

---

REVISTA TEMÁTICA  
CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
2016, No.2, pp.163-184

---

**Guerra asimétrica y cooperación para la seguridad,  
dos conceptos que cobran vigencia en Latinoamérica**

*Asymmetrical warfare and security cooperation,  
two concepts that gain validity in Latin America*

**Carlos Antonio Pinedo Herrera**  
Universidad Militar Nueva Granada  
carlos.pinedo@unimilitar.edu.co



## Resumen

El presente escrito pretende inicialmente esbozar las principales características de los conflictos y amenazas asimétricas, en el entendido que en la actualidad son los que mayor injerencia tienen sobre la seguridad internacional; luego se busca plantear la importancia que para Latinoamérica tiene el desarrollo de un esquema de cooperación que se adapte a estos nuevos retos.

**Palabras clave:** Guerra asimétrica, cooperación, seguridad multidimensional

## Abstract

*This paper aims to outline the main features of conflicts and asymmetric threats, on the understanding that today both phenomena have the greatest influence on international security. Then, we signal the importance of developing a cooperation scheme that meets these new challenges in Latin America.*

**Keywords:** *Asymmetric warfare, cooperation, multidimensional security*

## Introducción

El estudio de las amenazas a la seguridad en la actualidad supera con creces los parámetros impuestos bajo el planteamiento “tradicional” o “convencional” de Clausewitz, desarrollados por Lind,<sup>1</sup> en las teorías de guerra de primera, segunda y tercera generación. Hoy día, las nuevas guerras, aunque sean producto de viejos conflictos (Kaldor, 2001), exigen ser estudiadas por medio de un análisis con enfoque de cuarta generación, en vista de las singularidades que presentan las dinámicas de los actores, convencionales o no, en virtud de la asimetría que hoy rige los tipos de interacción. Pese a lo anteriormente expuesto, no se pretende desconocer que la famosa triada de Clausewitz (ejército-gobierno-sociedad) sigue estando vigente, solo se quiere discutir y hacer ver su eventual ineficacia para sobrellevar algunas nuevas formas de lucha. Dicho de otra forma: un Estado Nacional, en el contexto actual, se puede ver superado en capacidades cuando se trata de conjurar amenazas cuya naturaleza obedece a dinámicas producto de la multidimensionalidad del sistema internacional producto de la globalización.

Luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2011, la guerra no volvió a ser la misma y tanto políticos, militares y académicos han tratado de entender los nuevos matices del fenómeno. En este sentido, es importante señalar las nuevas tendencias que, según Bühlmann (2009), caracterizan los actuales escenarios de guerra. Por un lado, se tiene la disminución de la probabilidad del desarrollo de una conflagración simétrica clásica (entendida como una guerra de primera, segunda o tercera generación bajo la clasificación de W. Lind)<sup>2</sup> y el auge de los

---

1 En su famoso artículo, *Understanding Fourth Generation War* (Lind, 1989).

2 Lind señala lo siguiente: La guerra simétrica es un fenómeno que se puede explicar claramente con los postulados de Clausewitz y describir con los acontecimientos bélicos sucedidos desde el siglo XVII hasta entrado el siglo XXI. Este concepto se articula en las tres primeras generaciones de la guerra moderna: La Primera Generación (...) la guerra de la táctica de líneas y columnas, en la cual las batallas eran formales y el campo de batalla era ordenado, duró aproximadamente desde 1648 hasta 1860 (...). La Segunda Generación (...) fue una respuesta a la contradicción entre la cultura de orden y el ambiente militar. Desarrollada por el Ejército francés durante y después de la I GM, la Guerra de Segunda Generación buscó una solución en la forma de potencia de fuego en masa, la mayoría de la cual era fuego de artillería indirecto. El objetivo fue la atrición, y la doctrina, en breve, fue descrita por los franceses como, ‘la artillería conquista, la infantería ocupa’. La Tercera Generación (...) también un producto de la I GM, fue desarrollada por el Ejército alemán y es comúnmente conocida como la guerra relámpago (*Blitzkrieg*) o guerra de maniobra. La Guerra de Tercera Generación no se basa en la potencia de fuego y atrición, sino en la velocidad, sorpresa, así como la distorsión mental y física. (Pinedo, 2013, p. 24)

conflictos asimétricos<sup>3</sup> no normativos. Por otro lado, el surgimiento de estados fallidos y débiles, donde actores no estatales encuentran espacios propicios para desarrollar sus actividades desestabilizadoras (p. 10).

