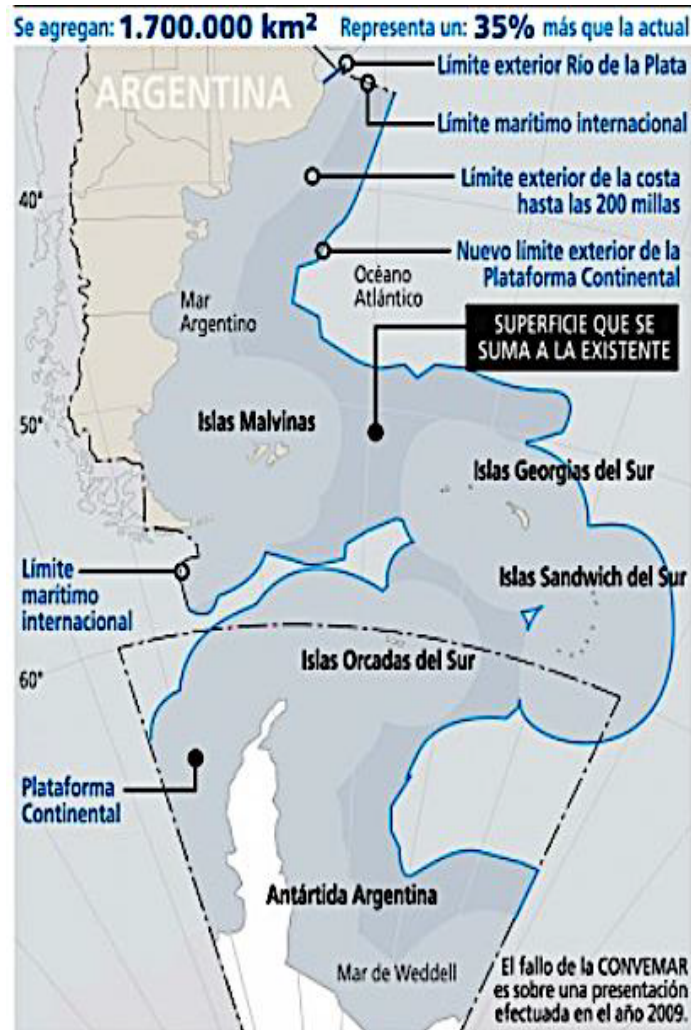
Fuente: Atlas Nacional de España (2020).

6.2 El Mar Argentino y las Islas Malvinas

Altieri (2015, p. 14), cita a Koutoudjian (2011, p. 25) para lograr una aproximación a la definición del Mar Argentino:

Es el glacis defensivo del centro-sur de Argentina, especialmente el principal núcleo geoeconómico y político del país, ubicado en el estuario del Plata y en la gran península de la Patagonia. El Mar Argentino, en el Atlántico Sudoccidental, es el enlace de proyección hacia la Antártida. Además, en el centro geográfico de nuestro mar, se ubican las Islas Malvinas, con su extensión legal y administrativa hacia las Islas Georgia del Sur y Sandwich del Sur, que constituyen el principal problema geopolítico y estratégico de la República Argentina.

Figura 3 – Mar Argentino Actual



Fuente: Telam (SE PRESENTÓ..., 2016)⁶.

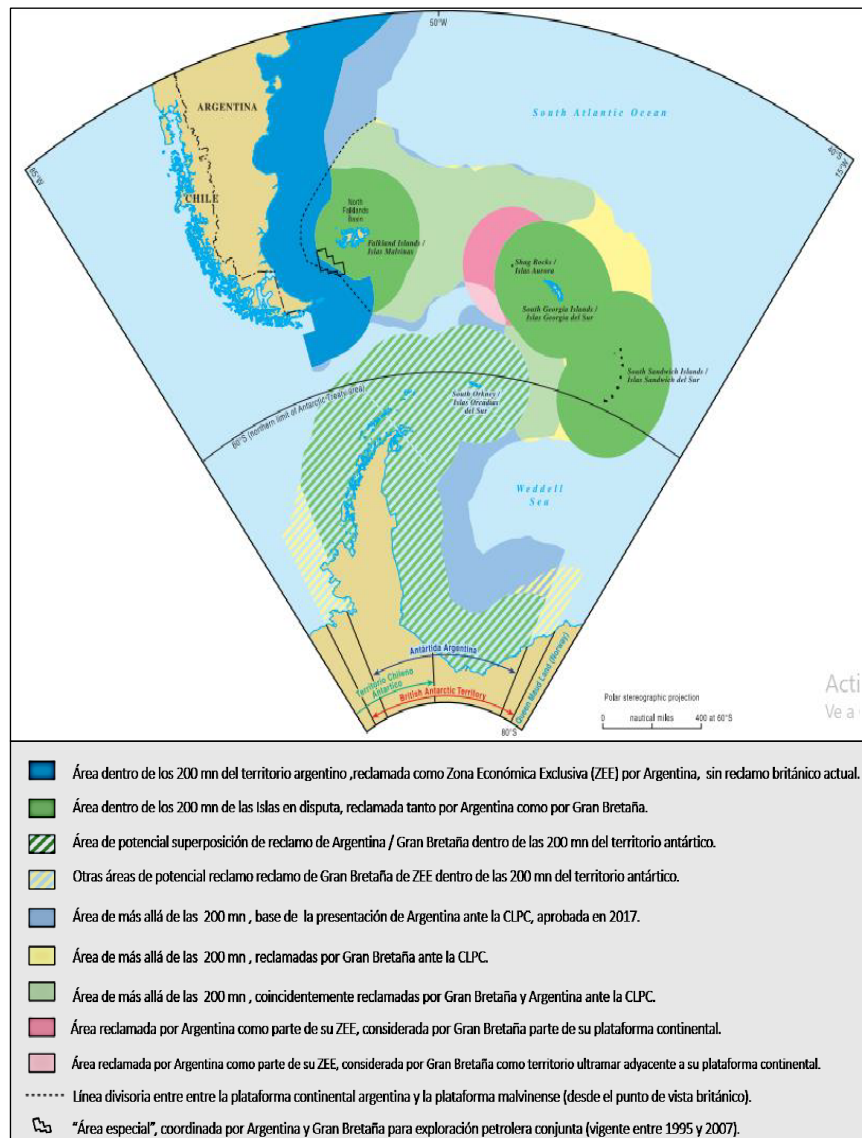
Esta definición, nos permite abordar dos temas centrales en relación al espacio geográfico en donde se desarrolla la cuestión Malvinas: los aspectos económicos (basados en los recursos naturales) y la proyección desde las Islas hacia el continente Antártico, que, en definitiva, también gira en torno a los recursos naturales allí existentes.

