

34

Revista Científica

General José María Córdova

Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos
Colombian Journal of Military and Strategic Studies



ESCUELA MILITAR DE CADETES
"General José María Córdova"



Vol. 19, Núm. 34

abr-jun / 2021

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso)

ISSN 2500-7645 (en línea)

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

ISSN 1900-6586 (impreso) - ISSN 2500-7645 (en línea)

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021

DIRECTIVOS

ESCUELA MILITAR DE CADETES “GENERAL JOSÉ MARÍA CÓRDOVA” (ESMIC)

Brigadier General **Arnulfo Traslaviña Sáchica**

Director

Coronel **Jorge Alberto Galindo Cárdenas**

Subdirector

Coronel **Wilson Miguel Zarabanda Fuentes**

Vicerrector Académico

Mayor **Juan Camilo Valencia Mayorga**

Jefe del Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

INDEXADA EN

Scopus, DOAJ, Google Scholar, Publindex, SciELO Citation Index (WoS), SciELO, Redalyc, REDIB, Latindex, CLASE, CIRC, MIAR, BASE, NSD, Ebsco, Suncat, WorldCat, Wilbert, Rev Sapiens, ERIH PLUS, Journal TOCs, FLACSO (LatinRev)



Miles Doctus

Esta página queda intencionalmente en blanco

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

ISSN 1900-6586 (impreso) - ISSN 2500-7645 (en línea)

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021

La **Revista Científica General José María Córdova** (Revista colombiana de estudios militares y estratégicos) es una publicación académica de acceso abierto, revisada por pares y editada trimestralmente por la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova" (ESMIC), *alma mater* de los oficiales del Ejército Nacional de Colombia, a través de su Sello Editorial ESMIC.

EDITOR EN JEFE

Teniente Coronel **Andrés Eduardo Fernández-Osorio**, PhD

Universidad de Barcelona, España

EDITORA ASOCIADA

Marina Mirón, PhD

King's College London, Reino Unido

COMITÉ EDITORIAL

Rod Thornton, PhD

King's College London, Reino Unido

Rafael Martínez Martínez, PhD

Universidad de Barcelona, España

Felipe Rodrigues Martinez Basile, PhD

Instituto Federal de Sao Paulo, Brasil

Marcelo Saín, PhD

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Luis Alfonso Ramírez Peña, PhD

Universidad Santo Tomás, Colombia

Alessandra Ciurlo, PhD

Pontificia Universidad Gregoriana, Italia

María Catalina Monroy Hernández, PhD

Universidad del Rosario, Colombia

Nancy Nelly González Sanmiguel, PhD

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

COMITÉ CIENTÍFICO

David Whetham, PhD

King's College London, Reino Unido

Arturo Rodríguez García, PhD

Universidad de Santiago de Chile, Chile

Fabricia Silva da Rosa, PhD

Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

Maxim Bratersky, PhD

Escuela Superior de Economía, Federación de Rusia

Juan Manuel Serrano Álvarez, PhD

Universidad de Antioquia, Colombia

Oscar Julián Palma Morales, PhD

Universidad del Rosario, Colombia

Philippe Dufort, PhD

Universidad de Saint Paul, Canadá

Victor Rafael Martín Fiorino, PhD

Universidad Católica de Colombia, Colombia

EQUIPO EDITORIAL

Gerney Ríos González

Coordinador académico

Gypsy Español Vega

Gestora de contenidos y de internacionalización

Nicolás Rojas Sierra

Corrector de estilo

Gypsy Español Vega

Traductora

Rubén Alberto Urriago Gutiérrez

Diagramador

William Castaño Marulanda

Coordinador Sello Editorial

Escuela Militar de Cadetes
"General José María Córdova"
Calle 80 # 38-00. Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: +57(1) 377 0850 Ext. 1104

Web oficial:

<https://www.revistacientificaesmic.com>

Contacto:

revistacientifica@esmic.edu.co



Los contenidos publicados por la RCGJMC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

ENFOQUE Y ALCANCE

La Revista Científica General José María Córdova (RCGJMC) es una revista interdisciplinaria, con un enfoque en las ciencias sociales (Clase 5101, OCDE / UNESCO). Publica resultados de investigación en estudios militares y estratégicos. Este campo se centra en el análisis de escenarios de incertidumbre en seguridad y defensa para proporcionar a un amplio número de lectores, incluidos decisores políticos, miembros de las Fuerzas Armadas, profesionales, educadores, investigadores y estudiantes de las ciencias sociales, una comprensión del uso legítimo del poder y su adecuada aplicación en relación con los intereses nacionales, en beneficio de la formulación de políticas y la gestión pública.

MISIÓN Y VISIÓN

La RCGJMC explora perspectivas teóricas y prácticas innovadoras en cuanto al estudio del poder y su aplicación legítima en la defensa de los intereses nacionales. De esta forma, busca aportar a la construcción de una cultura estratégica, en la que se articule el uso de los medios disponibles con las formas de empleo de las capacidades nacionales para lograr los fines esenciales del Estado. La RCGJMC, como publicación interdisciplinaria, es un proyecto líder en la región de Latinoamérica y el Caribe, en el que convergen múltiples perspectivas académicas y experiencias profesionales que contribuyen al fortalecimiento del pensamiento y la cultura estratégica, a la optimización de la administración pública, al robustecimiento de la democracia y a la defensa de los derechos humanos.

ORIENTACIÓN TEMÁTICA

Los contenidos de la RCGJMC están enmarcados en los siguientes ejes temáticos y disciplinas correspondientes: 1) Educación y doctrina (ciencias militares); 2) Política y estrategia (ciencia política); 3) Seguridad y defensa (relaciones internacionales); 4) Justicia y derechos humanos (derecho); 5) Fuerzas Armadas y sociedad (historia y geografía); 6) Inteligencia y logística (administración); y 7) Industria y tecnología (economía).

RESPONSABILIDAD DE CONTENIDOS

La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la RCGJMC corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

INDEXACIÓN

La RCGJMC se encuentra incluida en los siguientes Sistemas de Indexación y Resumen (SIR): Scopus, DOAJ, Google Scholar, Publindex, SciELO Citation Index (WoS), SciELO, Redalyc, REDIB, Latindex, CLASE, CIRC, MIAR, BASE, NSD, Ebsco, Suncat, WorldCat, Wilbert, Rev Sapiens, ERIH PLUS, Journal TOCs, FLACSO (LatinRev).

ENVÍO DE PROPUESTAS

La RCGJMC fomenta la presentación de propuestas originales correspondientes a los ejes temáticos y disciplinas descritas anteriormente. Todos los envíos deben seguir las instrucciones para autores disponibles en <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>, y deben enviarse electrónicamente a <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/login>

Tabla de contenido

Editorial: Tendencias y nuevos factores en contextos de incertidumbre

Editorial: Trends and new factors in contexts of uncertainty

Andrés Eduardo Fernández-Osorio y Marina Mirón 263-264

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

1. Propuesta de un modelo de medición del poder marítimo de las naciones

Proposal for a model to measure nations' maritime power

Rubén Alfonso Vargas Suárez, Noé Cuervo Vázquez y Marcos Pablo Moloeznik 267-306

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

2. El helicóptero como factor decisivo para la movilidad táctica: el caso colombiano (1997-2012)

Helicopters, a decisive factor for tactical mobility: the Colombian case (1997-2012)

Gustavo Andrés Tovar Cabrera y Erika Constanza Figueroa Pedreros 309-330

SEGURIDAD Y DEFENSA

3. Diagnóstico de riesgos en el sector turístico latinoamericano para el trienio 2020-2022

Risk diagnosis of the Latin American tourism sector from 2020 to 2022

Julio César González Rodríguez y Christian Acevedo-Navas 333-355

4. La mortalidad del COVID-19 como prueba factual para fortalecer las estrategias de seguridad y defensa

COVID-19 mortality as factual evidence for strengthening security and defense strategies

Juan Camilo Núñez Cuevas 357-375

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

5. Armonización entre derechos de menores víctimas de reclutamiento y su participación en crímenes internacionales

Harmonizing the rights of minors, victims of recruitment, and their participation in international crimes

Sandra Consuelo Villegas Arévalo 379-405

- 6. El control de convencionalidad y las garantías jurídicas en el proceso para el subrogado penal**
Conventionality control and the legal guarantees in the criminal subrogation process
Diana María Ramírez Carvajal y Alexander Paniagua Galeano 407-423

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

- 7. Perfil de los diputados integrantes de las comisiones de defensa y seguridad nacional en México**
Profile of the members of the Mexican defense and national security commissions
Edgar Ortiz Arellano y Manuel Gutiérrez González 427-449

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

- 8. Managing network responsiveness in emergency preparedness supply chains for safety and security in developed nations**
Gestión de la capacidad de respuesta de cadenas de suministro y preparación en emergencias para la seguridad y protección en países desarrollados
Elvira Kaneberg, Leif-Magnus Jensen & Susanne Hertz 453-477
- 9. La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano**
Intelligence as a bureaucratic organization: dysfunctions of the Weberian model
Álvaro Cremades Guisado y Henry Cancelado Franco 479-496

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

- 10. Comparación del acondicionamiento físico en alumnos de tres escuelas del Ejército Nacional de Colombia**
Comparison of physical conditioning in students of three Colombian National Army schools
Jenner Rodrigo Cubides Amézquita y Ana Isabel García Muñoz y Laura Elizabeth Castro Jiménez 499-517



Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 263-264
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.805>

Editorial: Tendencias y nuevos factores en contextos de incertidumbre

Editorial: Trends and new factors in contexts of uncertainty

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Editor en Jefe *Revista Científica General José María Córdova*

Marina Mirón

Editora Asociada *Revista Científica General José María Córdova*

A pesar de los permanentes y mancomunados esfuerzos por parte de organizaciones supranacionales, organismos multilaterales, Estados, corporaciones privadas y la sociedad en general, el año 2021 continúa originando grandes dudas para la salud, la seguridad y la defensa mundiales, lo que, a su vez, replantea el equilibrio de poder y las prioridades globales. Debido a ello, no hay una certeza sobre la evolución actual y futura de las circunstancias políticas, económicas y sociales a nivel nacional, regional y global.

Esto dificulta el discernimiento y la toma de decisiones para una adecuada preparación ante contextos futuros inciertos. En particular, esta incertidumbre ha impedido una mayor flexibilidad a todo nivel para hacer los ajustes necesarios a las capacidades existentes cuando, como en la actualidad, un escenario posible se convierte en realidad.

Por esta razón, el presente número de la *Revista Científica General José María Córdova* ofrece a sus lectores una selección de artículos resultado de proyectos de investigación científica y tecnológica que proponen nuevo conocimiento desde diversas perspectivas sobre algunas aristas importantes de los problemas que aparecen en este marco de incertidumbre contemporánea. En estos artículos se recogen aportes transdisciplinarios de investigadores de Colombia, México, Suecia y España.

El artículo que abre este número presenta la “Propuesta de un modelo de medición del poder marítimo de las naciones”, una propuesta rigurosa y robusta, con índices e indicadores suficientes para medir este factor en los Estados y orientar la toma de decisiones

CONTACTO: Andrés E. Fernández-Osorio ✉ andres.fernandez@buzonejercito.mil.co

al respecto. El siguiente artículo, “El helicóptero como factor decisivo para la movilidad táctica: el caso colombiano (1997-2012)” estudia el enorme impacto estratégico del uso de estas aeronaves por el Ejército en Colombia, especialmente durante los años más determinantes para la lucha contrainsurgente y la seguridad nacional.

El tercer artículo, “Diagnóstico de riesgos en el sector turístico latinoamericano para el trienio 2020-2022”, identifica los principales riesgos que actualmente sufre este sector, entre los que sobresalen los virus y plagas, lo cual ha confirmado duramente la actual pandemia. A propósito de esta última, el artículo “La mortalidad del COVID-19 como prueba factual para fortalecer las estrategias de seguridad y defensa” compara el impacto de una pandemia en relación con la mortalidad de las guerras o el terrorismo, para demostrar la necesidad de fortalecer las estrategias de seguridad frente a esta nueva amenaza.

El quinto y sexto artículo, titulados “Armonización entre derechos de menores víctimas de reclutamiento y su participación en crímenes internacionales” y “El control de convencionalidad y las garantías jurídicas en el proceso para el subrogado penal”, abordan discusiones centrales del derecho procesal, en relación con temas muy importantes en el contexto actual. Por su parte, el artículo “Perfil de los diputados integrantes de las comisiones de defensa y seguridad nacional en México” investiga cómo están conformadas estas comisiones y cómo esto podría afectar la eficacia y la toma de decisiones en seguridad y defensa.

Los artículos “Gestión de la capacidad de respuesta en cadenas de suministro y preparación en emergencias para la seguridad y protección en países desarrollados” y “La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano” analizan temas de inteligencia y logística vitales y desafiantes, con el fin de establecer sus condiciones y posibilidades de mejora en contextos complejos de transformación y eventuales crisis. Por último, cierra este número el artículo “Comparación del acondicionamiento físico en alumnos de tres escuelas del Ejército Nacional de Colombia”, con un estudio transversal de los resultados del plan de entrenamiento del Ejército en la condición física de soldados y cadetes.

Esperamos, entonces, que este número sea del mayor interés y utilidad para nuestros lectores, y que contribuya al continuo proceso de consolidación de la *Revista* como un referente en estudios militares y estratégicos en Latinoamérica y el Caribe.

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

Education and Doctrine

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 267-306

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.759>

Propuesta de un modelo de medición del poder marítimo de las naciones

Proposal for a model to measure nations' maritime power

Rubén Alfonso Vargas Suárez

Secretaría de Marina/Armada de México

Noé Cuervo Vázquez

El Colegio de Veracruz, México

Marcos Pablo Moloeznik

Universidad de Guadalajara, México

RESUMEN. El poder marítimo de una nación es un factor crucial para su desarrollo y su seguridad, y al mismo tiempo involucra diversas variables que lo hacen un concepto relativo y complejo de comparar con los demás países de la región y el mundo. Por ello, este artículo busca proponer un modelo de medición del poder marítimo que permita evaluar los Estados, así como hacer comparaciones entre ellos. Para ello se parte de conceptos navales doctrinarios básicos, con el fin de construir definiciones claras y medibles de poder marítimo, desarrollo marítimo, seguridad marítima y poder naval, para generar los indicadores e índices necesarios que sustentan la validez y confiabilidad del modelo. Finalmente se presentan los resultados de su aplicación en una muestra global y regional.

PALABRAS CLAVE: derecho del mar; desarrollo marítimo; poder marítimo; seguridad del Estado; seguridad marítima; zona costera

ABSTRACT. A nation's maritime power is a crucial factor for its development and security. It also involves various variables that make it a relative and complex concept to compare with other countries in the region and the rest of the world. Therefore, this article proposes a model for measuring maritime power that allows the states' evaluation and comparison. To this end, it begins with basic doctrinal naval concepts to build clear and measurable definitions of maritime power, maritime development, maritime security, and naval power to generate the necessary indicators and indices that support the model's validity and reliability. Finally, it presents the results of its application in a global and regional sample.

KEYWORDS: coastal zone; Law of the Sea; maritime development; maritime power; maritime security; state security

Sección: EDUCACIÓN Y DOCTRINA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 26 de diciembre de 2020 • Aceptado: 8 de febrero de 2021

CONTACTO: Marcos Pablo Moloeznik ✉ mmoloeznik@redudg.udg.mx

Introducción

Este trabajo es producto de una investigación sobre la seguridad del Estado mexicano, desarrollado entre 2015 y 2020, cuyo propósito ha sido desarrollar un nuevo modelo de medición del poder marítimo de las naciones, a partir del reconocimiento de la importancia que la dimensión naval tiene en el devenir histórico, el desarrollo y la seguridad de los Estados.

Con este propósito, el artículo parte del marco conceptual fundamental, y luego presenta la metodología desarrollada con el objeto de proponer un modelo novedoso de medición que integra las principales variables a considerar desde sus respectivas ecuaciones. Una vez seleccionados los índices, se establece la estandarización de sus valores para que cada factor esté representado por una misma unidad de medida.

Posteriormente, tras la operacionalización del modelo cualitativo, se prueba la hipótesis y se presentan los resultados obtenidos respecto a los nueve países que cuentan con armadas significativas en Latinoamérica. Por último, se presentan las conclusiones a las que permite llegar esta investigación y el modelo propuesto. Adicionalmente, se incluyen los índices seleccionados y la validez del modelo conceptual en sendos anexos.

Marco conceptual

En primer lugar, conviene tener presente el hecho de que “casi tres cuartas partes de mundo están cubiertas por agua de mar [...]. La vida humana se inició en el mar y desde entonces ha sido dominada por este. Es crucial para nuestra forma de vida, nuestra supervivencia misma como especie” (Till, 2007, p. 29). A partir de este reconocimiento, es necesario dar cuenta de las definiciones básicas sobre las que se sustenta esta investigación.

Poder marítimo

El poder marítimo puede concebirse como la suma de medios y capacidades navales de un Estado-nación, en términos de puertos y apostaderos navales, astilleros, flotas mercantes y pesqueras, escuelas náuticas y navales de formación, armada y guardacostas. Este poder, a su vez, refleja los intereses sobre el mar que tiene el poder político en turno (Gorshkov, 1976; Centro de Estudios Superiores Navales [CESNAV], 2003).

Para Till, el más reconocido tratadista naval británico contemporáneo, hablar de poder marítimo no se trata simplemente de qué se requiere para utilizar el mar, sino también de la capacidad para influir en el comportamiento de otras personas o cosas a través de lo que se hace en o desde el mar. Además, se trata de la capacidad sustentada de que se dispone en el mar para determinar los eventos tanto en el mar como en tierra (Till, 2007, pp. 26-27).

Por otra parte, siguiendo a Mahan, las principales condiciones que afectan el poder nacional en el mar son registradas en las siguientes notas que dicho pensador naval por excelencia identifica a finales del siglo XIX:

1. Posición geográfica (potencia insular en medio de líneas marítimas)
2. Configuración física, incluyendo y en relación con ella, los productos naturales y el clima (posesión de puertos aptos)
3. Extensión territorial (suficientemente grande como para suministrar la riqueza material necesaria, pero no tanto como para ser indefendible)
4. Población o número de habitantes (suficiente para proveer dotaciones o tripulaciones)
5. Carácter del pueblo (grado de conciencia marítima)
6. Carácter del gobierno, incluyendo las instituciones nacionales (voluntad de apoyar una política naval progresiva) (Mahan, 1980, pp. 32 y ss.)

De conformidad con esto, el poder marítimo constituye la capacidad de crear, desarrollar, explotar y defender los intereses marítimos de un país tanto en condiciones de paz como en un escenario de conflicto armado. En otras palabras, el poder marítimo está integrado por los intereses marítimos junto con el poder naval suficiente para defenderlos y protegerlos (Mahan, 1980).

El poder marítimo también es interpretado como la expresión amplia de la capacidad de una nación para hacer uso del mar, en su proyección política, económica y cultural (George, 1980). Por su parte, para la doctrina naval de Chile, este poder consiste en

[...] la capacidad de crear, desarrollar, explotar y defender los intereses marítimos de un país, tanto en la paz como en la guerra. En el más amplio de los sentidos, es poder o influencia política, económica y militar ejercida a través de una habilidad para usar el mar en beneficio propio. Es decir, corresponde a la influencia que, en virtud de ese poder, puede ejercer un país, en o desde el mar, en los acontecimientos que afectan sus intereses, donde quiera que estos se encuentren. (Armada de Chile, 2009, p. 47)

Esto coincide con la siguiente apreciación:

El poder marítimo de una nación es la expresión amplia de su capacidad para hacer uso del mar, en su acción de proyección política, económica y cultural. No es ajeno al poder marítimo la conciencia marítima y cultural de su pueblo; en rigor, es la savia que nutre a todos los intereses marítimos y al mismo poder naval. (Pertusio, 1989, p. 24)

La ecuación del poder marítimo comprende un conjunto de factores que condicionan el logro de los objetivos políticos en el campo de los intereses marítimos; intereses cuya determinación, desarrollo y seguridad se hallan vinculados a la utilización del mar (Blanco, 1996, p. 1). Estos factores son los siguientes:

- La conciencia marítima o carácter nacional, entendida como la comprensión del grado en que se depende del mar para la vida y la seguridad
- El complejo geomarítimo, que viene dado por la situación geográfica, la configuración física y la marina mercante (comercial, pesquera y deportiva)
- La infraestructura explotadora de los recursos del mar
- El potencial económico
- El poder naval, conformado por buques y bases

Cabe señalar, en todo caso, que se trata de un concepto relativo, con respecto al cual ciertos países están mejor posicionados que otros, lo que constituye una relación estratégicamente significativa tanto en tiempos de paz como en tiempos de la guerra (Till, 2007, p. 27). De ahí la importancia capital de buscar un modelo con el cual someterlo a medición (Moloeznik, 2009; 2010; 2012; Cuervo & Moloeznik, 2017).

Intereses marítimos

Un contralmirante retirado de la Armada Argentina define los intereses marítimos de una nación o Estado como “todos los aspectos relativos a su seguridad y desarrollo vinculados con el mar” (Pertusio, 1989, p. 19). Por su parte, la Armada de Chile (2009) define los intereses marítimos como:

[...] el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social y militar que obtiene una nación de todas las actividades relacionadas con el uso del mar. Estas son ejecutadas en la alta mar, aguas jurisdiccionales, fondos marinos y litoral, tanto por el Estado como por particulares, con la finalidad de aprovechar sus facilidades y explotar los recursos contenidos en ellos. (p. 36)

En general, la preservación y seguridad de las vías de comunicación marítimas, la explotación de las riquezas del mar, el turismo de sol y playa, y el empleo del mar en el orden político internacional, entre otros, constituyen en su conjunto los intereses marítimos relevantes para todo Estado soberano con espacios marítimos preciados por su valor estratégico comercial, generadores de riqueza y beneficios, y que constituyen, en últimas, factores fundamentales para el desarrollo económico de un país (Vargas, 2019, p. 10). Bajo la perspectiva del desarrollo y el crecimiento económicos, estos intereses se identifican en la marina mercante —constituida generalmente por los barcos para el comercio marítimo—, las marinas de turismo, pesca y esparcimiento, el sistema portuario nacional y la industria naval, entre otros (Mahan, 1980).

De esta manera, todo país debería buscar la definición de sus intereses marítimos para promover su eficiente y eficaz progreso, considerando la interrelación existente entre la seguridad y el desarrollo nacional, como objetivos del Estado, y el poder, que constituye los medios para alcanzarlos (Vargas, 2019, p. 10). Esto explica que la existencia de intereses marítimos obligue a los Estados ribereños a hacer uso del mar. Dicho uso, para Mahan

tanto como para Corbett, debería estar basado en una “estrategia para el control marítimo buscando contundentemente apoderarse del control del mar; negarlo al oponente y permitir que los propios buques, tanto militares como civiles, operen sin contratiempos” (Burilkov & Geise, 2013, p. 1042).