Estos nuevos escenarios, ya no solo aluden a recursos de poder tradicionales y a la disimilitud en términos de la capacidad física de los actores involucrados, sino que se tienen en cuenta factores como el acceso y manejo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Sin embargo, lo anterior supone la aceptación de un principio diferenciador entre las unidades interactuantes en el sistema —si bien no en términos de funciones, ya que los estados se ven enfrentados a las mismas tareas, pero sí en términos de la distribución de capacidades—. Esta condición se establece como un ingrediente relevante teniendo en cuenta que las entidades estatales van a percibir, en mayor o menor medida, determinado actor o situación en el sistema internacional como una amenaza, a partir de la consideración de su poderío en diferentes tipos de recursos de poder.<sup>4</sup>

Así, la guerra asimétrica se establece como un fenómeno vigente, que hace parte de la existencia de un actor fuerte y un actor débil, de acuerdo con criterios tales como la asimetría física, entendida como un diferencial de potencial; la asimetría conceptual, denotada por un desbalance doctrinal; los intereses asimétricos y la asimetría ontológica. Es decir, el sistema de valores, la cultura y los

---

3 Los conflictos asimétricos se establecen como un fenómeno vigente que, según Arreguín (2005) citado por Pinedo (2013), parte de la existencia de un actor fuerte y un actor débil, de acuerdo con los factores tales como la asimetría física, entendida como un diferencial de potencial; la asimetría conceptual, denotada por un desbalance doctrinal; los intereses asimétricos y la asimetría ontológica. Es decir, el sistema de valores, la cultura y los aspectos políticos propios de cada actor (Bühlmann, 2009). Los cuales a su vez, van a tener incidencia en la forma de interacción estratégica y por lo tanto, en el resultado que se va generar como producto de este conflicto. (p. 29).

4 Según van Creveld (1999), los actores ya no están subordinados a la política o a la razón de Estado, sino a cualquier fin posible (materiales, religiosos, étnicos) e incluso puede ser un fin en sí mismo; la clásica relación entre liderazgo político y plana mayor militar se invierte parcialmente; los militares dictan la lógica por la que tiene que regirse la gramática de los políticos; de modo parecido a lo que ocurre entre liderazgo político y plana mayor militar, también la línea que divide a combatientes y civiles se borra; estos se convierten, a menudo sin tránsito alguno, en combatientes y viceversa, por lo que la población civil ya no puede confiar en ningún tipo de indulgencia; puesto que los roles y fines implicados en ella han cambiado, las normas sobre el modo en que debe hacerse la guerra, desarrolladas a partir del fin de la guerra de los treinta años conforme el derecho internacional, ya no bastan. En términos generales, se tambalea todo el modelo tradicional de cómo llevarla a cabo. (p. 3)

aspectos políticos propios de cada actor (Bühlmann, 2009, p. 6); los cuales, a su vez, van a tener incidencia en la forma de interacción estratégica y, por lo tanto, en el resultado esperado como producto de este conflicto.

Es importante anotar que estas “nuevas guerras” se evidencian en la proliferación de conflictos derivados de reivindicaciones culturales, étnicas y religiosas, así como por el protagonismo de actores no estatales. De acuerdo a esto, los Estados ven la necesidad del establecimiento de relaciones de coordinación que se manifiestan en el diseño de estrategias, cuyo principal objetivo es la reducción de la sensación de amenaza. Para el diseño de estas estrategias, los Estados deben tener en cuenta tanto la naturaleza de su oponente como la estructura mental y doctrinal de estos, lo cual puede llegar a constituir un escenario de guerra asimétrica, en donde no solo se presenta un diferencial de potencial en términos físicos, sino también ontológicos y procedimentales entre los actores involucrados.

### **Nuevos actores nuevas estrategias**

A diferencia de los actores que se enfrentaban en los conflictos convencionales —en donde la principal característica que determinaba el proceso era la condición de estatalidad con la que cada uno establecía sus objetivos e implementaba sus estrategias—, en los escenarios de guerra asimétrica, son los agentes no estatales los que empiezan a adquirir protagonismo, bajo diferentes formas de organización y estructuras de pensamiento que motivan las acciones de los mismos (Ballesteros, 2004).

De igual forma, el proceso de globalización ha llevado a la construcción de espacios transnacionales, cuyos fenómenos han desbordado los límites territoriales de cualquier país (Jessop, 2004), lo cual ha afectado no solo a las esferas políticas y sociales, sino también a las condiciones de seguridad. Por esta razón, y dependiendo de los motivos por los cuales se genera determinado tipo de conducta, se va a promover la consolidación de redes constituidas por actores no estatales, con capacidad de acción en el ámbito local, regional e incluso global, como lo es el caso de El Estado Islámico (ISIS) por sus siglas en inglés, donde un actor no tradicional ha planteado el establecimiento de un califato, que pretende materializar una forma de Estado dirigido por un caudillo, líder político y religioso, en concordancia con la ley coránica o *sharia*. Dentro de sus pretensiones, encontramos

diversos ingredientes como lo es la intención de controlar un territorio;<sup>5</sup> pero, a su vez, pretende recibir el apoyo total del mundo musulmán y no circunscribir sus acciones, bélicas o no, al espacio territorial pretendido. Por el contrario, ha demostrado un alcance transnacional comparable a otras organizaciones como Al Qaeda y ha manifestado la intención estratégica de expandir su espacio de influencia al Líbano y Jordania con el fin de aunarse a los intereses de otros grupos que militan en la llamada “Causa Palestina” (BBC, 2016).

En este sentido, los escenarios de guerra asimétrica se configuran a partir de la participación de un actor fuerte, que se caracteriza por una capacidad física relevante en términos de posesión de material bélico y del número de soldados a disposición del conflicto, y por un actor débil, quien busca negar esas capacidades por medio del empleo de métodos impredecibles, cuyo objetivo es generar un alto impacto derivado de la sorpresa y de la limitación en el margen de respuesta que tiene el actor fuerte frente a dichas condiciones. Teniendo en cuenta esto, los actores débiles pueden estar representados tanto por agentes no estatales como por Estados con una reducida estatura estratégica.