Con relación al espacio y los impactos económicos, con el advenimiento de la Convención del Mar en 1982 y la reciente extensión de la plataforma continental argentina, como se observa en la Figura 4, existe una superposición de reclamos soberanos entre argentinos y británicos. Esto, implica una discusión sobre el control y usufructo de aproximadamente 2.600.000 kilómetros cuadrados incluyendo las islas y los espacios marítimos adyacentes (GANEAU, 2019). El autor agrega que:

⁶ Según datos de la presentación final argentina del año 2016 (la primera se presentó en 2009) ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, aprobada por la ONU en 2017, a partir de lo cual se reconoce un incremento de 1.700.000 Km² a la superficie marítima argentina.

Fue incrementándose el valor de la jurisdicción insular y marítima [de Malvinas y zonas marítimas adyacentes] a medida que el “derecho del mar” fue ampliando la soberanía y los derechos soberanos y económicos de los países ribereños con el incremento de las distancias de los límites respecto de las líneas de base. En el siglo pasado los derechos llegaban al alcance de un tiro de cañón, pero a partir de la Convención del Mar de 1982 los límites económicos se extendieron hasta las 200 millas náuticas y con el reconocimiento de la plataforma continental extendida la jurisdicción puede llegar hasta distancias próximas a las 350 millas náuticas. Es así como el valor de las jurisdicciones insulares del Atlántico Sudoccidental en disputa, sus espacios marítimos adyacentes y los intereses marítimos allí existentes vieron incrementado su valor en forma exponencial según el aumento de las distancias máximas. (GANEAU, 2019, p. 7-8)

Figura 4 – Superposición de reclamos territoriales británicos y argentinos en el Atlántico Sur Occidental



Fuente: International Boundaries Research Unit (2010).

Más allá del enfoque geopolítico de los recursos naturales, no puede dejar de observarse a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur como un enclave estratégico, ya que están ubicadas frente al tramo de Magallanes y al lado del Paso de Drake y del Canal de Beagle, dando lugar, al control de los pasos bioceánicos Atlántico-Pacífico por el Sur. Esto es importante tanto en el control de las islas, que permite el dominio del tráfico marítimo desde Sudáfrica y América del Sur hasta el Atlántico Norte, así como en la comunicación del Océano Índico con el Atlántico Sur y el Pacífico Sur, una ruta de navegación comercial que cada vez adquiere mayor importancia (FORMENTO et al., 2017, p. 3). Se agrega, de la lógica interpretación de la Figura 3, la proyección al continente antártico que proporciona, pudiendo observarse en la Figura 4, la superposición de territorios en ese continente que reclaman ambos países, a partir de la posición geográfica de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

7 El análisis de los intereses relacionados con los Recursos Naturales

Los intereses, en tanto objetos ideales o reales que adquieren diverso valor otorgado por cada actor, se relacionan entre sí por decisión de las voluntades y a partir de ellos se está en condiciones de describir el conflicto como tal. Así, la relación que se genera entre los actores por controlar intereses relacionados es la causa de la existencia del conflicto. Por ende, el conflicto se idealiza, se representa, se pinta en la mente de los actores mentes a través de intereses (CAL et al., 2016; FRISCHKNECHT; LANZARINI, 2015).

Para Ganeau (2019, p. 3), los recursos marinos pueden ser vivos o no vivos, renovables o no renovables, como los hidrocarburos, los minerales o la pesca, entre otros. Acorde con la mencionada interpretación del significado de interés, “valor” es la medida de la importancia que un actor atribuye al objeto considerado. Bajo esa interpretación, se pueden contemplar distintos criterios para representar el valor de los usos y recursos mencionados, que va bastante más allá del conocido valor económico.

El análisis del valor de los intereses marítimos debe contemplar un “escenario marítimo” que comprende los fondos, la masa de agua, su superficie y la masa atmosférica que interacciona con el agua, así como las costas que son la transición entre la tierra y el agua. De aquí que una mente habitualmente situada en grandes espacios continentales tenga dificultades para interpretar acabadamente las complejidades y necesidades del mar (GANEAU, 2019, p. 3).

El análisis se centrará en los hidrocarburos y la pesca, así como en la proyección antártica, por los intereses que la misma posee desde la visión geopolítica de los recursos naturales.

7.1 Hidrocarburos

A partir de la creciente importancia del tramo submarino como fuente de recursos petroleros (cuencas off shore), que en la región de Malvinas comenzó a explorarse a mediados de la década de 1970 (misión Shackleton)⁷ y que, como expresa (KOUTOUDJIAN, 2019, p. 11), a nivel mundial tuvo un aumento exponencial a partir de 1980, pasando del 4% del total de petróleo

7 Para 1975 las Malvinas comenzaron a ser pensadas como un polo exportador de hidrocarburos por la corona británica. Como lo remarca el biotecnólogo Federico Bernal, “el claro punto de inflexión en la estrategia diplomática británica respecto de las islas, pasando de la ambigüedad a la intransigencia creciente es a partir de 1975” (PANSA, 2015, p. 77).

extraído en el mundo, a superar el 22 % de la actualidad, es que debe contextualizarse la situación de los hidrocarburos en el Atlántico Sur Occidental.

El proceso de exploración en los mares adyacentes en las Islas Malvinas comenzó en 1993, pero no fue hasta 2008, a partir de nuevos estudios, que se visualizó la posibilidad teórica de obtener 60 billones de barriles off shore, lo que significaba existencias potenciales superiores a las reservas que el Reino Unido tiene en el Mar del Norte (WITKER, 2012, p. 7), lo que llevó a las autoridades británicas, en febrero de 2010, a autorizar a Desire, Falkland Oil y Rockhopper a llevar a cabo nuevos estudios enfocados en la costa norte de las islas, el sector que aparecía como más prometedor. Un año más tarde, Rockhopper Exploration, anunció que, en las cuatro áreas adjudicadas, al norte de las islas, habría más de 400,000 millones de barriles, equivalente al 15% de la disponibilidad británica en el Mar del Norte. El yacimiento más importante de la cuenca norte es el denominado “Sea Lion” (KOUTOUDJIAN, 2019). Actualmente, la zona en la cual se vienen desarrollando perforaciones está próxima a comenzar a producir petróleo.

