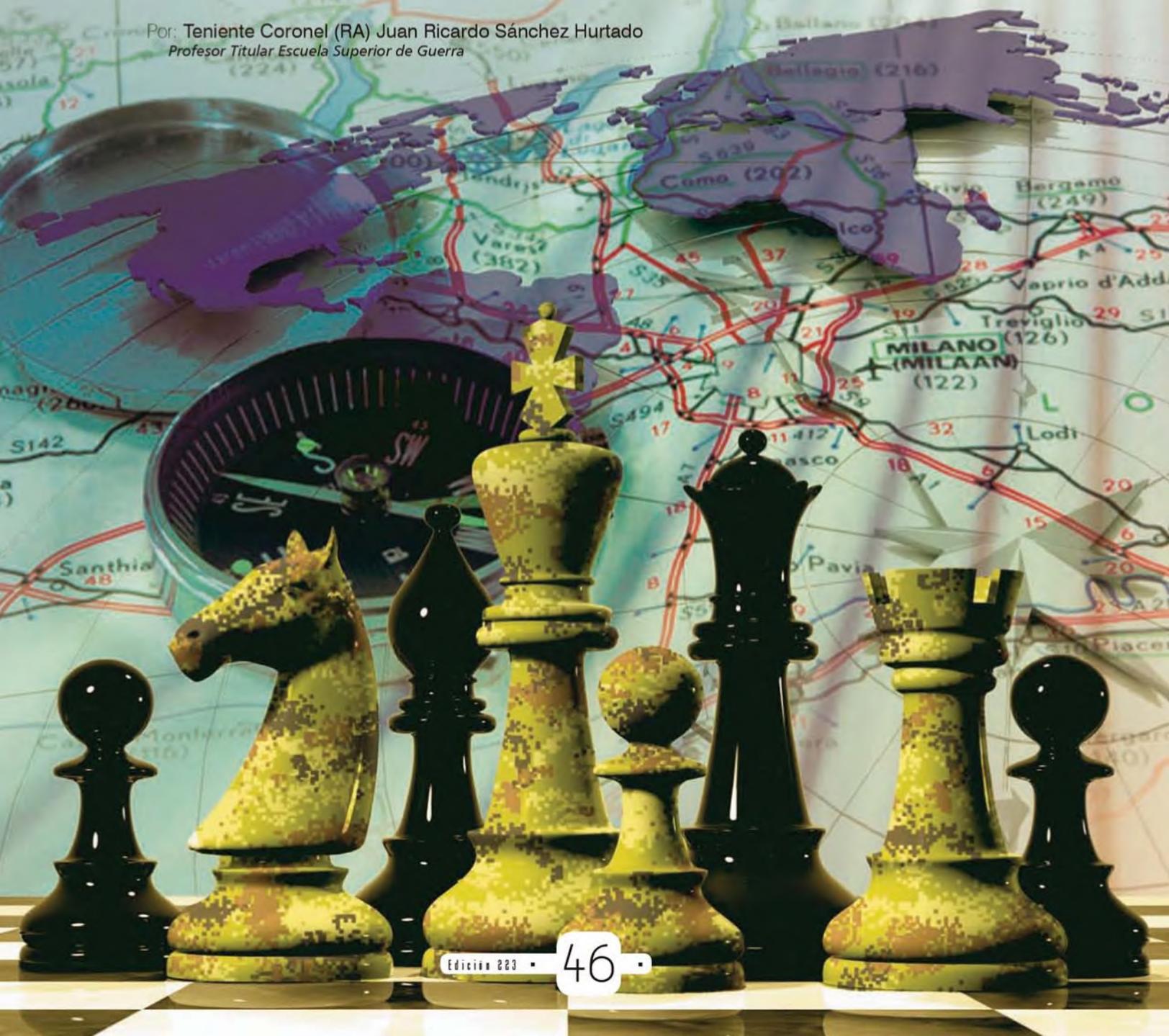


Dinámica evolutiva de la Amenaza en la Estrategia Nacional: Aplicación Teórica

Por: Teniente Coronel (RA) Juan Ricardo Sánchez Hurtado
Profesor Titular Escuela Superior de Guerra