De esta manera, el diseño y ejecución de las estrategias en este tipo de escenarios se basan, según Bühlmann, en el aprovechamiento de lo siguiente:

- Asimetrías físicas: determinadas por la diferencia en términos de recursos, espacios geográficos y capacidades tecnológicas.
- Asimetrías conceptuales: establecidas a partir de un desbalance doctrinal, representado en el empleo de métodos de lucha diferentes, dentro de los que se incluyen estrategias directas e indirectas.
- Asimetrías ontológicas: las cuales aluden a la divergencia en términos de cultura y de valores políticos.
- Asimetrías de voluntad: que hacen referencia a la motivación de los actores involucrados y al análisis por parte de estos de la relación costo-beneficio que implica involucrarse en determinado conflicto (Bühlmann, 2009).

Con respecto a la asimetría física, es importante señalar que, mientras los actores débiles, generalmente no estatales, se basan en la aplicación de un prin-

---

5 Para nuestro ejemplo, el comprendido entre los Estados de Siria e Irak, entendidos como actores tradicionales.

cipio de dispersión y el uso de la propaganda, los actores fuertes implementan métodos convencionales, a partir de los cuales buscan elementos de precisión a través de la maximización de la potencia de fuego. Dichas disposiciones físicas llevan a la configuración de escenarios de combate determinados por estrategias indirectas, ejecutadas generalmente por los actores débiles y por estrategias directas, llevadas a cabo en su mayoría por actores fuertes.

En lo que se refiere a las estrategias indirectas, estas son efectuadas por los actores débiles, considerando la desventaja que tienen en relación con la posesión de material bélico de los ejércitos convencionales. Así, dentro de este tipo de estrategia, se implementa una táctica de guerra de guerrillas, teniendo en cuenta que esta hace referencia a la organización de una parte de la sociedad con el propósito de imponer costos al adversario usando fuerzas armadas y tratando de evitar confrontaciones directas.

Es así como, en este espacio de batalla, la población civil se establece como un factor determinante desde dos puntos de vista. Por un lado, al estar sometida bajo los parámetros de los actores no estatales, la población civil puede representar una estructura de apoyo, por medio de la cual, los grupos irregulares buscan evadir confrontaciones directas con los ejércitos convencionales, y, por otro lado, es precisamente la población civil la que tiene mayor vulnerabilidad, teniendo en cuenta que uno de los principales propósitos de los actores irregulares es la desacreditación del Estado como una institución efectiva en la garantía de los principios constitucionales y en el establecimiento de condiciones de seguridad (Colin, 2007).

Otra de las tácticas que pueden emplear los actores débiles, dentro de una estrategia indirecta, es la implementación de prácticas terroristas entendidas como “violencia ejemplar ejecutada inicialmente con el propósito de inducir temor entre el público en general. Puede estar dirigida contra civiles inocentes, agentes del Estado, militares o burócratas. En último caso, la intención es promover la desmoralización” (Collin, 2007, p. 256). De esta forma, la estrategia táctica del terrorismo va a ser enmarcado dentro de una lógica discursiva, manejada a partir de la dicotomía de un ellos y un nosotros, en la que se pretende señalar y hacer visible las falencias del oponente, lo que a su vez se relaciona con la búsqueda de desacreditación de determinados valores políticos o culturales.

En este sentido, la asimetría en términos ontológicos, se establece como la estructura de pensamiento que se busca validar mediante la utilización de de-



terminados métodos de combate. Es así como, dependiendo el tipo de régimen, las entidades estatales, identificadas como actores fuertes, procuran defender sus principios constitucionales y sus tradiciones culturales, mientras que los actores no estatales tienen diversos parámetros motivacionales en relación con su origen y naturaleza.

De esta manera, uno de los fenómenos que adquirió gran fuerza, después de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, fue el de los grupos radicales islamistas. Estos grupos están dirigidos a partir de un sistema de valores y creencias por medio del cual se establece la Yihad como su principal objetivo, entendido como la recuperación de la primera comunidad de creyentes en el Islam desde la muerte del profeta Mahoma en el año 632 y determinado desde la consideración de “Occidente como el principal responsable de la decadencia del Islam” (Luparelli, 2008, p. 24).

Así como estos, existen diversos grupos que, dependiendo de su grado de convicción con respecto a ciertas ideas y patrones de comportamiento, manifiestan una mayor o menor voluntad en el involucramiento en escenarios de combate. Sin embargo, en el caso de las entidades estatales, el análisis de la relación costo-beneficio con respecto a la participación en dichos escenarios, se complejiza, teniendo en cuenta tanto los factores internos propios de la dinámica política y social del país como los factores externos, que aluden a los procesos del sistema internacional y al respeto que como Estados deben tener en relación con los principios del Derecho Internacional.