Figura 5 – Ubicación del Yacimiento de Sea Lion (cuenca norte de las Islas Malvinas)

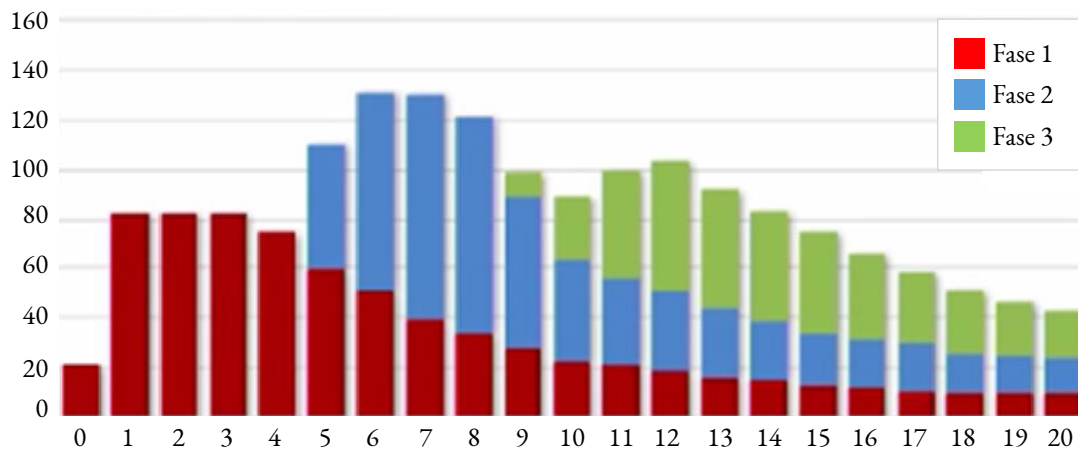


Fuente: Compañía... (2018).

Es dable mencionar que la atracción de inversiones en materia de exploración de hidrocarburos en las islas, no fue considerable hasta el año 2010. El punto de inflexión se produjo, precisamente, tras el descubrimiento de crudo en el campo de Sea Lion. En 2016, Rockhopper anunció el inicio del desarrollo de la primera de las 3 fases proyectadas en el Proyecto de Desarrollo de Sea Lion. Si bien la producción técnicamente recuperable, descubierta y auditada, ronda un mínimo de 500 millones de barriles, el escenario que las operadoras presentan oficialmente proyecta una cifra cercana a los 1.000 millones de barriles a ser extraídos en un plazo de 20 años (ROCKHOPPER, 2017)⁸, conforme a lo que se puede apreciar en la Figura 6. Hacia mayo de 2019, la empresa mantenía, sólo para la Fase 1, las estimaciones de 85.000 barriles diarios y un total de, al menos, 250 millones de barriles (ROCKHOPPER, 2020).

⁸ Según datos obtenidos de la presentación del CEO de Rockhopper, en septiembre de 2017, en la Conferencia Oil Capital.

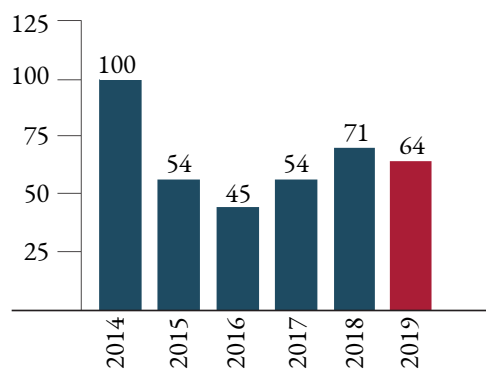
Figura 6 – Producción estimada desde el primer año de explotación en millones de barriles por fase (las estimaciones de Rockhopper eran empezar en 2020)



Fuente: Rockhopper (2016).

Sin embargo, aún hoy, el trabajo hidrocarburífero en el Atlántico Sur, y particularmente en el mar circundante a Malvinas, es oneroso y representa un alto riesgo. La incertidumbre es aún más grande en relación a la cantidad y calidad del crudo y, sobre todo, a su viabilidad comercial. El costo del barril que torna viable la Fase 1 de Sea Lion es de 35 dólares Rockhopper (2016). Al momento de escribirse este artículo, el precio del Barril Brent cotiza a 37 dólares (al 15 de junio de 2020), habiéndose recuperado de valores históricamente bajos, producto de la crisis económica mundial por la pandemia del COVID-19 (llegó a cotizar por debajo de los 20 dólares⁹).

Figura 7 – Precio Promedio del Barril Brent en USD. Período 2014-2019



Fuente: Rockhopper (2020).

⁹ Según información disponible en: <https://br.investing.com/commodities/brent-oil-streaming-chart>.

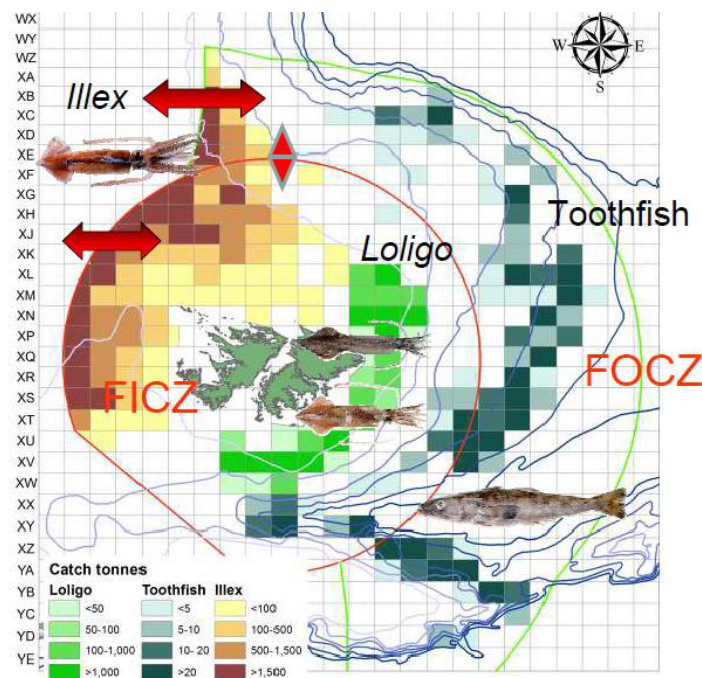
Estas perspectivas, precisan de una estrategia activa por parte de la República Argentina, entendiendo que en el marco de los Tratados de Madrid (1989 y 1990)¹⁰, podrían establecerse acuerdos adicionales para llegar a un entendimiento que proteja completamente las vigentes posiciones legales, pero que también permitan extender la cooperación de nuevas áreas a ser exploradas (como por ejemplo la cuenca Sur), como una manera de aproximación inicial que permita un reposicionamiento más ventajoso para un futuro abordaje integral sobre la cuestión Malvinas, en donde la situación de los hidrocarburos está llamada a ocupar una posición central. De hecho, la cuenca de Sea Lion, es el quinto en descubrimiento en importancia de la década pasada en aguas poco profundas (ROCKHOPPER, 2020).

