

BREVE DISCUSIÓN CONCEPTUAL SOBRE “AMENAZAS”

Héctor Luis Saint-Pierre
Catedrático Internacional

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría se introdujo el concepto de “nuevas amenazas” como forma de substituir las “viejas amenazas” mejor llamadas “amenazas tradicionales”, que enfocaban las cuestiones de soberanía nacional, indivisibilidad territorial y fronteras. En el continente americano aquel concepto fue introducido como la convergencia de, por un lado, la influencia del Consenso de Washington y su prédica de reducción del Estado; y, por otro, por la búsqueda del objetivo norteamericano de recuperar las riendas estratégicas de una América largamente olvidada. La idea central consistió en consensuar una agenda de amenazas no tradicionales, comunes a todos los países, que permitiesen articular una respuesta también común, inducida a través de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) desde su primera versión en Williamsburg - 1995. Como para la mayoría de las amenazas muchos, de los estados no contaban con instituciones suficientemente fuertes y alertas, ellos podrían desviar a sus Fuerzas Armadas de sus misiones específicas para prepararse para enfrentar estas amenazas (lo que ayudaría a disminuir el tamaño del Estado). Por otro lado, la defensa del continente quedaría en manos de la capacidad militar de los Estados Unidos.

Desde aquel entonces defendimos que la fragilidad de la propuesta consistía en considerar que las amenazas constituyen un fenómeno objetivo y único para todo el continente. En efecto, la amenaza no es un fenómeno objetivo, sino un fenómeno perceptivo. Como la percepción depende del sujeto perceptor, de sus características psicológicas, su estructura física, su formación cultural y académica, la estructuración de su familia, la amenaza es un fenómeno psicológico relativo a la calidad del perceptor, pues es allí donde se configura. Por eso algunas personas temen a la obscuridad, otras a la soledad, otras a las multitudes... Llevado al ámbito estatal, la percepción de sus amenazas dependerá de su historia, de su enclave geopolítico, de la característica de sus vecinos, de su proyección internacional, de sus vulnerabilidades y sus potencialidades y, más específicamente, de la calidad de la estructura de su defensa. El peso de la amenaza no depende solamente de la fortaleza del amenazador, sino también de la capacidad de defensa del amenazado. Por otro lado, la percepción de amenaza de un país puede llevarlo a reforzar su capacidad defensiva comprando armamento para enfrentarla; sin embargo, ese armamento, que para él constituye su seguridad, puede ser percibido por un tercer país como una amenaza propia. Por lo tanto, la actitud que para un país puede ser la garantía de su seguridad, puede ser percibida por otro como un gesto de amenaza. Si las amenazas no son objetivas, la idea de una agenda única para todo el continente americano, fundada en la objetividad de la amenaza, cae por tierra.

Consideramos que la reflexión sobre el tema de las amenazas es primordial, tanto en la deliberación sobre las capacidades y concepciones estratégicas nacionales, como para avalar las decisiones relativas a los sistemas de defensa, sean nacionales o regionales. Creemos que la conceptualización que aquí proponemos permitirá, también, adecuar las reflexiones estratégicas a las consideraciones sobre la defensa, tanto en el aspecto de la multidimensionalidad de las amenazas, así también con relación a la multifacetalidad de las respuestas.

Sobre el concepto de “amenaza”

Desde el punto de vista etimológico, “amenaza” deriva del latín *minacia*. Puede significar: 1) palabra o gesto intimidatorio; 2) promesa de castigo o maleficio; 3) preanuncio o indicio de cosa desagradable o terrible, de desgracia, de enfermedad. Puede notarse que la amenaza no es la propia desgracia o daño, sino su anuncio, su indicativo, su señal. Por lo tanto, la amenaza es esencialmente diferente de lo que ella manifiesta: no es ella que provoca el temor, sino quien lo anuncia. Por eso, no obstante nuestro enemigo pueda ser el verdadero peligro y que podamos identificarlo como tal, él puede o no, conforme las circunstancias, amenazarnos. En todos esos casos nuestro enemigo puede apenas pretender intimidarnos con la promesa o el gesto o la actitud o la disposición, tanto en la mesa de negociaciones como en el campo de batalla, insinuando lo que nos podría acontecer si no nos sometiésemos a su voluntad, aunque no haya hecho nada que nos alcance directamente, que nos haya agredido ni causado alguna pérdida. Sin embargo, esa actitud intimidatoria, en sí, no constituye para nosotros una agresión, un mal, un daño, una ofensa. La amenaza solo se constituye y opera en la percepción de aquel que es amenazado. La amenaza en sí misma no constituye un peligro. El peligro puede ser externo a nosotros, la amenaza no. Ella se constituye en nosotros, el peligro tiene existencia propia. A pesar de ella, ser apenas una señal o percepción, ella intimida, ella puede provocar temor ante la posibilidad de perder el estado de seguridad y hasta puede contribuir para desarticular una defensa. En cuanto a señal, la amenaza representa, en nuestra percepción, aquello que nos preocupa e intimida. La amenaza es una representación, una señal, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada o de riesgo para la existencia de quien la percibe.