El objeto de este escrito es ofrecer una propuesta sobre cómo analizar por parte del Estratega Militar y a partir del uso de conceptos, la dinámica de la amenaza (adversario o sistema rival). Dicha evolución de la amenaza en el análisis estratégico es considerada como una comparación entre el poder nacional y la amenaza que impide o podría impedir el logro de los objetivos y aspiraciones nacionales. Tanto el Poder Nacional como la amenaza se analizarán en función del concepto de poder. En primer lugar, se hará referencia a la necesidad de retomar conceptualmente la estructura de los elementos que integran la estrategia como concepto y para ello se partirá de la ecuación estratégica (Sánchez Hurtado, 2011, 62).

Tabla 1. Variables de la Ecuación Estratégica

E = F + Me + Mo + R + EA + En en donde:	
E	= Estrategia
F	= Fines
Me	= Medios
Mo	= Modos
R	= Riesgos
EA	= Estrategia del Adversario
En	= Entorno
Conceptualización Modelo DTC de la EMA¹	

Fuente: Ricardo Sánchez, 2011, 62.

“La Evolución de la Amenaza en el análisis estratégico es considerada como una comparación entre el Poder Nacional y la Amenaza que impide o podría impedir el logro de los objetivos y aspiraciones nacionales”.

La anterior ecuación estratégica hace parte de la propuesta del modelo para analizar (desde una estructura conceptual), cuál podría ser la curva de rendimiento (pensamiento) estratégico de un estratega, en otras palabras, cómo podría ser su nivel de liderazgo conceptual.

En la ecuación estratégica, la variable Estrategia del Adversario (EA) es el componente que conduce al análisis de la Amenaza y por lo tanto, lo primero que se tendría que definir es el concepto de amenaza; según Santos & Pardo (2010, 15), se proponen tres definiciones: (1) “Es la confrontación de una vulnerabilidad propia con una acción enemiga, llevada a cabo por uno o varios iniciadores. Estas amenazas son consideradas en una óptica de Estrategia General, no impli-

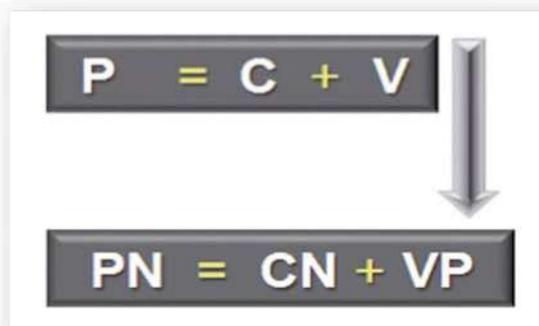
cando por fuerza, al menos inicialmente, una amenaza de tipo militar, bien que esta puede aparecer posteriormente al encadenarse las distintas acciones y reacciones. (2) Militarmente hablando, es la valoración de la capacidad bélica del adversario para conducir una agresión o ataque armado. Ver vulnerabilidad. (3) Una

¹ DTC de la EMA “Direccionamiento Teórico Conceptual de la Estrategia Militar Aplicada”.

amenaza a la seguridad y defensa nacional o del Estado se considera cuando aquella acción producida por un ente estratégico está en capacidad de producir una agresión. Entendida la agresión como el ataque armado o invasión por una fuerza armada motivada por razones ideológicas, políticas, económicas, étnicas, religiosas y otras no identificadas. Se considera un ente estratégico, un Estado, grupo de Estados u Organizaciones No Gubernamentales, ONG, grupos económicos o de cualquier otro tipo en capacidad de producir la agresión”.

Las definiciones de vulnerabilidad son rescatables, en cuanto infieren en escenarios diversos que van desde el concepto básico hasta el contexto estratégico; es decir, ante las vulnerabilidades propias, el adversario se animaría a desarrollar agresiones en función de sus capacidades. Este adversario que en adelante se enunciará como amenaza, también se observará para su análisis en función de su grado de capacidad y de su grado de voluntad.