De acuerdo a esto, aunque el concepto de guerra asimétrica ha sido altamente debatido, los teóricos coinciden en el empleo de metodologías no convencionales, así como en la existencia de una base transnacional y la búsqueda de un efecto desproporcionado por parte del actor irregular. Asimismo, para aludir a algunas de las características de este fenómeno, es necesario hacer referencia a que este tipo de acciones no se rige a partir de restricciones legales, políticas o morales —ya que los parámetros comportamentales de los actores no estatales no están reglamentados por las disposiciones del Derecho Internacional— y que, de la misma forma, los Estados que, en virtud de su estatura estratégica inferior, deban enfrentar amenazas que los superen con creces desarrollarán un marco moral y jurídico-legal tendiente a la legitimación de estrategias y métodos asimétricos o simplemente negarán u ocultarán ante la comunidad internacional la tenencia de dichos recursos de poder no tradicionales (asimétricos).

Es así como esta condición se establece como un elemento prioritario en la diferenciación de los conflictos simétricos y asimétricos, considerando que los métodos empleados por los actores estatales tradicionales se desarrollan bajo categorías de comportamiento que de alguna forma permiten un margen de predictibilidad más amplio que el constituido por la incertidumbre en la que se llevan a cabo los conflictos asimétricos. Como evidencia de esto, basta recordar los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, donde el empleo de aviones comerciales representó un método más o menos desconocido e impredecible, frente a lo cual no se tenían preparadas las herramientas necesarias para afrontar dicha situación, pese a que existían planes de contingencia capaces, en teoría, de afrontar una crisis de tales magnitudes.

Así, es pertinente destacar que, de acuerdo a las características anteriormente analizadas de los conflictos asimétricos, los indicadores de victoria han venido teniendo modificaciones importantes. Razón por la cual es necesario que los Estados adapten las estrategias en relación con las exigencias de un escenario de combate en el que la disposición de una gran cantidad de material bélico y una alta capacidad de fuego no necesariamente representan factores determinantes para la obtención de una condición de éxito.

Para avanzar en el propósito de identificación de unos indicadores de victoria adecuados al contexto en el que actualmente se llevan a cabo los conflictos, es pertinente considerar aspectos diferentes a los tradicionales, teniendo en cuenta que, si bien no existen parámetros concretos de comportamiento por parte de los actores irregulares o en desventaja cuantitativa, estos sí se desenvuelven bajo ciertas condiciones, que al ser estudiadas, permiten un mayor entendimiento de los escenarios de guerra vigentes.

De acuerdo a esto, las principales características que se presentan en contextos guerra asimétrica son las siguientes:

*a) uso de técnicas que no se corresponden a las convencionales y limitan su efectividad; b) el oponente puede tener una base no nacional o transnacional, lo que dificulta su identificación y su localización; c) el terreno donde se libra la batalla es elegido por el adversario asimétrico, explotando las áreas que pueden ser más vulnerables; d) siempre se busca la sorpresa en el ataque; e) sus acciones deben tener un alto impacto con un mínimo coste, obteniendo un efecto superior a la inversión militar*

*efectuada; f) su estructura suele caracterizarse por tener una dirección centralizada que es complementada por unas unidades operativas descentralizadas y autónomas, lo que les permite estar presentes en todos lados; g) operan fuera de los límites marcados por el Derecho internacional; h) procuran golpes directos que pongan en duda la seguridad de los Estados porque los aspectos psicológicos son fundamentales; i) ensanchan el campo de batalla al hacer partícipe a la población civil; j) sus acciones deben tener la máxima repercusión mediática, y k) los conflictos que inician suelen tener una duración prolongada en el tiempo. (Verstrynge, 2005, p. 212)*

En relación con esto, un factor que es importante destacar es la incertidumbre en la cual se llevan a cabo las confrontaciones asimétricas, teniendo en cuenta que, si bien este aspecto es parte de cualquier escenario de guerra, bajo contextos de simetría, la función de mando y control así como las operaciones de inteligencia se establecen como herramientas efectivas para aumentar la disposición de información que sirva como insumo para el diseño y ejecución de estrategias concretas de acuerdo a determinado objetivo.

Sin embargo, dado el incremento de los avances tecnológicos y la ausencia de una identificación clara acerca de los objetivos del oponente, las principales herramientas con las que actualmente cuentan las entidades estatales son las operaciones de inteligencia. En estas operaciones se lleva a cabo la recolección, análisis, evaluación e interpretación de la información (Ugarte, 2005, p. 2). A partir de ello se genera una capacidad de predicción, determinada por el planteamiento de hipótesis y de posibles cursos de acción, lo que, finalmente, facilita la reducción de ansiedad y la preparación de respuestas efectivas de acuerdo al escenario real de combate.

Por otra parte, dentro de los factores que inciden en los contextos de guerra asimétrica, el componente psicológico es un elemento que llama la atención, considerando la pretensión de impacto emocional que se quiere generar en el espectador a través de métodos como el terrorismo. La utilización intencionada de la información, supone un medio por el cual se busca desacreditar al oponente así como ganar simpatizantes y fortalecer la posición del actor débil frente a la opinión pública (Nievas, 2006, p. 5).

El propósito fundamental de la guerra psicológica es la generación de una percepción de pre-derrota y de inevitable fracaso por parte del oponente. Sin

embargo, es un contexto que no solo involucra al personal militar, sino también al conjunto de la población, razón por la cual, la propaganda y la incidencia en la opinión pública se establece como una herramienta prioritaria que lleva a la consolidación de escenarios psicológicos favorables o desfavorables, dependiendo de la incidencia de otros factores, dentro de los que se destaca la capacidad de protección de la población por parte del Estado y la fortaleza que manifiesta o que pretenden proyectar los actores no estatales o aquellos que se identifican como débiles.