7.2 Riqueza ictícola

Las zonas circundantes a Malvinas y las islas del Atlántico Sur cuentan con recursos pesqueros de importancia creciente: calamar (illex y loligo), merluza (toothfish), krill, algas, moluscos, cetáceos, abadejo y bacalao, entre otros (CAMARGO, 2014, p. 602; KOTOUDJIAN, 2019).

El sector pesquero en las Islas tuvo un crecimiento exponencial a partir de que en 1986 el Reino Unido creara la “primera zona interina de conservación y administración de las islas Malvinas” o FICZ (Falkland Islands Conservation Zone) de 150 millas, equivalente a unos 210km² (CAMARGO, 2014, p. 602; PANSA, 2015, p. 73).

Figura 8 – Zona de Conservación y Administración Pesquera Malvinas
(distribución geográfica de capturas de las principales especies -Setiembre de 2014)

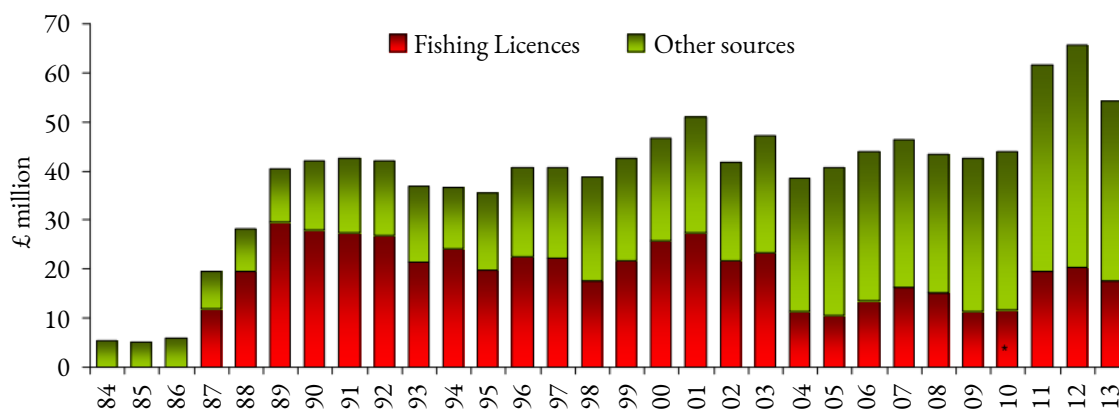


Fuente: Falkland Islands (2014).

¹⁰ En ambos tratados, Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña restablecieron las relaciones diplomáticas tras la Guerra de las Malvinas.

Desde aquel entonces, la pesca se ha convertido en un gran negocio, que ha traído grandes beneficios a los habitantes de las islas. De hecho, el PBI de las Malvinas en 1986 era de 9.8 millones de libras y en 1987 después de la liberalización de la pesca saltó a 30.7 millones de libras (13.7 millones de ese total directamente relacionados con la pesca). Con una captura promedio de 260,000 toneladas de pescado por año en las islas (BARTON, 2002, p. 127) e ingresos que han promediado desde 1987 los 20 millones de libras de un total de entre 40 y 65 millones, la pesca fue la fuente de recursos más rentable en las Malvinas (CAMARGO, 2014), hasta el comienzo de la explotación del petróleo, conforme se puede observar en la Figura 9.

Figura 9 – Ingresos por actividades económicas de las Islas Malvinas (1984-2013)



Fuente: Falkland Islands (2014).

Para un mejor entendimiento de lo expresado, en toda la costa argentina la pesca alcanza a 800 mil toneladas por año, mientras que en las Islas supera las 200 mil toneladas por año, lo que permite dimensionar el potencial en materia pesquera de la región (KOUTOUDJIAN, 2019).

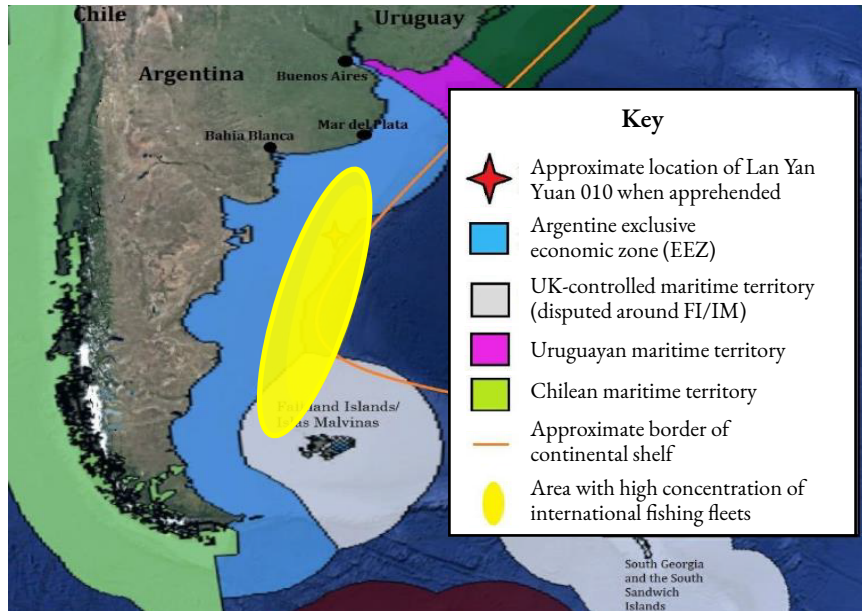
Para Testa (2015, p. 69), la singularidad estratégica de la región, reside, entre otras cosas, en sus recursos ictícolas actuales y gigantescos, producto del agotamiento en otros mares del mundo, lo cual genera preocupación, por la sobreexplotación, a la que puede ser sometido el Atlántico Sur Occidental. Por esta razón, este enorme espacio marítimo se está volviendo cada vez más importante en el negocio pesquero global.