Figura 1. Concepto básico de Poder en el Poder Nacional.



Fuente: Ricardo Sánchez, 2012, 207.

Para este análisis sobre aplicación teórica, se concibe el concepto primario de Poder (P) a partir de dos variables: Capacidad (C) y Voluntad (V), es decir, P se manifiesta cuando se cumple con las dos variables mencionadas; en otras palabras, un Estado “x” tendría una manifestación de poder en el momento de hacer una agresión, “si y solo si”, tiene la capacidad (medios o recursos) y si tiene la voluntad (decisión de emplear dichos medios y recursos).

A partir de este concepto primario, es más claro el concepto de Poder Nacional (PN), compuesto por la variable Capacidad Nacional (CN) y la variable Voluntad Política (VP). La variable CN incluye todos los recursos económicos, sociales, culturales, tecnológicos, naturales, de gestión administrativa y por supuesto militares, entre otros. En cuanto a la variable VP, se entendería como la decisión política de un Estado para atreverse a emplear las diversas manifestaciones de CN mencionadas anteriormente asumiendo los riesgos e impactos que dicha decisión política pudiera generar al Estado en el entorno, tanto interno como externo. Vale la pena mencionar que las decisiones políticas son primarias y por lo tanto impactan en las decisiones de carácter económico, social y militar.

La “Calidad de la Hipótesis de Guerra” podría ser evaluada o medible en función del tiempo que transcurre entre la decisión política de ir a la guerra y el inicio, tanto de maniobras como de operaciones de carácter bélico.

Dinámica evolutiva de la amenaza

Con base en los conceptos planteados anteriormente, la dinámica evolutiva de la amenaza se debe analizar en función de la oposición que ejerce al logro de las aspiraciones e intereses nacionales (Kugler, Richard. 2006, 88), que son la base para que un Estado determine sus objetivos nacionales. Entonces, los analistas estratégicos desarrollarán un estudio para determinar las posibles amenazas del entorno externo –situación mundial, regional y vecinal– y para detectar las posibles amenazas en el entorno interno (situación interna). Una vez determinadas las amenazas es necesario “priorizarlas” en

función de su poder, la idea es analizar el tamaño de la amenaza considerando la composición conceptual del poder, como son las variables Capacidad y Voluntad:

Tabla 2. Dinámica Evolutiva de la Amenaza en función del concepto de poder.

Tamaño de la Amenaza	Variables
Obstáculo	= Interferencia
Antagonismo	= Interferencia + Capacidad
Presión	= Interferencia + Capacidad + Voluntad
Presión Dominante	= Interferencia + Capacidad + Voluntad + "Desestabilizar"
Conceptualización Modelo DTC de la EMA	

pótesis de Conflicto (cuando la amenaza tiene la capacidad y la voluntad de –desestabilizar– al Estado SIN uso de la fuerza [Fuerzas Militares]) o Hipótesis de Guerra (cuando la amenaza tiene la capacidad y la voluntad de –desestabilizar– al Estado CON uso de la fuerza).

