

## **Capítulo 3**

### ***Desafíos futuros de las Fuerzas de Operaciones Especiales. Una nueva mirada en un contexto estratégico ambiguo***

*Sebastián Jara Castillo\**

#### **Introducción**

Las fuerzas de operaciones especiales (SOF) tienen una organización compleja, poseen un conjunto diverso de capacidades y una amplia gama de misiones. En muchos aspectos, se trata de capacidades relativamente nuevas, que todavía están en proceso de formular respuestas respecto de cómo deben utilizarse.

Las fuerzas de operaciones especiales comprenden una amplia variedad de habilidades cuidadosamente seleccionadas y altamente entrenadas. Su principal atributo está en la capacidad de operar e influir en forma transversal en las diferentes dimensiones físicas y entornos abstractos, a un costo comparativamente menor. Dicha relación virtuosa entre los costos, efectividad, baja huella táctica e innovación ha sido considerada como una de las soluciones más eficientes del sector Defensa en las últimas dos décadas a nivel global.

No es un hecho fortuito que actualmente los ocho países con mayor gasto en defensa de la OTAN han incrementado la inversión en fuerzas de operacionales especiales desde un 1,4% a un 4% del presupuesto anual de defensa, lo que demuestra la alta demanda por este tipo de unidades ante la necesidad de hacer frente a amenazas no convencionales de rápida expansión en el mundo.

Desde el 11 de septiembre de 2001 hasta nuestros días, las formas de empleo de las fuerzas de operaciones especiales en el mundo occidental han sido orientadas bajo el modelo impartido por los Estados Unidos, donde destaca el combate al terrorismo e insurgencia en Medio Oriente (Nichols & Brands, 2020, p. 3). Sin embargo, la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China ha reconfigurado el panorama internacional y los desafíos en la política exterior entre occidente y oriente (Mazarr, 2018).

Por esta razón, el presente capítulo invita al lector a reflexionar sobre los desafíos que tendrán comandantes y planificadores en el empleo de las fuerzas de operaciones especiales en conflictos futuros, con el objetivo de presentar una

---

\* Mayor del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor. Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Posee las especialidades de Comandos, Paracaidistas y Fuerzas Especiales. Posee los Cursos de Operaciones Especiales y Mando de Tropas Paracaidistas del Ejército de Tierra de España. Actualmente es el Comandante de la Agrupación de Fuerzas Especiales del Ejército de Chile.  
✉sebastian.jara@ejercito.cl

aproximación sobre el tema en cuestión.

En capítulos anteriores del presente libro, se ha discutido cómo los cambios en el carácter de la guerra afectan a las nuevas formas de empleo de la fuerza. El entorno internacional de los Estados ha evolucionado según tres tendencias interrelacionadas, las que configuran una nueva era de competencia y conflicto entre los diferentes actores del sistema internacional (Jordan, 2020, p. 14).

Primeramente y, sin importar la envergadura de los participantes en el conflicto, el desarrollo científico y tecnológico ha permitido que una mayor cantidad de actores sean capaces de disputar el control de todos los dominios, espectro electromagnético y entorno de la información. En segundo lugar, el entorno político, cultural y tecnológico ha provocado que el uso de la fuerza por parte de los Estados cuente con una menor legitimidad, por lo que se han reducido significativamente el tamaño de las fuerzas militares. Y finalmente, en tercer lugar, este entorno estratégico complejo ha llevado a los diferentes actores a buscar nuevos métodos o alternativas para el empleo de la fuerza militar, de tal forma que éstas permitan afectar al adversario, sin sobrepasar el umbral del conflicto armado (Blackwill & Harris, 2016).

A diferencia de las décadas anteriores, en la actualidad el mundo enfrenta una era donde es difícil distinguir la competencia en paz con la conflictiva, entre los diferentes actores internacionales. El combate a la insurgencia y el terrorismo, las que sin lugar a duda mantienen su vigencia, pero, según algunos autores ya no son el foco de atención en los problemas de seguridad internacional (Hicks, 2019). Sin embargo, a pesar del cambio en dicho enfoque, las SOF continuarán desempeñando un papel importante en todas las formas de conflicto posibles, entendiendo que el éxito en su empleo futuro requiere de ampliar los márgenes sobre los roles y misiones que este tipo de fuerzas deberán cumplir y sobre las consecuencias subyacentes que estas decisiones tendrán en su entrenamiento y preparación.

A la luz de la problemática planteada, el presente capítulo sostiene que, ante la necesidad de enfrentar nuevas formas de conflicto, el empleo de las SOF debe extender su margen de tareas, desde un enfoque centrado en el empleo táctico en el campo de batalla hacia un enfoque de empleo orientado al cumplimiento de tareas desde una etapa de competencia conflictiva (zona gris) entre Estados, sin sobrepasar el umbral del conflicto armado.

Para sustentar lo anterior, en el primer acápite se describirá el entorno estratégico que enfrentan los Estados y las ventajas que ofrecen las SOF para enfrentarlo. Seguidamente, en el segundo acápite, se presentará una breve descripción de las nuevas formas de conflicto, algunas alternativas de empleo de

este tipo de fuerzas en la zona gris y las ventajas que este tipo de fuerzas ofrecen como herramienta de gestión de crisis. Finalmente, se propondrán algunas conclusiones generales.

### ***Las SOF y el nuevo escenario estratégico para la Defensa.***

#### *La legitimidad del empleo convencional del instrumento militar*

Los casos de guerra convencional como Irak y Afganistán evidenciaron la influencia que el explosivo desarrollo tecnológico a nivel global ha causado en este complejo fenómeno. La precisión de los sistemas de armas y la discriminación de objetivos son considerados un requisito para el empleo del instrumento militar en cualquiera de sus circunstancias, debido al casi inmediato acceso a la información de los diferentes conflictos, por parte de la opinión pública (Echeverría, 2020). En otras palabras, para derrotar al adversario y mantener la legitimidad, tanto en el ámbito interno como a nivel internacional, se requiere el desarrollo de fuerzas que sean capaces de aplicar la fuerza exacta conforme al grado de resistencia de su adversario.