Así pues, es evidente que existe un nuevo escenario de combate enmarcado en lo que actualmente se conoce como guerra asimétrica. Dicho escenario está caracterizado por disimilitudes que superan el aspecto físico considerado en términos del material bélico a disposición del conflicto, teniendo en cuenta que abarca desde la misma naturaleza y forma de organización de los actores involucrados hasta los métodos de combate empleados por estos. Por esta razón, es pertinente que se diseñen estrategias (tácticas y operativas) basadas en las nuevas condiciones contextuales y que se generen nuevos indicadores de victoria, para valorar la efectividad de los recursos empleados, de acuerdo a los factores que inciden en este fenómeno, con el fin de desarrollar políticas públicas de seguridad y defensa que proporcionen herramientas jurídicas y operacionales efectivas frente a las características reales en el escenario de combate.

### **La cooperación: único camino posible**

Así, la fragmentación y mutación del sistema de seguridad internacional tradicional, único y bipolar, a uno constituido por la múltiple integración de sistemas menores de carácter local, con progresiva independencia estratégica, obliga a los actores a buscar nuevos referentes y dinámicas de cooperación en estos subsistemas para afrontar las amenazas globales, matizadas por el contexto y la coyuntura. Por ello, se requiere necesariamente partir de un marco común para la integración de esfuerzos. América Latina no es ajena a esta problemática, razón por la cual la articulación de esfuerzos a nivel regional, en cuestiones de seguridad, es un condicionante que los nuevos tiempos exigen.

Por otra parte, en la medida en que la región hasta la coyuntura actual se mostraba como un caso excepcional, debido a que uno de sus actores experimentaba un conflicto interno *sui generis* en el contexto iberoamericano y

global<sup>6</sup>, el eventual escenario de posacuerdo en Colombia<sup>7</sup> permite, ahora sí, reorientar su estrategia de seguridad para abordar otras amenazas nuevas y tradicionales. El fin de la singularidad colombiana obliga a su inclusión de lleno en el escenario regional de seguridad, que, pese a las diferencias político-ideológicas, debe avanzar hacia un esquema cooperativo mediante la implementación de organismos y mecanismos para contrarrestar amenazas transnacionales.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, según Celi, “Iberoamérica debe contar con un sistema de seguridad y defensa propio, con identidad propia, dentro del panorama internacional” (2012, p. 261), teniendo en cuenta lo siguiente:

*La interdependencia propia del cambiante contexto internacional limita el unilateralismo y estimula dinámicas cada vez más multilaterales en los distintos espacios del sistema internacional, sujeto a una reestructuración no vertical, que tiende a distribuir equilibrios regionalmente.*

*Factores que han estimulado la afirmación de la regionalización en las nuevas condiciones del sistema internacional y que han abierto disensos acerca de las prioridades globales de las potencias industriales que tienen que ver con el afloramiento de fenómenos que impactan sobre el mundo en desarrollo: la permeabilidad de las fronteras estatales que disuelve las distancias entre las cuestiones internas y externas en las agendas políticas y económicas; la reconfiguración de los mercados mundiales dinamizados desde importantes economías emergentes y redes privadas transnacionales: financieras, de producción, comercio y tecnología, y la pérdida de vigencia de los paradigmas de seguridad internacional que predominaron desde la Guerra Fría. (2012, p. 275).*

---

6 El conflicto interno colombiano, que se extendió por más de 50 años, provocó que la concepción estratégica y la doctrina generada para desarrollar políticas públicas de seguridad y defensa, así como los procesos misionales de fuerzas armadas, fueran emanados en una “clave desfasada” a la del resto de la región; dejándola anclada en la resolución militar de un conflicto de tercera generación, abandonando o descuidando las exigencias de una agenda de seguridad que hoy en día debe tener una visión multidimensional y sobretodo cooperativa..

7 En referencia al fin del enfrentamiento armado contra un enemigo político interno (FARC / ELN).

## Condiciones históricas que dificultan el proceso de integración

En Latinoamérica los conceptos fundamentales de seguridad y defensa, empleados en la elaboración de sus políticas públicas en la materia, están plasmados de maneras poco convencionales a como se podrían identificar en el resto del sistema internacional.

*Baste señalar que, en los países latinoamericanos, los conceptos de seguridad nacional y defensa nacional poseyeron y en buena medida continúan poseyendo una amplitud muy significativa, aún para las presentes épocas, caracterizadas por una tendencia a la expansión del concepto de defensa. En Latinoamérica, al amparo del concepto de seguridad nacional, la defensa nacional y la seguridad interior tendieron y tienden a confundirse y a expandirse hasta incluir virtualmente la totalidad de la política de los respectivos países. Por otra parte, la defensa nacional es definida sobre la base del concepto de seguridad nacional, como el conjunto de medidas tendientes a su logro. De ese modo, la defensa nacional participa de la amplitud de este último concepto. (Ugarte, 2001, p. 2).*

Lo que hace que en la región prime el entendido de que seguridad pública<sup>8</sup> engloba el concepto de orden público,<sup>9</sup> sin embargo, y aunque ciertamente podrá encontrarse siempre algún punto común, no existen, bajo estándares internacionales, métodos comunes para obtener la ansiada seguridad en las dos esferas, sobre todo, en un ambiente plagado de diversos tipos de amenazas que van de las tradicionales a las llamadas nuevas producto de la globalización.