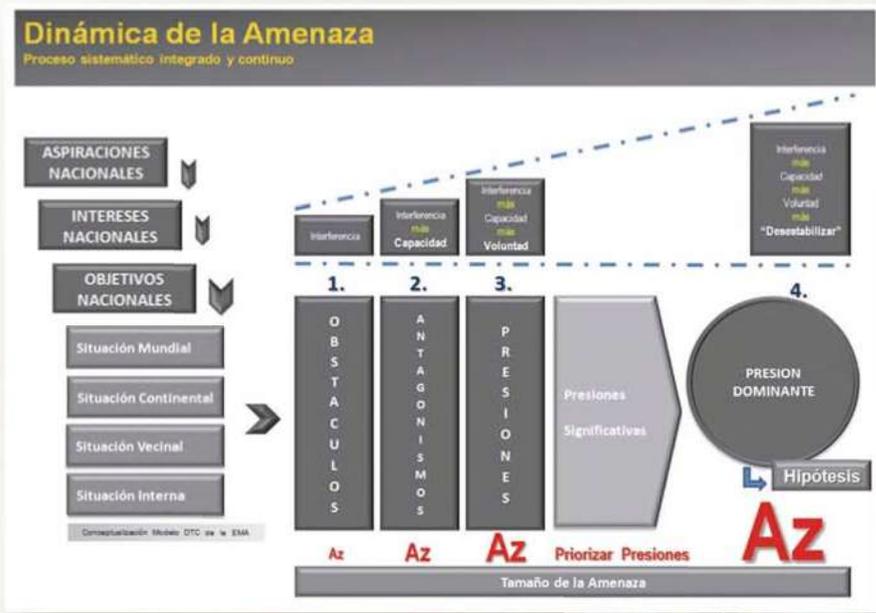
Fuente: Ricardo Sánchez, 2012, 208.

Del anterior esquema, aunque se le otorgan nombres a las amenazas y sus manifestaciones en función de su tamaño, dichos nombres "no son relevantes" –el lector podría denominarlos como lo considere más adecuado–, en este sentido, "lo relevante" es el análisis que se debe hacer en función de la variable capacidad y de la variable voluntad, es decir, de su poder.

La Figura 2 integra los conceptos hasta ahora expuestos: visto el esquema, de la Presión Dominante se deducen las hipótesis, bien sea Hi-



Figura 2. Dinámica de la amenaza. Proceso sistemático integrado y continuo.



En otras palabras, ante la decisión de ir a la guerra, las Fuerzas Militares de un Estado podrían actuar de manera inmediata siempre y cuando estén preparadas para actuar, lo cual depende de "la calidad" de la Hipótesis de Guerra. Por el contrario, la reacción de las Fuerzas Militares podría ser tardía si no se encuentran preparadas para actuar, reflejo de la ausencia en la formulación de hipótesis o deficiencias de las mismas.

Fuente: Ricardo Sánchez, 2012, 209.

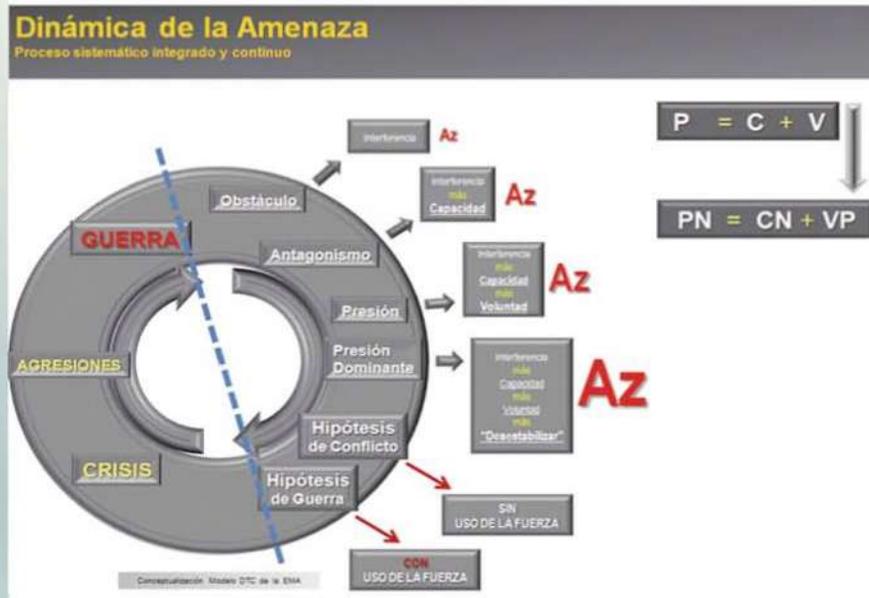
De otra parte, en la Figura 3 también se observa en el esquema, un amplio espacio entre la –Hipótesis² de Guerra– y la "Guerra", es decir, para llegar a la guerra antes se estaría en una situación de crisis y de no hallarse solución a dicha crisis se pasaría al nivel de agresión (empleo de la fuerza) por una de las partes; esta dinámica motivaría a la otra parte del conflicto a ejecutar medidas políticas extremas como es tomar la decisión de ir a la guerra³.