A su vez, la naturaleza indefinida de redes insurgentes, delictuales y enlaces internacionales del crimen organizado y terrorismo hacen más complejo determinar el resultado de los conflictos en términos binarios de victoria y derrota (Gray, 2012, p. 25). En consecuencia, se requiere el desarrollo de herramientas que permitan influir en los sistemas de información del adversario y el desarrollo de sistemas de armas de alta precisión, que puedan ser empleados sin la necesidad de traspasar el umbral del conflicto convencional, como la ocupación de un territorio.

A simple vista, las SOF parecen una alternativa eficiente para contribuir al logro de la legitimidad del empleo del instrumento militar. Un objetivo transversal en todo conflicto es lograr que el ciudadano considere deseable y justificado el empleo de la fuerza controlada sobre un adversario claramente identificado. Bajo este contexto, el principal desafío para las SOF es aumentar el grado de transparencia de sus procesos de entrenamiento y capacidades efectivas, con la intención de incrementar el nivel de credibilidad en la población civil y de los tomadores de decisiones en el nivel político. Esto, con la intención de obtener la legitimidad necesaria en el uso del instrumento militar, sin importar el escenario en el cual se emplee dicha fuerza (Government Accountability Office, 2015).

En la actualidad, el uso de las SOF implica tanto la necesidad de discriminación y precisión en la ejecución de acciones, cuyos efectos, pueden alterar significativamente el resultado del conflicto. No obstante, esta capacidad debe ser complementada con una cultura de transparencia que, impacte positivamente en

la percepción de la opinión pública, con el fin de obtener la legitimidad al momento de enfrentar amenazas volátiles, como la insurgencia y crimen organizado.

Además de fortalecer su amplio abanico de capacidades para la guerra convencional, se requiere una mejor vinculación con las autoridades y población civil, mediante el aumento de la transparencia, credibilidad y prestigio de sus capacidades en el combate contra la insurgencia y delincuencia organizada, a partir de las ventajas comparativas que estas unidades ofrecen, en combinación con las nuevas tecnologías y el ambiente de la información.

En este entorno complejo, las capacidades de las SOF permiten al Estado atacar legítimamente a un enemigo, que no tiene un rostro definido y que además puede combatir con formas sorpresivas, no restrictivas de las fuerzas convencionales.

El problema de legitimidad en el empleo de la fuerza militar debe ser una preocupación de los tomadores de decisiones al más alto nivel de un Estado. Actualmente, el contar con legitimidad en el uso de la fuerza es un asunto que sobrepasa la cantidad de bajas evitadas o el apego al Derecho Internacional Humanitario; a saber, el obtener y mantener la legitimidad en el empleo de la fuerza puede ser el factor decisivo, para imponer la voluntad sobre el adversario. Afortunadamente, la multiplicidad de capacidades potenciales de las SOF ofrece innumerables alternativas para interactuar con la sociedad e incrementar la credibilidad y prestigio del instrumento militar.

### *La reducción de presupuestos y la inversión en Defensa.*

Las SOF están formadas por una gran variedad de unidades cuidadosamente seleccionadas y altamente entrenadas, con diferentes habilidades y competencias. Sin embargo, las SOF en las diferentes Fuerzas Armadas del mundo occidental comprenden, normalmente, entre el 3.2% y 6.1% de la fuerza total disponible de un Estado para la defensa (Cancian, 2018). Es decir, siguen siendo una fuerza reducida en el contexto general, con capacidades específicas y claramente delimitadas, por lo que su empleo debe ser cuidadosamente evaluado.

Dos características principales del entorno nacional e internacional pronostican la probabilidad de que en el futuro habrá una mayor demanda de SOF para alcanzar los objetivos de seguridad nacional de los Estados: 1) las presiones presupuestarias que han afectado a los Estados a nivel global y; 2) la necesidad de los Estados de mantener una capacidad potencial o efectiva de persuasión e influencia sobre otros actores internacionales (Kaplan, 2019).

Innumerables factores (deliberados y fortuitos) nos han hecho testigos de las continuas restricciones fiscales que sufren actualmente los Estados, lo que supone un preámbulo para el desarrollo de nuevos enfoques rentables, que fortalezcan la

defensa nacional. En enero de 2012, el gobierno de Barack Obama emitió una orientación estratégica de defensa que, entre otras cosas, daba prioridad a los esfuerzos antiterroristas en curso y a la adopción de "nuevos enfoques innovadores, de bajo coste y de pequeña huella, a fin de lograr los objetivos de seguridad" (The White House, 2017).

En este sentido, las SOF se han convertido en uno de los elementos más rentables del arsenal de defensa en el mundo, debido a su alto nivel de madurez, resiliencia y alta cualificación. Una ventaja de ellas es que son seleccionadas y entrenadas para desplegarse en números muy reducidos, ya sea en misiones independientes o en colaboración con otros actores, a través de un amplio abanico de tareas, sin la necesidad de desencadenar un conflicto armado.

La conveniencia de su desarrollo en tiempos de restricción presupuestaria se demuestra en que, a pesar del incremento sostenido en el presupuesto asignado a este tipo de fuerzas en países de la OECD, desde el año 2010 hasta nuestros días, el promedio del presupuesto destinado al desarrollo y entrenamiento de SOF no supera el 2,7% del presupuesto total en defensa (USSOCOM, 2019). Lo anterior, demuestra la gran rentabilidad en términos de costos de inversión versus beneficios obtenidos, considerando su contribución a los objetivos nacionales en el actual contexto estratégico internacional.

La otra razón para proyectar una alta demanda futura de SOF es la prevalencia continua de las amenazas irregulares a la seguridad internacional; es decir, hacer frente a los tipos de amenazas para los cuales estas fuerzas específicamente fueron concebidas. Las directrices estratégicas de defensa de las principales potencias occidentales y otras evaluaciones de inteligencia prevén la persistencia de amenazas irregulares por parte de actores no estatales, como terroristas, insurgentes y redes criminales transnacionales, cada vez más potenciadas por la tecnología y otras fuerzas de la globalización (The White House, 2017, p. 11). Aunque el núcleo de la organización Al Qaeda ha sido degradado considerablemente, sus afiliados externos del medio oriente han incrementado su cantidad y han logrado extender su presencia a otras zonas inestables del mundo, como el sudeste de Asia y África.