Precisamente esa situación, atrae la presencia de numerosas flotas extranjeras en inmediaciones del Mar Argentino, pescando en el límite de las Zonas Económicas Exclusivas del mar argentino y Malvinas (muchas veces dentro de las mismas, de manera ilegal) entre las cuales no puede soslayarse la presencia china, lo que ha generado una alarma en las autoridades argentinas. De hecho, mientras se escribe este artículo, el Poder Ejecutivo argentino se encuentra enviando un proyecto de ley al Congreso Nacional para

“[...] elevar las limitaciones y multas a quienes ejercen la pesca ilegal en aguas argentinas, incluyendo las que circundan a las Islas Malvinas. La norma busca evitar el saqueo por parte de buques pesqueros que se introducen sin permiso en los espacios marítimos argentinos, con el objetivo de defender los recursos naturales en el Atlántico Sur” (ARGENTINA, 2020, n.p.).

Esta situación también se presenta en las autoridades de las Islas Malvinas. El Director de Recursos Naturales de las Islas, John Barton¹¹ hizo públicas las preocupaciones del gobierno de los isleños en 2018, a partir del notable aumento de buques pesqueros extranjeros en la región (FALKLANDS CONCERN..., 2012).

Figura 10 – Zona con alta presencia de buques pesqueros internacionales



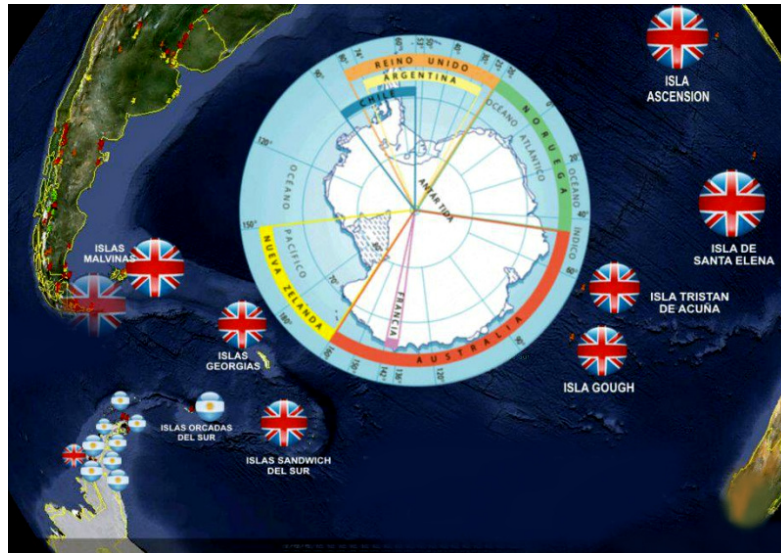
Fuente: China... (2016).

7.3 La proyección antártica

Resulta importante entender que, para Gran Bretaña, en la sucesión de bases que poseen en el Atlántico Sur, las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son un eslabón más de esa cadena, aunque de importancia crucial. Desde la visión de la Geopolítica clásica, esto no sólo asegura a Gran Bretaña el control del Atlántico Sur y la comunicación entre los Océanos Índico, Atlántico y Pacífico, sino que, además, le proporciona una proyección al continente Antártico y, por ende, la posibilidad de reclamar territorio sobre el mismo. Resulta evidente que, en el complejo sistémico de posesiones de ultramar, las Malvinas constituyen la “llave” de acceso a la Antártida.

¹¹ Después de 33 años en el desempeño de la función, en 2019 el gobierno de las Islas Malvinas designó para el puesto a Andrea Clausen, experta en biología marina.

Figura 11 –Bases británicas en el Atlántico Sur y reclamos territoriales en la Antártida



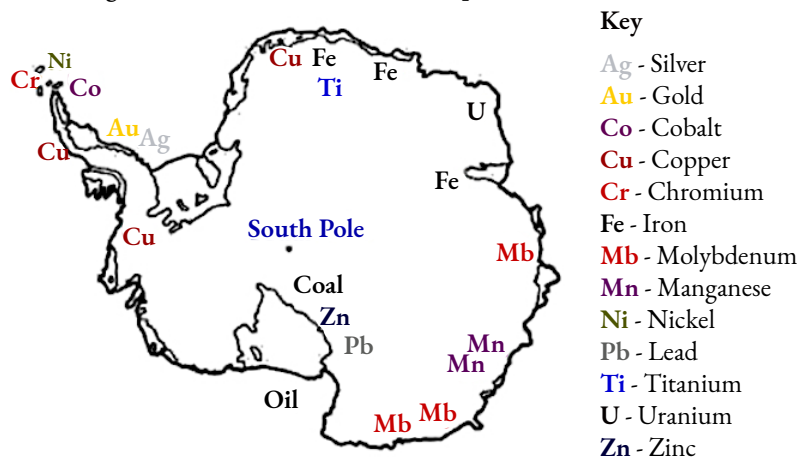
Fuente: Juventud Marítima (2019).

Desde el punto de vista de los recursos naturales, la mencionada proyección abre las puertas a una fuente de recursos renovables (riqueza ictícola), recursos no renovables (hidrocarburos y minerales) y una inmensa reserva de agua dulce.

Precisamente las enormes masas de hielo (agua) presentes en la Antártida, representa una de las grandes riquezas del Continente, estimándose que sus reservas constituyen cerca del 80% del total de agua dulce del planeta, convirtiéndose en un recurso potencial de primer orden para el abastecimiento de la población mundial, además de otros diversos usos.

En lo relacionado a los recursos no renovables, solamente en la península antártica (región del continente en donde existen reclamos superpuestos de soberanía de Argentina, Chile y Gran Bretaña), se encuentra probada la existencia de yacimientos de níquel, cobalto, cromo, cobre, oro y plata¹².