En el marco de estos intereses, se destacan los siguientes dos intangibles: a) la conciencia marítima del pueblo, que puede concebirse como la savia que nutre los intereses marítimos (Pertusio, 1989, p. 24); y b) la voluntad nacional, de pueblo y gobierno, de utilizar los beneficios que brinda el mar, como verdadero motor que dinamiza y potencia los intereses marítimos; sin esta voluntad nacional, resulta difícil alcanzar los objetivos marítimos de seguridad y desarrollo (Moloeznik, 2010, pp. 1-2; Thiago, 1991, p. 3). De ahí que se deba reconocer lo siguiente:

[...] el grado de conocimiento del entorno marítimo y de las oportunidades que brinda el mar a quienes lo utilizan permite valorizar los intereses marítimos y condiciona la conciencia marítima, por lo que son los factores de mayor influencia en la esencia del poder marítimo. (Armada de Chile, 2009, p. 31)

Poder naval

Para Pertusio (1989):

El poder naval tiene su razón de ser en el respaldo de esos intereses marítimos. No tendría sentido alguno contar con una Armada de no existir intereses marítimos; pero, en congruencia, las capacidades del poder naval de un país deberán ser acordes al valor estratégico de los citados intereses para la nación. (p. 19)

De acuerdo con esto, puede afirmarse que el poder naval constituye el medio coercitivo de un Estado necesario para preservar sus intereses marítimos y garantizar lo que el derecho del mar y otros instrumentos jurídicos internacionales le reconocen. Por consiguiente, el poder naval es la expresión militar del poder nacional de un Estado-nación en el mar, y constituye el respaldo de sus intereses marítimos nacionales para el logro general de los objetivos nacionales permanentes de seguridad y desarrollo (Vargas, 2019).

En este sentido, el poder naval es esencial para alcanzar metas políticas; asimismo, puede ser utilizado efectivamente por los Estados para establecer y proteger su posición mundial, con un énfasis particular en la capacidad de extender su influencia y poder blando alrededor del mundo, con los beneficios económicos y políticos que ello puede conllevar (Burilkov & Geise, 2013).

Este poder naval se materializa en la armada o marina de guerra, componente justamente del poder marítimo, que tiene como finalidad proteger y preservar los activos marítimos. Se trata de un instrumento de poder del Estado-nación, cuyas actividades deben estar determinadas de acuerdo con los recursos que se le destinan y las misiones que se le encomiendan (Sheina, 1991, p. 15).

Ahora bien, de acuerdo con De Saint, oficial superior de la Marina Nacional de Francia, una marina de guerra, como se conoce tradicionalmente a la armada, es en primer lugar un conjunto de medios: buques, aeronaves, apoyo, y luego está el personal necesario para servirlos. Así, suele darse primacía a los medios sobre el personal; esto no implica negar que el personal constituye la mayor riqueza del poder naval, pero son los medios los que, a diferencia de las otras fuerzas armadas, determinan la estructura de la armada, su arquitectura y modelo (De Saint, 1994, p. 57).

Al respecto, los portaaviones, los destructores y las fragatas son reconocidos como las principales fuerzas de combate de superficie de las armadas. Los buques constituyen la esencia misma de la armada. Así, una marina de guerra podrá carecer de aeronaves, helicópteros, submarinos e infantería de marina, pero no puede concebirse una armada sin buques (Cuervo & Moloeznik, 2017, p. 293)

En este punto aparece la doctrina naval británica clásica, que clasifica a las armadas según su poder naval, simbólicamente, por el color de las aguas (Moloeznik, 2009; 2010; 2012):

- Blue Water Navy: 1) Estados Unidos de Norteamérica; 2) Reino Unido de la Gran Bretaña, Francia, Rusia, India y Japón.
- Green Water Navy: 1) China y Brasil (potencias en ascenso); 2) Colombia, Venezuela y México (guardacostas con capacidad de proyección oceánica).
- Brown Water Navy: 1) Guatemala, Honduras y el Salvador (fuerzas navales); 2) Bolivia y Paraguay (fuerzas fluviales)

En un reciente esfuerzo por medir el poder naval de las armadas de la región, se llegó a la conclusión de que los países que presentan el mayor índice de poder naval en Latinoamérica son estos: en primer lugar Chile, seguido por Perú, Brasil, Ecuador, México, Argentina, Venezuela, Colombia y Cuba, consecutivamente (Cuervo & Moloeznik, 2017, p. 313).

Las armadas, sinónimo de poder naval, existen fundamentalmente para asegurar al Estado-nación el uso del mar en beneficio propio e impidiendo que terceros lo utilicen en detrimento de sus intereses marítimos (Booth, 1980, p. 20). Esta idea se nutre de la obra clásica de Mahan, quien sostiene que, a lo largo de la historia de las naciones, el poder naval se ha presentado como una constante vital para el engrandecimiento, prosperidad y seguridad nacionales: “Puede decirse, como regla general, que el *uso y control del mar* es y ha sido siempre un gran factor en la historia del mundo” (Mahan, 1980, p. 13).

Desde una perspectiva tradicionalista de la seguridad nacional como protección de la supervivencia de los Estados, el poder marítimo tiene como objetivo definir el papel de las fuerzas navales y elaborar estrategias para su uso. En tiempos de paz, el papel de los buques de guerra se centra principalmente en la protección de las líneas marítimas centrales de comunicación con el fin de facilitar el comercio y la prosperidad econó-

mica mediante disuasión, vigilancia e interdicción (Bueger, 2015, p. 2; Cuervo, 2014; Vargas, 2018).

Así, para la doctrina naval de la extinta Unión Soviética:

Es razonable considerar que la totalidad de los medios de aprovechamiento del océano mundial y los medios de defensa de los intereses del Estado, cuando se combinan racionalmente, constituyen el poder marítimo del Estado, que determina la capacidad de un país en particular para utilizar las posibilidades militares-económicas de los océanos para sus propios fines. (Gorshkov, 1979, p. ix)

Esta concepción incluye al poder marítimo, representado por todos los medios del Estado en el mar, que proporcionan la capacidad necesaria para la consecución de sus fines. De ahí que pueda aseverarse que “el poder naval de un Estado, sumado a los intereses marítimos de ese Estado, conforman en conjunto su poder marítimo” (Pertusio, 1989, p. 19).

Seguridad marítima

El concepto de *seguridad marítima* se refiere a la seguridad de los buques y las instalaciones marítimas con el propósito de proteger al universo de profesionales navales y al medio marítimo propiamente dicho. Implica, entonces, en primer lugar, la regulación de la construcción de embarcaciones e instalaciones marítimas, el control regular de sus procedimientos de seguridad, así como la educación de los profesionales del mundo naval en el cumplimiento de las regulaciones establecidas (Bueger, 2015, p. 3).

En todo caso, por lo anterior, la seguridad marítima también está vinculada al desarrollo económico. A lo largo de la historia, los océanos siempre fueron de vital importancia económica:

[...] más del 90% del comercio internacional, en volumen, se realiza por mar, y se estima que este aumente conforme crezca la población mundial, por ser el transporte más económico; por lo que el transporte marítimo es pilar de la economía global, y sin él, el comercio de alimentos, materias primas y bienes manufacturados sería casi imposible, de ahí que también resulte imprescindible para los países proteger y promover esta importante actividad económica; observándose que existe una relación implícita entre la seguridad y los aspectos económicos de las naciones. (Vargas, 2019, p. 10)

Especialmente hoy en día, tanto el transporte marítimo como la pesca mundial se han convertido en actividades económicas de gran valor. Además, el peso comercial de los océanos se ha reevaluado debido a la situación económica potencial de los recursos marinos, las reservas de energía fósil, la minería de los fondos marinos, así como la economía generada por el turismo costero (Bueger, 2015, p. 4).

Esto se vincula con el denominado mando del mar, cuyo significado es “el control de las comunicaciones marítimas, ya sea para fines comerciales o militares”; por lo cual “el

objetivo de la guerra naval es el control de las comunicaciones, y no, como en el caso de la guerra terrestre, la conquista del territorio” (Corbett, 1988, p. 42).

Metodología

A partir del anterior marco conceptual, se plantea a continuación cuál ha sido la metodología para proponer un modelo de medición del poder marítimo de las naciones. Para ello se consideró cuál era el proceso más conveniente para responder a las preguntas de investigación. De esta manera, se determinó que la investigación se haría mediante un enfoque mixto predominantemente *cualitativo*, a partir de la interpretación de categorías que emergieron de la información recopilada bajo la teoría fundamentada.

No obstante, la comprobación de la consistencia del modelo cualitativo se hizo a través de métodos *cuantitativos* que permitieron su operacionalización. La justificación de esos métodos radica en la necesidad de conocer, mediante un diagnóstico, cuál es la relación entre el *desarrollo marítimo nacional*, la *seguridad marítima* y el *poder marítimo*, y verificar en qué sentido se da esta relación teórica.

En este orden de ideas, diversos autores se refieren a la complementariedad y pluralismo metodológico, destacando que su importancia y necesidad, determinada por las exigencias planteadas en los objetivos de investigación (Pérez, 2002). Ruiz (2012) señala que “la metodología cualitativa no es incompatible con la cuantitativa, lo que obliga a una reconciliación entre ambas”, y recomienda su combinación en los casos y los aspectos metodológicos que la reclamen (p. 17).

Propuesta de modelo de medición del poder marítimo de las naciones

Tipo de modelo de medición desarrollado bajo un enfoque científico-cuantitativo

Para la propuesta del modelo de medición, el primer paso fue determinar qué tipo de modelo era el más adecuado para operacionalizar los resultados del análisis cualitativo, siguiendo la propuesta de Heckbert et al. (2010, citado por Cardoso et al., 2011, p. 7) (Figura 1).

A partir de esto, se seleccionó el modelo de ecuaciones lineales, ya que no se contempla una retroalimentación dinámica de los datos.

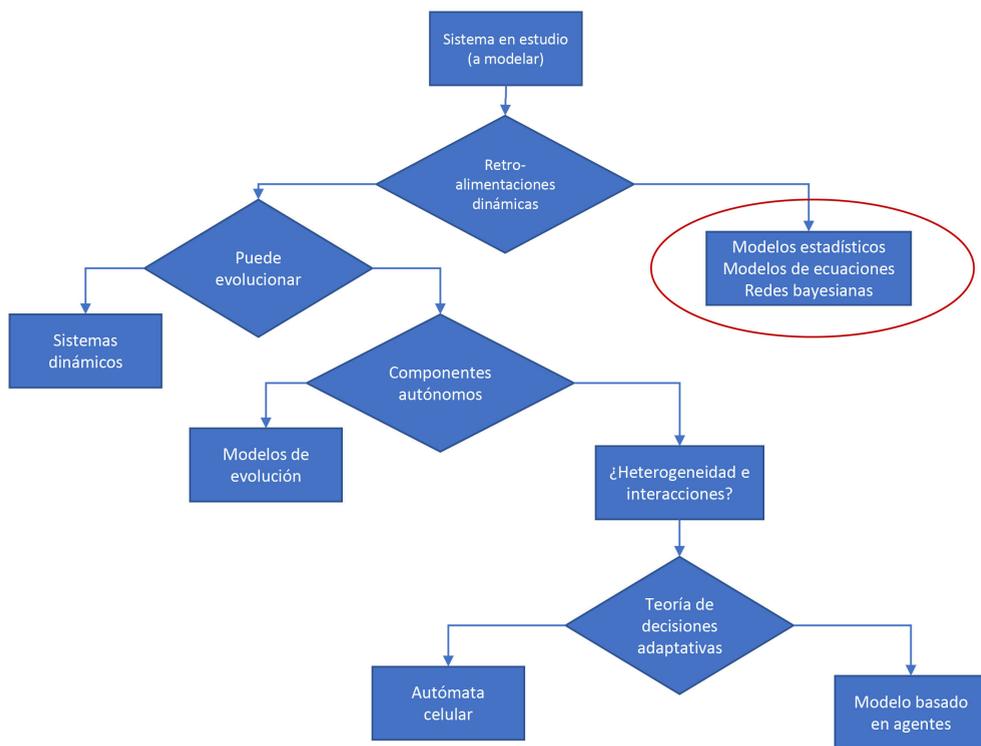


Figura 1. Tipo de modelo más adecuado para operacionalizar los resultados del análisis cualitativo. Fuente: Cardoso et al. (2011, p. 7).

Ecuaciones principales

El segundo paso fue construir las ecuaciones principales, a partir del establecimiento del objeto de estudio y en consecuencia cuáles serían las variables a medir. Así, como *objeto de estudio* se identificó el *desarrollo marítimo nacional*, de acuerdo con el modelo cualitativo desarrollado. En el enfoque cuantitativo se identificaron una variable dependiente y dos variables independientes, a saber:

Variable dependiente: $Vd1 = \text{desarrollo marítimo nacional (DMN)}$

Variables independientes: $Vi1 = \text{seguridad marítima (SM)}$
 $Vi2 = \text{poder marítimo (PM)}$

Definición conceptual de las variables

Vd1 = desarrollo marítimo nacional (DMN)

El desarrollo marítimo nacional es el nivel de organización, infraestructura y crecimiento económico que logra un país a través de la defensa, seguridad, uso y explotación racional de las riquezas e intereses marítimos a su disposición, considerando la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Vi1 = seguridad marítima (SM)

La seguridad marítima es la condición de seguridad que se genera en todas las actividades que se realizan en el ámbito marítimo, mediante las acciones y estrategias implementadas por el Estado-nación para eliminar, reducir o mitigar los riesgos y amenazas que se presenten.

Vi2 = poder marítimo (PM)

El poder marítimo es la capacidad de un Estado-nación para, mediante la voluntad política, hacer uso y explotación de las riquezas y recursos actuales y potenciales conformados como intereses marítimos en un entorno de seguridad marítima proporcionada por las autoridades civiles y navales del país.

Definición operacional de las variables

En cuanto a la definición operacional de las tres variables, expresada de una manera general, se obtuvieron los siguientes resultados.

Vd1 = desarrollo marítimo nacional (DMN)

Es el resultado del algoritmo que suma los índices que miden los indicadores: capital humano (*Ch*), más el capital físico (*Cf*), más el producto interno bruto (*PIB*) multiplicado por la suma de las tecnologías (*Tec*) con el índice del marco jurídico (*Mj*). Este algoritmo se construyó durante el desarrollo de esta investigación y se resolvió a partir de un instrumento informático en Excel, de lo cual resultó la fórmula sintetizada así:

$$DMN = (Ch + Cf + PIB)(Tec + Mj) \quad \text{Ecuación 1}$$

Vi1 = seguridad marítima (SM)

Es el resultado del algoritmo que relaciona los índices que miden los siguientes indicadores: seguridad multidimensional (*SM*) menos los riesgos y amenazas (*RyA*) (ecuación 2):

$$SM = Sm - RyA \quad \text{Ecuación 2}$$

$V_i2 = \text{poder marítimo (PM)}$

Es el resultado del algoritmo que relaciona los índices que miden los siguientes indicadores: intereses marítimos (Im) más las riquezas marítimas (Rm) (ecuación 3):

$$PM = Im + Rm$$

Ecuación 3

Hipótesis de investigación

Como guía del aspecto cuantitativo de este trabajo de investigación, se estableció la siguiente hipótesis de trabajo: el desarrollo marítimo nacional se encuentra directamente relacionado con la seguridad marítima, por lo cual, a mayor seguridad marítima, existe un mayor desarrollo marítimo nacional.

Índices más adecuados

El tercer paso fue seleccionar los índices más adecuados a partir de los indicadores planteados en el modelo teórico, tomando en consideración los siguientes puntos:

1. Conocimiento de la información disponible incluyendo, de ser posible, la metodología de construcción de las estadísticas manejadas.
2. Validez de las series que se van a utilizar en el análisis.
3. Periodicidad, fecha de publicación y último dato, privilegiando los obtenidos en años más recientes.
4. Disponibilidad: la rápida obtención de la información esencial para llevar a cabo los estudios con prontitud.
5. Calidad estadística: la longitud y homogeneidad en el procedimiento de elaboración de los índices.
6. Tipo de frecuencia: cuanto mayor sea la frecuencia temporal de una serie, mayor será su contenido informativo.
7. Estabilidad: la suavidad del perfil en las variables es esencial para la obtención de un buen indicador; por el contrario, una alta volatilidad inesperada sugiere que la serie ha sufrido cambios metodológicos o de criterio en su elaboración.
8. Completitud: el número de los componentes debe ser tal que todas las propiedades relacionadas con el objetivo buscado por el indicador global están representadas a través de los componentes.
9. Objetividad: la información de los índices no tiene ninguna intención subyacente.
10. Comparabilidad: en aras del objetivo medido por el indicador, se admite que todos los países o regiones son comparables.

De acuerdo con estos criterios, los índices seleccionados cumplieron con la validez, confiabilidad y universalidad requeridas, y quedaron establecidos como puede verse en el Anexo I.

Para poder construir un algoritmo que permita operacionalizar el modelo teórico propuesto, se debe entender que la sostenibilidad del desarrollo marítimo nacional, la seguridad marítima y el poder marítimo debe ser entendida como un problema complejo que presenta relaciones lineales y no lineales entre los factores que los componen. Por ejemplo, en términos intuitivos, esto significa que entre mayores sean los niveles de seguridad marítima necesariamente hay mayores beneficios en el desarrollo marítimo de un Estado.

Sin caer en tecnicismos matemáticos, hay que tener presentes algunas nociones básicas del proceso de modelación para facilitar la comunicación del modelo que se propone (Carrasco & Vivanco, 2013). La comprensión del planteamiento del problema y las simulaciones computacionales requiere al menos un manejo básico del proceso de modelación matemática.

En la Figura 2 se muestra cómo quedaron relacionados los factores correspondientes a cada una de las variables analizadas, con su relación matemática.

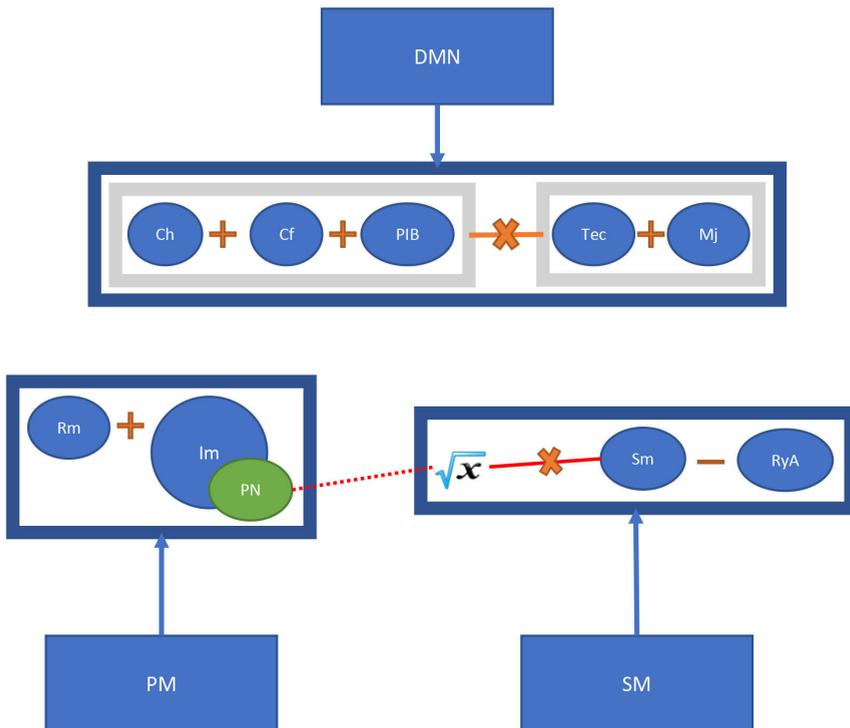


Figura 2. Relaciones matemáticas del modelo teórico.

Fuente: Elaboración propia.

Con base en estos resultados se puede observar cómo se forman tres conjuntos importantes, en primera instancia separados, con una relación subyacente de la raíz cuadrada del poder naval, que multiplica el valor de la seguridad multidimensional, para integrarse en el valor final de la seguridad marítima.

Al mismo tiempo, para los indicadores seleccionados se consideraron 33 índices que fueron integrados en los siguientes algoritmos (véase el Anexo II).

Desarrollo marítimo nacional (DMN)

Según su definición operacional, el desarrollo marítimo nacional está compuesto por los siguientes indicadores:

$$DMN = (Ch + Cf + PIB)(Tec + Mj) \quad \text{Ecuación 1}$$

Capital humano (*Ch*), con tres índices:

$$Ch = Pzc(iDh + iCh) \quad \text{Ecuación 4}$$

Índice: Desarrollo humano (*iDH*)

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano

Periodicidad: Anual

Unidades: Índice decimal

Observaciones: 2019

Índice: Capital humano (*iCh*)

Fuente: Global Human Capital Index 2017

Periodicidad: Anual

Unidades: Índice decimal

Observaciones: 2017

Índice: Población en zonas costeras (*Pzc*)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Población que vive en zonas donde la elevación es inferior a 5 metros (% de la población total)

Observaciones: 2017

Capital físico (Cf), con dos índices:

$$Cf = iCo * Inf$$

Ecuación 5

Índice: Competitividad (iCo)

Fuente: The Global Competitiveness Report

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala del 1 al 7

Observaciones: 2019

Índice: Infraestructura portuaria (Ip)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala del 1 al 7

Observaciones: 2017

Producto Interno Bruto (PIB), con dos índices:

$$PIB = Pib + Pibm$$

Ecuación 6

Índice: Producto interno bruto total (Pib)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Millones de dólares

Observaciones: 2019

Índice: Producto interno bruto en mercaderías ($Pibm$)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Porcentaje con relación al PIB anual

Observaciones: 2019

Tecnologías (Tec), con dos índices:

$$Tec = In * i\&D$$

Ecuación 7

Índice: Innovación (In)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala de 0 a 100

Observaciones: 2020

Índice: Gasto en inversión y desarrollo ($i\mathcal{D}$)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Porcentaje con relación al PIB anual

Observaciones: 2017

Marco Jurídico (Mj), con un índice:

$$Mj = iGob$$

Ecuación 8

Índice: Gobernabilidad ($iGob$)

Fuente: Forum for a new World Governance (FnWG)

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala del 0 al 1

Observaciones: 2011

Seguridad marítima (SM)

La seguridad marítima (SM) está compuesta por los siguientes indicadores:

$$SM = (Sm - RyA) * \sqrt{PN}$$

Ecuación 9

Seguridad multidimensional (Sm), dividida en:

$$Sm = Pt * Sc$$

Ecuación 10

Índice: Paz global (Pt)

Fuente: Institute for Economics and Peace

Periodicidad: Anual

Unidades: Índice compuesto por 23 indicadores

Observaciones: 2020

Índice: Seguridad interna y policial (Sc)

Fuente: World Internal Security & Police Index

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala del 0 al 10

Observaciones: 2016

Riesgos y Amenazas (*RyA*), dividido en:

$$RyA = Ma(Po + Terr) + (Corr * faE)$$

Ecuación 11

Índice: Contaminación marina (*Ma*)

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen

Periodicidad: Anual

Unidades: Cantidad de delitos

Observaciones: 2011

Índice: Pobreza y desigualdad (*Po*)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala del 0 al 100

Observaciones: 2018

Índice: Terrorismo global (*Terr*)

Fuente: Consorcio Nacional para el Estudio del Terrorismo y Respuestas al Terrorismo (START)

Periodicidad: 10 años

Unidades: Escala del 0 al 10

Observaciones: 2014

Índice: Percepción de la corrupción (*Corr*)

Fuente: Transparency International

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala de 0 al 100

Observaciones: 2019

Índice: Fragilidad del Estado (*faE*)

Fuente: The Fund for Peace (FFP)

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala de 0 al 100

Observaciones: 2019

Poder Marítimo (PM)

El poder marítimo (PM) está compuesto por los indicadores mostrados en la ecuación 3:

$$PM = Im + Rm \quad \text{Ecuación 3}$$

Intereses marítimos (Im), con cinco índices:

$$Im = PN (Com + Tur + Pet + Pes)$$

Poder Naval (PN), con un índice:

$$PN = 100 \left(\frac{300Ac + 100Cr + 33.3FF + 8.4DD + 4.2SS + 1.4Cov + 0.7Pcos + 0.3Bm}{30000} \right) \quad \text{Ecuación 12}$$

Índice: Poder Naval (PN)

Fuente: Modelo de medición de elaboración propia

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala de medición de 0 a 30

Observaciones: 2020

Comercio marítimo (Com), con dos índices:

$$Com = Tmc + Dl \quad \text{Ecuación 13}$$

Índice: Tráfico marítimo de contenedores (Tmc)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Millones de unidades de 20 pies

Observaciones: 2018

Índice: Desempeño logístico (Dl)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Escala de 1 a 5

Observaciones: 2018

Turismo marítimo (Tur), con tres índices:

$$Tur = Sc(eT + iT)$$

Ecuación 14

Índice: Arribos de turistas internacionales (eT)

Fuente: Organización Mundial del Turismo

Periodicidad: Anual

Unidades: Millones de personas

Observaciones: 2018

Índice: Ingresos por turistas internacionales (iT)

Fuente: Organización Mundial del Turismo

Periodicidad: Anual

Unidades: Millones de dólares

Observaciones: 2018

Índice: Superficie de terreno costero (Sc)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Cada 10 años

Unidades: % de la superficie total

Observaciones: 2010

Petróleo (Pe), con tres índices:

$$Pe = eP + Pp + Rp$$

Ecuación 15

Índice: Exportaciones de petróleo (eP)

Fuente: Banco Mundial

Periodicidad: Anual

Unidades: Porcentaje de exportaciones

Observaciones: 2019

Índice: Número de plataformas petroleras (Pp)

Fuente: Corporación Nacional del Petróleo

Periodicidad: Anual

Unidades: Número de plataformas petroleras en el mar

Observaciones: 2018

Índice: Reservas probadas de petróleo (Rp)
Fuente: Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)
Periodicidad: Anual
Unidades: Miles de millones de barriles de petróleo
Observaciones: 2020

Pesca (Pes), con dos índices:

$$Pes = Pm + \sqrt{Pa} \quad \text{Ecuación 16}$$

Indicador: Producción de captura marina (Pm)
Fuente: Organización de las Naciones Unidas (FAO)
Periodicidad: Anual
Unidades: Millones de toneladas
Observaciones: 2018

Indicador: Producción por acuicultura (Pa)
Fuente: Organización de las Naciones Unidas (FAO)
Periodicidad: Anual
Unidades: Millones de toneladas
Observaciones: 2018

Riqueza Marítima (Rm):

$$Rm = 10(Klc + Pc + Zp + Zee) + 2.5Aa \quad \text{Ecuación 17}$$

Índice: Kilómetros lineales de costa (Klc)
Fuente: Sea Around Us - Fisheries, Ecosystem and Biodiversity
Periodicidad: Anual
Unidades: Kilómetros cuadrados
Observaciones: 2016

Índice: Plataforma continental (Pc)
Fuente: Sea Around Us - Fisheries, Ecosystem and Biodiversity
Periodicidad: Anual
Unidades: Kilómetros cuadrados
Observaciones: 2016

Índice: Zonas de pesca (*Zp*)

Fuente: Sea Around Us - Fisheries, Ecosystem and Biodiversity

Periodicidad: Anual

Unidades: Kilómetros cuadrados

Observaciones: 2016

Índice: Zona económica exclusiva (*Zee*)

Fuente: Sea Around Us - Fisheries, Ecosystem and Biodiversity

Periodicidad: Anual

Unidades: Kilómetros cuadrados

Observaciones: 2016

Índice: Área arrecifal (*Aa*)

Fuente: Sea Around Us - Fisheries, Ecosystem and Biodiversity

Periodicidad: Anual

Unidades: Kilómetros cuadrados

Observaciones: 2016

Estandarización de valores y selección de muestra

Una vez seleccionados los índices, fue necesario establecer la estandarización de sus valores, con el fin de que cada factor estuviera representado por una misma unidad de medida. Entonces fue necesario sumar el total de los valores dados en cada índice respecto a los países que conformaron la población del estudio cuantitativo.