También, es probable que nuevas amenazas estatales recurran a tácticas no convencionales, para contrarrestar el poder convencional de estados más poderosos o estructuras supranacionales de seguridad como la OTAN (Begley, 2020).

Las misiones de operaciones especiales de pequeña envergadura tendrán probablemente una amplia gama de tareas en el futuro, debido a la pérdida de protagonismo de las fuerzas convencionales como mecanismo de resolución de

conflictos a causa de las limitaciones en el empleo de su fuerza y los elevados costos que su mantención impone a los Estados.

En consecuencia, aunque el futuro escenario estratégico para la Defensa augura una gran demanda de SOF, es importante señalar que son un recurso escaso. No se debe olvidar que estas fuerzas constituyen menos del 5% del total de las fuerzas militares de los Estados, por lo que no pueden emplearse en todas partes. Las fuerzas de operaciones especiales están diseñadas para misiones que las fuerzas convencionales no pueden llevar a cabo, como las que requieren operar con un perfil bajo, detrás de las líneas enemigas o en lugares políticamente sensibles (Cancian, 2018, p. 7).

### ***Las Fuerzas de Operaciones Especiales y las nuevas formas de conflicto.***

*Las nuevas tendencias y la zona gris como espacio útil para emplear a las SOF.*

Las nuevas tendencias de los conflictos armados han contribuido a ampliar los márgenes del campo de batalla en: *tiempo* (eliminando la línea divisoria entre una condición de paz y de guerra), en *espacio* (debido a la utilización de nuevos dominios y entornos como el espacio, ciberespacio, espectro electromagnético e información) y en la *geografía*, al integrar al espacio de batalla zonas urbanas de alta densidad poblacional, lo que ha repercutido en el volumen de fuerzas requerido.

En efecto, esta situación de competencia continua entre Estados, sin recurrir al conflicto armado, ha implicado que se integren acciones diplomáticas, económicas, guerra no convencional y de la información en un ambiente operacional ambiguo, donde la zona gris y los conflictos de baja y alta intensidad se utilizan como piezas intercambiables de un mismo mecanismo, haciendo de la disuasión y la gestión de crisis un problema aún más complejo y desafiante para los Estados.

En este sentido, el ambiente operacional futuro demanda del desarrollo de cambios en los métodos y medios de empleo de la fuerza militar, que permitan hacer frente a las nuevas formas de utilización del instrumento bélico.

No se trata de una fórmula mágica de empleo óptimo de las SOF. La cuestión de fondo debe ser la claridad conceptual sobre cómo deben utilizarse estas fuerzas en los conflictos actuales, a fin de obtener los mejores resultados; es decir, este activo escaso debe ser utilizado para lograr fines que ninguna otra fuerza militar pueda alcanzar. Sin una mayor claridad, existe el grave peligro de que las fuerzas de operaciones especiales se empleen en un costoso juego permanente de ensayo y error, sin obtener resultados significativos.

En el conflicto de la zona gris, la competencia estratégica entre dos o más

Estados (con sus respectivas diádas de conflicto) tiene lugar por debajo del umbral del conflicto armado. El carácter esencialmente no violento del conflicto, salvo episodios esporádicos que implican un uso limitado de la violencia, suele ser deliberado por parte de los actores involucrados, especialmente por parte del instigador (Mazarr, *Understanding the Emerging Era of International Competition*, 2018).

El objetivo es evitar cruzar las líneas rojas que desencadenarían una escalada militar con costes elevados y consecuencias imprevisibles (Jordan, 2020, p. 9). Además, dado que el conflicto tiene lugar por debajo del umbral de la guerra, un actor “débil” puede desafiar a otro que posea un mayor poder militar, mediante un movimiento calculado basado en la paradoja estabilidad-inestabilidad.

El hecho de que un Estado disfrute del dominio de la escalada en un nivel de conflicto no impide que sus rivales lleven la lucha a niveles inferiores y, de hecho, puede incluso encausarlos a hacerlo (Milevski, 2019, p. 45) para alterar su estabilidad mediante una maniobra deliberada en el ambiente de la información.

El verdadero obstáculo para identificar la zona gris se encuentra en el otro extremo; es decir, en distinguir un conflicto de zona gris de la competencia pacífica llevada a cabo de acuerdo con el decoro y de buena fe entre Estados u otros actores internacionales; en otras palabras, la competencia que tiene lugar en la política internacional dentro de parámetros ampliamente aceptados.

El hecho de que los criterios sean inevitablemente subjetivos es precisamente lo que confiere a esta opción estratégica uno de sus rasgos característicos: la ambigüedad. Esta ambigüedad deliberada dificulta la identificación de actividades hostiles y la articulación de estrategias de respuesta militar bajo estructuras convencionales, de ahí la importancia del desarrollo y ampliación de tareas de las SOF (Nichols & Brands, 2020, p. 8).

En efecto, los rasgos característicos del conflicto de la zona gris son las estrategias híbridas que implican el uso deliberado, multidimensional e integrado de varios instrumentos de poder: políticos, económicos, sociales, informativos, diplomáticos y militares (Advaysory, 2017).

Dichas estrategias buscan aprovechar las oportunidades y explotar las vulnerabilidades del adversario en estos diferentes ámbitos para ejercer coerción y degradar el proceso de toma de decisiones políticas de este último, con el fin de obtener una ventaja competitiva.