Figura 12 – Yacimientos minerales probados en la Antártida

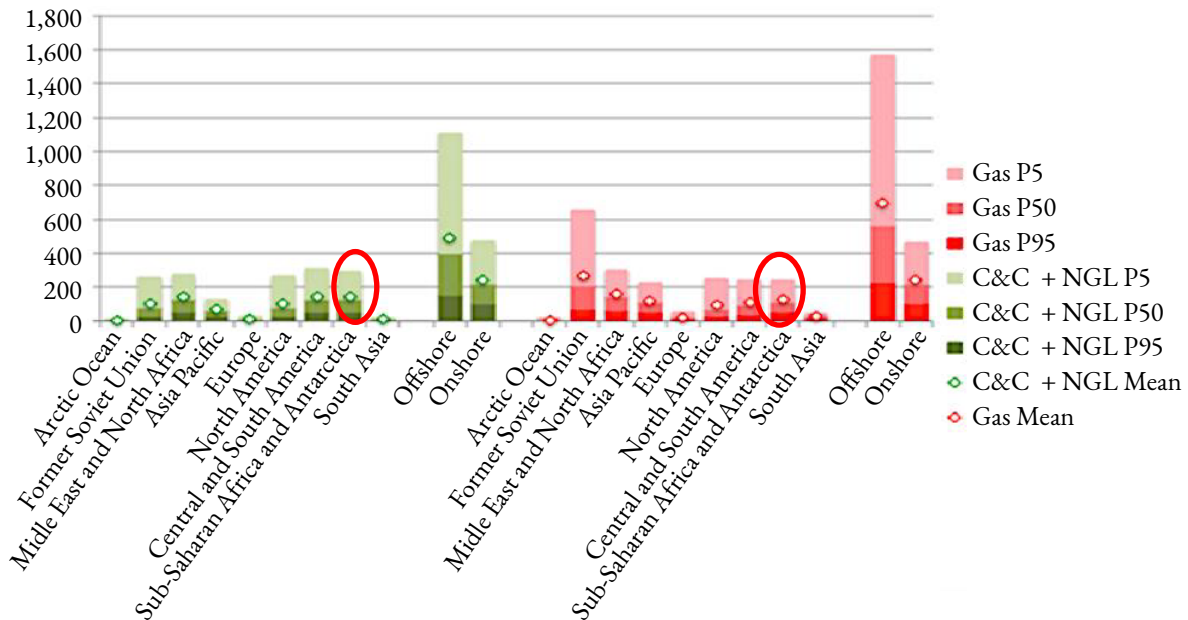


Fuente: Minerals (2014).

12 Información disponible en https://www.coolantarctica.com/Antarctica%20fact%20file/science/threats_mining_oil.php

De la misma manera, Kaplan (2017), empleando datos del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS), posiciona a la Antártida entre las regiones del planeta con mayores reservas estimadas de gas y petróleo en el mundo.

Figura 13 – Reservas mundiales estimadas de gas y petróleo sin descubrir hacia 2017



Unidad de medida Gb (Gigabarriles=10⁹ barriles).

Fuente: Kaplan (2017).

Si bien es cierto que, en el corto plazo, el Tratado Antártico (1961) sirve de contención para reclamos de los países y protección de todos los recursos de la Antártida, la proximidad de la finalización del mencionado tratado (en el año 2041¹³), puede hacer emerger numerosos conflictos que aguardan definición.

Por ello, y con gran adhesión a lo expresado por Cisneros (2013), las Malvinas y la Antártida no deben ser considerados temas independientes, al menos por la política exterior argentina. Una acabada conciencia territorial, de la cual debe desprenderse una visión geopolítica, puede permitir entender que ambas disputas poseen la misma naturaleza.

8 Conclusiones

Como expresa Bégarie (1988), una visión geoestratégica aguda debe basarse en la exploración sistemática de las posibilidades que ofrecen los grandes espacios, en donde los recursos tienen un rol trascendental. Esto, obliga a las naciones a un trabajo de exploración permanente de sus intereses en todos los espacios soberanos. Ese proceso, que nace en las ideas, debe pasar a la acción, en forma coordinada y sinérgica, entre todos los factores del Poder Nacional.

¹³ En la reunión internacional llevada a cabo en 1991 (Madrid), se acordó prorrogar por 50 años el Tratado Original, que declara a la Antártida patrimonio de toda la humanidad.

En la procura de obtener elementos esenciales para el análisis futuro de la cuestión Malvinas (objetivo del trabajo), y conforme a lo expuesto en el desarrollo del mismo, se aprecia lo siguiente:

- Desde el punto de vista estricto de los recursos naturales, existen dos elementos centrales en la evolución del conflicto: los hidrocarburos y la pesca. Este aspecto coincide con los postulados de Klare (2003, 2008), en relación a la guerra por los recursos que se presenta como principal foco de conflicto entre los Estados, tras la finalización de la Guerra Fría.

Con relación a los hidrocarburos, existirán, en los próximos años dos indicadores cruciales en el tablero general del conflicto: que se concrete la extracción (por fases) de las estimaciones del yacimiento de Sea Lion (Cuenca Malvinas Norte) y, al mismo tiempo, los resultados de otras exploraciones que puedan realizarse en la Cuenca Malvinas Sur. Paralelamente, Argentina podría volver a intentar un acercamiento para concretar con Gran Bretaña zonas de exploración conjunta, atendiendo a las dificultades y los costos asociados a esa tarea en el Atlántico Sur Occidental y al escaso margen de rentabilidad que otorga para las empresas británicas el actual precio del petróleo.

En materia pesquera, se deben seguir con atención los incipientes indicios de disminución de las capturas totales, no sólo en las aguas circundantes a Malvinas, sino también en el Mar Argentino. Así, resulta imperante recuperar el estricto control de la pesca en el caladero austral, por parte de Argentina, pero también de los isleños. Este aspecto puede ser un punto de contacto hacia donde converjan los esfuerzos argentinos y británicos, para coordinar estrategias que defiendan al mar austral en general de los predadores extranjeros.

- Desde el punto de vista clásico de la geopolítica, pero con innegables puntos de contacto con los recursos naturales, se encuentran dos aspectos de importancia cardinal: la demarcación de las Zonas Económicas Exclusivas reclamadas por ambos países y la cuestión de la Antártida.

Con respecto a lo primero, las claras superposiciones existentes, sobre todo a partir del reconocimiento de la ONU al reclamo argentino sobre la extensión de su jurisdicción marítima, puede generar un aumento de las tensiones existentes en la década que se inicia, lo que seguramente exigirá una activa estrategia de ambos países, en donde la Diplomacia y la Defensa deberán articularse inteligentemente para el arribo a soluciones racionales.

Por último, se destaca que la finalización del Tratado Antártico aparece en el horizonte. El principal fundamento para el reclamo de soberanía británico en ese continente está basado en sus posesiones de ultramar en las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Sin dudas, los recursos naturales estimados y por descubrir en el continente antártico, dificultan cualquier negociación centrada en la soberanía (de las Islas Malvinas) que pueda ser propuesta por Argentina en el corto plazo.