Sumados los valores, se obtuvo el porcentaje de cada país con respecto al índice medido, de tal manera que todos los índices con los que se trabajó estaban dados en unidad de medida porcentual.

Una vez planteado el modelo matemático, se digitalizó en Excel para poder continuar con la prueba de hipótesis y la presentación de resultados del planteamiento cuantitativo. Tras concluir el planteamiento, se procedió a seleccionar una muestra de los países que iban a ser analizados, tomando como población a 194 países.

Tabla 1. Análisis cuantitativo de países con el valor del índice de poder naval (PN)

| País | PN | País | PN | País | PN | País | PN |
|---------------------|-------|--------------|------|----------------------|------|----------------|------|
| Estados Unidos | 23,60 | Nigeria | 0,23 | Eslovenia | 0,00 | Laos | 0,00 |
| China | 10,59 | Bélgica | 0,23 | Estonia | 0,00 | Kosovo | 0,00 |
| Francia | 5,71 | Argentina | 0,21 | Congo | 0,00 | Maldivas | 0,00 |
| Japón | 5,46 | Azerbaiyán | 0,20 | Suiza | 0,00 | Gambia | 0,00 |
| Corea del Sur | 4,96 | Bahrein | 0,20 | Austria | 0,00 | Congo | 0,00 |
| Federación de Rusia | 3,93 | Israel | 0,19 | Barbados | 0,00 | Granada | 0,00 |
| Reino Unido | 3,81 | Catar | 0,16 | Vanuatu | 0,00 | Brunei Darussa | 0,00 |
| Italia | 3,60 | Sri Lanka | 0,15 | Islandia | 0,00 | Letonia | 0,00 |
| India | 3,36 | Ucrania | 0,13 | Irlanda | 0,00 | Mauritania | 0,00 |
| Corea del Norte | 3,34 | Bolivia | 0,13 | Rep. Checa | 0,00 | Timor-Leste | 0,00 |
| Australia | 3,06 | Honduras | 0,13 | Rep. Eslovaca | 0,00 | Seychelles | 0,00 |
| Egipto | 3,05 | Uruguay | 0,12 | Chipre | 0,00 | Togo | 0,00 |
| Tailandia | 2,37 | Libia | 0,11 | Botswana | 0,00 | Haití | 0,00 |
| España | 2,32 | Angola | 0,09 | Hungría | 0,00 | Nueva Guinea | 0,00 |
| Turquía | 2,08 | Túnez | 0,07 | Montenegro | 0,00 | Santo Tomé | 0,00 |
| Irán | 2,07 | Jordania | 0,06 | Costa Rica | 0,00 | Chad | 0,00 |
| Grecia | 1,68 | Irak | 0,05 | Ruanda | 0,00 | Tonga | 0,00 |
| Canadá | 1,43 | Nicaragua | 0,05 | Bosnia y Herzegovina | 0,00 | San Vicente | 0,00 |
| Chile | 1,35 | Camboya | 0,05 | Mongolia | 0,00 | Islas Salomón | 0,00 |
| Colombia | 1,33 | Omán | 0,05 | Trinidad y Tobago | 0,00 | Santa Lucía | 0,00 |
| Indonesia | 1,33 | Turkmenistán | 0,04 | Jamaica | 0,00 | Dominica | 0,00 |
| Vietnam | 1,21 | Albania | 0,04 | Costa de Marfil | 0,00 | Níger | 0,00 |

Continúa tabla...

| País | PN | País | PN | País | PN | País | PN |
|----------------|------|--------------------|------|-------------------|------|--------------------|------|
| Pakistán | 1,15 | Emiratos Árabes U. | 0,04 | Lesotho | 0,00 | Bélice | 0,00 |
| Alemania | 1,12 | Finlandia | 0,04 | Cabo Verde | 0,00 | Saint Kitts | 0,00 |
| Dinamarca | 1,04 | Paraguay | 0,04 | Armenia | 0,00 | Eritrea | 0,00 |
| Bangladesh | 1,02 | Rep. Dominicana | 0,03 | Benin | 0,00 | Comoras | 0,00 |
| Brasil | 0,92 | Camerún | 0,03 | Bahamas | 0,00 | Djibouti | 0,00 |
| Perú | 0,88 | Líbano | 0,03 | Senegal | 0,00 | Fiji | 0,00 |
| Myanmar | 0,85 | Kazajistán | 0,03 | Swazilandia | 0,00 | Rep. Centrafricana | 0,00 |
| México | 0,75 | Somalia | 0,03 | Guyana | 0,00 | Afganistán | 0,00 |
| Países Bajos | 0,73 | Sudán | 0,03 | Tayikistán | 0,00 | San Marino | 0,00 |
| Singapur | 0,72 | Ghana | 0,03 | Moldavia | 0,00 | Antigua / Barbuda | 0,00 |
| Argelia | 0,71 | Tanzania | 0,02 | Luxemburgo | 0,00 | Samoa | 0,00 |
| Portugal | 0,62 | | | Nepal | 0,00 | Micronesia | 0,00 |
| Noruega | 0,59 | Yemen | 0,02 | Belarús | 0,00 | Sudán del Sur | 0,00 |
| Marruecos | 0,59 | Guatemala | 0,02 | Zambia | 0,00 | Andorra | 0,00 |
| Sudáfrica | 0,56 | Sierra Leona | 0,02 | Malawi | 0,00 | Vaticano | 0,00 |
| Venezuela | 0,55 | Serbia | 0,02 | Mauricio | 0,00 | Islas Marshall | 0,00 |
| Bulgaria | 0,49 | Panamá | 0,02 | Kirguistán | 0,00 | Kiribati | 0,00 |
| Suecia | 0,48 | Uganda | 0,02 | Burkina Faso | 0,00 | Liechtenstein | 0,00 |
| Filipinas | 0,40 | Madagascar | 0,02 | Malí | 0,00 | Mónaco | 0,00 |
| Arabia Saudita | 0,38 | Croacia | 0,02 | Liberia | 0,00 | Nauru | 0,00 |
| Malasia | 0,38 | Georgia | 0,02 | Guinea Ecuatorial | 0,00 | Palau | 0,00 |
| Rumania | 0,36 | Mozambique | 0,01 | Etiopía | 0,00 | Tuvalu | 0,00 |
| Polonia | 0,30 | Namibia | 0,01 | Uzbekistán | 0,00 | Zimbabwe | 0,00 |
| Cuba | 0,30 | Kenia | 0,01 | Malta | 0,00 | | |

Continúa tabla...

| País | PN | País | PN | País | PN | País | PN |
|---------------|------|-------------|------|---------------|------|------|----|
| Ecuador | 0,29 | Lituania | 0,01 | Bhután | 0,00 | | |
| Siria | 0,26 | El Salvador | 0,01 | Guinea | 0,00 | | |
| Kuwait | 0,25 | Gabón | 0,01 | Burundi | 0,00 | | |
| Nueva Zelanda | 0,24 | Surinam | 0,01 | Guinea-Bissau | 0,00 | | |

Fuente: Elaboración propia

La selección de la muestra se hizo a partir de la consideración de un tipo de muestreo no probabilístico-discrecional, bajo el criterio de considerar solo a los países que obtuvieron un índice de poder naval superior a 0.

Cabe señalar que este tipo de muestreo suele ser utilizado cuando se requiere seleccionar sujetos con determinadas características. Por su parte, Kerlinger & Lee (2002) señalan que el muestreo no probabilístico es necesario e imprescindible en muchas ocasiones, y que no necesariamente el muestreo probabilístico es superior.

Una vez definidos los países que conformarían la muestra, se obtuvieron los valores de todos los índices que se utilizaron en el modelo planteado, con el fin de realizarle la prueba de confiabilidad. Para este cálculo se empleó el criterio de confiabilidad interna, siguiendo el método del coeficiente Alfa de Cronbach, con base en la varianza de los ítems.

Donde:

α : coeficiente de confiabilidad alfa de Cronbach

K : número de ítems o preguntas del cuestionario = 65

S^2 : Sumatoria de las varianzas de los ítems.

La matriz de datos codificados y los cálculos de varianzas, cuyos valores se incorporaron en la fórmula anterior, dieron como resultado: $\alpha = 0,709$, para un número de 49 ítems, mediante el programa estadístico SPSS. Para interpretar esto, vale la pena señalar que la confiabilidad de un instrumento se expresa mediante un coeficiente de correlación cuyos valores oscilan entre cero (0) y uno (1,00). Una manera de interpretar su magnitud se indica en la Tabla 2.

Tabla 2. Interpretación de coeficiente de confiabilidad

| Rango | Magnitud |
|-------------|----------|
| 0,81 a 1,00 | Muy alta |
| 0,61 a 0,80 | Alta |
| 0,41 a 0,60 | Moderada |
| 0,21 a 0,40 | Baja |
| 0,01 a 0,20 | Muy baja |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el resultado obtenido, se puede concluir que el instrumento diseñado para la recolección de los datos tiene una *alta confiabilidad*.

Asimismo, para verificar su validez se revisaron cuidadosamente las dimensiones del poder naval consideradas por la publicación internacional *IHS Jane's Fighting Ships 2013-2014* (Saunders, 2013a; 2013b); la enciclopedia ilustrada de la *US Navy* (2012), editada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, la *Guía del poder naval en el mundo* de Wragg (2012), los textos especializados de Camil Busquets (2012) y Octavio Díez (2006), y la guía actualizada de *Barcos de guerra* de Chris Chant (2006), principalmente.

Una vez validado el modelo, se procedió a evaluar el desarrollo marítimo nacional y la seguridad marítima de los 99 países que conforman la muestra, separados en dos secciones: el grupo A, compuesto por los países con mayor índice de seguridad marítima (Tabla 3), y el grupo B, con los países de menor índice (Tabla 4).

Tabla 3. Grupo A: alta seguridad marítima

| País | SM | DMN | País | SM | DMN |
|-------------------------------|------|------|-----------------------|------|-------|
| Singapur | 2,38 | 0,56 | Kuwait | 1,62 | 0,34 |
| Dinamarca | 2,31 | 6,52 | Francia | 1,58 | 2,63 |
| Nueva Zelanda | 2,29 | 0,92 | Bulgaria | 1,58 | 0,47 |
| Finlandia | 2,22 | 2,20 | Chile | 1,51 | 0,28 |
| Australia | 2,17 | 1,97 | Serbia | 1,44 | 0,34 |
| Canadá | 2,14 | 1,73 | Jordania | 1,44 | 0,12 |
| Portugal | 2,13 | 1,05 | Grecia | 1,43 | 0,70 |
| Japón | 2,11 | 7,12 | Georgia | 1,34 | 0,26 |
| Alemania | 2,10 | 5,31 | Vietnam | 1,24 | 2,01 |
| Suecia | 2,08 | 2,43 | Bahrein | 1,24 | 0,98 |
| Noruega | 2,07 | 1,80 | Estados Unidos | 1,17 | 15,11 |
| Países Bajos | 2,06 | 0,25 | Panamá | 1,15 | 0,23 |
| Bélgica | 1,97 | 4,89 | Albania | 1,14 | 0,28 |
| Polonia | 1,79 | 0,85 | Sri Lanka | 1,14 | 0,15 |
| Croacia | 1,79 | 0,54 | Kazajistán | 1,09 | 0,12 |
| España | 1,77 | 0,41 | Argentina | 1,07 | 0,33 |
| Reino Unido | 1,71 | 2,81 | Indonesia | 1,04 | 0,40 |
| Emiratos Árabes Unidos | 1,69 | 2,36 | Argelia | 1,03 | 0,17 |
| Rumania | 1,66 | 0,25 | Túnez | 1,03 | 0,59 |

Continúa tabla...

| País | SM | DMN | País | SM | DMN |
|---------------|------|------|----------------|------|------|
| Corea del Sur | 1,66 | 5,13 | Arabia Saudita | 1,02 | 0,27 |
| Italia | 1,64 | 1,73 | Ecuador | 0,98 | 0,23 |
| Uruguay | 1,63 | 0,39 | Azerbaiyán | 0,96 | 0,16 |
| Lituania | 1,63 | 0,75 | Tailandia | 0,95 | 0,42 |
| Malasia | 1,63 | 0,34 | Camboya | 0,93 | 0,27 |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Grupo B: baja seguridad marítima

| País | SM | DMN | País | SM | DMN |
|----------------------|------|------|-----------|-------|------|
| Marruecos | 0,93 | 0,16 | Colombia | 0,59 | 0,17 |
| República Dominicana | 0,92 | 0,00 | México | 0,52 | 0,37 |
| Ghana | 0,91 | 0,15 | India | 0,52 | 0,67 |
| Tanzania | 0,86 | 0,07 | Uganda | 0,52 | 0,06 |
| Israel | 0,85 | 2,65 | Camerún | 0,46 | 0,06 |
| El Salvador | 0,84 | 0,12 | Kenia | 0,44 | 0,08 |
| China | 0,84 | 7,85 | Rusia | 0,42 | 0,89 |
| Madagascar | 0,83 | 0,11 | Sudán | 0,41 | 0,06 |
| Sierra Leona | 0,83 | 0,09 | Venezuela | 0,36 | 0,07 |
| Perú | 0,81 | 0,16 | Pakistán | 0,32 | 0,12 |
| Sudáfrica | 0,80 | 0,15 | Nigeria | 0,25 | 0,13 |
| Egipto | 0,78 | 0,99 | Yemen | 0,20 | 0,03 |
| Paraguay | 0,78 | 0,09 | Siria | 0,00 | 0,00 |
| Corea del Norte | 0,75 | 0,00 | Catar | -0,01 | 0,91 |
| Bolivia | 0,74 | 0,04 | Omán | -0,01 | 0,38 |
| Brasil | 0,72 | 0,74 | Cuba | -0,02 | 0,03 |
| Guatemala | 0,70 | 0,09 | Namibia | -0,02 | 0,19 |
| Bangladesh | 0,66 | 0,23 | Surinam | -0,02 | 0,65 |
| Filipinas | 0,66 | 0,25 | Gabón | -0,03 | 0,15 |
| Honduras | 0,65 | 0,14 | Ucrania | -0,03 | 0,31 |

Continúa tabla...

| País | SM | DMN | País | SM | DMN |
|------------|------|------|--------------|-------|------|
| Myanmar | 0,65 | 0,18 | Turkmenistán | -0,03 | 0,00 |
| Irán | 0,65 | 0,13 | Angola | -0,04 | 0,05 |
| Nicaragua | 0,62 | 0,14 | Libia | -0,04 | 0,21 |
| Líbano | 0,61 | 0,12 | Irak | -0,05 | 0,15 |
| Mozambique | 0,61 | 0,19 | Somalia | -0,06 | 0,00 |
| Turquía | 0,61 | 0,19 | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Prueba de la hipótesis

Terminada la operacionalización del modelo cualitativo, y con los grupos A y B identificados, se procedió a probar la hipótesis planteada, a saber: que el desarrollo marítimo nacional se encuentra directamente relacionado con la seguridad marítima, por lo cual, a mayor seguridad marítima, existe un mayor desarrollo marítimo nacional.

Siguiendo la propuesta desarrollada por Ortiz (2012), la prueba de la hipótesis nos permite comprobar si existe suficiente evidencia estadística para demostrar la relación entre variables a partir de un método inferencial perfectamente validado, según el siguiente procedimiento.

Paso 1: plantear la hipótesis nula y la hipótesis de investigación

Se quiere demostrar que el índice de desarrollo marítimo nacional (*iDMN*) de los países con mayor índice de seguridad marítima (*iSM*) es mayor que el *iDMN* de los países con menor *iSM*. Por lo tanto, la media del *iDMN* del grupo A debe ser mayor a la media del *iDMN* del grupo B.

Así, el planteamiento de la hipótesis alternativa sería:

$$H_1: \mu(iDMN A) - \mu(iDMN B) > 0 \quad \text{Ecuación 18}$$

Por lo que la hipótesis nula quedaría así:

$$H_0: \mu(iDMN A) - \mu(iDMN B) \leq 0 \quad \text{Ecuación 19}$$

Paso 2: determinar el nivel de significancia

El nivel de significancia indica la probabilidad de rechazar la H_0 cuando es verdadera y se define con la letra griega α . En general, se considera un valor de 0,05 para proyectos de investigación, por lo que ese será el valor asignado en este trabajo.

Paso 3: evidencia de la muestra

Este paso se refiere al cálculo de la media (μ) y de la desviación estándar (σ) a partir de la muestra:

$$\sigma = \frac{\sqrt{\sum |X - \mu|^2}}{n} \quad \text{Ecuación 20}$$

Resultados

Luego de definir como población de este estudio a todos los países de la región y haber seleccionado por la importancia de sus armadas a nueve países como muestra, se hizo el análisis correspondiente. A continuación se presentan los resultados obtenidos de los nueve países que cuentan con armadas significativas en Latinoamérica.

Cabe destacar que el modelo de medición utiliza las variables descritas para obtener los valores de los siguientes índices:

- Capacidades navales actuales
- Capacidades navales potenciales
- Poder naval total
- Tipo de armada
- Índice de riqueza marítima nacional
- Índice de defensa marítima policial
- Índice de defensa naval
- Porcentaje de riqueza marítima sin protección actual (contra infractores de la ley)
- Porcentaje de riqueza marítima sin protección actual (contra otra fuerza naval)

En el primer rubro “Capacidades navales actuales”, se observa que Chile es el país que actualmente tiene el mayor índice de esta categoría. De manera gráfica, los resultados se reflejan en la Figura 3.

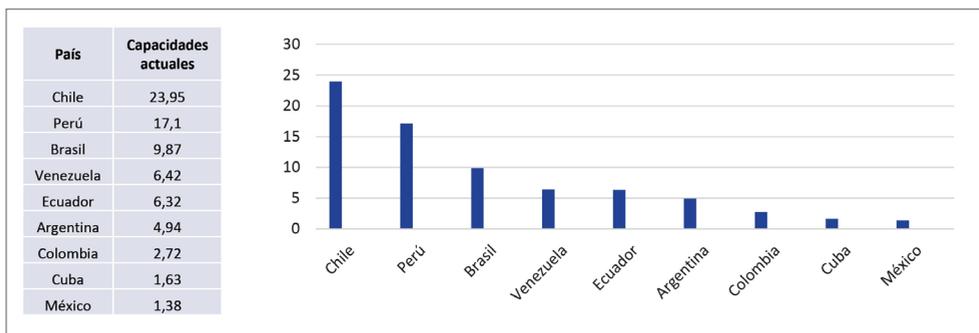


Figura 3. Capacidades navales actuales.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Para cerrar, cabe recordar que el poder marítimo es un concepto relativo, algo que ciertos países tienen más que otros (Till, 2007, p. 27), y esto motivó la propuesta de un modelo de medición del poder marítimo de las naciones basado en índices que permitieran hacer comparaciones entre los Estados-nación con intereses marítimos por preservar. Queda a juicio de los lectores cuál es su pertinencia y utilidad, desde la perspectiva de su aplicación.