En el plano militar, el aspecto distintivo de las estrategias es que son esencialmente simbólicas y están diseñadas con fines de coerción. Los países las utilizan como marcador, para intimidar u obtener ventaja en una escalada y, excepcionalmente, para apoyar a terceros actores que sí utilizan la fuerza (Hicks,

2019). Esta fuerza puede, rara vez, ser a gran escala en el marco de una guerra por delegación, en una diada de conflicto diferente a la del conflicto de la zona gris. Así, una característica del conflicto de la zona gris es el uso mayoritario e integrado de instrumentos no militares, bajo una lógica de 1) asimetría de intereses y 2) gradualidad en el empleo de los medios (Carpenter, 2017, p. 17).

En cuanto a la asimetría de intereses, es necesario mencionar que el conflicto gira en torno a intereses muy apreciados por la parte que deliberadamente decide entrar en la zona gris. Los beneficios previstos superan los costes de abandonar la vía diplomática convencional, de sondear y manipular las líneas rojas cercanas al conflicto armado.

La determinación del agresor en la zona gris constituye una ventaja si existe una asimetría de intereses con respecto al otro actor. Cuando existe dicha asimetría, el actor más débil tiene más posibilidades de lograr sus objetivos porque asume riesgos y costes que, un rival más poderoso y menos interesado en el objetivo, no está dispuesto a aceptar.

Por esta razón, quien opera en una zona gris pretende evitar amenazar los intereses vitales o existenciales del adversario, lo que hace más difícil una respuesta justificada militar por parte de éste, bajo los cánones convencionales (Proxies and Americans Strategy in Africa, 2020). La asimetría de intereses también afecta a la respuesta de las alianzas, dado que uno de sus elementos vinculantes es la percepción de amenaza compartida, en función de los intereses en juego (Gray, 2012). Por lo tanto, es necesario utilizar nuevos mecanismos de respuesta militar que se adapten a esta dinámica de asimetría y ambigüedad.

Por otra parte, en cuanto a la gradualidad, el instigador del conflicto suele adoptar una perspectiva a largo plazo y, por lo tanto, utiliza una abundancia de acciones interconectadas diseñadas para asegurar ganancias graduales. La estrategia de la gradualidad tiene como objetivo evitar reacciones contundentes, manipulando el umbral de respuesta del adversario y, al mismo tiempo, volcando la situación estratégica a favor del instigador, mediante la suma de efectos en el largo plazo (Milevski, 2019).

La gradualidad refuerza la ambigüedad, dado que la gravedad y la interconexión de las diferentes acciones no siempre son evidentes para los tomadores de decisiones políticos del adversario, sus aliados y sus respectivas opiniones públicas, por lo que se requiere una fuerza militar capaz de transitar y adaptarse rápidamente a las dinámicas de paz, competencia y conflicto como son las SOF.



### *Las SOF y las principales líneas de actuación en la zona gris*

Si bien es cierto que las posibles líneas de actuación de las SOF en la zona gris que se proponen en este apartado no obedecen a un modelo aplicable a todos los posibles conflictos, se pueden considerar como una propuesta de innovación, para el desarrollo de nuevas capacidades y tareas que permitan explotar vulnerabilidades específicas de un potencial adversario.

Estas líneas estratégicas de acción están orientadas a aumentar la cuota de poder relativa del agresor, a menudo, reduciendo la del adversario. El poder del adversario puede reducirse mediante la coerción, degradando su proceso de toma de decisiones, generando confusión y división interna, a fin de reducir su eficacia estratégica, o debilitarlo por medio del deterioro de su economía que, en última instancia, desangran sus recursos y su determinación; mientras, en algunos casos, se continúa con la cooperación normal en otras cuestiones de interés mutuo, profundizando la ambigüedad de la competencia (Gompert & Binnendijk, 2016).

En opinión de autores como Michael Koffman, debido a su naturaleza sincronizada, estas líneas de actuación no siguen necesariamente una hoja de ruta predefinida y detallada; por el contrario, bajo un enfoque no lineal, se implementan múltiples acciones simultáneas con la esperanza de que, de manera aislada o la combinación de estas, exploten vulnerabilidades en el par competidor. Es decir, la oportunidad y la rápida adaptación al entorno tienen prioridad sobre la implementación de estrategias previamente estructuradas.

A raíz de lo anterior, se proponen las siguientes líneas de acción donde las SOF pueden contribuir en el desarrollo de una estrategia en la zona gris, reconociendo que, ante la necesidad de privilegiar las capacidades no militares, estas fuerzas normalmente no cumplirán un rol principal en todas las líneas.

### *Coerción a través del instrumento militar*

La coerción y la disuasión se han entendido tradicionalmente como conceptos hasta cierto punto opuestos. Sin embargo, en este caso son complementarios, ya que la amenaza del uso de la fuerza puede incluir ambos objetivos (Rühle, 2015). Esta ambigüedad puede resultar útil en la zona gris, en el sentido de que una medida presentada objetivamente como puramente disuasiva defensiva, puede contener un sutil mensaje coercitivo, diseñado para delimitar las esferas de influencia previstas y lograr el reconocimiento del estatus y aumento del prestigio de potencia regional. Los intercambios internacionales, las demostraciones de fuerzas, en específico, una demostración de capacidades militares para consumo interno y externo, pueden dificultar fácilmente la determinación e interpretación de las intenciones subyacentes en un adversario potencial (Kaplan, 2019).

### *La estrategia de los hechos consumados*

La estrategia de los hechos consumados está diseñada para conseguir una ganancia específica en un solo paso, sin intención de retroceder, pero sin afectar significativamente las percepciones del adversario (Gompert & Binnendijk, 2016). Estas estrategias alteran el statu quo de forma repentina y colocan al adversario en una posición incómoda. El objetivo ya no es que las cosas sigan como siempre, sino forzar la vuelta a la situación anterior. Para que un hecho consumado funcione, la ganancia debe ser limitada para que la víctima prefiera dejar pasar las cosas, en lugar de iniciar una escalada que podría acabar en guerra.