De igual manera, es de destacar que la "Calidad de la Hipótesis de Guerra" podría ser evaluada o medible en función del tiempo que transcurre entre la decisión política de ir a la guerra y el inicio, tanto de maniobras como de operaciones de carácter bélico.

2. Hipótesis: 1. Suposición de una cosa; sea posible o imposible, para sacar de ella una consecuencia. 2. Enunciado de una situación posible que afecte directamente a objetivos preestablecidos, y que una vez concretada, requiere el empleo de la diplomacia o el empleo violento del poder. Hipótesis de conflicto: Cuando la situación que se considere exige que el poder nacional se manifieste a través de medidas y acciones que se desarrollan en el plano pacífico. Hipótesis de Guerra: Cuando se estima que la eliminación o neutralización del antagonismo o de la presión, solo puede lograrse por medio de la acción bélica. (Santos & Pardo, 2010, 118).
3. Guerra: 1. Lucha armada entre Estados, naciones, pueblos o grupos organizados para resolver los conflictos que no han sido solucionados por procedimientos pacíficos. 2. Es un medio violento de la política para imponer su voluntad al adversario como último recurso para dirimir las diferencias. (Santos & Pardo, 2010, 112).



Figura 3. Dinámica de la amenaza. Proceso sistemático integrado y continuo.



Fuente: Ricardo Sánchez, 2012, 210.

La aplicación (graficación conceptual) de los conceptos antes señalados, se pueden leer con toda claridad en la Crisis de Santo Domingo (viernes 7 de marzo del 2008): Dicha crisis fue motivada por la Operación Fénix, también conocida como la Entrega de Armas en Angostura por parte de la Fuerza Aérea de Colombia, en cercanías de la población de Santa Rosa de Yanamaru, en la provincia de Sucumbíos, Ecuador, el sábado 01 de marzo del 2008, operación militar en la que se neutralizó al segundo terrorista en rango de las Farc –organización narcoterrorista y criminal de delincuencia organizada de carácter transnacional–. La mencionada operación produjo una crisis diplomática vecinal.

El anterior hecho se podría describir mediante la aplicación conceptual (desde la teoría) en términos de lo que se podría entender por obstáculo, antagonismo, presión y presión dominante:

Obstáculo. Ejecutada la operación en la madrugada del sábado 01 de marzo del 2008, se le intentó dar un bajo perfil a la situación en relación con el vecino país, como reflejo de ello

se buscó hacer un manejo diplomático a nivel presidencial representado en una llamada telefónica (08:15 horas) para informar sobre los hechos y esperando comprensión de la contraparte. El Obstáculo se manifiesta en la interferencia en que se podría convertir Ecuador ante el propósito nacional de neutralizar al segundo terrorista de las Farc en su momento.

Antagonismo. Alrededor de las 11:00 horas del mismo día, la interferencia descrita comenzó a tomar tintes de antagonismo, toda vez que además de generar interferencia también reflejó capacidad política del Gobierno ecuatoriano en el momento que convocó la solidaridad

de otros países, argumentando violación de su soberanía territorial y en seguida manifestó su intención de llevar la situación a instancias de Organizaciones Internacionales Gubernamentales, OIG.

Presión. En los siguientes días, el Estado vecino, además de manifestarse como una interferencia y además de demostrar su capacidad política, también aplicó su voluntad de emplear recursos legales ante la Comunidad Política Internacional, buscando de la Organización de Estados Americanos, OEA, la promulgación de una resolución sancionatoria en contra de Colombia.