Este modelo de medición, generado con base en 33 índices internacionales combinados mediante algoritmos diseñados cuidadosamente, nos permite obtener resultados porcentuales que ubican a los 99 Estados-nación elegidos en un orden de prelación según los valores de los índices capturados en el modelo. Estos valores e índices se pueden actualizar a la par de sus fuentes, determinando la variación en la prelación según la categoría deseada (desarrollo, seguridad o poder marítimos). En últimas, esto permite llevar a cabo comparaciones entre los países, así como analizar en qué rubros han mejorado o empeorado, tal como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5. Resultados del modelo de medición

| País | DESARROLLO MARÍTIMO | | | | PODER MARÍTIMO | | | | SEGURIDAD MARÍTIMA | | | |
|-----------------------|---------------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|---------------|--------|--------------------|--------|---------------|--------|
| | 2017 | | 2020 | | 2017 | | 2020 | | 2017 | | 2020 | |
| | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice |
| Estados Unidos | 1 | 13,44 | 1 | 15,11 | 1 | 17,80 | 1 | 19,56 | 35 | 1,21 | 35 | 1,17 |
| Japón | 2 | 7,54 | 3 | 7,12 | 9 | 3,34 | 8 | 3,03 | 10 | 1,97 | 8 | 2,11 |
| China | 3 | 6,10 | 2 | 7,85 | 2 | 13,04 | 2 | 13,52 | 65 | 0,72 | 55 | 0,84 |
| Dinamarca | 4 | 5,89 | 4 | 6,52 | 30 | 0,53 | 34 | 0,40 | 4 | 2,22 | 2 | 2,31 |
| Alemania | 5 | 4,68 | 5 | 5,31 | 31 | 0,52 | 35 | 0,39 | 8 | 1,99 | 9 | 2,10 |
| Singapur | 6 | 4,33 | 32 | 0,56 | 44 | 0,26 | 48 | 0,19 | 7 | 2,08 | 1 | 2,38 |
| Bélgica | 7 | 4,02 | 7 | 4,89 | 79 | 0,05 | 81 | 0,04 | 15 | 1,84 | 13 | 1,97 |
| Corea del Sur | 8 | 3,53 | 6 | 5,13 | 27 | 0,63 | 21 | 0,90 | 63 | 0,72 | 20 | 1,66 |
| Reino Unido | 9 | 2,77 | 8 | 2,81 | 7 | 4,34 | 7 | 4,07 | 19 | 1,58 | 17 | 1,71 |
| Francia | 10 | 2,55 | 10 | 2,63 | 18 | 1,07 | 15 | 1,45 | 20 | 1,58 | 53 | 0,85 |
| Suecia | 11 | 2,13 | 11 | 2,43 | 38 | 0,34 | 38 | 0,34 | 9 | 1,98 | 10 | 2,08 |

Continúa tabla...

| País | DESARROLLO MARÍTIMO | | | | PODER MARÍTIMO | | | | SEGURIDAD MARÍTIMA | | | |
|-------------------------------|---------------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|---------------|--------|--------------------|--------|---------------|--------|
| | 2017 | | 2020 | | 2017 | | 2020 | | 2017 | | 2020 | |
| | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice | Lugar ocupado | Índice |
| Australia | 12 | 2,11 | 15 | 1,97 | 4 | 6,26 | 5 | 6,10 | 5 | 2,14 | 5 | 2,17 |
| Finlandia | 13 | 2,09 | 13 | 2,20 | 56 | 0,17 | 55 | 0,17 | 6 | 2,09 | 4 | 2,22 |
| Israel | 14 | 1,92 | 9 | 2,65 | 86 | 0,02 | 86 | 0,02 | 48 | 0,89 | 53 | 0,85 |
| Emiratos Árabes Unidos | 15 | 1,75 | 12 | 2,36 | 84 | 0,02 | 84 | 0,02 | 28 | 1,47 | 18 | 1,69 |
| Canadá | 18 | 1,68 | 18 | 1,73 | 6 | 5,60 | 6 | 5,44 | 11 | 1,96 | 6 | 2,14 |
| España | 20 | 1,34 | 36 | 0,41 | 20 | 0,96 | 24 | 0,71 | 17 | 1,76 | 16 | 1,77 |
| Malasia | 22 | 1,18 | 43 | 0,34 | 22 | 0,81 | 22 | 0,79 | 29 | 1,46 | 24 | 1,63 |
| Brasil | 31 | 0,70 | 27 | 0,74 | 11 | 1,82 | 11 | 1,70 | 58 | 0,80 | 64 | 0,72 |
| India | 35 | 0,59 | 29 | 0,67 | 8 | 3,56 | 9 | 2,76 | 76 | 0,52 | 77 | 0,52 |
| México | 40 | 0,48 | 40 | 0,37 | 13 | 1,78 | 12 | 1,62 | 79 | 0,50 | 76 | 0,52 |
| Indonesia | 44 | 0,38 | 37 | 0,40 | 5 | 6,25 | 4 | 6,14 | 45 | 1,00 | 41 | 1,04 |
| Chile | 55 | 0,30 | 47 | 0,28 | 16 | 1,21 | 17 | 1,20 | 21 | 1,55 | 28 | 1,51 |
| Países Bajos | 59 | 0,26 | 53 | 0,25 | 25 | 0,68 | 20 | 0,98 | 1 | 3,15 | 12 | 2,06 |
| Colombia | 69 | 0,18 | 62 | 0,17 | 39 | 0,31 | 33 | 0,44 | 78 | 0,51 | 75 | 0,59 |
| Perú | 70 | 0,17 | 65 | 0,16 | 34 | 0,42 | 32 | 0,46 | 60 | 0,77 | 58 | 0,81 |

Fuente: Elaboración propia

Agradecimientos

Los autores desean agradecer al Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina/Armada de México, El Colegio de Veracruz y la Universidad de Guadalajara por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. El artículo es resultado del proyecto de investigación “Hacia un modelo de me-

dición del poder marítimo nacional” del grupo de investigación Poder Marítimo y Poder Naval en México y América Latina, adscrito al CESNAV de la Secretaría de Marina/ Armada de México, El Colegio de Veracruz y la Universidad de Guadalajara.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Rubén Alfonso Vargas Suárez es doctor en defensa y seguridad nacional del CESNAV y maestro en seguridad nacional y administración naval. Almirante activo del Cuerpo General y Diplomado de Estado Mayor. Se desempeñó como subjefe administrativo e inspector y contralor general de Marina. Actualmente es comandante de la Sexta Región Naval con sede en Manzanillo, Colima (México).

<https://orcid.org/0000-0002-5566-0327> - Contacto: ravargass@semar.gob.mx

Noé Cuervo Vázquez es doctor en educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas (México) y maestro en seguridad nacional, administración naval y ciencias de la educación. Ha sido jefe de investigaciones en seguridad nacional. Fue comandante de la Décima Flotilla de Unidades de Superficie. Actualmente es académico de El Colegio de Veracruz, México.

<https://orcid.org/0000-0002-2019-9518> - Contacto: ncuervov@colver.info

Marcos Pablo Moloeznik es doctor en derecho por la Universidad de Alcalá (España). Es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, CUCSH y nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Obtuvo el Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa, otorgado por la National Defense University (NDU), Washington, D.C.

<https://orcid.org/0000-0002-4078-9451> - Contacto: mmoloeznik@redudg.udg.mx

Referencias

- Armada de Chile. (2009). *Doctrina marítima: el poder marítimo nacional*. <https://bit.ly/2PtTLY>
- Blanco N., J. M. (1996). Ferrol: poder marítimo, poder naval. *Militaria: Revista de Cultura Militar*, 8.
- Booth, K. (1980). *Las Armadas y la política exterior*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Bueger, C. (2015). What is maritime security? *Marine Policy*, 53. <https://bit.ly/3ujNtu2>
- Burilkov, A., & Geise, T. (2013). Maritime strategies of rising powers: Developments in China and Russia. *Third World Quarterly*, 34(6), 1037-1053. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802499>
- Busquets, C. (2012). *LHD. La máxima proyección estratégica*. Real del Catorce Editores.
- Cardoso, C., Bert, F., & Podestá, G. (2011). *Modelos basados en agentes (MBA): the La Plata Basin*. Interamerican Institute for Global Change Research.
- Carrasco, I., & Vivanco, M. (2013). ¿Sistemas dinámicos en ciencias sociales? *Revista de Sociología*, 26. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2011.27492>

- Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). (2003). *Poder marítimo mexicano*.
- Chant, C. (2006). *Barcos de guerra*. LIBSA.
- Corbett, J. C. (1988). *Some principles of maritime strategy* (introduction and notes by E. J. Grove). Naval Institute Press.
- Cuervo V., N. (2014). *El poder naval en Latinoamérica: análisis correlacional del poder naval de México, Centroamérica y Sudamérica (Construcción de un instrumento para medir el poder naval de un Estado)* [tesis de maestría, Centro de Estudios Superiores Navales]. Secretaría de Marina/Armada de México.
- Cuervo V., N., & Moloeznik, M. P. (2017). Hacia una medición del poder naval en América Latina. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 291-315. <https://doi.org/10.17951/al.2017.5.291>
- De Saint S., A. F. (1994, mayo). Concevoir la marine: un art difficile. *Défense Nationale. Dossier: La marine nationale*.
- Díez, O. (2006). *Buques, submarinos y portaaviones*. UDYAT.
- George, J. L. (1980). *Los problemas del poder marítimo en tanto nos acercamos al siglo XXI*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Gorshkov, S. G. (1976). *Las fuerzas navales (su historia y su presente)*. Editorial Progreso.
- Gorshkov, S. G. (1979). *Sea power of the State*. Pergamon Press Ltd.
- Kerlinger, F., & Lee, H. B. (2002). *Investigación del comportamiento: métodos de investigación en ciencias sociales*. McGraw-Hill; Interamericana Editores.
- Mahan, A. T. (1980). *The influence of sea power upon history 1660-1805*. Prentice-Hall Inc.
- Moloeznik, M. P. (2009). Hacia un marco teórico y analítico del poder naval. Contribución doctrinaria al desarrollo de la Armada de México. *México y la Cuenca del Pacífico*, 12(35), 81-109. <https://doi.org/10.32870/mycp.v12i35.327>
- Moloeznik, M. P. (2010). Aproximación al poder naval mexicano. *Letras Jurídicas. Revista Electrónica de Derecho*, 11, 1-24. <https://bit.ly/3u9bvrs>
- Moloeznik, M. P. (2012). Evolución del poder naval mexicano de la última década. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 1, 33-54. <https://bit.ly/3rF25Co>
- Ortiz, L. (2012). *El modelo de evaluación institucional del desempeño docente para mejorar la calidad de educación de los estudiantes del Instituto Tecnológico San Pablo de Atenas, Parroquia San Pablo de Atenas, cantón San Miguel, provincia Bolívar 2011* [tesis de maestría, Universidad Estatal de Bolívar, Ecuador]. Repositorio Digital UEB. <http://dspace.ueb.edu.ec/handle/123456789/281>
- Pérez M., J. (2002). *Modelos dinámicos de variables latentes aplicados a la construcción de indicadores económicos y sociales* [tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura, España].
- Pertusio, R. L. (1989). *Una marina de guerra: ¿para hacer qué?* Instituto de Publicaciones Navales.
- Ruiz, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (5.ª ed.). Deusto.
- Saunders, S. (2013a). *Analysis 2013 Global naval developments trends and outlook*. IHS Jane's.
- Saunders, S. (2013b). *IHS Jane's Fighting Ships 2013-2014*. IHS Jane's.
- Sheina, R. L. (1991). *Iberoamérica. Una historia naval 1810-1987*. Editorial San Martín.
- Thiago C., J. (1991). *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- Till, G. (2007). *Poder marítimo: una guía para el siglo XXI*. Instituto de Publicaciones Navales.

- US Navy. Ultimate Illustrated Navy Equipment Encyclopedia.* (2012). Progressive Management Publications, US Department of Defense.
- Vargas S., R. (2018). *El desarrollo marítimo mexicano desde la perspectiva de la seguridad nacional* [tesis de Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales, México]. Secretaría de Marina/Armada de México.
- Vargas S., R. (2019). Política nacional de desarrollo marítimo mexicano desde la perspectiva de la seguridad nacional. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 40(2), 33-54. <https://bit.ly/3cH9uge>
- Wragg, D. (2012). *Word sea power guide.* Pen & Sword Maritime.

Anexo I. Índices seleccionados

| NP | Indicador | Definición | Fuente |
|----|-----------------------------------|---|--|
| 1 | Desarrollo humano (iDH) | En todos los países hay muchas personas con escasas perspectivas de vivir un futuro mejor. Carecen de esperanza, sentido de propósito y dignidad; desde su situación de marginación, solo les queda contemplar a otras personas que prosperan y se enriquecen cada vez más. | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano |
| 2 | Capital humano (iCh) | Proporciona un medio para medir los elementos cuantificables del potencial de talento del mundo para que se pueda centrar una mayor atención en su entrega. Al medir los recursos de talento de los países de manera integral de acuerdo con la capacidad de las personas para adquirir, desarrollar y desplegar habilidades a lo largo de su vida laboral, en lugar de simplemente durante los años de formación, se espera fomentar una verdadera revolución en los sistemas educativos donde la educación está orientada a satisfacer las necesidades de la fuerza laboral del futuro. | Global Human Capital Index 2017 |
| 3 | Población en zonas costeras (Pzc) | El crecimiento poblacional en las zonas costeras presiona el ambiente marino principalmente a través de la construcción de infraestructura, la sobreexplotación de sus recursos y la disposición de los residuos municipales sin tratamiento en sus aguas. | Banco Mundial |
| 4 | Competitividad (iC)G | El índice es un criterio anual para que los responsables políticos vean más allá de las medidas reaccionarias a corto plazo y, en su lugar, evalúen su progreso frente al conjunto completo de factores que determinan la productividad. Estos se organizan en 12 pilares: Instituciones; Infraestructura; Adopción de TIC's; Estabilidad macroeconómica; Salud; Habilidades; Mercado de productos; Mercado laboral; Sistema financiero; Tamaño del mercado; Dinamismo empresarial; y Capacidad de innovación. | The Global Competitiveness Report |
| 5 | Infraestructura portuaria (Ip) | Son las obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas y electrónicas, fijas y flotantes, construidas o ubicadas en los puertos para facilitar el transporte y el intercambio modal. | Banco Mundial |

Continúa tabla...

| NP | Indicador | Definición | Fuente |
|----|--|---|---|
| 6 | Producto interno bruto total (PIB) | El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población a mitad de año. | Banco Mundial |
| 7 | Producto interno bruto en mercaderías (PIBm) | El comercio de mercaderías como proporción del PIB es la suma de las exportaciones e importaciones de mercaderías dividida por el valor del PIB, todo en dólares estadounidenses y a precios corrientes. | Banco Mundial |
| 8 | Innovación | Proceso innovador a través del cual instituciones y sociedad civil generan productos, servicios e ideas de alta calidad a un costo muy bajo, incluyendo y beneficiando a personas en situación de vulnerabilidad, para su sustento y consecuente desarrollo. | Banco Mundial |
| 9 | Gasto en inversión y desarrollo | Porcentaje con relación al PIB anual. | Banco Mundial |
| 10 | Gobernabilidad (iGob) | Es un indicador desarrollado en 2008 por el Foro para una Nueva Gobernanza Mundial (FnWG, por sus siglas en inglés). Pretende proporcionar, año a año, una imagen precisa de la situación de la gobernanza mundial y de su evolución, basándose en las posiciones de cada país individual y del mundo en general en términos de gobernanza. | Forum for a new World Governance (FnWG) |
| 11 | Poder naval | El poder naval consiste en el poderío efectivo de una combinación de fuerzas navales, buques, aeronaves, infantería de marina y la competencia de sus mandos, eventualmente con marina mercante, con la finalidad de preservar y proteger los intereses nacionales en el ámbito fluvio-marítimo. | Modelo de medición propio |
| 12 | Tráfico marítimo de contenedores | El tráfico portuario de contenedores mide el flujo de contenedores del modo de transporte terrestre a marítimo y viceversa, en unidades equivalentes a 20 pies (TEU), contenedor de tamaño estándar. Los datos se refieren al transporte de cabotaje, como también a los viajes internacionales. | Banco Mundial |

Continúa tabla...

| NP | Indicador | Definición | Fuente |
|----|---------------------------------------|---|---|
| 13 | Desempeño logístico | El Índice de Desempeño Logístico o (LPI por sus siglas en inglés) es una medición realizada por el Banco Mundial con el objetivo de mostrar y describir las tendencias globales en materia de logística. Se utiliza un cuestionario estandarizado que consta de dos partes: 1) logística internacional, y 2) logística doméstica. | Banco Mundial |
| 14 | Arribos de turistas internacionales | Los turistas internacionales que proceden del exterior (visitantes de un día para el otro) son la cantidad de turistas que viajan a un país diferente de aquel en el que residen normalmente, pero fuera de su entorno habitual, por un período no mayor a 12 meses, y cuyo propósito principal al visitarlo no es una actividad remunerada dentro del país visitado. | Organización Mundial del Turismo |
| 15 | Ingresos por turistas internacionales | El turismo es un componente importante de la diversificación de las exportaciones, tanto para las economías emergentes como para las avanzadas, y tiene una gran capacidad de reducir el déficit comercial y de compensar el descenso de los ingresos de exportación de otros bienes y servicios. | Organización Mundial del Turismo |
| 16 | Superficie de terreno costero | Superficie del terreno por debajo de 5 metros es el porcentaje de la superficie total donde la elevación es de 5 metros o menos. | Banco Mundial |
| 17 | Exportaciones de petróleo | Rentas del petróleo como porcentaje del PIB obtenidas por la exportación a terceros países. | Banco Mundial |
| 18 | Número de plataformas petroleras | Número de plataformas petrolíferas en alta mar a nivel mundial a fecha de enero de 2018, por operador. | es.statista.com |
| 19 | Reservas probadas de petróleo | Las reservas probadas son aquellas cantidades de petróleo que, mediante el análisis de datos geológicos y de ingeniería, pueden estimarse con un alto grado de confianza para ser recuperables comercialmente a partir de una fecha dada, de reservorios conocidos y bajo condiciones económicas actuales. | Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) |
| 20 | Producción de captura marina | El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018 se basa en las estadísticas oficiales de la FAO sobre pesca y acuicultura. La producción pesquera mundial alcanzó un máximo | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) |

Continúa tabla...

| NP | Indicador | Definición | Fuente |
|----|------------------------------|--|---|
| | | de aproximadamente 171 millones de toneladas en 2016, de las cuales la acuicultura representó 47% del total y 53% si se excluyen los usos no alimentarios (incluida la reducción para la preparación de harina y aceite de pescado). | |
| 21 | Producción por acuicultura | La producción pesquera mundial alcanzó un máximo de aproximadamente 171 millones de toneladas en 2016, de las cuales la acuicultura representó 47% del total y 53% si se excluyen los usos no alimentarios (incluida la reducción para la preparación de harina y aceite de pescado). | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) |
| 22 | Kilómetros lineales de costa | La línea de costa es la línea doble, compuesta por la línea de la pleamar y la línea de la bajamar, de forma que delimita, en sentido horizontal, la zona de transición entre la tierra y el mar allí donde las mareas son apreciables y que se confunden en una sola donde no lo son o, aun siéndolo, no exista zona de transición debido a la verticalidad del terreno o construcción artificial permanente. | https://armada.defensa.gob.es/ |
| 23 | Plataforma continental | Se trata de aquella superficie situada bajo el mar y ubicada cerca de la costa, que se extiende desde el litoral hasta aquellas profundidades que no superan los 200 metros. Su amplitud desde la costa es variable, desde escasos metros hasta cientos de kilómetros. | https://definicion.de/plataforma-continental/ |
| 24 | Zonas de pesca | La FAO hizo la primera división técnica de las zonas de pesca en 1946. Una división que ha ido evolucionando durante los años hasta la división final constituida en 1980. Para una buena gestión pesquera, es importante que exista una regulación de las zonas de pesca para establecer un control de la gestión de los mares a nivel internacional. | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) |
| 25 | Área arrecifal | Un arrecife de coral o arrecife coralino es una estructura subacuática hecha del carbonato de calcio secretado por corales. Es un tipo de arrecife biótico formado por colonias de corales pétreos, que generalmente viven en aguas marinas que contienen pocos nutrientes. | Sea Around Us - Fisheries, Ecosystem and Biodiversity |

Continúa tabla...

| NP | Indicador | Definición | Fuente |
|----|-----------------------------|---|--|
| 26 | Zona económica exclusiva | La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este, sujeta al régimen jurídico específico, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de la convención sobre el tema. | Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar |
| 27 | Percepción de la corrupción | El Índice de Percepción de la Corrupción (CPI por sus siglas en inglés) es el principal barómetro internacional de la corrupción en el sector público y ofrece una panorámica comparada de este fenómeno en 180 países y territorios. El índice se basa en trece fuentes de datos que consisten en evaluaciones de expertas y expertos provenientes de las ciencias sociales del sector privado. | Transparency International |
| 28 | Terrorismo global | El índice global de terrorismo (GTI, por sus siglas en inglés) es un intento de ordenar las naciones del mundo según la actividad terrorista que sucede en ellos. La lista combina una serie de factores asociados a los ataques terroristas para construir una imagen explícita de su impacto en un periodo de 10 años, mostrando tendencias y aportando una serie de datos para analizar. | Consortio Nacional para el Estudio del Terrorismo y Respuestas al Terrorismo (START) |
| 29 | Fragilidad del Estado | El Índice de Estados Frágiles, elaborado por The Fund for Peace, es una herramienta fundamental para destacar no solo las presiones normales que experimentan todos los Estados, sino también para identificar cuándo esas presiones están empujando a un Estado hacia el borde del fracaso. Al resaltar los problemas pertinentes en los Estados débiles y fallidos, el índice, junto con el marco de las ciencias sociales y la aplicación de <i>software</i> sobre los que se construye, hace que la evaluación de riesgos políticos y la alerta temprana de conflictos sean accesibles para los responsables políticos y el público en general. | The Fund for Peace (FFP) |

Continúa tabla...

| NP | Indicador | Definición | Fuente |
|----|-----------------------------------|---|--|
| 30 | Pobreza y desigualdad | Se prevé que la pobreza extrema mundial aumentará por primera vez en más de 20 años en 2020 como resultado de las perturbaciones ocasionadas por la pandemia de COVID-19 y agravadas por las fuerzas de los conflictos y el cambio climático, que ya estaban desacelerando los avances en la reducción de la pobreza. | Banco Mundial |
| 31 | Contaminación marina | El delito de contaminación marina significa una acción ilegal que tiene como resultado la contaminación del medio ambiente natural. El delito de contaminación del aire significa una acción ilegal que resulta en la contaminación del aire. El delito de contaminación del agua significa una acción ilegal que resulta en la contaminación de una masa de agua o de servicios de agua. El delito de contaminación del suelo significa una acción ilegal que resulta en la contaminación del suelo. | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) |
| 32 | Paz global (Pt) | Es un indicador que mide el nivel de paz de un país o región. Lo elabora el Institute for Economics and Peace junto a un panel internacional de expertos provenientes de institutos para la paz y <i>think tanks</i> , y el Centre for Peace and Conflict Studies de la Universidad de Sídney, con datos procesados por la Unidad de Inteligencia del semanario británico <i>The Economist</i> . | Institute for Economics and Peace |
| 33 | Seguridad interna y policial (Sc) | WISPI ha sido creado para ir más allá de las existentes medidas de violencia o paz, como un índice internacional que mide la capacidad de las instituciones policiales en todo el mundo para servicios de seguridad destinados a las sociedades y lograr la seguridad de sus miembros. WISPI se centra en prestar servicios de seguridad y el resultado de los servicios prestados. WISPI es considerado el primer índice internacional al medir indicadores de seguridad interna mundial, clasificar los países según su capacidad para proporcionar servicios de seguridad y mejorar el rendimiento de la seguridad en general. | World Internal Security & Police Index (WISPI) |

Anexo II. Validez del modelo conceptual

Prueba de validez del enfoque propuesto

Una vez establecidos los indicadores, fue necesario someter a una prueba de validez todas las definiciones propuestas para determinar el grado de aceptación del modelo teórico propuesto. El método de validación seleccionado fue “el Coeficiente de proporción de rangos por medio del juicio de expertos”. Bajo este procedimiento, se solicitó a cinco especialistas en seguridad nacional y poder marítimo con nivel de doctorado¹, que están realizando investigaciones en torno a la seguridad marítima, que determinarían por cada concepto una valoración del indicador si es: “adecuado” (valor 3), “requiere ajustes” (valor 2) o es “inadecuado” (valor 1).

Una vez remitieron sus respuestas acompañadas de sus observaciones, se obtuvo la media de cada concepto y se dividió en tres. Cada valor final debía estar por encima de 0,6 para que el concepto fuera aceptado, así que si estaba por debajo de este valor sería rechazado.

Los resultados nos dieron un índice de validez del 0,84 a juicio de los expertos seleccionados, lo que está dentro de los rangos necesarios en las ciencias sociales para ser aceptados.