Por lo tanto, la amenaza no es un objeto que podamos analizar, sino una relación que debe ser evaluada en todos sus componentes interrelacionados. La posesión de artefactos nucleares por parte de algunos estados puede constituir una amenaza para los países vecinos; sin embargo, para los poseedores es percibida como garantía de su seguridad. El Plan Colombia, que para los americanos protegía sus intereses nacionales en América del Sur, tal vez sea percibido por algunos países sudamericanos como una amenaza, ya que puede ser visto en su potencialidad para transformar un conflicto interno en un problema internacional con consecuencias imprevisibles e indeseadas para la región.

Análisis del concepto de amenaza

Analíticamente el concepto de amenaza se puede descomponer en los siguientes elementos constitutivos:

- **El amenazador**, es aquel que profiere, es la fuente o el portavoz de la amenaza, aquel que gesticula o presenta las señales de la amenaza. Se trata del emisor de la señal o del gesto intimidatorio que el receptor reconoce como siendo la causa eficiente de su intranquilidad.
- **La señal** (el referente), es la amenaza propiamente dicha, lo que está dicho en la frase intimidatoria, la constitución material de la señal, es el contenido semántico del preanuncio, los indicativos de lo que podría suceder si se materializa lo anunciado.
- **Lo señalado** (lo referido), que es lo representado por la señal, lo que la amenaza representa o señala o significa. Puede entenderse como el resultado de la decodificación de la señal; aquel estado de cosas que colocaría al amenazado en posición desagradable y no deseada: es el desastre, el ataque, la tempestad, el atentado, el castigo, el sufrimiento, la muerte.

- **El receptor**, es la unidad que recibe, percibe e interpreta la señal de la amenaza, aquel que siente o presiente en la señal el estado de cosas indeseado. Aquel que decodifica la señal y, atento al emisor, percibe el contenido de la amenaza, la gravedad y su origen. Es aquel que percibe la posibilidad de que la seguridad sea perturbada y alerta para la preparación de la defensa adecuada a la amenaza percibida.
- **El amenazado**, es el aspecto o elemento sobre el cual recae lo que señala la amenaza. Puede ser la unidad política como un todo o una parte de ella. La amenaza puede recaer sobre el medio ambiente o sobre los hombres. En este último caso puede afectar a la nación como un todo o a un grupo social (étnico, racial, religioso, económico).

A partir de la caracterización de los elementos constitutivos de la amenaza y en función de la especificidad de cada uno de ellos y de su mutuo relacionamiento, se podría montar un esquema analítico y clasificatorio de las amenazas con el cual sería posible determinar e identificar aquellas amenazas que pueden influenciar en la política de la esfera de la defensa, de la seguridad pública, de la defensa civil, de la economía, de la educación, del trabajo. Esta tarea es imprescindible para deslindar tareas y misiones relativas a las diferentes estructuras institucionales, particularmente en lo relativo al empleo de las Fuerzas Armadas ya que, como propone la OEA, el área de la defensa no es la única ni los medios que pueden ser movilizados para develar a la amenaza son en todos los casos específicamente militares.

Evitando equívocos

Algunos conceptos aparentemente próximos de “amenaza” son muchas veces confundidos con ella. Estas confusiones, que en el discurso coloquial pueden no hacer mucha diferencia, en el ámbito de la política internacional y de la concepción estratégica pueden ser fatales. Por eso tal vez sea este el momento de intentar deshacer aquellos equívocos.