Presión Dominante. En los siguientes seis días a la Operación Fénix, las diferencias fueron en aumento, además de las acciones diplomáticas emprendidas ante la comunidad internacional, el país vecino retiró a su embajador en Colombia, manifestando además que unilateralmente rompía relaciones diplomáticas, lo cual enfatizó y materializó la hipótesis de conflicto. Por otra parte, efectuó movimiento de tropas hacia la frontera e incentivó el movimiento de tropas y de unidades militares por parte de Venezuela a las fronteras con Colombia. Esta situación

generó en la sociedad colombiana una aterradora sensación de preámbulo de guerra con sus vecinos. Retornando a los conceptos, esta situación desatada por Ecuador es lo que materializa una capacidad de *desestabilizar* al Estado colombiano, mediante capacidades no solo militares sino diplomáticas y posteriormente económicas, constituyendo una *hipótesis de guerra* entre Colombia y sus vecinos, con el ingrediente adicional de la injerencia del Gobierno nicaragüense, quien veía en esta situación una oportunidad para intervenir en el proceso, capitalizando estos hechos a su favor ante la demanda que instauró tiempo atrás ante la Corte Internacional de Justicia en relación con los límites marítimos con Colombia.

El ruido regional generado por la reacción de Ecuador ante la Operación Fénix, constituyó una amenaza con dinámica ascendente y en tan solo seis días se aprecia que evolucionó de ser un Obstáculo a una Presión Dominante. En los círculos políticos, económicos, sociales y militares colombianos, hubo gran incertidumbre y preocupación por dichas reacciones, haciendo que con el paso de las horas fuera pasando de Hipótesis Conflictiva a Hipótesis Guerrerista –en los medios de comunicación nacionales y de la región se informaba sobre el movimiento de tropas hacia las fronteras con Colombia por parte de Venezuela y Ecuador–.

Vale la pena decir que la dinámica ascendente de la Amenaza cuando llega al nivel de Presión Dominante –caracterizada por su capacidad y

voluntad de desestabilizar– termina por afectar los intereses nacionales de los Estados, los cuales tendrán características diferenciadas desde su contexto estatal; en este sentido, se podría pensar que el interés nacional también debe verse representado en la política exterior (Mestre, 1979, 143). En efecto, con relación a los países involucrados en la graficación conceptual que se viene describiendo y desde el análisis se podría determinar lo siguiente:

(1) Para el caso de Ecuador, su interés se leería como una reacción en protesta a la violación de su soberanía territorial, buscando la solidaridad de su población como manifestación de unidad nacional; además, buscando solidaridad de los países de la región, especialmente, los que integran la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA, y así lograr posicionamiento de este grupo de países en la región; de igual manera, Ecuador hizo uso de su capacidad bélica reforzando militarmente sus fronteras y, por otro lado, aplicó su capacidad política y su capacidad económica como manifestación de acciones desestabilizadoras frente a los intereses de Colombia.

(2) En relación con Venezuela, por demás, una relación compleja entre conflicto y cooperación (Ramírez, 2002, 46), en la cual prevaleció el



conflicto y su interés, visto como una demostración de fuerza materializada en la decisión política de ordenar el movimiento de tropas a la frontera con una actitud estratégica ofensiva –movimiento de tanques de guerra– con el objetivo de constituirse como un actor con influencia política y militar en la región. Se podría reforzar esta descripción con la teoría de “factores de efecto instantáneo y los de coyuntura prolongada” (Borrero, Armando, 1988, 34). Entre los primeros estaría por ejemplo el incidente en 1987 con la presencia de la Corbeta ARC “Caldas” en el golfo de Coquivacoa, y entre los segundos la operación Fénix en donde se evidenciaron, tanto efectos instantáneos como de coyuntura prolongada.

“En la Operación Fénix, el crecimiento del tamaño de la amenaza hasta llegar a presión dominante en una línea de tiempo, fue tan solo de seis días y, por el contrario, para retornar a condiciones de normalidad en una línea de tiempo transcurrieron cerca de 1.095 días (tres años), con las consecuencias de los desgastes que implicó en los diferentes campos de acción del poder nacional”.