Aplicación de la encuesta sobre desarrollo marítimo nacional en México

Una vez identificados los elementos indicadores del modelo de medición del desarrollo marítimo nacional y determinado la validez por el método de juicio de expertos, se procedió a elaborar una encuesta para obtener dos resultados fundamentales:

1. Confirmar la validez de cada indicador dentro del modelo, previamente valorado por los expertos.
2. Determinar el nivel de aceptación de cada indicador en la comunidad de capitanes de navío y almirantes pertenecientes a la Armada de México.

Para ello se construyó una encuesta de dos secciones: la primera con 5 preguntas con opciones de respuesta en escala de Likert y la segunda con 120 preguntas (2 por cada indicador) en donde se seleccionó un nivel de pertinencia dentro del modelo y una ponderación ante los demás indicadores.

La población seleccionada fue personal de la Secretaría de Marina/Armada de México, de la Secretaría de la Defensa Nacional y personal civil. La muestra se hizo bajo un esquema aleatorio no probabilístico bajo los siguientes criterios de muestreo:

¹ Los expertos seleccionados fueron cinco especialistas con grado académico de doctorado que realizan actualmente investigaciones en torno a la seguridad nacional de los siguientes países: Estados Unidos (1); Colombia (1); México (2) y Reino Unido (1).

1. Que hubiera realizado estudios de posgrado en seguridad nacional.
2. Que actualmente se encontrara cursando el Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, el Doctorado en Administración Marítima y Portuaria o la Maestría en Seguridad Nacional.
3. Que fuera catedrático en nivel de posgrado en el área de seguridad nacional.

A partir de los criterios de muestreo establecidos, se logró reunir una muestra de 27 personas, que proporcionaron 3375 datos que fueron evaluados en el programa informático estadístico IBM SPSS®, del que se obtuvieron los siguientes resultados:

63% de los encuestados consideró que el concepto sobre seguridad marítima era “regularmente adecuado”, por lo que hubo que realizarle ajustes conceptuales; el resto de los indicadores obtuvieron resultados superiores a 80% en aceptación, de modo que no fue necesario realizarles modificación alguna y se procedió a la operacionalización del modelo en Excel para continuar con la obtención de los valores correspondientes.

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Policy and Strategy

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 309-330

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.750>

El helicóptero como factor decisivo para la movilidad táctica: el caso colombiano (1997-2012)

Helicopters, a decisive factor for tactical mobility:
the Colombian case (1997-2012)

Gustavo Andrés Tovar Cabrera

Escuela de Aviación del Ejército, Bogotá D.C., Colombia

Erika Constanza Figueroa Pedreros

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Para un ejército, la movilidad es determinante para ejecutar misiones en el nivel táctico, con sus respectivos efectos en los resultados operacionales y estratégicos. Esto es especialmente primordial en la lucha contrainsurgente, dada la dificultad del terreno en el que se lleva a cabo la confrontación. Este artículo estudia el cambio en la movilidad aérea táctica del Ejército colombiano desde 1997, cuando se comenzó a incorporar helicópteros, hasta 2012. Se presentan los antecedentes del uso de aeronaves con fines militares, así como de la experiencia obtenida por Colombia en la Guerra de Corea, y luego se presentan los resultados del estudio, que muestran cómo la progresiva adquisición e implementación de helicópteros en el Ejército tuvo un impacto a favor en la confrontación armada, luego del difícil último lustro de los noventa.

PALABRAS CLAVE: aviación militar; conflicto armado; movilidad aérea táctica; operación militar; táctica militar

ABSTRACT. For an army, mobility and its respective effects on operational and strategic results are determining factors in executing missions at the tactical level. They are especially paramount in counterinsurgency warfare, given the difficulty of the confrontation terrain. This article studies the change in the Colombian Army's tactical air mobility from 1997, when it began to incorporate helicopters, until 2012. It presents the background of the use of aircraft for military purposes and the experience obtained by Colombia in the Korean War. The study's results show how the progressive acquisition and implementation of helicopters in the Army favorably impacted the armed confrontation, after the difficult last five years of the nineties.

KEYWORDS: armed conflict; military aviation; military operation; military tactics; tactical air mobility

Sección: POLÍTICA Y ESTRATEGIA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 28 de noviembre de 2020 • Aceptado: 23 de enero de 2021

CONTACTO: Erika Constanza Figueroa Pedreros ✉ erika.figueroa@esmic.edu.co

Introducción

Una de las más importantes vocaciones del helicóptero es la de participar en la acción táctica del Ejército en tierra. Para este último no es un medio clásico, sino más bien un equipo liberado de las coacciones del terreno que, al integrarse en la maniobra de las tropas, les confiere mayor movilidad y rapidez. Aquí está todo el concepto de la aeromovilidad.

Louis François Legrand

Al analizar el proceso de evolución y profesionalización del Ejército durante los últimos años, particularmente desde inicios del siglo XXI, vale la pena destacar el incremento de su capacidad de movilidad y maniobra, aspecto que le ha permitido ejecutar grandes campañas y operaciones militares con un notable aumento en su efectividad, después de la difícil situación de orden público de finales del siglo pasado, cuando los grupos al margen de la ley, fortalecidos por el auge del negocio del narcotráfico, se empeñaban en poner en jaque al Estado. En este sentido, el presente artículo pretende mostrar el papel desempeñado por los helicópteros para el logro de una mayor capacidad de movilidad aérea, y el impacto de ello especialmente en el nivel táctico de las operaciones terrestres, donde la aviación se integró como un elemento fundamental en la maniobra del Ejército Nacional de Colombia (EJC) para generar mayor poder de combate de las unidades en tierra.

En primer lugar, se abordan algunos conceptos que permiten revisar la teoría respecto del tema en cuestión desde diferentes perspectivas, presentadas por reconocidos pensadores y académicos, al igual que lo determinado en términos doctrinarios dentro del EJC. En segundo lugar, se anuncia la metodología implementada para el análisis histórico militar llevado a cabo en la investigación, seguida, en tercer lugar, por los antecedentes históricos relacionados con la movilidad aérea táctica en los ejércitos y el papel de los helicópteros en el propósito de dotar de mayor capacidad de maniobra y flexibilidad la ejecución de las operaciones terrestres.

En cuarto lugar, se presenta el panorama dentro del Ejército colombiano en lo relacionado con movilidad aérea durante el segundo decalustro del siglo XX y su particular evolución a partir de la participación del Batallón Colombia en la Guerra de Corea. En quinto lugar, se hace una revisión de los acontecimientos sucedidos a partir de 1997, con la llegada de los primeros helicópteros adquiridos por el Ejército y la posterior implementación del Plan Colombia, hasta 2012, cuando se finalizó el proceso de nacionalización de estas aeronaves. En este apartado, se analiza la integración de los helicópteros como parte del equipo de armas combinadas y el impacto que esto generó en el interior de la Fuerza, así como su respectivo efecto en los resultados de la lucha contrainsurgente. Finalmente, se discuten los resultados y se presentan algunas conclusiones relacionadas con la pregunta

central del artículo: ¿ha sido decisiva la participación de los helicópteros en la movilidad táctica del Ejército colombiano?

Una revisión general de los conceptos teóricos

Para cualquier ejército, la movilidad es un factor de innegable importancia para el éxito en el desarrollo de una campaña militar; por el contrario, la imposibilidad de maniobrar dentro de un teatro de operaciones con la libertad y flexibilidad requerida por el comandante garantiza el fracaso en los objetivos tácticos propuestos, con sus subsecuentes efectos en el nivel operacional y estratégico. Sun Tzu, para quien la movilidad era crucial, definía su concepción en los siguientes términos:

Cuando la movilidad de las tropas es difícil y el enemigo está más familiarizado con el territorio, la ventaja en la batalla se inclinará del lado del enemigo. Los ataques deben lanzarse con una rapidez aplastante y hay que pensar en profundidad unos planes adecuados. (Kaufman, 2010, p. 13)

Por su parte, para Karl von Clausewitz (1999), el despliegue y la disposición del ejército constituía uno de los puntos de mayor importancia en la concepción de una batalla. Precisamente, este autor consideraba que la ventaja otorgada a la defensa de un adversario —cuando este era conocedor del terreno y lo dominaba al estar desplegado previamente— era superada por una mayor capacidad de maniobra del ejército contendor, ya que esto le daba la posibilidad de aventurarse en terrenos adversos, y de esta manera concedía una superioridad a la ofensiva sobre la defensa (Clausewitz, 1999). Es indiscutible que el concepto de este pensador y referente en el estudio de la guerra se mantiene vigente en la actualidad.

En cuanto a la guerra de contrainsurgencia, es pertinente citar las ideas de David Galula, para quien una infantería altamente móvil es primordial dentro de una fuerza regular que hace frente a la ventaja y dominio que puede tener un grupo insurgente sobre el terreno. Al respecto, Galula (1964) destaca la importancia que tiene, con este fin, el desempeño de los helicópteros de transporte y su papel vital en las operaciones de contrainsurgencia. Para Galula, el empleo de medios de transporte, particularmente helicópteros, permite el despliegue de las capacidades y el uso efectivo de la fuerza combinada con la movilidad. Adicionalmente, otro aspecto fundamental para este autor en la lucha contra-insurgente es la saturación del campo de batalla con la aplicación de dichas capacidades en contra de las estructuras subversivas; en este sentido, considera igualmente vital el uso de medios de transporte para el sostenimiento logístico de las capacidades, a fin de evitar el desgaste temprano y la pérdida de los logros tácticos alcanzados, especialmente cuando la confrontación se desarrolla en terrenos de difícil acceso.

La movilidad aérea táctica en un ejército es un tema reciente, si se tiene en cuenta que las aeronaves hicieron su aparición apenas iniciando el siglo pasado, y pocos años

después comenzó su uso en el ámbito militar. Adam Givens (2019), investigador norteamericano, afirma que, en el caso del Ejército de los EE. UU., la movilidad táctica a través de medios aéreos se concibió a partir de la década de los cincuenta, como parte de un proceso de innovación militar en el que, con la implementación de los helicópteros, las fuerzas terrestres pudieron desplegar ataques con rapidez en territorio enemigo con personal, equipo y soporte logístico para apoderarse y mantener objetivos clave. En este sentido, Givens sugiere que la movilidad aérea es un relevante tema de estudio relacionado con la innovación militar de la era moderna, en el cual considera la tecnología como uno de los mayores obstáculos en el camino hacia un ejército con capacidad aeromóvil. Así, el desarrollo de la movilidad aérea táctica en sus primeros años estuvo directamente relacionada con la capacidad de la industria de producir nuevos y mejores helicópteros con miras a satisfacer las necesidades para desplegarse y maniobrar libremente en el campo de batalla.

En este sentido, para señalar la importancia actual que supone la movilidad táctica, vale la pena mencionar los conceptos doctrinales que hoy en día enmarcan el actuar del Ejército colombiano. En estos se establece que el dominio terrestre —donde reside la gran mayoría de las variables operacionales que afectan el desarrollo de una campaña— tiene unos aspectos físicos particulares que afectan en gran medida la movilidad de las tropas, entre otros factores (EJC, 2017a). En consecuencia, contar con suficiente movilidad permite el empleo táctico de manera eficiente y eficaz, pese a lo adverso del terreno durante la ejecución de la maniobra.

La doctrina Damasco¹ implementada por el Ejército Nacional considera los efectos de la movilidad, inicialmente, en el desarrollo de las tareas de nivel táctico, el cual se vale de sus medios orgánicos; no obstante, también advierte la dependencia de otras fuerzas (como la Fuerza Aérea) para la movilidad estratégica y operacional (EJC, 2017b). El *Manual Fundamental de Referencia del Ejército MFRE 3-0* destaca la importancia de la capacidad de despliegue en la ejecución de la maniobra terrestre al afirmar que “la capacidad de proyectar el poder a través de distancias operacionales permite presentar al enemigo múltiples dilemas ya que con movilidad [...] las fuerzas llegan a lugares inesperados” (EJC, 2017b, p. 4-45). Así, la capacidad de movilidad permite sobrepasar las diferentes medidas defensivas preparadas por el adversario en el campo de batalla empleando acciones letales desde posiciones inesperadas y de forma dispersa, pero manteniendo comunicación y apoyo mutuo. Así mismo, da la posibilidad de reposicionarse de manera ágil y oportuna a través de los medios de transporte disponible, especialmente los helicópteros, al tratarse de terrenos selváticos y montañosos que reducen la movilidad de las tropas.

1 La doctrina Damasco consistió en un proceso de revisión, actualización y jerarquización de la doctrina llevado a cabo por el Ejército Nacional, como resultado de un profundo análisis de cara a los retos y amenazas del futuro. A raíz de este ejercicio, a partir del año 2016 se lanzó una serie de manuales que en la actualidad hacen parte de la base doctrinal propia de la Fuerza.

Diseño metodológico en la investigación histórica militar

La metodología para la investigación histórica militar no dista mucho de los elementos propios de la historiografía en general. Señala Salas (1989) que la historia militar no difiere de la historia política, económica o social, por lo que quienes se adentran en ella tienen que emplear obligatoriamente los mismos instrumentos y la consulta de fuentes. Precisamente, desde el planteamiento del enfoque hasta los instrumentos de recolección de información de esta investigación hacen parte del marco metodológico de la historia militar.

El método escogido apunta al análisis histórico-crítico. En palabras de Ramírez Bacca (2010), este tipo de análisis se entiende como “la sucesión cronológica de acontecimientos en distintas etapas, permite conocer la evolución y desarrollo del objeto de investigación y contextualiza o problematiza el fenómeno o caso de estudio” (p. 43). Este método permitió estudiar a profundidad el objeto de investigación —el helicóptero como factor decisivo para la movilidad táctica— en relación con el contexto histórico señalado: 1997 a 2012.

Las fuentes históricas presentadas son documentos normativos emitidos por la Dirección Nacional de Planeación, el Comando del Ejército y la División de Aviación Asalto Aéreo, articuladas con fuentes historiográficas, entre libros y capítulos de libro, artículos de investigación y revisión. Estas fuentes fueron descritas a partir de técnicas de recolección de información, como fichas documentales y resúmenes analíticos especializados. Cada una de las fuentes fue rigurosamente escogida y, conforme a la crítica histórica, fue expuesta en los diferentes apartados del documento.

Antecedentes sobre la evolución del helicóptero en la movilidad aérea táctica

La aparición de la aviación en el mundo apenas comenzando el siglo XX trajo consigo una serie de beneficios en diferentes áreas de implementación, una de las cuales fue la militar. El despliegue de las primeras aeronaves producidas —todas de ala fija²— en una confrontación bélica se dio de manera exploratoria en el marco de la guerra Italo-Turca (1911-1912), la primera guerra de los Balcanes (1912-1913) y en la Primera Guerra Mundial (1914-1918); con el posterior desarrollo de la industria de aviación, su papel fue más protagónico durante la Segunda Guerra Mundial (Davis, 2019). Sin embargo, el apoyo aéreo recibido por los ejércitos en las campañas militares durante esta última confronta-

2 A nivel mundial, las aeronaves se dividen generalmente en dos grandes grupos. Las primeras se denominan *aeronaves de ala fija*, en razón al diseño que tienen de planos aerodinámicos fijos (alas) que se valen de la velocidad hacia adelante del avión para generar sustentación. Las segundas son las *aeronaves de ala rotatoria*, las cuales disponen de un rotor (algunos equipos cuentan con dos) en la parte superior del fuselaje que, con el movimiento rotacional, genera la velocidad para producir la sustentación necesaria para el vuelo. Vale la pena mencionar que también existen aeronaves que combinan estos dos diseños en uno, es decir, que tienen planos (ala fija) y rotor (ala rotatoria) al mismo tiempo.

ción estuvo aplicado con gran impacto en los niveles estratégico y operacional de la guerra, pero sin un efecto directo en la movilidad y maniobra táctica de las tropas.

Después de varios años de evolución en la industria aeronáutica, y con el desarrollo inicial del autogiro en los años veinte del siglo XX, el helicóptero hizo su aparición durante los años treinta, aunque no alcanzó una madurez importante sino hasta inicios de la década de los cuarenta, a comienzos de la Segunda Guerra Mundial (Legrand, 2000). Desde ese momento, se extendió su uso en el ámbito militar como un instrumento de apoyo táctico a las tropas dispuestas en el campo de batalla, gracias a su capacidad de despegar y aterrizar con pasajeros y carga en espacios reducidos y de difícil acceso, además de su vuelo cercano y lento, e incluso inmovilizado sobre el terreno. De esta manera, al integrar el helicóptero como parte orgánica de las maniobras en tierra, las unidades terrestres tenían la posibilidad de acercar sus líneas de abastecimiento y extender las operaciones en tiempo y profundidad.

Pocos años después de su invención, en el marco de la Segunda Guerra Mundial, los alemanes y estadounidenses desarrollaron algunos modelos de helicópteros básicos con los que incursionaron de manera experimental, sin que estos desempeñaran un papel notable en la confrontación. Así, su empleo en este periodo no permitió una evolución significativa en la doctrina militar y la aplicación en la guerra, pero sí generó las primeras reflexiones al respecto, que no tardaron mucho tiempo en implementarse. Justo cinco años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Guerra de Corea (1950-1953), las aeronaves de ala rotatoria fueron probadas con un papel más protagónico en un escenario de conflicto bélico (Rottman, 2007). En esa ocasión, el Ejército y el Cuerpo de Marines de los EE. UU. dispusieron la participación de helicópteros como el Sikorsky H-19 *Chickasaw*, también conocido como el S-55, lo que evidenció una serie de ventajas en el empleo de esta aeronave en una geografía complicada como la de la península de Corea:

El helicóptero vino a ofrecer una manera nueva de conducir la batalla. Sobre un terreno muy accidentado, de cartografía mediocre, le permitió al mando un mejor conocimiento de la situación y una presencia más cercana al soldado. Numerosas unidades aisladas pudieron ser reavitualladas en víveres y municiones. (Legrand, 2000, p. 1)

Adicionalmente, este innovador medio de transporte también permitió incursionar en el desarrollo de operaciones de carga externa para el traslado de cañones de artillería, con lo que fue posible extender el alcance de estas armas de fuego y lograr mayor cobertura y profundidad en las misiones tácticas llevadas a cabo por el ejército y los marines norteamericanos. Precisamente el difícil terreno (quebrado y selvático) de la península de Corea ocasionaba grandes inconvenientes en términos de profundidad de las operaciones, y el alcance efectivo de los cañones estaba limitado al lugar en donde fuera posible transportarlo por vía terrestre; sin embargo, con estas aeronaves fue posible desplazar las armas a los puntos críticos requeridos por las tropas desplegadas para cubrir su maniobra.

Así, el helicóptero se pudo mostrar como la mayor innovación táctica desplegada en la guerra terrestre de Corea (Legrand, 2000), debido a que posibilitó una mayor movilidad para las tropas en ese complejo escenario. Adicionalmente, gracias a este tipo de aeronave de ala rotatoria, fue posible rescatar soldados heridos, así como pilotos de aviones derribados en el campo de batalla, con lo cual la moral de las tropas se impactó de manera positiva. Durante este mismo periodo, los franceses siguieron el ejemplo de los norteamericanos y emplearon helicópteros durante los últimos años del conflicto en la península de Indochina y en Argelia. En esta ocasión, su utilización estuvo limitada básicamente al empleo en misiones sanitarias y de búsqueda y rescate.

Con el crecimiento de la industria de la aviación, particularmente la de ala rotatoria, se hizo más versátil el empleo de los helicópteros en misiones de uso militar. Cada vez era mayor la capacidad de estas aeronaves para el transporte de personal y carga, especialmente al incursionar con motores de turbina en reemplazo de los de pistón, lo que ofrecía más beneficios en el desarrollo de operaciones. Así, el siguiente escenario bélico en el que participó el helicóptero fue durante la Guerra de Vietnam. Con la participación de los EE. UU. en este conflicto, los norteamericanos se vieron enfrentados a una lucha de tipo contrainsurgente en un terreno selvático, quebrado y totalmente desconocido para ellos. Bajo este escenario, el empleo de helicópteros como el CH-21B *Shawnee*, CH-37B *Mojave*, CH-47A *Chinook*, CH-54A *Tarhe*, UH-1 *Iroquois* y el AH-1 *Cobra*, entre otros, fue fundamental para el desarrollo de las maniobras tácticas de las unidades en tierra. Misiones como el transporte de piezas de artillería, esta vez incluso en horas de la noche, “representó uno de los progresos más importantes de la guerra terrestre en siglos” (Carlucci, 2015, p. 18). Como elemento de vigilancia en el campo de batalla, el helicóptero resultó ser el arma más efectiva, al realizar misiones de reconocimiento que, gracias a su maniobrabilidad, permitieron un nivel de acercamiento y observación del terreno no logrado antes (Vigo, 2005) con el que se obtenían más y mejores datos para el planeamiento de misiones, así como para la orientación táctica de las tropas dispuestas en tierra.

En efecto, con la participación de los EE. UU. en Vietnam, el Gobierno norteamericano dio un gran impulso al desarrollo de la aviación del Ejército. En 1962, el secretario de Defensa Robert McNamara autorizó un importante apoyo presupuestal para la adquisición de aeronaves, especialmente helicópteros, e igualmente emitió instrucciones relacionadas con la evolución de la doctrina del Ejército respecto a la movilidad aérea: “Muchos de los líderes del Ejército estaban demasiado ligados a la tradición, y McNamara quería empujarlos a hacer grandes avances en movilidad táctica y capacidades de combate aéreo” (Rottman, 2007, p. 20, traducción propia). Bajo la dirección e impulso de Robert McNamara, quien había servido como oficial en el Ejército de los EE. UU. durante la Segunda Guerra Mundial, se propició el fortalecimiento del arma de aviación en ese país y, particularmente, la introducción de los conceptos doctrinarios de movilidad táctica que se aplicarían en adelante en cuanto a organización y operaciones de unidades aeromóviles, entre los que se destaca la creación de la división de asalto aéreo y la respectiva capacidad

de transportar por aire un tercio de sus unidades de combate en un solo movimiento con helicópteros orgánicos (Rottman, 2007). En el marco de esta confrontación, se puso también a prueba el helicóptero armado para el desarrollo de misiones de escolta, seguridad y apoyo de fuego, que resultó ser un recurso de vital importancia para la maniobra de las tropas, que ahora contaban con la efectividad del fuego en apoyo directo a sus unidades orgánicas reduciendo la posibilidad de fratricidio al encontrarse lo suficientemente cerca del terreno para identificar claramente los objetivos enemigos.

Por tanto, pese a que los registros históricos muestran el resultado desfavorable de los EE. UU. en esta confrontación, que tenía connotaciones nuevas a las que el ejército norteamericano no estaba acostumbrado, la participación de los helicópteros marcó el punto de partida de la doctrina de movilidad táctica aérea de las unidades en un campo de batalla quebrado, selvático, desconocido y de difícil acceso, para alcanzar posiciones que en otros medios de transporte hubiera sido imposible alcanzar (Tovar, 2018). Allí, estas aeronaves probaron ser las más adecuadas para acompañar la maniobra de las tropas. Durante los siguientes años, muchos ejércitos en el mundo incorporaron aeronaves de ala rotatoria para satisfacer las necesidades orgánicas de movilidad, así como de seguridad y escolta de las propias tropas.