- **Peligro**: Ya nos referimos más arriba a este concepto, baste insistir en el hecho del “peligro” puede asechar esperando aprovechar la sorpresa, justamente sin amenazar y, de hecho, el peor de los peligros es aquel que no se anuncia, aquel que sorprende: lo más peligroso es lo que menos amenaza, que menos se anuncia. Si bien es posible prepararse para enfrentar el peligro, no es para la amenaza, esta se consume en su manifestación, es apenas la percepción de una manifestación.
- **Enemigo**: No obstante íntimamente relacionado al concepto de “amenaza” y muchas veces tomado como sinónimo, este concepto es diferente al de amenaza. En su clásica definición, Carl Schmitt define “enemigo” como “aquel cuya presencia amenaza nuestra existencia”. El enemigo es el promotor de la amenaza, es la unidad donde se concentra la voluntad y la intención consciente y deliberada de no perjudicar o aniquilar. Puede amenazar explícitamente o no, pero aún así, sabiéndolo una adversidad, lo presentimos como una amenaza a nuestra existencia.
- **Riesgo**: También considerado muchas veces como un sinónimo de “amenaza”, este concepto apenas indica la probabilidad estadística de que algo indeseado acontezca. Él es el resultado de un cálculo consciente de las probabilidades de que las tendencias y/o la voluntad adversa materialice un daño.
- **Vulnerabilidad**: de uso menos frecuente, también se lo suele confundir en algunas situaciones con la “amenaza”. Sin embargo, desde el punto de vista estratégico, con este

concepto nos referimos a las deficiencias o debilidades que pueden colocarnos en desventaja ante un desafío. La relación entre las vulnerabilidades y las amenazas reside en la mudanza de percepción que aquellas producen. En efecto, la consciencia de las propias vulnerabilidades aumenta la sensibilidad del perceptor de las amenazas.

Las fuentes de la amenaza

Dependiendo de su relación con la intencionalidad o la deliberación (la presencia o no de voluntad, específicamente humana) podemos incluir todas las posibles fuentes u origen de las amenazas en dos grandes grupos: la naturaleza y los hombres. Aunque tratemos de dos grandes grupos que pueden ser subdivididos, es preciso recordar que se trata de divisiones analíticas que muchas veces no encuentran perfecto correlato empírico y que, en muchas oportunidades, guardan entre sí mutuas relaciones y combinaciones. A veces los hombres usan la naturaleza a su favor (destruir un dique para provocar una inundación en un país enemigo) en otras, esta puede transformarse en una adversidad a la voluntad de aquel.

- **La Naturaleza:** No pocas veces el origen de las amenazas reside en los designios de la naturaleza. Investigaciones arqueológicas recientes imputan a las prolongadas sequías la más plausible causa de la desintegración de la floreciente cultura Maya en Meso América. En la actualidad, inundaciones, terremotos, maremotos amenazan con sus efectos sociedades y economías, tornando vulnerable la situación social y amenazando inclusive la estabilidad política de un país. Una intensa helada o una sequía puede colocar en riesgo la economía de países agro-dependientes. Las epidemias pueden constituir un peligro para la población o devastar rebaños con implicaciones económicas y sociales. Por otro lado, la naturaleza puede amenazar directamente las cuestiones estratégicas influenciando las consideraciones y los resultados militares. Con efecto, no todos los elementos que actúan sobre las relaciones de fuerza dependen de la voluntad humana. Los griegos solo hacían la guerra entre zafras, ya que los soldados-ciudadanos hoplitas se ocupaban de las tareas del campo para no “amenazar” la economía de las polis. Las legiones romanas eran activadas en los períodos sin lluvia, lo que facilitaba las operaciones de seguridad del imperio. La destrucción de gran parte de la flota española, la “invencible”, por una fuerte tormenta fue condición de posibilidad de la victoria de la Armada inglesa en Trafalgar y su posterior dominio marítimo. El mencionado “General Invierno” que frenó el más poderoso y sofisticado engendro bélico de la Segunda Guerra Mundial, es un ejemplo elocuente de la incidencia de la naturaleza sobre los destinos de la guerra. Destacamos dos ordenes de amenazas naturales: a) los desastres naturales: terremotos, inundaciones, incendios, etc. e; b) los desastres ambientales: agujero en la camada de ozono, derrame de sustancias contaminantes, calentamiento global, etc.
- **Los hombres:** La mayor parte de las veces la fuente de las amenazas es la voluntad consciente y deliberada de infligir un daño. Es la fuente que ocupa la mayoría de las páginas escritas sobre las amenazas. Son sus agentes humanos, individualmente o en grupos, en asociaciones, en clases, organizados nacionalmente, en alianzas internacionales o coaliciones estatales que originan la señal amenazante. Pueden amenazar como concurrentes, como adversarios o como enemigos. Pueden amenazar a la figura del Estado, a grupos sociales o a individuos aisladamente. Pueden hacerlo a través de sanciones económica, de sabotajes, de guerras, de ataques terroristas o meramente por ondas migratorias. Los actores pueden operar internamente o externamente a las fronteras nacionales y, cuando percibidos como