(3) Por lo que se refiere a Nicaragua y en ausencia de capacidades reales, su interés “pescando en río revuelto” se orientó a exigir a Colombia el retiro de la Fragata que se encontraba al este del meridiano 82 por considerarla una amenaza militar en el contexto de la demanda internacional ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

(4) Con respecto a Colombia, los intereses combinados de los países antes mencionados –intentaron– una desestabilización de la política internacional, desde las relaciones diplomáticas bilaterales, las relaciones comerciales y las actitudes guerreristas. El único interés de Colombia

fue neutralizar al segundo de los cabecillas de las Farc y ante este objetivo, asumió los riesgos políticos, económicos y militares, los cuales incidieron sobre otros intereses nacionales de Colombia, como el de contrarrestar el apoyo internacional que algunos gobiernos pudieran dar a las Farc; aquí también se puede observar cómo la guerrilla hizo uso de la posibilidad de internacionalizar sus intereses, buscando apoyo y reconocimientos de otros Estados. (Medina & Uribe, 2002, 160).

La pregunta en su momento fue ¿si el Estado colombiano estaba preparado para enfrentar posibles agresiones por parte de sus vecinos? ¿si estaba preparado para manejar una auténtica Hipótesis de Guerra?, es decir, ¿si se tenía previsto cómo se iba a reaccionar? ¿si realmente se contaba con la ubicación y disposición de los medios (capacidad) para hacerlo? ¿si se tenían los planes de contingencia? ¿si había disposición política y legal (voluntad) para convocar una movilización nacional?; estos y muchos otros interrogantes surgieron durante el desarrollo de los hechos.

La dinámica conflictiva ascendió a tal nivel –como ya se mencionó– que la amenaza llegó a considerarse Hipótesis de Guerra (desestabilizar con uso de la fuerza), en “tan solo seis días”, lo cual provocó una situación de crisis.

Nivel de Crisis. Se materializó ante las circunstancias que provocaron la ruptura de relaciones diplomáticas de manera unilateral por parte de los gobiernos de Ecuador y Venezuela con Colombia y el envío de tropas militares por parte de los dos primeros países a sus respectivos límites fronterizos con Colombia, esta situación generó que el Grupo de Río⁴ (Organización Internacional Gubernamental de carácter Regional) se reuniera el 7 de marzo de 2008 en Santo Domingo, República Dominicana, con el

⁴ Es un Mecanismo permanente de Consulta y Concertación Política que efectúa reuniones anuales entre los jefes de Estado y de Gobierno de países firmantes de América Latina y el Caribe.



propósito de reducir el impacto que estos hechos pudiesen representar para las relaciones internacionales.

Para continuar con el análisis, en este punto de la dinámica en la evolución de la amenaza, se plantean dos escenarios:

Primer Escenario. Supóngase un escenario pesimista, en donde la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno para resolver la crisis –en la reunión de Santo Domingo– no hubiese logrado algún tipo de acuerdo entre las partes en conflicto. Ante esta situación, la amenaza podría haber escalado hasta llegar a presentarse Agresiones⁵ por parte de los vecinos, momento en

⁵ Artículo 189 de la Constitución Nacional de Colombia: Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: Numeral 5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. Numeral 6. Proveer la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

De los Estados de excepción. Artículo 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad.

La herramienta que utilizarían los Estrategas Militares para analizar estas posibles agresiones la constituye una oportuna valoración y análisis, con el fin de “determinar de manera creíble las posibles Hipótesis bien sea de Conflicto o de Guerra

el cual, lamentablemente, el gobierno colombiano tendría que haber hecho uso del artículo 212 de la Constitución Nacional e ir a la guerra.