Movilidad aérea táctica: una lección aprendida del Ejército colombiano a partir de la Guerra de Corea

La primera experiencia del Ejército colombiano recibiendo apoyo aéreo táctico de helicópteros fue precisamente en el marco de la Guerra de Corea, confrontación a la que el presidente Laureano Gómez autorizó enviar tropas del Batallón Colombia desde 1951 (Atehortúa, 2017), las cuales se mantuvieron hasta 1954. Es de destacar la influencia que sobre el Ejército colombiano tuvo su homólogo norteamericano durante el tiempo en el que estuvo desplegada esta unidad táctica en Corea. Entre otros aspectos, sobresale el proceso de planificación y ejecución de operaciones contrainsurgentes en que pudieron participar de los apoyos aéreos, evacuaciones y abastecimientos llevados a cabo por aeronaves de ala rotatoria, incluso en horas de la noche. Como efecto de esto, el Ejército colombiano logró fortalecer la confianza y la moral de las tropas en el campo de combate (Schroeder, 2009). Además, dicha experiencia permitió proyectar en el Ejército colombiano la aplicación de estas técnicas de apoyo aéreo táctico en el futuro inmediato, desde luego con las limitaciones propias del reducido presupuesto para adquisición de aeronaves, pero sí con un evidente respaldo del Gobierno norteamericano (Atehortúa, 2011), quien veía en Colombia un aliado en la lucha anticomunista en la región, en un contexto de Guerra Fría que apenas estaba evolucionando tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

Por esos mismos años llegaron las primeras aeronaves de ala rotatoria para la Fuerza Aérea Colombiana (FAC). Durante el año 1953, el Gobierno nacional adquirió cinco helicópteros Bell OH-13 *Siox* para la FAC, que se sumaron a dos aeronaves Hiller OH-

12B *Raven* llegados un año antes. Inicialmente, los OH-12B estuvieron bajo el control del Ministerio de Obras Públicas (Forero, 1981), pero finalmente fueron puestos al servicio de la institución militar. Con estos helicópteros se realizaban misiones de observación sobre ciertos sectores críticos en las inmediaciones de la base aérea de Palanquero, pero poco tiempo después fueron trasladados a la nueva base de Melgar (Villalobos, 1993). No obstante, ello no significó un impacto directo en la movilidad de las tropas, debido a la nula capacidad para transporte de pasajeros armados y equipados, ya que tan solo tenían capacidad de llevar a bordo al piloto y como máximo un pasajero adicional.

Durante la década de los cincuenta e inicios de los sesenta en Colombia, tras los crecientes índices de afectación al orden público que por esos años se hacían visibles en el país, el alto mando militar desarrolló una serie de medidas tendientes a la lucha en contra de los agentes generadores de violencia que se advertían en zonas rurales y apartadas. Una de estas medidas fue el Plan de Operaciones Lazo, firmado en abril de 1962 por el Mayor General Alberto Ruiz Novoa como comandante del Ejército, que buscaba desarrollar acciones militares para atacar las cuadrillas de bandoleros usando toda la estructura de la fuerza pública del Estado (EJC, 1962). En este sentido, el Plan Lazo pretendía ejecutarse principalmente mediante el empleo de tropas de infantería, así como elementos de rastreo o equipos de localización, algo innovador para el momento en el Ejército Nacional, que conformaba los primeros conceptos doctrinarios de fuerzas especiales en misiones de contraguerrilla. Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, este plan de operaciones empezó a dar énfasis al requerimiento de movilidad y rapidez en la maniobra terrestre de las unidades, y por primera vez consideró la participación de aeronaves de ala rotatoria como el medio más idóneo para el transporte táctico de personal, abastecimientos y equipos en la ejecución de operaciones en contra de las cuadrillas guerrilleras (EJC, 1962).

El alto grado de movilidad era visto como un aspecto esencial para el éxito de las operaciones; sin embargo, el mismo Plan Lazo exponía las limitaciones al respecto en ese momento. Así, mencionaba la existencia de un total de veinte helicópteros de distintos tipos dentro de la Fuerza Aérea, de los cuales tan solo cinco se tenían en servicio debido a razones de mantenimiento y falta de repuestos. Esta realidad contrastaba con la necesidad creciente de apoyo aéreo táctico para proporcionar la movilidad que requería el Ejército, particularmente por el incremento en el despliegue de las tropas para el desarrollo de operaciones en contra de las estructuras guerrilleras en regiones montañosas y selváticas de la geografía nacional. El Ejército colombiano estaba en un proceso de transformación a partir del regreso del Batallón Colombia de Corea, proceso que estaba claramente influenciado por el Ejército norteamericano, que se asumía como modelo a seguir. Durante febrero de 1962, en una visita oficial a Colombia, una comisión del Centro del Ejército de Estados Unidos en Guerra Especial, procedente de Fort Bragg, emitió un concepto en el que recomendaba, entre otros aspectos, el empleo de helicópteros en tareas contrainsurgentes, así como intensificar la movilidad de las tropas, agilizar la capacidad de reacción y efectuar operaciones nocturnas (Vega, 2015).

Para 1964, cuando se llevó a cabo la Operación Soberanía, mediante la cual se desarrolló una misión de asalto aéreo sobre el sitio conocido como Marquetalia, la FAC ya contaba con helicópteros como el HH-43B *Huskie* y el UH-1 *Iroquois* (Forero, 1981), aeronaves con las que era posible transportar entre cinco y ocho soldados armados y equipados. De esta manera, por primera vez en Colombia se llevó a cabo un desembarco aéreo de tropas empleando seis aeronaves de ala rotatoria (Villalobos, 1993) sobre un área no preparada para el inicio del plan táctico terrestre por parte de unidades del Batallón Colombia. No obstante, este tipo de maniobras eran la excepción, dada la escasez de este tipo de medios aéreos y lo limitados que estos aún eran para operar en la agreste topografía colombiana.

En términos generales, la movilidad de las tropas durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado continuó dependiendo del empleo de medios de transporte terrestre para posicionar las unidades en lugares de ventaja desde donde pudieran iniciar desplazamientos a pie, lo que representaba un riesgo mayor ante la posibilidad de ser detectados durante el movimiento en vehículo por parte de las cada vez más fortalecidas estructuras guerrilleras. Una vez las tropas se encontraban desplegadas en las áreas de responsabilidad, su movilidad también estaba limitada, entre otras razones, por la necesidad de reabastecerse de víveres cada cierto tiempo. Este requerimiento normalmente era satisfecho mediante vehículos que transportaban los alimentos hasta cierto punto, dependiendo del alcance de las escasas vías secundarias y terciarias existentes, donde eran recogidos por las tropas para continuar con su plan táctico terrestre. Eventualmente, ante la inexistencia de vías terrestres, los víveres eran lanzados por aviones de la FAC mediante la técnica de carga con paracaídas (EJC, 1962), para ser recogidos por las tropas en tierra, lo que conllevaba un deterioro en la carga producto de la caída.

Durante esos años, la lucha contrainsurgente llevada a cabo por el Ejército colombiano no demostró mayor impacto en el nivel estratégico. Los escasos resultados se limitaban a hechos puntuales en donde resultaron muertos algunos guerrilleros. En contraste, las estructuras guerrilleras, especialmente la de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), seguían un claro proceso de fortalecimiento y crecimiento acelerado que estaba siendo impulsado, entre otros factores, por las rentas del negocio del narcotráfico (Vélez, 2001), economía ilícita que tuvo un especial auge en el decenio de 1980 (Bushnell, 2007).

A partir de la Octava Conferencia llevada a cabo por las FARC durante 1993, esta guerrilla efectuó un cambio en su forma de lucha con base en una clara intención de conformar estructuras fuertes, capaces de propinar ataques contundentes a unidades militares (Pizarro, 2006). Estas acciones adquirieron un alto valor estratégico dentro de su plan general de evolucionar de una guerra de guerrillas a una nueva fase de guerra de movimientos. Dicha intención de las FARC fue evidente en las repetidas acciones guerrilleras perpetradas contra tropas aisladas de la fuerza pública, especialmente incrementadas durante el último lustro del siglo pasado, según se muestra en el informe del Centro Nacional

de Memoria Histórica (CNMH) denominado *Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)*, en una clara intención de equilibrio de fuerzas por parte de las FARC (CNMH, 2016).

Las FARC doblaron sus frentes a partir de 1982, cumpliendo lo planeado en su VII conferencia y a partir de 1996, después de desarrollada su VIII conferencia nacional, lograron tener una fuerza capaz de enfrentarse al Ejército y causarle golpes contundentes de carácter estratégico. Golpes como el de Puerres, Las Delicias, Patascoy, El Billar, La Carpa, San Juanito, Miraflores y Mitú, entre otros ataques, dejaron 355 militares muertos y 300 militares secuestrados que obligaron a las Fuerzas Militares a pensar en una reestructuración. (Centro de Estudios Históricos del Ejército [CEHE]), 2015, p. 26)

Para Rangel (1999), el Estado no tenía otra salida más que hacer frente a la confrontación armada propuesta por la guerrilla; sin embargo, en las condiciones de movilidad táctica que tenía en ese momento, las tropas del Ejército colombiano estaban lejos de lograr resultados notables para controlar la delicada situación de orden público que se vivía en esos años. Por el contrario, cada vez eran más frecuentes las tomas y ataques a unidades militares con trágicos resultados de soldados muertos, secuestrados y heridos, sin la capacidad del Ejército para reaccionar de manera ágil y oportuna.

Desde finales de la década de 1980, la FAC había adquirido aeronaves con mayor capacidad para apoyar los requerimientos del Ejército (Tovar, 2020). Se trataba de ocho helicópteros UH-60A *Black Hawk* de fabricación norteamericana, algunos configurados como aeronaves de ataque (arpías) y otros dispuestos para el transporte de tropas (halcones). No obstante, ni la cantidad de equipos ni la misión principal de la FAC permitía un apoyo permanente y adecuado a los requerimientos de nivel táctico de las tropas. Por su parte, en el interior del Ejército ya se estaba conformando un destacamento aéreo que, si bien ya contaba con algunas pequeñas aeronaves de ala fija para mediados de la década de 1990, tampoco ofrecían la solución a las necesidades orgánicas de movilidad de la Fuerza.

En términos de Pécaut (2015), el Ejército parecía estar en una constante posición defensiva, y esto es fácil de comprobar: en primer lugar, por los constantes reveses sufridos por las tropas aisladas y carentes de movilidad, pero también por la falta de capacidad para reaccionar ante las incursiones de la guerrilla en el país. Ello marcó durante los últimos cinco años del siglo pasado el periodo de mayor agudización del conflicto armado colombiano (CNMH, 2016). Autores como Dávila et al. (2000) coinciden en describir el proceso del Ejército colombiano durante el periodo del presidente Ernesto Samper (1994-1998) como tendencialmente crítico en razón a los grandes reveses militares sufridos por esos años: “Estos golpes evidenciaron a su vez la debilidad de las Brigadas Móviles recientemente creadas que carecían de movilidad” (Dávila et al., 2000, p. 158).

La Aviación del Ejército y su impacto en la movilidad táctica de la Fuerza a partir de 1997

Con la reactivación del Arma de Aviación del Ejército, propiciada el 25 de agosto de 1995 con el Decreto 1422 (Presidencia de la República, 1995), se dio un impulso dentro de la Fuerza con el que se pudo concretar el proyecto de compra de nuevas aeronaves. Este proyecto, denominado “Adquisición Equipo Aeronáutico del Ejército” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1996), hizo parte de un programa liderado por el Ministerio de Defensa Nacional cuyo objetivo era mejorar la capacidad técnica para el empleo eficiente de los recursos. El proyecto contempló dos subprogramas llamados “Soporte Operacional” y “Movilidad de Fuerzas” (DNP, 1995), con los que se esperaba afrontar la preocupante realidad presente para finales de 1995 dentro del ministerio. El propósito de los subprogramas estaba enunciado en los siguientes términos:

Buscan mejorar la capacidad de reacción de las FFMM en las áreas terrestre, fluvial y aérea, ampliando la infraestructura de transporte en cada una de las Fuerzas para disminuir el tiempo de reacción entre el momento en que se sucede una alteración del orden público en cualquier localidad del territorio nacional y la presencia que realizan las FFMM, minimizando al mismo tiempo el riesgo de emboscadas [...]. Particular relevancia tiene la creación y activación del destacamento aéreo del Ejército, compuesto por una flotilla de helicópteros [que apenas se iban a adquirir] que debe permitir el apoyo inmediato a las fuerzas en tierra, tanto para el transporte de hombres y suministros, como para el refuerzo de la capacidad ofensiva y la evacuación de emergencia de personal herido. (DNP, 1995, p. 15)

Este contexto mostraba una marcada necesidad de movilidad aérea del Ejército para superar la difícil topografía montañosa y selvática existente en el país (Álvarez, 2015). Esa necesidad fue plasmada luego en la Directiva Permanente 000164 firmada por el General Mario Galán Rodríguez como comandante del Ejército en 1997, en la que se contempló la “necesidad urgente de incrementar la capacidad operacional del Ejército [...], [así como] aumentar su capacidad operativa, facilitando la acción de mando e incrementando su movilidad y flexibilidad mediante el suministro de apoyo aéreo” (EJC, 1997, p. 3). Así, finalmente, durante 1997 llegaron los primeros helicópteros adquiridos por el Ejército. Se trató de una flota compuesta por siete aeronaves UH-60L de fabricación norteamericana y diez MI-17-1V de fabricación rusa, que fueron puestas a cargo de la recientemente conformada Brigada de Aviación.

Con la llegada de los helicópteros en 1997 al Ejército, se proyectó el fortalecimiento de la movilidad y maniobra en la Fuerza (División de Aviación Asalto Aéreo [DAVAA], 2018); no obstante, la entrada en operación de estas aeronaves no fue inmediata. A partir de su llegada, se dio inicio a un importante proceso de preparación de tripulaciones que llevó un poco más de un año (Tovar, 2020), y que rindió los primeros frutos a finales de 1998 con la asignación de los primeros helicópteros operados por personal de la Aviación

del Ejército en apoyo a unidades de la Fuerza. Uno de los primeros requerimientos en que los helicópteros del Ejército lograron reaccionar de manera ágil fue precisamente en noviembre de 1998, cuando estructuras del Bloque Oriental de las FARC se tomaron Mitú, la capital del departamento de Vaupés. Para este momento, la capacidad de movilidad y reacción del Ejército apenas estaba experimentando los beneficios de contar de manera orgánica con algunos helicópteros, aún muy pocos para la urgente necesidad. Sin embargo, y con el apoyo de la FAC, dos helicópteros UH-60L del Ejército, con tripulaciones que apenas estaban adquiriendo experiencia en vuelo para desarrollar este tipo de operaciones, lograron participar en la Operación Vuelo de Ángel, con la que tan solo un día después de la toma guerrillera se pudo restablecer la complicada situación de orden público en esa alejada población, pese al grave saldo de muertos, heridos y secuestrados de la fuerza pública por parte de la guerrilla.

Para analistas sobre temas de seguridad y defensa como Arbeláez (2006), este episodio significó un punto de inflexión en términos de doctrina militar, puesto que las Fuerzas Armadas abandonaron la actitud defensiva y estática que se tenía hasta entonces para asumir una posición ofensiva y dinámica. Sin lugar a dudas, este cambio fue propiciado por la posibilidad de contar dentro del mismo Ejército con aeronaves de ala rotatoria que estaban proyectando una capacidad, apenas incipiente y en formación, de movilidad aérea táctica para integrarse a la maniobra de las tropas en el campo de batalla, como parte del concepto de armas combinadas.

Como se mencionó, la capacidad de movilidad aérea táctica aún estaba lejos de completarse. Por esta razón, durante el primer semestre de 1999 el Gobierno nacional aprobó un segundo presupuesto para adquirir equipo aeronáutico para el Ejército, proyecto que, en los propios términos del documento Conpes 3039, buscaba “proporcionar movilidad en el cumplimiento de las misiones, aumentando la capacidad y disminuyendo el tiempo de reacción sobre el objetivo” (DNP, 1999). Era claro, entonces, el interés por dotar al Ejército de helicópteros como herramienta para garantizar la efectividad en sus planes estratégicos de lucha contrainsurgente. Este nuevo presupuesto permitió la compra de siete UH-60L y cinco MI-17-1V, que se sumaron a los adquiridos previamente en 1997.

Para el comando de las Fuerzas Militares, en cabeza del General Fernando Tapias Stahelin, fue indispensable poner en marcha un programa para “incrementar al máximo la movilidad y flexibilidad de las maniobras militares, la rapidez para reaccionar frente a las acciones de las FARC y la destreza en el combate nocturno” (CEHEJ, 2015, p. 29). Esto llevó al General Jorge Enrique Mora Rangel, comandante del Ejército entre 1998 y 2002, a implementar un plan de reestructuración y profesionalización en el que se activaron nuevas unidades, como, por ejemplo, la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), unidad especial activada a finales de 1999 e integrada en ese momento por las tres Brigadas Móviles con las que contaba el Ejército junto a la Brigada de Fuerzas Especiales (Casilimas, 2014). Su misión principal consistía en desplegarse desde el Fuerte Militar de Tolemaida hasta el lugar requerido en el país donde se encontrara turbado el orden público por las

acciones guerrilleras. Allí, la participación de los helicópteros de la Aviación del Ejército fue fundamental para dotar de movilidad y capacidad de reacción a estas tropas.

Durante 1999 también se presentó un hecho que, a la larga, significó en gran medida el éxito para el propósito de dotar de movilidad aérea táctica al Ejército. Se trató del acuerdo binacional entre los Gobiernos de Colombia y EE. UU. denominado “Plan Colombia: Plan para la Paz, Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado” (Jones, 2006, p. 61). Este acuerdo bilateral contempló una serie de acciones complementarias alineadas con la estrategia general de lucha contra las drogas. Una de estas definía el interés por incrementar la movilidad del Ejército para el desarrollo de operaciones en la selva (United States Institute of Peace [USIP], 2000), para lo cual se le asignaron a la Aviación del Ejército, desde finales de 1999 hasta inicios de 2005, un total de 16 UH-60L, 33 UH-1N y 30 UH-1H II (Ramsey, 2008). Al comienzo, estas aeronaves fueron dispuestas de manera exclusiva para el desarrollo de operaciones contra el narcotráfico de la brigada creada para este fin durante el año 2000; sin embargo, su aplicación se extendió para la lucha contrainsurgente a partir de 2002, por mandato del presidente Bush (Ballén, 2008), como parte de su política de lucha contra el terrorismo suscitada a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

De esta manera, a partir de 2002, el Ejército colombiano pudo poner en ejecución planes de gran magnitud y con ambiciosos objetivos estratégicos en una ofensiva sin precedentes contra las FARC, después de los resultados negativos en los diálogos de paz liderados por el presidente Andrés Pastrana. En febrero de ese año, se llevó a cabo la operación TH (Todo Honor), mediante la cual se logró retomar la zona de distensión con la participación de al menos 5000 soldados (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar [CICMHM], 2016). En efecto, la participación de los helicópteros fue fundamental para ubicar las tropas de la FUDRA y de unidades de la Cuarta División mediante misiones de asalto aéreo en la vasta zona selvática que comprendía los 42 000 kilómetros cuadrados correspondientes a cinco municipios en los departamentos de Caquetá y Meta (CEHEJ, 2015).

Sin embargo, la verdadera importancia de los helicópteros, más allá de posibilitar la inserción de las tropas para iniciar el desarrollo del plan táctico terrestre, radicó en la posibilidad de permitir el sostenimiento de esa operación mediante la ejecución constante de misiones de movimiento aéreo para abastecer las unidades de alimentación, material de intendencia, municiones y otros elementos, con lo que fue posible dar continuidad y profundidad a las misiones tácticas en ejecución a partir de febrero de 2002, y que se extendieron hasta finales de 2003 con el inicio del Plan Patriota y la correspondiente creación de la Fuerza de Tarea Omega. Esta nueva unidad integró más de 17 000 soldados para cubrir un área que terminó por sobrepasar la antigua zona de distensión (cerca de 80 000 kilómetros cuadrados), con la responsabilidad de ejecutar operaciones contra las FARC en su zona de retaguardia estratégica en el sur del país (CEHEJ, 2015). El General Reinaldo Castellanos, primer comandante de esta nueva unidad, tenía en especial consideración la

necesidad de contar con el apoyo helicoportado para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos:

De la parte aérea dependía el 50 por ciento del éxito, tanto así que las tropas, sin helicópteros, no hacían nada. En el caso de la Fuerza Aérea, su trabajo era brindar seguridad con los aviones y los helicópteros artillados, pero la Aviación del Ejército tenía que garantizar el traslado y la movilidad de los 17 500 hombres que integraban la Omega. (Bedoya, 2008, p. 32)

Para analistas en seguridad y defensa como Ortiz (2003), uno de los factores importantes que puso freno a la escalada de acciones terroristas perpetradas por las FARC, que alcanzaron el pico más alto finalizando el siglo pasado (Figura 1), fue el gran potencial de transporte de tropas del Ejército en helicóptero, lo que dio como resultado una notoria mejoría en la movilidad y otorgó al alto mando “la capacidad de proyectar fuerza de forma demoledora en cualquier región del país” (Ortiz, 2003, pp. 21-22). En efecto, la Figura 1 muestra una relación inversamente proporcional entre el incremento de movilidad del Ejército —reflejada en el aumento en las horas voladas por aeronaves de ala rotatoria y la cantidad de pasajeros transportados anualmente en estas mismas aeronaves— y la reducción paulatina de las incursiones guerrilleras llevadas a cabo, durante el periodo comprendido entre 1997, año en que llegaron los primeros helicópteros al Ejército, y 2012, año en que finalizó el proceso de nacionalización de aeronaves del Plan Colombia.

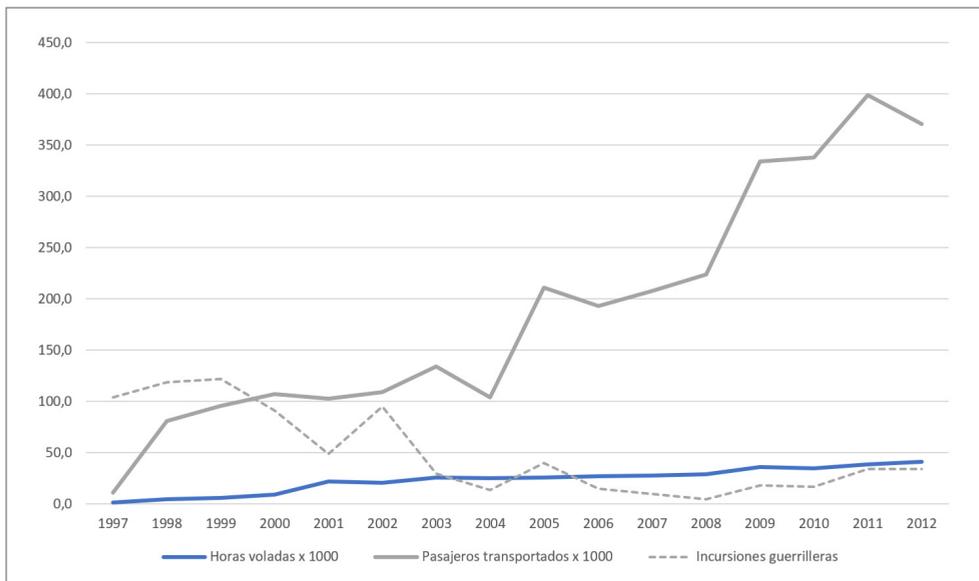


Figura 1. Incremento en movilidad aérea del Ejército versus disminución de incursiones guerrilleras en Colombia entre 1997 y 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Brigada de Aviación n.º 25 y CNMH (2016).