enemigos, pueden ser diferenciados en dos grandes grupos de enemistad: el enemigo interno o el enemigo externo, categorías que históricamente organizaron las concepciones estratégicas. No obstante estos enemigos puedan asechar esperando la sorpresa, los estados están en general más alertas y preparados para estas contingencias que para las de la naturaleza. A veces el hombre puede amenazar deliberadamente buscando amedrentar, no para anticipar el ataque, sino para mostrar una intención que no tiene o una fuerza que no posee para tratar de confundir a su enemigo (como las hogueras nocturnas encendidas por el pequeño grupo de Fabio para inducir a Aníbal a pensar que aquel contaba con mucha más tropa que las de hecho poseía)

La señal

Percibimos la fuente de la amenaza en la señal que deliberadamente o no emite. El temblor de tierra nos anuncia el posible maremoto, la columna de humo el incendio, la agitación de las víboras la inminente inundación, la polvareda en el horizonte el avance de la caballería, el movimiento de tropas, la intención del enemigo, la disminución de la cuota de producción de petróleo, el aumento de su precio, etc. Sin pretender desarrollarlo aquí, apenas indicamos la importancia del estudio de la señal de la amenaza y su estrecha vinculación con la fuente, para anticipar los preparativos que permitan anular o disminuir los efectos de aquello que la amenaza anuncia. El análisis, organización y clasificación de las señales permite desarrollar una “sensibilidad estratégica” para anticipar, debelar o neutralizar las posibles amenazas. Esta es una de las tareas centrales en cualquier proyecto que pretenda ofrecer subsidios para las decisiones estratégicas en el área de la defensa. De la atención que se dispense a la detección de las señales de la amenaza propiamente dicha (por medio del sistema de inteligencia u otro), dependerá la capacidad y velocidad de la respuesta estratégica.

Los blancos de la amenaza

La realización de una amenaza, es decir, la agresión, puede recaer directamente sobre una de las áreas del Estado y aun provocar indirectamente consecuencias sobre otros ámbitos estatales. Por ejemplo, una agresión directa sobre el área de la defensa, puede exigir la concentración del esfuerzo nacional para la guerra con consecuencias para la economía que, a su vez, puede provocar desabastecimiento de productos básicos para la población generando una crisis que, con la incertidumbre social, pueda desembocar en la desestabilización del gobierno. Por otro lado, una agresión configurada en el área sanitaria animal, por ejemplo, la hipotética introducción deliberada del virus de aftosa en el rebaño de un país agro-exportador. Finalmente, cualquiera que sea el sector estatal amenazado e independientemente del medio de la agresión, toda amenaza deliberada sobre un Estado es, en última instancia, una amenaza política. Veamos los blancos específicos sobre los que puede recaer la amenaza:

La unidad política, Definida como el monopolio legítimo de la fuerza que garantiza la univocidad jurídica dentro de un determinado territorio, a ella corresponde velar por la defensa de la integridad territorial y la soberanía para definir el cuadro institucional y jurídico-normativo que regula las relaciones sociales en su interior. Por otro lado, es un sujeto internacional pleno de derechos, relacionado con otras unidades políticas dentro del campo de las relaciones de fuerza y en régimen de libre concurrencia de la fuerza (cada uno por sí en régimen de auto-ayuda). En

este sentido, el Estado ejercerá su soberanía internacional en la medida en que consiga mantener su capacidad de relacionarse libremente (soportar coacciones) con las otras unidades políticas que componen el mundo político.