Para finalizar, se expresa la necesidad de profundizar la conciencia territorial, sin la cual no hay visión geopolítica posible. Esto aplica también a los recursos naturales, lo que implica repensar

y resignificar Malvinas geopolíticamente desde esa perspectiva; conflicto que en su pasado, presente y futuro nos permite aproximar, en mayor medida, a la conceptualización de la “Paz Violenta” imperante en la región, que al de “Larga Paz”. La evolución de la cuestión Malvinas en el Siglo XXI (y sus intereses asociados) será crucial para inclinar el fiel de la balanza, definitivamente, hacia alguno de los lados de la biblioteca.

Referencias

ALTIERI, M. Poder naval en el Atlántico Sur Occidental del siglo XXI: nuevo escenario mundial y competencia por el control del espacio marítimo entre los años 2002 Y 2015. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA*, 10., 2015, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Abed, 2015.

MINERALS. **Antarctica Information**, [s. l.], 13 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3filaER>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ARGENTINA. Presidencia. **El Presidente enviará tres proyectos de ley para darle estatus de política de Estado al reclamo argentino de soberanía sobre las Malvinas**. Buenos Aires, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/39yFMH8>. Accedido en: 16 junio 2020

ARNAUD, V. G. Malvinas, Atlántico Sur y Antártida: la realidad actual. *In: ANTICIPO DE ANALES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS DE BUENOS AIRES*, 8 abr. 2014, Buenos Aires: **Anais [...]**. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, 2014.

ATLAS NACIONAL DE ESPAÑA. **Instituto Geográfico Nacional**, 2020. Disponível em: <http://atlasnacional.ign.es/wane/Pesca_y_acuicultura>. Accedido en: 16 junio 2020.

AYUSO, F. B.; ANGUERA, M. M.; PÉREZ-SEOANE, S. **La campaña de Malvinas**. Madrid: San Martín, 1985. (Colección historia del siglo de la violencia: campañas).

BARTON, J. Fisheries and fisheries management in Falkland Islands conservation zones. **Aquatic Conservation**, Hoboken, v. 12, n. 1, p. 127-135, 2002. Disponible en: <https://bit.ly/3iSeO1t>. Accedido en: 8 jun. 2020.

BATTAGLINO, J. M. Palabras mortales: ¿rearme y carrera armamentista en América del Sur? **Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 15, p. 23-34, 2008.

BATTAGLINO, J. M. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 131-151, 2012. ISSN 0034-7329.

BATTALEME, J. et al. La Geopolítica de los Recursos Naturales Estratégicos: del mito a la realidad. **Revista de la Escuela Superior de Guerra**, Buenos Aires, n. 577, p. 102-115, enero-abril 2011. ISSN 0327-1137.

BECK, P. The Anglo-Argentine dispute over title to the Falkland Islands: changing British perceptions on sovereignty since 1910. **Millennium Journal of International Studies**, London, v. 12, n. 1, p. 6-24, 1983.

BECK, P. **The Falkland Islands as an international problem**. London: Routledge, 1988.

BÉGARIE, H. C. **Geoestrategia del Atlántico Sur**. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1988.

BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by other means**. Geoeconomics and Statecraft.

CAL, C. et al. **La cuestión estratégica**. Análisis y conducción. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 2016.

CAMARGO, F. R. D. Ilhas Falklands: o despertar econômico. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Porto Alegre: Ed. Letra1, 2014. p. 599-611. Disponible en: <https://bit.ly/3ecGuKM>. Accedido en: 10 jul. 2020.

CENTENO, M. A. **Blood and debt: war and the nation-state in Latin America**. Philadelphia: Penn State University Press, 2002.

CHINA on the brink of fishing conflict in South America. **Diálogo Chino**, London, 11 May 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2Oh8hyY>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CISNEROS, A. Antártida y Malvinas: ¿un mismo conflicto? **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 836, p. 277-286, 2013.

COMPAÑÍA británica confirmó proyecto de explotación de petróleo en Malvina. **Lavoz**, [S. l.], 21 mayo 2018.

DELGADO, C. A. B. Cuestión Malvinas. Atlántico Sur, Plataforma Continental y Antártida. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 21, n. 42, p. 177-195, 2012.

DUPUY, H. A. et al. **La cuenca del Atlántico Sur: una región geopolítica en transición**. La Plata: Sedici, 2015.

ESPÓSITO NETO, T. A política externa brasileira frente ao Conflito das Falklands/Malvinas. **História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 6, p. 111-131, 2006.

FALKLANDS CONCERN with vast fishing fleet gathering on high seas. **Mercopress**, 12 jan. 2012. Disponible en: <https://bit.ly/2DDKass>. Acesso em: 13 jul. 2020.

FALKLAND ISLANDS. **Natural Resources: fisheries**. Falkland Islands: Falkland Islands Government, 2014.

FIEL, F. D. I. R. L. **Las inversiones extranjeras en la Argentina**. [S. l.: s. n.], 1973.

FORMENTO, W. et al. Malvinas: relevancia geoestratégica en las relaciones globales de poder del Siglo XXI. **Memoria Académica**, La Plata, 10 nov. 2017.

FRANCHI, T.; GLASER, E. F.; VILLARREAL, R. X. Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, e0008, 2017.

FRANKS, O. S. **Franks Report**. London: Falkland Islands Review Committee, 1983.

FREEDMAN, L. **The official history of the Falklands Campaign**. London: Routledge, 2005a. v. 1.

FREEDMAN, L. **The Official History of the Falklands Campaign**. London: Routledge, 2005b. v. 2.

FRISCHKNECHT, F.; LANZARINI, M. **Lógica, teoría y práctica de la estrategia**. Buenos Aires: Instituto Universitario Naval, 2015.

GANEAU, E. L. Las jurisdicciones marítimas como sustento de los intereses marítimos argentinos y sus necesidades de protección. **Primero Bahía**, Buenos Aires, 2019.

JUVENTUD-MARÍTIMA. Juventud Marítima Juan Ocampo, 2019. Disponible en: <<https://juventudmaritimasomu.com/2019/09/06/el-dominio-total-de-gran-bretana-en-el-atlantico-sur/>>. Accedido en: 20 junio 2020.

INTERNACIONAL BOUNDARIES RESEARCH UNIT. **Claims and potential claims to retimeme jurisdiction in the South Atlantic and Southern Oceans by Argentina and the UK**. Durham: IBRU, 2010.