Con el incremento de aeronaves de ala rotatoria en el Ejército, junto con la experiencia adquirida por las tripulaciones a partir de 1999 en el empleo de lentes de visión nocturna y la posibilidad de ejecutar misiones especiales y de asalto aéreo en cualquier hora del día o de la noche, así como la fundamentación de la doctrina en el Arma de Aviación con motivo de la implementación del Plan Colombia, el alto mando pudo diseñar nuevas estrategias militares (como el Plan Patriota y el Plan Espada de Honor, entre otras) en que la movilidad de las unidades del Ejército resultaba primordial, teniendo en cuenta la dificultad y extensión del área de operaciones donde se desarrollaban las campañas. En este sentido, los helicópteros utilitarios empleados para transporte de personal, especialmente los UH-60 y los MI-17, posibilitaron a partir de la primera década del 2000 movilizar rápidamente gran cantidad de tropas para asumir el dispositivo requerido en la ejecución de operaciones militares planeadas por el Ejército. Un claro ejemplo es la Operación Magenta, llevada a cabo en marzo de 2009, en la que se logró, en tan solo tres días, con la participación de 28 helicópteros del Ejército, llevar a cabo una misión de asalto aéreo para insertar 3600 hombres que conformaban las tres brigadas móviles de la Fuerza Conjunta de Acción Decisiva (FUCAD) en la zona selvática entre los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico, Meta (Tovar, 2018).

En 2007 inició un proceso de nacionalización de los helicópteros llegados como parte del Plan Colombia desde 1999, que finalizó cinco años después con la asignación al Ejército de 15 UH-60L, 16 UH-1N y 23 UH-1H II (Tovar, 2020). Desde años atrás, estos helicópteros venían cumpliendo misiones principalmente en apoyo a la lucha contra el narcotráfico bajo el control de la Aviación del Ejército. De esta manera, a partir de 2007, estos helicópteros participaron de manera más directa en las misiones que fortalecieron aún más la movilidad de las tropas, lo que paulatinamente potenció la capacidad de reacción y ejecución de operaciones militares hasta el año 2012, cuando se completó el proceso de transferencia definitiva de estas aeronaves al Ejército.

En el periodo cubierto por esta investigación, los helicópteros del Ejército movilizaron un total de 3 030 465 pasajeros (Figura 2), lo cual representa el transporte de toda la Fuerza en 15 ocasiones. En 2012, la movilidad del Ejército aumentó 31 veces con respecto al primer año analizado (1997), lo que da cuenta del incremento en la movilidad de las tropas y un respectivo aumento en la ejecución de misiones de aviación en apoyo directo a las operaciones terrestres.

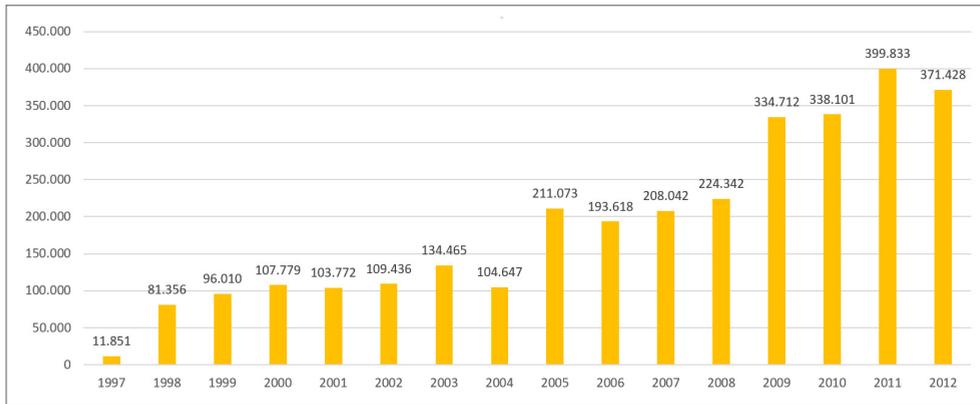


Figura 2. Transporte de pasajeros en aeronaves de ala rotatoria del Ejército entre 1997 y 2012.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Brigada de Aviación n.º 25.

Respecto a los logros obtenidos en términos de movilidad para el Ejército después del importante aumento en la flota de helicópteros, Casilimas (2014) expresa la siguiente apreciación:

La Aviación del Ejército impactó de manera decisiva el desarrollo del conflicto a favor del Estado colombiano mediante la movilidad aérea, porque con esta capacidad se les dio a las tropas la posibilidad de llegar a cualquier sitio a lo largo y ancho del territorio nacional, por más alejado que se encontrara. Dio capacidad de acceso, capacidad de sostenimiento de las operaciones, así como también de una alta movilidad y flexibilidad a las operaciones militares, permitiendo e incrementando la capacidad de control territorial por parte del Gobierno. (p. 164)

Discusión y conclusiones

Hacer un análisis sobre la validez de la decisión del mando militar y del alto gobierno por adquirir para el Ejército la flota de helicópteros implica una discusión que puede tener varias posiciones sobre distintos aspectos. Algunas posiciones se enfocan en la necesidad o no del importante gasto en defensa hecho por gobiernos como el de Pastrana y Uribe, teniendo en cuenta que ya existía una Fuerza Aérea que disponía de helicópteros; incluso se puede discutir si estos medios debieron ser puestos a cargo de la FAC.

Autores como Esquivel (2016) destacan la importancia del papel desempeñado por las aeronaves de la FAC en la confrontación con los grupos armados ilegales, un papel que estuvo ligado a la misión de los aviones de combate para llevar a cabo bombardeos decisivos y de precisión en contra de cabecillas guerrilleros de alto nivel. Al respecto, vale la pena mencionar que la FAC contaba desde años atrás con aviones de combate y había llevado a cabo este tipo de misiones previamente sin causar impacto directo en la movilidad táctica del Ejército. Por su parte, los primeros helicópteros en Colombia con

una capacidad importante para el transporte de pasajeros y carga fueron los UH-60A, los cuales llegaron a la FAC en 1988. Estas aeronaves, después de un par de años de capacitación de sus tripulaciones, comenzaron a prestar algunos apoyos a los requerimientos del Ejército, pero limitados a la poca cantidad adquirida de estos equipos aéreos y, en otras ocasiones, a las demoras en el trámite de los requerimientos por tratarse de aeronaves de otra Fuerza. En el periodo entre 1994 y 1998, eran evidentes las limitaciones para satisfacer las necesidades logísticas de las unidades del Ejército, en un contexto en el que el pie de fuerza había tenido un incremento importante a partir de 1987 hasta llegar a superar la cifra promedio en América Latina, lo que hacía más complicado aún el panorama para el desarrollo de operaciones:

Las raciones cubrían un 10% de las necesidades y los equipos de campaña un 44%. Debido a la dispersión de las operaciones en el territorio nacional, el problema de movilidad se había detectado como crítico. Se estimaba que el transporte terrestre solo cubría un 33% de los requerimientos, y había problemas de mantenimiento de vehículos, déficit en munición y armamentos. (Dávila et al., 2000, p. 167)

En este sentido, se puede concluir que la FAC no disponía de helicópteros suficientes para cubrir los requerimientos de movilidad táctica del Ejército. Para 1998, en la Operación Vuelo de Ángel, mediante la cual se logró retomar el control de Mitú, la FAC participó con dos helicópteros de transporte UH-60 junto con otros dos UH-60 armados Arpía (Santos, 2019), a los cuales se sumaron dos UH-60 de la Aviación del Ejército, que complementaron la misión de asalto aéreo (Tovar, 2018) con tropas de la Brigada Móvil n.º 3. Con el incremento de helicópteros en el Ejército a finales de los noventa e inicios de la década del 2000, los requerimientos de transporte de tropas y abastecimientos fueron cubiertos casi por completo por las aeronaves orgánicas del Ejército.

La nueva capacidad permitió cumplir los relevos de unidades en el dispositivo operacional establecidos en el ciclo de operaciones, descanso y entrenamiento (conocido como ciclo CODE), lo cual proporcionó mayor dinamismo y un efecto positivo en el plan de moral y bienestar de las unidades. No obstante, se continuó recibiendo el apoyo de la FAC, especialmente con la escolta proporcionada por los UH-60 Arpía que, gracias a su gran poder de fuego, complementaban la misión de seguridad llevada a cabo por los helicópteros UH-1N y UH-1H II Cazadores del Ejército en los requerimientos de movimiento aéreo, evacuaciones, asaltos aéreos y misiones especiales desarrolladas a diario en todos los rincones del país. Para 2012, una vez terminado el proceso de nacionalización de los helicópteros del Plan Colombia y fueron puestos definitivamente a cargo del Ejército, esta Fuerza completó la flota de aeronaves de ala rotatoria más grande del país, así como de Centro y Suramérica (DAVAA, 2018).

La movilidad aérea le permitió al Ejército disponer de sus tropas en el lugar requerido del campo de combate para asegurar el éxito de las maniobras terrestres desde su inicio. Este hecho que se vivió en Colombia fue posible gracias a la llegada de los helicópteros y

la implementación de una doctrina de armas combinadas, en la cual la aviación exploró una capacidad fundamental para el esfuerzo de combatir en la lucha contrainsurgente. En términos de la DAVAA del Ejército, la movilidad táctica como capacidad estratégica está definida de la siguiente manera:

La movilidad táctica en el Ejército Nacional es sin duda alguna su más invaluable recurso en el teatro de operaciones; como elemento decisivo de combate brinda una ventaja estratégica ante las diversas amenazas permitiendo la movilidad táctica de las tropas de superficie de manera oportuna y permanente, operando como un elemento de poder terrestre que extiende el área de operaciones en espacio y tiempo en cada nivel, bajo los principios de: iniciativa, agilidad, profundidad, sincronización y versatilidad. (DAVAA, 2018, p. 11)

En efecto, la movilidad aérea táctica del Ejército se convirtió en la respuesta estratégica a una necesidad urgente, gracias a la cual se logró reaccionar ante la difícil situación de orden público de finales del siglo pasado, lo que giró de manera definitiva la balanza en favor del Estado.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela de Aviación del Ejército Nacional de Colombia por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte del proyecto de investigación “Estudio histórico del arma de aviación del Ejército de Colombia”, del Grupo de Investigación en Aviación Militar de la Escuela de Aviación del Ejército.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Gustavo Andrés Tovar Cabrera es Teniente Coronel (RA) del Ejército de Colombia. Es especialista en administración de recursos militares para la defensa nacional y especialista en seguridad y defensa nacionales, con diplomado en derechos humanos y derecho internacional humanitario (UNAB). Es profesional en ciencias militares. Es miembro del Grupo de Investigación en Aviación Militar de la ESAVE.

<https://orcid.org/0000-0002-4302-0728> - Contacto: gustavotovarcabrera@cedoc.edu.co

Erika Constanza Figueroa Pedreros es magíster en las Independencias de Hispanoamérica (Universidad Jaime I, España), magíster en historia militar (ESMIC), especialista en gestión y conservación del patrimonio documental (Universidad Internacional de Andalucía, España) e historiadora. Es docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Militares de la ESMIC. Miembro de número de la Academia Colombiana de Historia Militar.

<https://orcid.org/0000-0001-6241-344X> - Contacto: erika.figueroa@esmic.edu.co

Referencias

- Álvarez R., A. (2015). Terrorismo y contraterrorismo en Colombia. *Si Somos Americanos*, 15(1), 49-82. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482015000100003>
- Arbeláez H., Á. M. (2006). Consideraciones sobre el estado y la seguridad en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 36(104), 193-205. <https://www.redalyc.org/pdf/1514/151413538008.pdf>
- Atehortúa C., A. L. (2011). La presencia de Estados Unidos en la formación de los militares colombianos a mediados del siglo XX. *Historia y Espacio*, 7(36). <https://doi.org/10.25100/hye.v7i36.1781>
- Atehortúa C., A. L. (2017). Colombia en la guerra de Corea. *Folios*, 27, 63-76. <https://doi.org/10.17227/01234870.27folios63.76>
- Ballén M., R. (2008). Internacionalización del conflicto colombiano: 1988-2008. *Diálogos de Saberes*, 29, 103-127. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2053>
- Bedoya L., J. (2008). *En las trincheras del Plan Patriota*. Intermedio.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Planeta.
- Carluci, E. G. (2015). *La batalla de Khe Sanh y el combate de Lang Vei en Vietnam* [tesis doctoral, Escuela Superior de Guerra Tte. Grl. Luis María Campos]. <http://190.12.101.91/jspui/handle/1847939/1236>
- Casilimas, J. E. (2014). *Proceso de modernización de las Fuerzas Militares y su impacto en el conflicto en Colombia (1998-2010)* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/16771>
- Centro de Estudios Históricos del Ejército (CEHEJ). (2015). *Fuerza de Tarea Conjunta Omega, Dios y Victoria: Las FARC: de la guerra de movimientos a su punto de inflexión*. Planeta.
- Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM). (2016). *Operaciones militares de Colombia: un camino histórico en la modernización de las Fuerzas Militares y su doctrina*. Escuela Superior de Guerra. <https://bit.ly/31umuiZ>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)* (informe del CNMH). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3foYLZt>
- Clausewitz, C. (1999). *De la guerra* (Celer Pawlowsky, Trad.). Tecnos.
- Dávila, A., Escobedo, R., Gavina, A., & Vargas, M. (2000). El Ejército colombiano durante el periodo Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico. *Colombia Internacional*, 49-50, 148-177. <https://doi.org/10.7440/colombiaint49-50.2000.08>
- Davis B., T. (2019). *Air power and warfare: A century of theory and history*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1995). *La defensa nacional y las Fuerzas Militares* [documento Conpes 2824-Mindefensa-DNP: UIP-UJS]. Bogotá, Colombia.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1996). *Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo hasta por US\$ 155 millones con destino a las Fuerzas Militares* [documento Conpes 2846-Mindefensa-DNP: UIP-UJS]. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1999). *Ampliación de la autorización a la Nación para contratar créditos externos para el sector Defensa* [documento Conpes 3039-Mindefensa-DNP: UIFP-UJS]. Bogotá, Colombia.
- División de Aviación Asalto Aéreo (DAVAA). (2018, abril). *Plan Maestro de Flota (PMF). Proyección estratégica para las aeronaves del ala rotatoria del Ejército Nacional*.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (1962). *Plan de Operaciones Lazo*. Copia n.º 043, Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (1997). *Directiva Permanente 000164. Reglamentación Arma Aviación del Ejército*.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017a). *Manual Fundamental del Ejército, MFE 1-01. Doctrina*.
- Ejército Nacional de Colombia (EJC). (2017b). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército, MFRE 3-0. Operaciones*.
- Esquivel T., R. (2016). La Fuerza Aérea Colombiana y el cese del conflicto colombiano (1998-2015). *Revista Científica General José María Córdova*, 14(17), 371-395. <https://doi.org/10.21830/19006586.18>
- Forero R., O. (1981). *Alas militares colombianas*. Andes.
- Galula, D. (1964). *Counterinsurgency warfare: Theory and practice*. Praeger Security International.
- Givens, A. (2019). *The business of air mobility: US Army aviation, the helicopter industry, and innovation during the Cold War* [tesis doctoral, Ohio University]. <http://orcid.org/0000-0002-1165-606X>
- Jones Jr., R. W. (2006). Plan Colombia and Plan Patriota: The evolution of Colombia's national strategy. *Veritas*, 2(4), 60-64. <https://bit.ly/3ukLS7h>
- Kaufman, S. F. (2010). *El arte de la guerra. La interpretación definitiva del libro clásico de Sun Tzu*. Paidotribo.
- Legrand, L. F. (2000). El nacimiento del helicóptero militar. *Revista Defensa*, 269. Edición España. <https://bit.ly/3mdaewQ>
- Ortiz, R. D. (2003). La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿fórmula para la victoria o receta para una crisis?. *Boletín Elcano*, 16, 33. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/382>
- Pécaut, D. (2015). Un conflicto armado al servicio del statu quo social y político. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. <https://bit.ly/2PC3JHz>
- Pizarro L., E. (2006). Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En M. Wills & G. Sánchez (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre*. Norma.
- Presidencia de la República de Colombia. (1995, 25 de agosto). *Decreto 1422 de 1995, por el cual ordena la organización del arma de la aviación del Ejército Nacional*. Diario Oficial 41975. <https://bit.ly/3rA7fzz>
- Ramírez B., R. (2010). *Introducción teórica y práctica a la investigación histórica. Guía para historiar en las ciencias sociales*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ramsey, R. (2008) *From El Billar to Operations Fenix and Jaque: The Colombian security force experience, 1998-2008* (Occasional Paper 34). Combat Studies Institute Press.
- Rangel S., A. (1999). Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo. *América Latina Hoy*, 23, 29-36. <http://hdl.handle.net/10366/72461>
- Rottman, G. L. (2007). *Vietnam airmobile warfare tactics*. Osprey Publishing.
- Salas L., R. (1989). Las fuentes para el estudio de la historia militar. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 6. <https://bit.ly/3rAiAj7>

- Santos B., M. A. (2019). La operación Vuelo de Ángel, punto de inflexión en el conflicto armado colombiano. En E. Benavides, R. Mezú, & A. Ortiz (Eds.), *Victorias desde el aire: la Fuerza Aérea Colombiana y el término del conflicto armado*. Ibáñez.
- Schroeder G., C. (2009). *La influencia de la participación de Colombia en la Guerra de Corea en la construcción de la nueva mentalidad del Ejército Nacional entre 1951 hasta 1982* [tesis doctoral, Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1396>
- Tovar C., G. A. (2018). *Las alas en las botas de los soldados*. Legis.
- Tovar C., G. A. (2020). *La Quinta Arma, historia de la aviación del Ejército de Colombia*. ESMIC.
- United States Institute of Peace (USIP). (2000). *Plan Colombia: Plan for peace, prosperity, and the strengthening of the State*. Peace Agreements Digital Collection. https://www.usip.org/sites/default/files/plan_colombia_101999.pdf
- Vega C., R. (2015). *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia: injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*. Centro de Estudios Espacio Crítico. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33458.pdf>
- Vélez, M. A. (2001). FARC-ELN: evolución y expansión territorial. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 47, 151-225. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.47.4>
- Vigo, J. A. (2005). *Fuego y maniobra, breve historia del arte táctico*. Folglore. <https://bit.ly/31KSzTT>
- Villalobos, J. (1993). Fuerza Aérea Colombiana. En A. Valencia (Ed.), *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia* (tomo V). Planeta.

SEGURIDAD Y DEFENSA

Security and Defense

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 333-355

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.677>

Diagnóstico de riesgos en el sector turístico latinoamericano para el trienio 2020-2022

Risk diagnosis of the Latin American tourism sector from 2020 to 2022

Julio César González Rodríguez

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

Christian Acevedo-Navas

Universitaria Agustiniiana, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Este artículo identifica los principales riesgos que podrían generar crisis en la industria turística latinoamericana para el trienio 2020-2022, a partir de una revisión de literatura y un tanque de pensamiento con 38 expertos en seguridad, en el marco del Congreso de la Asociación Latinoamericana de Seguridad (ALAS) en Punta Cana (2020). Se establece un listado de 20 principales riesgos, sobre el cual se interrogó al grupo de expertos y se aplicó una escala de Likert para definir su importancia en función de su probabilidad o consecuencias. Como resultado, se determinó que los principales riesgos que pueden impactar el turismo son: virus y plagas, amenazas naturales, sabotajes a infraestructura crítica, inseguridad ciudadana, y escándalos y rumores. Además, el listado aumentó a 27 riesgos críticos, como referente para futuros estudios.

PALABRAS CLAVE: América Latina; crisis del turismo; crisis económica; gestión de riesgos; industria turística

ABSTRACT. This article identifies the main risks that could generate crises in the Latin American tourism industry for the 2020-2022 triennium, based on a literature review and a think tank with 38 security experts, within the framework of the 2020 Congress of the Latin American Security Association in Punta Cana. A list of 20 main risks was established o which the group of experts was questioned. A Likert scale was used to define their importance according to their probability or consequences. As a result, it was determined that the main risks that could impact tourism are viruses and pests, natural hazards, sabotage to critical infrastructure, public insecurity, and scandals and rumors. The list was ultimately increased to 27 critical risks as a reference for future studies.

KEYWORDS: economic crisis; Latin America; risk management; tourism crisis; tourism industry

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 18 de agosto de 2020 • Aceptado: 20 de enero de 2021

CONTACTO: Christian Acevedo-Navas ✉ christian.acevedo@uniagustiniana.edu.co

Introducción

En los países de América Latina, la industria del turismo promete convertirse en un referente importante con su participación en las economías nacionales, gracias a que evidencia un potencial estratégico relevante. El desarrollo de esta industria ha mostrado ser un factor clave de éxito, en virtud de la capacidad que tiene de generar empleo directo e indirecto, jalonar otros sectores económicos y reemplazar los ingresos de actuales economías extractivas (Organización Mundial del Turismo, 2017), como es el caso de México (Garza-Rodríguez, 2019), Ecuador (Palacios et al., 2020) y Colombia (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018). A largo plazo, esto es especialmente estratégico por la inminencia del agotamiento de productos primarios no renovables (verbigracia, el petróleo).

En consecuencia, también es importante identificar los riesgos potenciales que podrían derivar en crisis para este sector. En este sentido, el turismo presenta una alta porosidad frente a la influencia de los riesgos, no solo del entorno, sino también derivados de situaciones propias dentro de cada organización. Por tanto, los eventos críticos podrían impactar la dinámica de cada uno de los eslabones de la cadena de valor de esta industria (Chinchilla & Vorndran, 2018; Epler et al., 2019; Fotiou, 2018, Wilson, 2008).

En el desarrollo del Congreso de Seguridad ALAS (Asociación Latinoamericana de Seguridad), celebrado durante los días 20 y 21 de febrero del 2020 en Punta Cana, República Dominicana, se llevó a cabo el primer tanque de pensamiento para identificar los riesgos que amenazan la industria turística en América Latina. Esta actividad es especialmente provechosa, dada la interacción con los asistentes, expertos, empresarios e involucrados en el sector de seguridad y de seguridad en el turismo, quienes, con un enfoque heterogéneo en seguridad, aportan su conocimiento y experiencia en la construcción de un marco teórico de riesgos propio del sector turístico de nuestra región. Allí se ha contribuido con un enfoque holístico al resultado de esta actividad académica, que, en virtud de su objetivo, produjo un aporte para la industria turística latinoamericana.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es presentar un diagnóstico de riesgos del sector turístico en América Latina para el trienio 2020-2022, como resultado del desarrollo de dicho tanque de pensamiento. En este ejercicio se identificaron 27 tipos de riesgos, de los cuales se destacan los 10 principales, según las consideraciones de los asistentes en una escala cualitativa. En su organización y desarrollo, el artículo se compone de dos partes principales. En la primera parte, de naturaleza teórico-conceptual y de consulta de fuentes secundarias, se hace una revisión del estado de la cuestión en los conceptos de *riesgo* y *crisis*, y de las generalidades del sector turístico y su relación con la seguridad en América Latina. En la segunda parte, de naturaleza empírica, se presenta el desarrollo del tanque de pensamiento en el marco del evento, en el que se identificaron los riesgos para el sector turístico de América Latina, y posteriormente se analizan y exponen sus resultados.

Por último, se presentan unas conclusiones y recomendaciones de este tanque de pensamiento para que sean tenidas en cuenta por quienes conforman la cadena de valor

turística y, en especial, por los Gobiernos latinoamericanos, dado que estos últimos son los garantes de las buenas prácticas y, asimismo, se debe reconocer la necesidad de potenciar los ingresos de los países de la región a partir del fortalecimiento de esta industria, que ostenta un renglón importante en la economía mundial.

Conceptos de *riesgo y crisis*

Los riesgos son de diversa índole, por lo cual se ha generado una multiplicidad de conceptos a partir de asociaciones conformadas por practicantes en la gestión de los riesgos de diversas industrias y por académicos de múltiples áreas, que pretenden aportar al conocimiento de esta disciplina (González et al., 2017). Este doble enfoque del estudio de los riesgos ha conducido a que, en ocasiones, y según cada autor, el riesgo pueda concebirse como un evento con consecuencias negativas. En este sentido, Russell y Arlow (2015) definen que el riesgo es la posibilidad de pérdida o daño. Por su parte, Aven y Zio (2018), en su investigación a partir de la revisión realizada por la Sociedad de Análisis del Riesgo, analizan diversos conceptos y concluyen que, en su mayoría, convergen en dos elementos: un evento y sus consecuencias, frente a cada uno de los cuales existe una incertidumbre. Buscando una definición asociada con la disciplina del riesgo en la industria o ERM (*enterprise risk management*), Hopkin (2018) define el riesgo como un evento con la capacidad de impactar la efectividad y eficiencia de los procesos de una organización. En este sentido, la palabra *impactar* lleva implícito inhibir, potenciar o generar dudas sobre los procesos de la organización.