La ocupación rusa de Crimea en el año 2014 es un caso paradigmático de un hecho consumado debido a que, con un uso mínimo de fuerzas, Rusia destruyó la estrategia de disuasión de Ucrania (e incluso de la OTAN) (North Atlantic Organization, 2018). Los hechos consumados no se limitan a la ocupación de territorio y pueden incluir otras acciones, como los ataques aéreos de Israel contra instalaciones nucleares en Irak en 1981 y en Siria en 2007, interrumpiendo en ambos casos los programas de proliferación de armas. Aunque implicaron un uso específico de la fuerza, estos dos casos formaron parte de la zona gris del conflicto, dado que ninguno de ellos se convirtió en un conflicto armado.

### *Acciones agresivas de inteligencia*

Las actividades de inteligencia de los Estados contra otros Estados es una práctica común. Por muy estrechas que sean sus relaciones, siempre habrá esferas de competencia política o económica en las que la inteligencia ofrezca una ventaja comparativa. Sin embargo, estas actividades se vuelven más agresivas en la zona gris e incluyen múltiples intentos de infiltración en los servicios rivales, amplias campañas de ciber-espionaje dirigidas a organismos públicos y privados en terceros países y operaciones encubiertas de los servicios de inteligencia, a fin de apoyar la injerencia política y mediática (Mazarr, Hornung, Pezard, & Kepe, 2019). Como se observa, en este tipo de acciones, el protagonismo y la mayor carga de planificación y ejecución la tienen los organismos y servicios de inteligencia, no obstante, las SOF podrán contribuir a dicho esfuerzo cuando se requiera un mayor volumen de medios de obtención o un mayor nivel de seguridad y protección de agentes, durante las operaciones con alto grado de complejidad en las capacidades anti-acceso y de negación de área (A2/AD) por parte de los adversarios.

### *Ciberataques*

Los ciberataques a entidades públicas y privadas tienen como objetivo no sólo intimidar y provocar confusión en los procesos de toma de decisiones políticas;

sino que también, exponer públicamente la vulnerabilidad del adversario. Los ataques pueden adoptar diversas formas, desde la denegación temporal del servicio en sitios web institucionales hasta acciones mucho más graves dirigidas a infraestructuras críticas. También, se incluyen en esta categoría las acciones de ciberespionaje económico por parte de diferentes agencias, para reducir los costes de investigación y desarrollo de un país, apropiándose de los avances realizados por empresas de otros países, una acusación que se hace frecuentemente a los servicios de inteligencia y operaciones especiales chinos. La dificultad para confirmar la autoría de estos episodios se debe al uso de estrategias deliberadamente ambiguas (Jordan, 2020).

Parte de la contribución de las SOF para hacer frente a los problemas del ciberespacio, consiste en aprovechar mejor las propias características de estas fuerzas, mediante su adaptación a la naturaleza dinámica e incierta de las acciones en este dominio. El valor de su pequeña huella táctica, ejercida a través de una red global de SOF aliadas proporcionan un compromiso persistente, como una respuesta discreta y rápida, frente a problemas de cambio continuo. Estas mismas fortalezas proporcionan nuevas oportunidades no convencionales y opciones asimétricas que deben desarrollarse e integrarse en ciberestrategias nacionales.

Las SOF deberán emplear el ciberespacio como medio, para comprender mejor las voluntades que impulsan la acción y el comportamiento humano de sus potenciales adversarios, y deberán ser capaces de utilizar el ciberespacio como vehículo para identificar los posibles conflictos con mayor antelación, aprovechar las oportunidades para dirigirlos y, eventualmente, frenar la violencia (Duggan, 2016, p. 75).

Sintetizar datos técnicos objetivos con la comprensión humana que es subjetiva, permitirá que las SOF desarrollen un entendimiento más profundo de las situaciones globales y regionales. A su vez, les permitirá generar nuevas ideas y enfoques no convencionales, tales como: reclutar personas y rescatar aspectos positivos del comportamiento humano, la acción descentralizada y participativa en operaciones de influencia, y orientar de mejor forma, acciones coercitivas en contra de sujetos o actores específicos.

### *Operaciones de influencia*

Consisten en la construcción y difusión de meta-narrativas, para afectar a los procesos de toma de decisiones de otros Estados, con el fin de favorecer los intereses del instigador de las operaciones y deslegitimar las instituciones del adversario. Las meta-narrativas circulan en el espacio público, en forma de información sesgada o falsa, dirigida a un público objetivo que apoya las

posiciones del difusor.

Este tipo de acciones se refuerzan en las redes sociales, a través de sinergias con otros individuos y grupos que comparten un adversario común o una causa similar. La multiplicidad de canales de difusión, el uso generalizado de las redes sociales y los avances en inteligencia artificial aumentan sustancialmente el alcance de dichas operaciones. El empoderamiento de grupos e individuos, que pueden coordinarse entre sí y actuar de forma eficaz y económica, gracias a la tecnología, multiplica los efectos de las operaciones (Milevski, 2019). Esta dimensión del cambio social y político aporta muchos aspectos positivos y, al mismo tiempo, crea oportunidades para la incorporación de nuevas alternativas de empleo de las SOF, tales como, medios de obtención de información o sensores de percepción de la opinión pública al momento de ejecutar este tipo de estrategias en la zona gris.

#### *Coacción económica*

La coacción económica consiste en prácticas comerciales y financieras que refuerzan la presión política. También en este caso existen diferentes grados, que van desde las decisiones legales y legítimas relativas a la compra o venta de determinados productos, hasta medidas más duras como las sanciones económicas o los bloqueos.

Estas pueden implementarse en forma de ayuda exterior o como una sanción. La ayuda exterior tiene muchos efectos deseables; por ejemplo, puede motivar al receptor a cambiar sus prácticas económicas actuales, reducir la corrupción y comportarse de forma más responsable. Por otro lado, la rescisión o la amenaza de poner fin a la ayuda también puede obligar a una nación a modificar su comportamiento, especialmente cuando necesita urgentemente ayuda financiera. Los actores de la zona gris, como Rusia, suelen utilizar una combinación de ambos enfoques, a fin de que se alineen con sus intereses geopolíticos (Connolly, 2016).