La diversidad entre los bienes, materiales e inmateriales que se desean proteger, el grado en que pretendemos hacerlo y las amenazas que pesan sobre ellos imponen la búsqueda de soluciones diversas, que necesariamente hoy pasan por escenarios donde la cooperación entre estados cobra vital importancia.

Así pues, y producto de la mencionada fusión conceptual, suscitada en Iberoamérica, cuando se trata de plasmar políticas públicas en seguridad y defensa, aparecen siempre las contradicciones que Ugarte plasma en los siguientes interrogantes, con las que funcionarios civiles, militares y policías deben lidiar para

---

8 Protección del libre ejercicio de los derechos y libertades políticas.

9 Afín al de seguridad ciudadana, referente protección de la vida honra y bienes de las personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas.

conciliar misiones, funciones y roles de sus respectivas organizaciones:

- *¿Por qué en la mayoría de los países se distingue implícita y explícitamente entre la respuesta a la agresión armada externa y la preservación de la vigencia de la ley en el respectivo país —entre la defensa nacional y la seguridad interna— y en América Latina tal distinción se vuelve difusa?*
- *¿Por qué, en otras regiones, la defensa nacional supone organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de fuerzas armadas, preparación del país para la guerra y para la crisis, disuasión o coacción armada, y empleo disuasivo, o bien efectivo de las fuerzas armadas en las regiones en las cuales lo demande la defensa de los intereses nacionales, así como la acción diplomática vinculada con la guerra o su amenaza, mientras que, en América Latina, supone fundamentalmente seguridad interna, inteligencia interior, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones, la problemática ambiental e incluso la delincuencia organizada, mediante el uso de las fuerzas armadas?<sup>10</sup> (Ugarte, 2001, pp. 2-3)*

Además, no es posible desconocer las ineludibles precisiones que han de hacerse sobre “Seguridad Nacional” que, como bien señala el citado autor, refiere a la seguridad del Estado-Nación ante las amenazas que pueden pesar sobre el mismo. Ingresamos entonces en uno de los aspectos que más profundo debate han suscitado.

*En una primera aproximación a la Seguridad Nacional, encontraríamos que a través de la misma se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e integridad territorial de un Estado. La amenaza estará constituida por la actividad de un Estado o de Estados que desean apoderarse del primer Estado, o de parte de su territorio, o, cuando menos, de imponerle dependencia y sumisión. Debemos señalar que los valores esenciales antes referidos, son, indiscutiblemente, valores mínimos que hacen a la propia existencia del Estado-Nación como tal.*

---

10 De lo que se desprendería necesariamente una revisión más profunda en el sentido de lo siguiente: si esto es así, ¿cuáles son las consecuencias? ¿Es así, efectivamente? ¿Fue así en el pasado? ¿Continúa siendo así en el presente?

*Ello no implica, ciertamente, que determinados Estados no puedan estar determinados a proteger otros valores. Así, Estados Unidos de América anunció a través de su presidente James Carter, tras la ocupación soviética de Afganistán, su disposición a defender la seguridad de los Estados del Golfo Pérsico y el acceso de los países occidentales a las fuentes de energía hidrocarburíferas por todos los medios, incluida la fuerza militar.*

*La cuestión relativa a los medios de que habrá de valerse el Estado agresor, nos introduce en un primer aspecto del debate anunciado.*

*Tradicionalmente se ha entendido que la amenaza fundamental que pone en riesgo la Seguridad Nacional es el ataque físico armado por parte de otro Estado o Estados al territorio, población y bienes del Estado propio, a través del empleo del poder militar en sus diversas formas.*

*Aunque sin lugar a dudas la amenaza de ataque a través del empleo de los medios referidos está comprendida dentro de todo concepto conocido de Seguridad Nacional y en todo momento ha sido considerada como el riesgo más grave que debe conjurar la misma, ha sido puesto en tela de juicio si es la única o si, por el contrario, dicha seguridad no puede ser amenazada por otros Estados a través del empleo de otros medios, tales como la amenaza de la aplicación de sanciones económicas, o de determinadas políticas económicas dirigidas a afectar gravemente los intereses económicos del Estado afectado. (Ugarte, 2001, pp. 2-3)*

Las anteriores reflexiones muestran claramente una desalineación de los conceptos capitales de seguridad y defensa en la región con estándares internacionales aceptados. Además, producto de la variedad de los actores involucrados, se identifican tres visiones fuertemente comprometidas con una determinada visión del deber ser de Iberoamérica como bloque, ellas son las siguientes: el enfoque de seguridad hemisférico propuesto por la Organización de Estados Americanos (OEA), la visión integrista desligada de Estados Unidos enmarcada en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la postura abiertamente ideologizada de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), las mismas que expresan visiones de seguridad y defensa que vale la pena analizar comparativamente, si se quiere encontrar una identidad conceptual posible de aceptar e implementar por todos los actores.