KACOWICZ, A. M. **Zones of peace in the third world**. New York: Sunny Press, 1998.

KAPLAN, G. Non-OPEC Mid-size Oil Producers. **Peak Oil Barrel**, [S. l.], 29 nov. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3iX7j9f>. Acceso em: 10 jun. 2020.

KLARE, M. T. **Guerra por los Recursos**: el Futuro escenario del conflicto global. Barcelona: Urano, 2003.

KLARE, M. T. **Planeta sediento, recursos menguantes**: la nueva geopolítica de la energía. [S. l.]: Tendencias, 2008.

KOUTOUDJIAN, A. Geopolítica del Mar Argentino. **Revista de la Escuela de Guerra Naval**, Buenos Aires, n. 57, p. 69-93, oct. 2011.

KOUTOUDJIAN, A. Las Malvinas, Georgias y Sandwich del Atlántico Sur: un camino necesario para la soberanía argentina. 2019. Artigo não publicado.

MARES, D. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

MARTÍN, F. E. **Militarist peace in South America**: conditions for war and peace. New York: Palgrave McMillan, 2006.

MARTIN, J. M. Geopolítica del Atlántico Sur. *In*: KOUTOUDJIAN, A. **Geopolítica del Mar Argentino**. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2015.

MARTINS, M. A. F. Sobre a geopolítica de Segundo Storni: raízes epistemológicas do seu pensamento e percepção da política sul-americana. *In*: Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2., 2016, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, Prolam, 2016a.

MARTINS, M. A. F. **Terra e mar no pensamento geopolítico argentino**: da disputa hegemônica no cenário doméstico a sua influência sobre a Geopolítica do Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016b.

PANSA, R. **Los intereses británicos en las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en el siglo XXI**. Tesina (Grado) - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, p. 1-126. 2015.

PERÓN, J. D. **Discurso en la Escuela Superior de Guerra**. Buenos Aires: ESG, 1953.

PHELPS, V. L. **The international economic position of Argentina**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1938.

ROCKHOPPER. **Building a well-funded, full-cycle, exploration-led E&P company**. London: Rockhopper, 2016.

ROCKHOPPER. **Creating value through building a well-funded, full-cycle, exploration-led E&P company**. Rockhopper Exploration PLC. London. 2020. Oil Capital Presentation. Disponible en: <https://bit.ly/305I0dV>. Accedido en: 13 jul. 2020.

RODRÍGUEZ, A. B. **La vinculación internacional de Argentina 1880-1930**: las relaciones internacionales y la ideología de la elite gobernante. 2005. Tese (Mestrado em Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005.

RUDA, J. M. **Alegato Ruda**. Islas Malvinas. Nueva York: ONU, 1964. Intervención del representante argentino, embajador José María Ruda, en el Subcomité III del Comité Especial de la ONU.

SE PRESENTÓ el nuevo límite exterior de la plataforma continental argentina. **Telam**, Buenos Aires, 28 mar. 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2Wbds88>. Acceso em: 13 jul. 2020.

SENHORAS, E.; MOREIRA, F.; VITTE, C. S. A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais. In: ENCUENTRO INTERNACIONAL DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., Montevideu, 2009. **Anais** [...]. Madri: AGE, 2009.

TERRÍBILE, H. **Enfoque estratégico para una prospectiva naval**. Buenos Aires: [s. n.], 2018.

TESTA, A. **La Guerra de Malvinas 02 abr/14 jun 1982** – Argentina y RUGB y la importancia geoestratégica del archipiélago en el Atlántico Sur. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra, 2015.

VACA, M. A. **Influencia del poder naval en la cuestión estratégica Malvinas**. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 2017.

VALÉRIO, M. A. G.; HENTZ, L. A. S. Islas Malvinas versus Falkland Islands: o arquipélago da discórdia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 198, p. 189-209, 2013.

VELASCO, J. E. G. El Informe Shackleton sobre las Islas Malvinas. **Revista de Política Internacional**, Madrid, n. 153, p. 31-56, sect../oct. 1977.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

WITKER, I. Claves geopolíticas en torno al conflicto del Atlántico Sur. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 119, p. 69-88, 2012.

ZURUTUZA, S. **La cuestión de Malvinas**: hacia la construcción de un nuevo periodo estratégico mediante una estrategia nacional. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 2017.



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)

En caso de dudas, ponte en contacto con nosotros por correo electrónico: info.cmm@eceme.eb.mil.br

El manuscrito:

1. deberá ser original e inédito;
2. no puede ter 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 ter 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. 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.

Agradecimentos
Volumen 14, números 49, 50 e 51, 2020

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 en 2020.

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



Agradecimientos
Volumen 14, números 49, 50 e 51, 2020

La Coleção Meira Mattos reconhece y agradece a los pares que han participado voluntariamente en la indispensable tarea de evaluar el contenido científico de los artículos enviados al periódico en el 2020.

A todos/as nuestros profundos agradecimientos.

Alexander Zhebit
Analúcia Danilevicz Pereira
Angela Nogueira Neves
Anselmo de Oliveira Rodrigues
Caleb Guedes Miranda dos Santos
Carla Christina Passos
Carlos Eduardo De Franciscis Ramos
Claudio Roberto Stacheira
Cleber Batalha Franklin
Vinícius Damasceno do Nascimento
Daniela Vieira Secches
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon
Fabiano Pellin Mielniczuk
Fernanda das Graças Corrêa
Fernando da Silva Rodrigues
Carlos Eduardo Franco Azevedo
Helio Caetano Farias
Isabel Rocha de Siqueira
Jailson Honorato Pinto Junior
Juraci Ferreira Galdino
Karina Furtado

Laércio Camilo Rodrigues
Luís Alexandre Fuccille
Luiz Octávio Gavião
Margarida Maria Rocha Bernardes
Marina Gisela Vitelli
Marina Malamud
Mario Eduardo Moura Sassone
Paolo Rosi d'Ávila
Patricia de Oliveira Matos
Marcos Aurelio Guedes de Oliveira
Paulo Wilton da Luz Camara
Rafael Pinheiro de Souza
Raul Kleber de Souza Boeno
Ricardo Borges Gama Neto
Ricardo Pereira Cabral
Rodolfo Ilario da Silva
Rubens de Siqueira Duarte
Tamiris Santos Pessoa
Tomaz Espósito Neto
Viviane Machado Caminha

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Publicación

Edición