Particularmente en este tipo de acciones, las SOF han servido como el instrumento para generar los primeros lazos de acercamiento con el Estado que se busca como objetivo. Una vez más, su baja huella en el terreno, el bajo costo de despliegue y las variadas capacidades que poseen, la hacen un recurso atractivo que ofrecer a Estados pares y de menor nivel en cuanto a capacidad militar, la intención de abrir nuevos canales de comunicación y, por consiguiente, influencia.

#### *Perturbación doméstica*

De acuerdo con la teoría, consiste en el apoyo a los actores antisistema en la política interna del adversario, con el fin de perturbar los procesos de toma de

decisiones y obtener una ventaja competitiva sobre éste. Además del apoyo a los medios de comunicación y las operaciones de influencia, el apoyo a estos actores puede proporcionarse utilizando canales directos e indirectos con el objetivo de aumentar las divisiones existentes y erosionar la legitimidad de las instituciones políticas (Blackwill, 2016).

Es evidente que, en circunstancias normales, la multiplicidad de actores y la complejidad de los problemas dificultan la gobernanza democrática, tanto a nivel estatal como supranacional. Situaciones coyunturales pueden llevar a descuidar la planificación y los compromisos a largo plazo. Tales circunstancias son propicias para el desarrollo de acciones en la zona gris, destinadas a provocar disfunciones en los procesos de decisión política de los rivales. Esto es aún más fácil de lograr cuando el Estado objetivo tiene vulnerabilidades en términos de corrupción, instituciones débiles, graves divisiones sociales y polarización política, factores que probablemente se hagan evidentes en muchos países debido a las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

Del mismo modo que en las operaciones de influencia, en este tipo de acciones las SOF cumplirán un papel secundario, orientado principalmente a la valoración y evaluación de los efectos previstos por parte del instigador, de tal manera de evitar afectar los intereses vitales del adversario y escalar un conflicto.

### ***La Fuerzas de Operaciones Especiales como herramienta para la gestión de crisis***

*Las ventajas de las SOF para la gestión de crisis y manejo de conflictos en la zona gris*

Al igual que otros fenómenos de conflicto, las disputas de la zona gris pueden escalar o desescalar. La confrontación es fluida, con altos y bajos de intensidad en cada una de las líneas de acción estratégica. En este sentido, podemos identificar los siguientes niveles de escalada, ordenados de menor a mayor intensidad en términos de intrusión.

#### *El apoyo a la configuración del ambiente operacional*

Este es el nivel más bajo en términos de coacción, desgaste y degradación del proceso de toma de decisiones del adversario. El objetivo al que pueden contribuir las SOF es moldear el entorno para ejercer poder sobre el rival. Para el caso nacional, todo este tipo de empleo estará basado siempre en la legalidad y legitimidad.

A pesar de ello, existirán diversas realidades nacionales, en los cuales, otros países ejecutarán abundantes acciones de coerción económica, espionaje,

operaciones de influencia y otras alternativas de baja intensidad capaces de influir en el ambiente de la información (Mazarr, 2018). Sin embargo, otras acciones van un paso más allá y cruzan los límites considerados normales, aceptables e incluso legales en las relaciones interestatales. Algunos ejemplos son la difusión reiterada de noticias falsas y teorías conspirativas, para deslegitimar al rival, con especial incidencia en los extremos del espectro político; la agitación de minorías sociales o grupos étnicos en otros países; la intimidación militar mediante el empleo controlado y específico del instrumento militar; y otras prácticas correspondientes a las líneas de actuación descritas en el apartado anterior.

#### *La contribución de las SOF a la fase de Intervención*

En este nivel de escalada, el tipo de acciones ejecutadas por las SOF y la aplicación más intensiva de estrategias híbridas sitúan el conflicto plenamente en la zona gris. La búsqueda de los objetivos mencionados (coerción, desgaste y degradación del proceso de toma de decisiones del adversario) es más agresiva. Muchas de las actividades son encubiertas y se llevan a cabo por los servicios de inteligencia, pequeñas unidades de operaciones especiales o a través de terceros para dificultar la atribución, la disuasión y la respuesta. Independientemente de sus efectos reales, estas acciones son notablemente más intrusivas y explotan las vulnerabilidades del adversario, aumentando las divisiones sociales (Jordan, 2020, p. 21). También se incluyen en este nivel de escalada, los ciberataques intimidatorios dirigidos a infraestructuras críticas, el uso de "milicias" y otras tácticas para alterar el statu quo territorial, la coerción económica para condicionar la política exterior de un Estado y las demostraciones de poderío militar durante una crisis. Aunque no se puede garantizar el anonimato en todos los casos, es posible ocultar la hostilidad de tales acciones, utilizando a las SOF o justificando las acciones en la supuesta legitimidad de los objetivos.

#### *La colaboración de las SOF a la desestabilización*

En este nivel, los actores de la zona gris escalan aún más las líneas estratégicas híbridas para generar graves disfunciones en la estabilidad social y económica del adversario, aumentando su desgaste, haciéndolo así más vulnerable a la coerción. En esta etapa se desarrollan las sanciones y bloqueos económicos contundentes, los ciberataques a gran escala, el apoyo encubierto a grupos de oposición política violentos y/o revolucionarios, las organizaciones terroristas que atacan al adversario e incluso las milicias armadas (preparadas y conducidas por SOF) con control territorial. Este nivel puede convertirse en la zona inmediatamente anterior al conflicto armado, por lo que se necesita el desarrollo de fuerzas con un

alto grado de adaptación y disponibilidad en caso de sobrepasar el umbral del conflicto armado.

#### *El uso directo, limitado y esporádico de la fuerza*

Este es el nivel más alto en términos de atrición, antes de un conflicto armado abierto y el nivel más alto de escalada en la zona gris. A menudo se trata de una situación prebélica en la que las partes se esfuerzan por evitar una escalada hasta el nivel de conflicto armado, lo que requiere de un empleo controlado y preciso en el uso de la fuerza (Lauriani, 2017).