Segundo Escenario. Escenario optimista –como ocurrió– en el que los Jefes de Estado involucrados en la crisis llegaron a un acuerdo con ayuda de los presidentes del Grupo de Río (situación afortunada) y como consecuencia, la dinámica de la amenaza se torna descendente hasta llegar al restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales “después de tres años”. En esta situación predominó el “actor racional”,

El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

en el cual un Estado constituye una caja negra cuyo comportamiento internacional obedece a un simple cálculo racional (Graham, Allison, 1988, 56). Nótese en la graficación conceptual señalada en la Figura 3, que el crecimiento del tamaño de la amenaza hasta llegar a presión dominante en una línea de tiempo, fue tan solo de seis días y, por el contrario, para retornar a condiciones de normalidad en una línea de tiempo transcurrieron cerca de 1.095 días (tres años), con las consecuencias de los *desgastes* que implicó en los diferentes campos de acción del poder nacional.

Con la anterior aplicación de conceptos, se espera contribuir en la claridad mental de los analistas y estrategas en los asuntos de seguridad y defensa nacional en los siguientes dos aspectos:

El primero tiene que ver con el uso que el Estratega Militar debe dar a los conceptos para valorar el "Tamaño de la Amenaza" –algunos analistas le llamarían estatura estratégica– en función del concepto de "Poder"; es decir, análisis de la amenaza desde su capacidad y su voluntad.

El segundo es la reflexión que se debe hacer sobre la responsabilidad que tiene el campo de acción militar en cualquier Estado para enfrentar y neutralizar posibles agresiones. La herramienta que utilizarían los Estrategas Militares para analizar estas posibles agresiones la constituye una oportuna valoración y análisis, con el fin de "determinar de manera creíble las posibles Hipótesis bien sea de Conflicto o de Guerra, a través de estudios y apreciaciones que son una responsabilidad constitucional del Gobierno y del Sector Defensa en los Estados".

En el campo de la estrategia surgen entonces muchos interrogantes por resolver, tales como:

¿los analistas y estrategas en Colombia han realizado juiciosamente estudios serios desde "lo legal" y desde "lo real" para enfrentar de manera oportuna posibles agresiones externas, ya sean vecinales, regionales o transnacionales? ¿Colombia es consciente de que la dinámica evolutiva de las denominadas "Nuevas Amenazas" puede manifestarse en tan solo unos pocos días? 🐦

Bibliografía

ALLISON, Graham (1988). *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: Citado por: Ardila, Martha. Cardona, Diego y Tickner, Arlene (2002) "El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios", en: Prioridades y Desafíos de la política exterior colombiana, Bogotá: FESCOL – Hanns-Seidel-Stiftung.

BORRERO MANSILLA, Armando. (1988). "¿Es creíble una amenaza militar venezolana?", en Revista Análisis Político, No. 3. Enero - abril. Pág. 24-30.

FERRO, Medina y URIBE, Graciela (2002). *El orden de la guerra, las FARC-ep: entre la organización y la política*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA).

KUGLER, Richard. (2006). *Policy analysis in national security affairs: New methods for a new era*, Washington, DC: National Defense University. Citado en: Marcella Gabriel (2010). "Theaching Strategy: Challenge and response" Strategy Studies Institute, U.S. Army War College.

LYKKE, Arthur. (1997). *Defining Military Strategic*. *Military Review*, 77(1), 182ss.

MESTRE, Tomás (1979). *La política internacional como política de poder*. Barcelona: Labor.

RAMÍREZ, Socorro (2002). "La compleja relación Colombia - venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia", en: Revista Análisis Político, número 46, mayo-agosto.

SÁNCHEZ, Juan Ricardo (2011, marzo). *La variable "medios" y su impacto en la mente de los Estrategas: ¿un tema de economía de defensa?*, Fuerzas Armadas (publicación Militar especializada de la Escuela Superior de Guerra), 84(217), 62-67.

SANTOS, José y PARDO, Carlos (2010). *Compiladores. Diccionario político, estratégico y militar* (1ª. ed.). Bogotá: Escuela Superior de Guerra, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.