Grupos sociales, El objeto de referencia de la amenaza puede no ser la integridad territorial o la capacidad soberana de un Estado, sino recaer sobre el derecho a la identidad de un determinado grupo social. La identidad amenazada puede ser racial, étnica, sexual, cultural, religiosa, profesional, etc. Algunos de los elementos del conflicto en los Balcanes se vincularon directamente a este tipo de blanco de la amenaza, del mismo modo que los curdos en el norte de Irak y otros grupos religiosos bajo la amenaza del Estado islámico. Este tipo de blanco parece motivar la mayor parte de los conflictos que azotan el mundo contemporáneo desde que el elemento ideológico pasó a un segundo plano como factor explicativo.

La humanidad, Cuando lo amenazado es la sobrevivencia de los seres humanos o la calidad de la forma de vida independientemente de sus filiaciones políticas, de nacionalidad, de cultura y otras. A veces la seguridad de los ciudadanos puede ser amenaza, bajo el argumento de la seguridad, por el propio Estado, no obstante que el sentido último del Estado sea precisamente la seguridad de aquellos. Este blanco de amenazas constituye un serio riesgo para la humanidad cuando los gobiernos, bajo el pretexto de la “Seguridad Nacional” o de mantener la integridad del Estado, apelan a expedientes que van, desde la censura de imprenta al terrorismo de Estado, de la excepcionalidad institucional a la detención arbitraria, a la tortura y al genocidio. Amenazas de este tipo fueron la justificación de intervenciones militares internacionales bajo el argumento de la “Responsabilidad de Proteger”.

El medio ambiente, Este puede ser amenazado por accidentes en la extracción, producción, transporte o almacenamiento de productos y materiales que agreden o degraden el medio ambiente o la biodiversidad o por catástrofes naturales, pero también deliberadamente, arrojando a la atmósfera contaminantes que provocan el calentamiento global. Con el argumento de que afectaría la economía nacional, el gobierno de los Estados Unidos, responsable por la emisión de 25% de los contaminantes que afectan el ambiente, se recusó a firmar el acuerdo de Kioto. El lugar del medio ambiente en el centro de las consideraciones de las “amenazas” fue estimulado por el informe de la Comisión Brundtand en 1987.

Los medios de la amenaza

Desde el punto de vista de la amenaza humana, es decir, donde el agente es una voluntad consciente y deliberada, varios son los medios que pueden ser empleados para realizar la amenaza para concretar la agresión. Entre ellos podemos apuntar:

Militares: Como los bloqueos de puertos, aeropuertos o accesos terrestres; las zonas de exclusión aérea, marítima o terrestre; movimientos de tropas en zonas de fronteras, aprestamiento, ataque punitivos, bombardeos “preventivos”, guerra “quirúrgica”, guerra “limitada”, guerra convencional, guerra de guerrilla o terrorismo, guerra nuclear, etc.

Políticos:

- Internos: Como la obstrucción parlamentaria impidiendo la votación de materias que permiten la gobernabilidad, desestabilización política e institucional, campañas articuladas de desprestigio, comisiones parlamentarias de averiguación administrativa, alianzas electorales, acuerdos para votación, impedimento para gobernar, etc.
- Internacionales: Mociones de condena internacional, alianzas internacionales, frente de votación en organismos internacionales, votos de censura en organismos internacionales, observaciones técnicas, etc.

Económicos: Como los bloqueos bancarios, el boicot a los productos de un determinado país, tasación a los productos nacionales, chantajes, sanciones, veto al crédito, espionaje industrial, sabotaje comercial e industrial, etc.

Salud Pública: como las amenazas epidémicas (como la influenza, SIDA, EBOLA) o combinada con la producción, como alguna plaga que ataque las plantaciones o enfermedades animales, como la “vaca loca”, la aftosa; los fito-sanitarios, etc.

Consideraciones finales

Creemos que la discusión conceptual sobre los conceptos que intervienen en la reflexión estratégica no es ociosa. Lejos de ser un mero lujo retórico, la distinción entre conceptos frecuentemente tomados como sinónimos, como “amenaza”, “enemigo”, “adversidad”, “peligro”, “riesgo”, “vulnerabilidad” y otros puede ser importante en el momento del análisis de inteligencia, del preparo de la respuesta, de la definición de la proyección estratégica y cuando es necesario condicionar de la mejor forma posible el medio militar para estar a la altura de las circunstancias. El análisis pormenorizado de las amenazas permiten identificar el origen, la fuente y blanco de la misma, como también permite determinar con mayor precisión cuál es el instrumento del Estado y el conjunto de ellos que mejor se adecúa para enfrentar la situación y la flexibilidad de su aplicación.