El mayor desafío militar al que se enfrenta un Estado es la aparición de densas y sofisticadas redes de capacidades anti-acceso y de negación de área (A2/AD) por parte de sus adversarios. En 2012, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Leon Panetta, reconoció abiertamente estas amenazas, ordenando a sus fuerzas armadas que "invirtieran lo necesario para garantizar su capacidad de operar eficazmente en entornos A2/AD" (Milevski, 2019, p. 56). Sin embargo, casi una década después, el A2/AD sigue presentando profundos problemas operativos y supone una importante amenaza para la gestión de las crisis internacionales. Es bajo este contexto que las SOF adoptan un papel protagónico mediante el uso directo, limitado y esporádico de la fuerza, mediante la ejecución de incursiones de carácter estratégico (Cancian, 2018).

La incursión estratégica es diferente de la respuesta a la crisis, en el sentido de que la necesidad y los parámetros de la acción no son normalmente moldeados por el enemigo. Implica más bien un esfuerzo deliberado y planificado para acceder a un objetivo, llevar a cabo una acción militar táctica y luego abandonar la zona. En muchos casos estas incursiones se caracterizan por una infiltración de alto riesgo (como el intento de rescatar a los rehenes estadounidenses en Irán en 1980 o la acción ejecutada para capturar a Osama Bin Laden en 2011), la creación de un momento de relativa superioridad militar frente a una fuerza enemiga mayor y una retirada planificada. En el actual contexto de competencia entre grandes potencias y empleo de la fuerza militar en la zona gris, las incursiones estratégicas podrían utilizarse para neutralizar aspectos clave de una red enemiga A2/AD; permitiendo así, que una fuerza mayor opere con más libertad o para eliminar un objetivo que -de otro modo- consumiría un gran número de municiones inteligentes de precisión, cuyo costo sería tan alto que pocos Estados podrían hacer uso de dicha capacidad.

La incursión estratégica también podría ofrecer un medio para atacar de forma relativamente silenciosa capacidades, instalaciones, individuos o vulnerabilidades claves del enemigo. Un enfoque que podría resultar atractivo para los tomadores

de decisiones en el nivel político, al momento de enfrentar la ambigüedad e incertidumbre de una acción en la zona gris.

Las incursiones estratégicas son intrínsecamente desafiantes, tanto para los tomadores de decisiones como para las SOF que las ejecutan, especialmente si estas se planifican contra competidores de igual nivel. Además de los importantes riesgos militares, estas operaciones conllevan un alto nivel de riesgo político. Como resultado, no todas las SOF estarán equipadas o serán responsables de ejecutar incursiones estratégicas. Por ello, esta capacidad debe residir exclusivamente en las SOF.

La evolución de las fuerzas de incursión estratégica requerirá importantes inversiones en recursos y formación para hacer frente a los nuevos retos en materia de contrainteligencia, ciber-detección y capacidades de respuesta de crisis frente a un par competidor. Si no se invierte más en las capacidades de incursión estratégica de las SOF, a los responsables de la toma de decisiones les resultará más difícil autorizar estas misiones, reduciendo la probabilidad de generar momentos de superioridad relativa favorables y, por consiguiente, aumentando el riesgo militar y político asociado.

## ***Conclusiones***

De acuerdo con lo analizado en el presente capítulo es posible evidenciar los diferentes desafíos que los Estados presentarán a las SOF en el futuro.

El contexto estratégico global comienza a configurar un incremento -casi inevitable- en la demanda de este tipo de capacidades con el fin de asegurar el éxito en la consecución de los objetivos nacionales.

El amplio abanico de capacidades y el alto nivel de efectividad con una baja huella táctica son atributos que, con la adecuada administración, logran alterar la percepción negativa de tomadores de decisiones y la población civil hacia el empleo coercitivo del instrumento militar.

Por otra parte, en una época de recursos cada vez más escasos, la inversión en defensa debe maximizar las capacidades, actividades y el desarrollo de fuerzas que contribuyan a enfrentar las múltiples dinámicas de competencia directa e indirecta que afectan actualmente a los Estados.

En cuanto al empleo de las SOF en las nuevas formas de conflicto, es dable advertir los potenciales beneficios que puede obtener un Estado reconociendo y estableciendo la zona gris como un área útil para el empleo de este tipo de fuerzas. A saber, el diseño de líneas estratégicas de acción busca aumentar la cuota de poder relativa del agresor, a menudo, reduciendo la del adversario. Acciones como la coerción, degradar su proceso de toma de decisiones, generar confusión y



división interna deben ser consideradas como un nuevo espectro de efectos posibles sobre el adversario, sin la necesidad de sobrepasar el umbral del conflicto armado.

En este orden de ideas, la coerción a través de la disuasión que genera el instrumento militar, la estrategia de los hechos consumados, las acciones agresivas de inteligencia, ciberataques, operaciones de influencia, la coacción económica y la perturbación doméstica son tareas que deben integrarse al amplio abanico de acciones y capacidades que las SOF deben poseer en el futuro cercano.

En cuanto a su empleo como herramienta de gestión de crisis, se evidencia la contribución a lo largo de todo el espectro del conflicto. Lo anterior, considera desde la fase de configuración del ambiente operacional, pasando por las fases de intervención, la fase de desestabilización hasta llegar al uso limitado, directo y esporádico de la fuerza militar; lo que demuestra la gran capacidad de adaptación de estos medios a los diferentes ambientes operacionales.

Dada la importancia y desafíos futuros de las SOF para hacer frente a los retos actuales de la defensa, es imperativo que estas fuerzas se empleen de la mejor manera posible. Las propuestas planteadas en el presente capítulo constituyen una aproximación en la definición de los nuevos roles y misiones en que las SOF se deben preparar para contribuir a la consecución de los objetivos nacionales.

El desarrollo de una nueva estrategia implica un papel importante para las SOF. En este sentido, los cambios recomendados en este texto proporcionarán un buen comienzo, para desempeñar un rol al nivel más alto y con un retorno de la inversión más favorable.