La OEA, liderada en gran medida por Estados Unidos, en su histórico empeño de articular una estrategia de Seguridad Hemisférica, se encuentra constantemente limitada por la disparidad conceptual existente entre sus estados miembros, consecuencia de los diversos contextos históricos, geográficos, culturales, políticos y fiscales de cada uno. No obstante, reconoce la existencia de elementos conceptuales comunes puestos de manifiesto en los diferentes documentos de políticas de seguridad y defensa, razón por la cual ha desarrollado iniciativas como la Resolución 829 (1342/02) del 6 noviembre 2002. En ella, se consideran los principios básicos y se plantean problemas que podría ser conveniente que los gobiernos consideraran para la elaboración de sus Libros Blancos, de seguridad y defensa Nacional, basados en la experiencia recopilada en varios escenarios de análisis propiciados por la organización (OEA, 2002). Sin embargo, pese a las buenas intenciones y lo útiles y oportunas de las apreciaciones, estas no han tenido la acogida deseada en los Estados miembros.

En el marco de UNASUR y su Consejo de Defensa (CDUS), se responde al imperativo categórico de:

*Buscar proveer seguridad mediante la coordinación creciente de las agendas nacionales de seguridad y defensa... lo que se busca es crear mecanismos de coordinación que sedimenten y creen rutinas institucionalizadas en el manejo de temas comunes de seguridad y defensa... Paradójicamente, han sido las crisis en las cuales la UNASUR ha mediado, las que han generado en gran parte este proceso de transición de naciente a ascendente. En el entendido que para los países miembros se dan tres elementos que se complementan: primero, la necesidad de equilibrar y excluir institucionalmente a la OEA y a los Estados Unidos; segundo; se generan discursos y retóricas de legitimidad y necesidad de profundizar las prácticas de la UNASUR y su CDUS para mediar en crisis futuras; y tercero, se generan discursos diferenciadores entre un «nosotros» (países de UNASUR) y «los demás» (no-miembros), aunque aún se está lejos de hablar de una identidad sudamericana de defensa y seguridad. (Flemes, Nolte & Leslie, 2011)*

En cambio, para los Estados del ALBA, a partir de 2007, en el marco de la celebración de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América y el segundo aniversario del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), el presidente venezolano Hugo Chávez propuso públicamente

que los Estados miembros establecerían una “estrategia de defensa conjunta”, que operaría bajo parámetros de cooperación, paradójicamente similares a los planteados por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR),<sup>11</sup> articulando las capacidades para permitir “contrarrestar una eventual incursión militar por parte de los Estados Unidos”. Objetivo claramente ideologizado y parcializado hacia una sola eventual amenaza, que, sin embargo, al ser desglosado deja entrever un completo esquema de defensa común en donde se identifican proyectos dignos de ser analizados en detalle, tales como:

- El desarrollo de una “Doctrina de Defensa Nacional Latinoamericana”, común a los asociados y aplicable a la región.
- La creación de escuelas de formación denominadas: Centro de Militares para la Defensa y la Integración Latinoamericana Caribeña, Escuela Superior de Guerra “Libertadores de las Américas” y el Centro de Reserva Latinoamericana Caribeña “Venceremos”.
- La implementación del “Instituto Militar para el Desarrollo Científico Tecnológico” y la “Empresa Latinoamericana Caribeña de Fabricaciones Militares, Fray Luis Beltrán” con el fin de desarrollar una independencia tecnológica en temas de equipamiento.

Son iniciativas que, en términos concretos, no han arrojado resultados, pero que sin duda han analizado el tema propuesto por el presente trabajo (IEGAP, 2008, pp. 1-6).

Además, el análisis no puede desconocer otras iniciativas individuales de actores relevantes en la región, plasmadas en libros blancos y demás documentos sobre políticas de seguridad y defensa. Entre ellas, encontramos, por ejemplo, casos emblemáticos como el de Chile y Brasil, quienes de acuerdo a su estatura estratégica e intereses pretenden un modelo propio, pero con vocación de influencia en la región.

## Conclusiones

El conflicto asimétrico no corresponde a ningún escenario preciso, identificable en una determinada situación actual. Aún no se reúnen las condiciones que per-

---

<sup>11</sup> La propuesta planteaba la firma del Tratado Latinoamericano Caribeño de Asistencia Recíproca, TLACAR.

mitan la generalización de dicha asimetría, al grado de hacer de ella la característica más notoria de cualquier entorno estratégico; sin embargo, el fenómeno ha evolucionado lo suficiente para aplicar sus teorías cabalmente para explicar la mayoría de conflictos actuales. Es decir, la guerra asimétrica o de cuarta generación ha desplazado en importancia a sus predecesoras, en virtud de las singularidades que hoy presenta el sistema internacional.

Las nuevas guerras, a las que Kaldor hace referencia, constituyen la amenaza real más importante para los Estados occidentales, en virtud de su rigor estructural y de sus deficiencias a la hora de controlar los flujos financieros, humanos o de información, de cara a un entorno estratégico volátil y cambiante. Por esta razón, la respuesta de los actores tradicionales será, con toda certeza, hacerse cada vez más rígidos para controlar las fronteras entre lo interno y lo externo (restricciones del uso de Internet, limitación de los flujos de población, mejoramiento de las capacidades de inteligencia). Otra opción podría ser un esfuerzo concertado para anticipar estas evoluciones convirtiendo los sistemas de toma de decisiones y hasta sus aparatos de fuerza en instrumentos flexibles y adaptables.