El empleo de las SOF reducirá la necesidad de una acción directa y unilateral, la que suele ser controvertida y debe aplicarse con moderación. Esta nueva perspectiva también requiere combinar sus capacidades con organizaciones unificadas, dirigidas por autoridades entrenadas y educadas en la aplicación de todo el espectro de potencialidades. Estos líderes serán más hábiles a la hora de trabajar dentro de las estructuras civiles y militares, porque han adquirido una mayor exposición y comprensión de los desafíos que las nuevas formas de empleo de la fuerza imponen al instrumento militar.

## **Referencias:**

- Advaysory, I. S. (2017). *Gray Zone Conflict and Report on Gray Zone*.
- Apodaca, C. (2017). Foreign Aid as Foreign Policy Tool. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Art, R. (1980). To What Ends Military Power? *International Security*, 1-10.
- Arteaga, M. (2020). El Conflicto Híbrido. Una contribución para la incertidumbre. *El Conflicto Híbrido y sus efectos en la Conducción Operacional y Táctica*. Centro de Estudios Estratégicos CEEAG. Primera Edición.
- Begley, J. (2020). Winning Strategic Competition in the Indo-Pacific. *Center for Science and International Affairs*.
- Bershidsky, L. (2017). Russian Trolls Would Love the Honest Ads Act. *Covert Action*, 10-20.
- Blackwill, R., & Harris, J. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and statecraft*, 1st ed. Boston: Cambridge.
- Brands, H. (2016). Paradoxes of the Gray Zone. *Foreign Policy Research Institute*.
- Burns, N., & Crocker, R. (27 de November de 2017). Dismantling the Foreign Services. *The New York Times*.
- Cancian, M. (2018). Special Operations Forces. En M. Cancian, *U.S. Military Forces in 2019, the buildup and Its Limits*. Center for Strategic and International Studies .
- Carpenter, M. (29 de March de 2017). Fighting in the Gray Zone. *Lessons from Russian Influence Operations in Ukraine*. Washington DC, USA.
- Connoly, R. (2016). The Empire Strike Back: Economic Statecraft and Securitisation of Political Economy in Russia. *Europe-Asia Studies*, 750-773.
- Duggan, P (2016). US Special Operations in Cyberspace. *The Cyber Defense Review*, 73-80.
- Echeverria, A. (2016). *Operating in the gray zone. An alternative Paradigm for US Military Strategy*. Carlisle: U.S. Army War College.
- Echeverria, A. (2020). The problem of Stability: Military Strategy in non Newtonian Universe. *Military Strategy Magazine*, 12-17.
- Eric Rosenbach, A. P. (2009). Confrontation or Collaboration? *Covert Action*, 32-35.
- European Centre of Excellence for Counting Hybrid Threats. (2017). *About Us*. Hybridcoe.

- Feickert, A. (2018). *U.S. Special Operations Forces: Background and Issues for Congress*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Freirer, N., Burnett, C., Hume, R., & Lissner, M. (2016). *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone*. Carlisle: Strategic Studies Institutes.
- Gompert, D., & Binnendijk, H. (2016). *The power to Coerce: Countering Adversaries Without Going to War*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Government Accountability Office. (2015). *Special Operations Forces: Opportunities Exist to Improve Transparency of Funding and Assess Potential to Lessen Some Deployments*. Washington DC: GAO.
- Gray, C. (2012). *Categorical confusion? The Strategic Implications of Recognizing Challenges Either as Irregular or Traditional*. Carlisle: Strategic Studies Institutes.
- Hicks, K. (2019). *By Others Means Pt I: Campaigning in the Gray Zone and Adapting to Compete in the Gray Zone*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Hoffman, F. (2017). *The Evolution of the Hybrid Warfare and Key Challenges*. Washington DC: House of Representatives .
- Jordan, J. (2020). Competition Below the Threshold of War. *Journal of Strategic Security*, 1-24.
- Kaplan, R. (2019). A new Cold War Has Begun. *Foreign Policy*.
- Lauriani, C. (2017). Operaciones Especiales: Una respuesta multidimensional al problema de seguridad multidimensional de Latinoamérica. *Revista Military Review, Segundo Trimestre*.
- Mazarr, M. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Mazarr, M., Hornung, J., Pezard, S., & Kepe, M. (2019). *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Milevski, L. (2019). *Grand Strategy is Attrition: The logic of Interacting various forms of power in conflict*. Carlisle: Strategic Studies institute.
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington DC: The White House.
- Moore, C. (2015). Eurasian Economic Union: Russian Economic Statecraft. *The Patterson Journal of International Affairs*.
- Stoltenberg, J. (2020). *Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General ahead of the meetings of NATO Defense Ministers in Bruselas*. Bruselas: NATO Newsroom.

- Nichols, H., & Brands, T. (2020). *Special Operations Forces and Great-Power Competition in the 21st Century*. American Enterprise Institute.
- North Atlantic Organization. (2018). NATO Enhanced Forward Presence. *NATO Enhanced Forward Presence-Map*.
- O'Sullivan, M. (2017). *Windfall: How the New Energy Abundance Opens Global Politics and Strengthens America's power*. New York: Simon & Schuster.
- Periad, J. (2017). Principles of Covert Action. *The Cipher Brief*.
- Rühle, M. (2015). Deterrence what it can (and cannot) do. *NATO Review*.
- Sehan, Y. (2017). Why Europe Opposes America's New Russia Sanctions. *The Atlantic*.
- Thomson, E. (2016). Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation. *Political Communication*, 460-480.
- USSOCOM. (2019). *Budget data for USSOCOM*. DOD.
- Votel, J., & Charles Cleveland, C. C. (2016). Unconventional warfare in the gray zone. *Joint Force Quarterly*.
- Weingrger, M. (2017). The U.S. Struggles against Russia Cyber Desinformation. *The Cipher Brief*.
- Yousef, O. (2017). Why The United States Economy will remain the Strongest in the world. *World Atlas*.
- (23 de December de 2020). Proxies and Americans Strategy in Africa. (K. Atwell, Entrevistador)