Por ello, al puntualizar en las características coyunturales, donde se evidencia una disputa por el poder hegemónico, se concluye, entre otras cosas lo siguiente: con la aparición de la guerra asimétrica, los Estados van perdiendo el monopolio de la violencia que obtuvieron en 1648 con la paz de Westfalia y hoy tienen que enfrentar enemigos extra estatales, con motivaciones distintas a “la razón de Estado”, que los obliga a modificar sus concepciones estratégicas, doctrinarias e incluso legales. De esta forma, la “ilegalidad” de la guerra asimétrica coloca al margen de las leyes internacionales a los agentes que la utilizan; por tanto, su empleo a manos de un Estado involucra riesgos y costos muy altos que afrontar, los cuales tendrán que ser analizados desde la perspectiva de la asimetría en la responsabilidad jurídica frente al Derecho Internacional.

Así, más allá de la confrontación bélica tradicional, que es la más notoria, existen otros niveles y formas de asimetría, dada en perspectivas diferentes, que deben ser incluidas en el análisis cuando un Estado pretende recurrir a esta modalidad de guerra en su concepción estratégica, debido a que, para una fuerza armada regular, formada y entrenada en métodos convencionales, aplicar esta modalidad de guerra será dificultoso y desafiante. Tendrá, entre otras acciones, que analizar y adecuar la concepción estratégico-operacional y adaptar su orga-

nización, definir doctrinas y reentrenar a sus efectivos.

Así, La guerra asimétrica rompe el esquema tradicional de los niveles de conducción del conflicto al disminuir la importancia de la fuerza, como recurso de poder, mediante la relevancia estratégica que cobran las acciones tácticas y no bélicas, las mismas que deben ser analizadas en la evaluación integral del conflicto, bajo la perspectiva del costo-beneficio político. Pese a lo anterior, no se puede afirmar que hoy en día las potencias militares hayan dejado de ser un referente por su poderío bélico tradicional y que este esté cuestionado por la pujanza de las “potencias asimétricas”.

En Latinoamérica, aunado a la problemática que plantea la coexistencia de al menos tres modelos cooperativos para abordar el tema de la seguridad y defensa (OEA, UNASUR, ALBA), es imperativo trabajar en la búsqueda de un modelo propio de seguridad, donde primen la cooperación y el respeto por diferencias entre los diferentes actores estatales comprometidos.

## Referencias bibliográficas

- Ballesteros, M. (2004). El terrorismo un conflicto asimétrico. *Revista española de defensa*, 57-71.
- BBC. (22 de marzo de 2016). *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140904\\_que\\_es\\_estado\\_islamico\\_amv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140904_que_es_estado_islamico_amv)
- Bonavena, P. & Nievas, F. (2006). Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos. *Fermentum*, 16(46), 355-371.
- Bühlmann, C. (2009). Asymmetric Strategies. *Military Power Revue der Schweizer Armee*, 8-21.
- Celi, P. (2012). El anclaje suramericano de integración y seguridad regional. En M. d. España, *Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica* (Vol. Cuaderno de estrategia No 158, p. 261). Madrid: Instituto español de estudios estratégicos, Instituto universitario Gen. Gutierrez Mellado.
- Colin, S. G. (2007). *War, Peace and International Relations*. London/New York: Routledge.
- Flemes, D., Nolte, D., & Leslie, W. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, 170, 105-127.
- IEGAP, I. d. (2008). *Seguridad hemisférica en transición : A propósito de un ALBA militar y la crisis diplomática andina*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://www.umng.edu.co/documents/10162/b9f4c272-5996-48c3-bf5b-e35b75f1bf01>
- Jessop, B. (2003). The Future of the State in an Era of Globalization. *International Politics and Society*. Vol. 3, 30-46. Recuperado de: [http://www.fes.de/ipg/IPG3\\_2003/ARTJESSOP.HTM](http://www.fes.de/ipg/IPG3_2003/ARTJESSOP.HTM)
- Kaldor, M. (2001). *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- Lind, W. (2004). Understanding Fourth Generation War. *Military Review*, (Ed. Septiembre - Octubre) 12-16.
- Luparelli, M. (2008). El comportamiento estratégico de las organizaciones y i-

- hadistas y de los actores estatales: un modelo basado en la teoría de juegos. *X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/69.htm>
- OEA, O. d. (6 de Nov. de 2002). Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa. *OEA/Ser.G, CP/RES. 829 (1342/02)*.
- Pinedo, C. (2013). *Caracterización de la Guerra Azimétrica en el Contexto de las RRII* (Tesis de Maestría). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Ugarte, J. M. (2001). *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades*. Latin American Studies Association (Ed.). Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>
- Ugarte, J. M. (2005). *La relación entre inteligencia y política*. Recuperado de <https://fas.org/irp/world/argentina/ugarte.pdf>
- van Creveld, M. (1999). *The Rise and Decline of the*. U.K.: Cambridge university press.
- Verstryngne, J. (2005). *La Guerra Periférica y el Islam Revolucionario*. Madrid: El Viejo Topo.