Por otra parte, entre las instituciones dedicadas al estudio de los riesgos, la International Organization for Standardization (ISO), en su norma técnica para la gestión de los riesgos ISO 31000:2018 (ISO, 2018), lo ha definido como el efecto de incertidumbre sobre los objetivos de la organización. Para el Institute of Risk Management (IRM, 2010), el riesgo es la probabilidad de un evento y sus consecuencias, que pueden ser positivas o negativas. El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission; COSO) (s. f.), en su glosario, define el riesgo como la posibilidad de que puedan ocurrir eventos que afecten el cumplimiento de la estrategia y los objetivos de negocios.

Ya desde la perspectiva del sector turístico, Chien et al. (2017) analizan la influencia de la percepción de los riesgos en la salud de los viajeros, respecto a lo cual señalan que el riesgo conlleva una pérdida. Cuando dicha pérdida tiene potencial de unos costos altos, el riesgo conduce a una crisis. Es así que, para el mencionado Comité de Organizaciones Patrocinadoras, los riesgos estratégicos pueden conducir a eventos de crisis (Moeller, 2011), por lo cual una adecuada gestión del riesgo permitiría evitar situaciones de crisis (Hopkin, 2018).

Para Jiménez y Pérez (2018), el riesgo para el turista es un asunto muy relacionado con su propia percepción frente al destino turístico y, en este sentido, lo contrastan con

la definición de seguridad turística, entendida como la intención del turista de regresar seguro y en las mejores condiciones a su lugar de origen, una vez cumplido su deseo de disfrute y de viaje de placer. Por su parte, Herrera y Vivas (2018) destacan los factores ambiental y social en lo relacionado con la seguridad de una determinada locación de cualquier tipo, no necesariamente turística; mientras que Quintero (2020) toca el tema de las restricciones a la movilidad local, nacional e internacional en el marco de la actual pandemia de COVID-19, un factor que indudablemente ha afectado de forma importante este sector económico.

Con todo lo anterior emerge el concepto de *crisis*, que no dista mucho de la heterogeneidad que presenta el concepto de *riesgo* desde sus dos perspectivas (instituciones y académicos). La crisis es entendida como el cambio repentino o paulatino que provoca un problema urgente al que debe prestarse atención inmediata; desde el punto de vista empresarial, es una situación que tiene el potencial de causar un daño serio y repentino a sus empleados, la reputación de la empresa y los resultados finales (Luecke & Barton, 2004). También a escala organizacional, el Institute for Crisis Management (ICM, 2020) lo define como cualquier asunto, problema o interrupción que provoque reacciones negativas de las partes interesadas que puedan afectar la reputación o la solidez comercial y financiera de la organización. Las crisis, entonces, pueden ser situaciones que amenazan o dañan a las personas y la propiedad, generan interrupciones graves en las operaciones, retiradas de productos, problemas laborales, ataques en las redes sociales, demandas, cobertura mediática altamente negativa o acusaciones de irregularidades contra empleados o líderes (ICM, 2020). La crisis también es definida como un momento de inestabilidad organizacional con un posible resultado indeseable, el cual puede interferir con las operaciones normales de la organización y, eventualmente, dañar el resultado final, poniendo en riesgo la imagen pública positiva, y con la posibilidad de generar una veeduría de los medios de comunicación o un escrutinio del Gobierno (Devlin, 2006). Otras miradas se enfocan en la capacidad disruptiva de la crisis, como Jordan (2016), que la define como un evento desencadenante que detiene los negocios, alerta o amenaza a las personas y pone en riesgo su reputación.

Para el sector turístico específicamente, los estudios sobre crisis plantean la complejidad de conceptualizar la crisis en el sector, dado que, por un lado, el concepto mismo de *turismo* se relaciona con aspectos que denotan disfrute, placer y relajación (Williams & Balaz, 2015) y, por otro lado, la crisis conlleva factores como ansiedad, miedo, desastre, trauma y pánico (Blanco, 2004). Con esta reflexión, Santana (2004) lo define como un proceso y no un evento, que se desarrolla en su propia lógica con unas etapas definidas, como la precrisis, la crisis y la resolución o recuperación. Así, Ritchie y Jiang (2019) definen la crisis en el turismo como cualquier suceso que pueda amenazar el normal funcionamiento y los negocios relacionados con el sector; dañar la reputación general y afectar la seguridad, el atractivo y la comodidad de un destino turístico, al impactar negativamente las percepciones de los visitantes sobre ese destino; y, a su vez, provocar una recesión en la

economía local de los viajes y el turismo, e interrumpir la continuidad de las operaciones comerciales para esta industria local mediante la reducción de llegadas y gastos de los turistas. Para Avraham y Ketter (2008), el hecho de que la comunidad asocie determinados lugares con riesgos (como ataques terroristas, desastres naturales, epidemias, oleadas de crímenes, guerras, golpes de Estado, conflictos raciales, trastornos socioeconómicos o disturbios políticos) es un serio obstáculo para su atractivo, por lo cual es probable que tenga un efecto negativo en el turismo y las inversiones.

Sector turístico y su relación con la seguridad en América Latina

La industria del turismo es una de las más representativas en la economía mundial. Al respecto, el World Travel & Tourism Council, en su reporte de 2019, se refiere al aporte de esta industria en el PIB global, cuya participación es del 10,4%, y proporcionalmente representa el 10% del total de empleos en el mundo. En América Latina y el Caribe, a pesar de que ha registrado un incremento, la industria turística aún no tiene un alto nivel de desarrollo que impacte positivamente en su protagonismo como referente global. Esto se evidencia en comparación con la desarrollada industria turística de Norteamérica y Europa, o con el crecimiento del 7,3% de China, lo que la sitúa dentro de los tres primeros países del mundo con respecto a sus ingresos.

En la Tabla 1 se detalla el aporte del turismo a los países latinoamericanos en relación con el PIB, lo que evidencia su importancia (Datos Mundial, 2018). No obstante, aun en términos porcentuales del PIB, los países latinoamericanos tienen retos en el fortalecimiento de este importante renglón de la economía y vital fuente de empleo.

Tabla 1. Participación del turismo en el PIB de América Latina (2018)

| País | Población (millones de hab.) | PIB total (miles de millones €) | PIB turismo (miles de millones €) | Participación del turismo |
|------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| Argentina | 45,4 | 440,2 | 6,00 | 1,4% |
| Brasil | 216,9 | 1582,2 | 6,32 | 0,4% |
| Chile | 18,8 | 252,5 | 3,97 | 1,6% |
| Colombia | 48,2 | 280,3 | 6,62 | 2,4% |
| Costa Rica | 5,0 | 50,9 | 4,00 | 7,8% |
| Cuba | 11,4 | 84,7 | 2,97 | 3,5% |
| Ecuador | 17,3 | 91,8 | 1,88 | 2,0% |

Continúa tabla...

| País | Población (millones de hab.) | PIB total (miles de millones €) | PIB turismo (miles de millones €) | Participación del turismo |
|-----------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| El Salvador | 6,2 | 22,1 | 1,37 | 6,2% |
| Guatemala | 17,9 | 66,4 | 1,55 | 2,3% |
| Haití | 11,4 | 8,2 | 0,62 | 7,6% |
| Honduras | 8,6 | 20,3 | 0,72 | 3,6% |
| México | 135,2 | 1033,6 | 23,8 | 2,3% |
| Nicaragua | 6,4 | 11,1 | 0,54 | 4,9% |
| Panamá | 4,2 | 55,1 | 5,62 | 10,2% |
| Paraguay | 7,1 | 34,3 | 0,39 | 1,1% |
| Perú | 33,3 | 188,0 | 4,89 | 2,6% |
| Rep. Dominicana | 11,1 | 72,4 | 7,56 | 10,4% |
| Uruguay | 3,5 | 50,5 | 2,44 | 4,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de Datos Mundial (2018).

Es de destacar el aporte de la industria turística a la economía de países como República Dominicana y Panamá, cuyos ingresos por este renglón económico representan el 10 % de su PIB, lo que los pone al nivel del promedio de participación del turismo en el PIB global. A estos países los sigue Costa Rica, con una participación del 8 % del PIB. En contraste, en el resto de países latinoamericanos, los ingresos provenientes del turismo representan en promedio el 4 % de su PIB, lo que los pone muy por debajo de la media mundial.

De acuerdo con el *Índice de competitividad de viajes y turismo 2019* (Foro Económico Mundial, 2019), la seguridad hace parte de uno de los factores habilitantes, entre otros, para el desarrollo de la industria turística de una región. En este reporte, el continente americano ocupa el tercer puesto dentro de las cinco regiones evaluadas, en el siguiente orden: 1) Europa y Asia; 2) Asia Pacífico; 3) América; 4) Medio Oriente y norte de África y 5) África Subsahariana. La representatividad del continente americano se explica a partir del quinto puesto que ocupan a nivel global los Estados Unidos, mientras que América Latina, por su parte, enfrenta un gran desafío en este aspecto. Las cuatro dimensiones del índice que se contemplan en la evaluación se detallan en la Tabla 2.

Tabla 2. Dimensiones del *Índice de competitividad de viajes y turismo 2019*

| Dimensión | Subdimensiones o componentes evaluados |
|---------------------------------|--|
| Ambiente propicio | (1) Ambiente de negocios (2) Seguridad y salud (3) Higiene y seguridad (4) Recursos humanos y mercado laboral (5) Preparación de las TIC |
| Política de viajes y turismo | (6) Priorización de viajes y turismo (7) Apertura internacional (8) Competitividad en el precio (9) Sostenibilidad ambiental |
| Infraestructura | (10) Infraestructura del transporte aéreo (11) Infraestructura portuaria y terrestre (12) Infraestructura de servicios turísticos |
| Recursos naturales y culturales | (13) Recursos naturales (14) Recursos culturales y viajes de negocios |

Fuente: Elaboración propia con base en el Foro Económico Mundial (2019).

Al evaluar los países latinoamericanos en cada una de las 14 subdimensiones, dentro de 90 indicadores, se muestra la realidad del desarrollo y el potencial de la industria del turismo. En este escenario, México es el único país latinoamericano que está en los primeros 20 puestos de la escala global del *Índice de competitividad de viajes y turismo 2019* (Foro Económico Mundial, 2019) (Tabla 3).

Tabla 3. Posición de los países latinoamericanos en la clasificación global de potencial turístico

| País | Puntaje | Posición | País | Puntaje | Posición |
|-------------------|----------------|-----------------|--------------------|----------------|-----------------|
| México | 4,7 | 19 | Uruguay | 3,8 | 74 |
| Brasil | 4,5 | 32 | Bolivia | 3,5 | 90 |
| Costa Rica | 4,3 | 41 | Nicaragua | 3,5 | 91 |
| Panamá | 4,2 | 47 | Honduras | 3,5 | 94 |
| Perú | 4,2 | 49 | Guatemala | 3,4 | 99 |
| Argentina | 4,2 | 50 | El Salvador | 3,2 | 108 |
| Chile | 4,1 | 52 | Paraguay | 3,2 | 109 |

Continúa tabla...

| País | Puntaje | Posición | País | Puntaje | Posición |
|-----------------|---------|----------|-----------|---------|----------|
| Colombia | 4,0 | 55 | Venezuela | 3,1 | 117 |
| Ecuador | 3,9 | 70 | Haití | 2,8 | 133 |
| Rep. Dominicana | 3,8 | 73 | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en el Foro Económico Mundial (2019).

En consecuencia, América Latina tiene grandes desafíos para mejorar su posicionamiento en los indicadores evaluados, en búsqueda de un mejor desarrollo del turismo y su crecimiento frente al conjunto de sus economías. La seguridad y la apertura internacional a los negocios son las variables que más impactan negativamente a América Latina, muy por debajo de la media mundial. Esto mantiene una estrecha correlación con el hecho de que, a escala global, la seguridad es uno de los factores con menor puntuación y con mayor impacto negativo en la industria turística.

Se entiende el turismo en los términos de Judd (2006), como la gama de productos y servicios que interactúan para brindar la oportunidad de cumplir una experiencia turística, que comprende partes tangibles e intangibles. Así mismo, este autor indica que los activos naturales en los destinos se utilizan para promover exitosamente productos turísticos particulares. En este aspecto, América Latina dispone de una oferta turística amplia, que, para Judd (2006), son los componentes de mayor demanda, como el sol, la arena y el *surf*, o el medioambiente, la cultura y los servicios médicos y comerciales.

Esto implica una gran cantidad de partes interesadas en la cadena de valor de la industria turística, que emplea más de 319 millones de personas en el mundo, según el World Travel & Tourism Council (2019). El fortalecimiento del sector pasa por la evolución de esta cadena de valor, que ha sido definida como se observa en la Tabla 4 (Christian et al., 2011).

Tabla 4. Cadena de valor de la industria turística

| Países | Actividad del turista | Tipo de organización | Activos turísticos |
|----------------|--------------------------|---|--------------------|
| País de salida | Distribución | Agente de viaje Operador turístico Agente independiente | |
| | Transporte internacional | Transportador aéreo internacional Crucero | |

Continúa tabla...

| Países | Actividad del turista | Tipo de organización | Activos turísticos |
|-----------------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------|
| País de llegada | Distribución | Agencia nacional de viajes | Biodiversidad |
| | | Operador turístico nacional | Patrimonio cultural |
| | Transporte regional | Operador turístico local | Sitios históricos |
| | | Transportador aéreo nacional | Servicios |
| Alojamiento | Servicios de transporte terrestre | Negocios | |
| | Hoteles de lujo | Otros activos | |
| Excursiones | Grandes hoteles | | |
| | Hoteles pequeños | | |
| | Operadores de excursiones | | |
| | | Guías locales | |
| | | Vendedores minoristas | |

Fuente: Adaptada de Christian et al. (2011).

La cadena de valor en la industria del turismo permite inferir que cada eslabón tiene implícitos una serie de riesgos asociados con su entorno político, económico, social, tecnológico, ambiental y legal, así como con su dinámica interna. Estos últimos son los riesgos que, principalmente, se relacionan con su estrategia, operación y cumplimiento legal. Esto fue previsto por Glaesser (2003), quien propuso el modelo sistémico del turismo basado en estos componentes, donde el campo legal y el político están involucrados en la misma esfera, y podrían conllevar diferentes variedades de riesgos.

Dentro del enfoque sistémico de la industria turística, cada riesgo trasciende sus entornos, si se considera el concepto de Aven y Zio (2018), que define el riesgo como la incertidumbre de las pérdidas por un evento de consecuencias negativas. Esto implica que, dentro de un entorno complejo para las organizaciones turísticas, el ambiente interno o externo se encuentra influenciado por esta importante simbiosis de factores que podría traer consecuencias negativas. Casos como los expuestos en la Tabla 5 dan muestra del ambiente complejo del sector turístico a escala global.

Tabla 5. Principales eventos de riesgo en la industria turística mundial (jun. 2015 - ene. 2020)

| Lugar/fecha | Situación presentada | Fuente |
|-------------------------------------|--|--|
| Colombia (ene. 2015) | Crisis petrolera golpea a sector hotelero | <i>El Nuevo Siglo</i> (2015) |
| Venezuela (oct. 2015) | Desempleo por expropiaciones de hoteles y cierres | Observatorio de Derechos de Propiedad (2015) |
| Europa (mar. 2016) | Caída de viajes a Europa tras atentados | Hosteltur (2016a) |
| Portugal (jun. 2016) | Impacto en sector turístico debido a incendio | Hosteltur (2016c) |
| Miami (EE. UU) (sep. 2016) | Epidemia de virus zika | Hosteltur (2016b) |
| Puerto Rico (sep. 2017) | Interrupción de turismo por huracanes | Hosteltur (2017) |
| Panamá (abr. 2019) | Crisis en sector nacional por falta de promoción internacional | Douglas (2019) |
| Venezuela (jun. 2019) | Falla en los servicios públicos | Fedecámaras (2019) |
| República Dominicana (jun. 2019) | Crisis nacional por muerte de turistas estadounidenses | Romero & Bogel-Burroughs (2019) |
| Colombia (jul. 2019) | Afectación en Cartagena por microtráfico y prostitución | <i>Reportur</i> (2019) |
| México (ago. 2019) | Crisis del sargazo | Infobae (2019) |
| Australia (ene. 2020) | Crisis por incendios | Hosteltur (2020) |
| Chile (ene. 2020) | Desplome de turismo por estallido social | <i>El Cronista</i> (2020) |

Fuente: Elaboración propia

Esta muestra de eventos de los últimos años que han afectado a la industria turística permite apreciar claramente el impacto de los riesgos en este sector económico y, por ende, el impacto en las cifras agregadas de sus respectivas economías nacionales. En este sentido, la gestión del riesgo se convierte en un factor prioritario para evitar futuras crisis.

A modo de ejemplo, vale citar a Bassols (2016), quien demuestra para el caso colombiano una correlación inversa entre niveles de terrorismo (clasificados por eras o temporadas) y la cantidad de llegadas de turistas internacionales (Tabla 6).

Tabla 6. Periodos de terrorismo en Colombia vs. llegadas de turistas internacionales

| Periodo | Intensidad del terrorismo | Llegadas totales (en millones) | Crecimiento de llegadas |
|-----------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1969-1981 | Baja | 7,27 | 227 % |
| 1982-1995 | Media | 12,32 | 78,9 % |
| 1996-2002 | Alta | 4,20 | -66,5 % |
| 2003-2014 | Decreciente | 16,10 | 142,6 % |

Fuente: Adaptada de Bassols (2016).

Método para el tanque de pensamiento

Para el desarrollo del tanque de pensamiento se realizó una investigación mixta en la que, a partir de diversas fuentes, se identificaron los riesgos que podrían impactar en la industria turística mundial y latinoamericana, así como reportes derivados de informes de investigación. De estos últimos, se consultaron un total de ocho fuentes, las cuales tenían dos enfoques: 1) documentos puntualmente orientados a los riesgos del sector turístico y 2) documentos orientados a los riesgos que podrían impactar en términos generales, sin discriminar un sector económico específico.

Para lograr el objetivo de este trabajo, se agruparon todos los riesgos tomados de las fuentes, con el fin de consolidar un único listado y evitar duplicidades en términos y conceptos de posible ambigüedad en la interpretación. Este resultado se sometió a un cuestionario desarrollado bajo la metodología de escala de Likert de cinco puntos, con el objetivo de identificar los rangos de cada riesgo en la industria turística. Luego se realizó una lluvia de ideas para la vinculación de nuevos riesgos no contemplados en las fuentes analizadas, para ampliar así el espectro de los riesgos cuya gestión es importante para este sector. En cuanto al perfil de los participantes en el tanque de pensamiento, fueron profesionales en diferentes disciplinas con más de tres años en la industria de la seguridad en América Latina (representantes de empresas de servicios de seguridad privada y seguridad electrónica, y directores de seguridad de algunos de los eslabones de la cadena turística), para una muestra total de $n = 38$ participantes.

Los resultados se analizaron de manera cuantitativa, mediante el *software* SPSS, y el instrumento fue validado mediante el Alpha de Cronbach, obteniendo un resultado de 0,89. Con esto se buscó determinar las categorías de los riesgos que impactarían la industria turística en los próximos tres años en esta región. Los estadísticos descriptivos fueron

sintetizados en dos tablas: una que discrimina todos los tipos de riesgo y otra que los presenta de forma agregada por ámbitos, siguiendo la metodología Pesatal (riesgos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y legales).

Identificación de riesgos para el sector turístico de América Latina

De acuerdo con la literatura analizada sobre crisis, se propuso para un desarrollo riguroso del cuestionario una definición innovadora que agrupara el riesgo como elemento fundamental y previo a la ocurrencia de las crisis. En consecuencia, la crisis se define como la situación derivada de la manifestación de un riesgo de alto impacto, en términos de su potencial para afectar gravemente cualquiera de los componentes de la organización: personas (partes interesadas), activos (tangibles o intangibles), instalaciones, reputación, continuidad de los procesos, productos o cumplimiento legal; pueden afectarse varios de estos simultáneamente o en cascada, lo cual puede producir una interrupción total o parcial de las operaciones, que demanda una oportuna y adecuada intervención orientada a la recuperación.

Para la identificación de los riesgos del sector turístico en América Latina, se consideraron y analizaron varios documentos científicos e informes o reportes derivados de investigación que permitieron definir un listado general de los principales riesgos, unificados y armonizados, evitando duplicar conceptos de distintos documentos que se refieran a los mismos riesgos. Luego este listado de riesgos se incluyó en un cuestionario, con ítems tipo escala de Likert de 5 puntos. Los riesgos de la industria turística identificados según sus fuentes o autores se exponen en la Tabla 7.

Tabla 7. Riesgos identificados del sector turístico en América Latina

| Fuente/autores | Riesgos identificados |
|-----------------------------|--|
| Yue et al. (2020) | Coronavirus y otros tipos de virus |
| World Economic Forum (2020) | Clima extremo, fracaso de la acción climática, desastres naturales, pérdida de biodiversidad, armas de destrucción masiva, desastres medioambientales por causas humanas, polarización política, recesión de una economía, crisis de agua, migración involuntaria, desempleo, inestabilidad social, crisis fiscales, ataques terroristas, falla de la gobernanza nacional, fallo de las infraestructuras críticas nacionales, enfermedades infecciosas |

Continúa tabla...

| Fuente/autores | Riesgos identificados |
|---|---|
| Glaesser (2003) | Epidemias, fluctuación de la moneda, amenazas naturales, terrorismo, contaminación del agua, olas de crimen, sobrerreservación de hoteles, reducción de número de vuelos, secuestro, toma de rehenes, homicidio o muerte violenta |
| Epler et al. (2019) | Cambios climáticos, desgaste de recursos naturales y socioculturales, incapacidad de tener propiedad local de la tierra, ausencia de fondos y conocimiento para monitorear riesgos del turismo |
| Granger (1999); Walker & Page (2003); Fotiou (2018) | Epidemias, plagas, incendios, accidentes, crimen y terrorismo, conflictos políticos, economía, riesgos naturales, robo de elementos personales, enfermedad y hospitalización, muerte |
| Richter (2003); Sönmez et al. (1999); Basala & Klenosky (2001) | Crimen o robo en el lugar de viaje, dificultad en la comunicación, enfermarse durante el viaje, manifestaciones sociales por problemas políticos |
| Índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe (Unicef, 2018) | Sismo, tsunami, inundación, ciclón tropical, deterioro ambiental y sequía, conflicto, violencia, migración |

Fuente: Elaboración propia.

Los anteriores riesgos se analizaron y consolidaron para la validación de los expertos consultados de la siguiente manera: 1) virus (p. ej., coronavirus), plagas animales o vegetales; 2) clima extremo (cambios climáticos); 3) desastres naturales y medioambientales; 4) armas de destrucción masiva; 5) polarización y conflictos políticos; 6) recesión de una economía; 7) migración involuntaria; 8) desempleo; 9) inestabilidad social (protestas, motines, insurrección); 10) crisis fiscales; 11) ataques terroristas; 12) fallas de la gobernanza nacional; 13) insuficiencia energética o de otras infraestructuras; 14) reducción de número de vuelos o incremento del costo; 15) plataformas de servicios turísticos ilícitas; 16) cobros excesivos a servicios turísticos formales e informales; 17) secuestro, toma de rehenes u homicidios (seguridad ciudadana); 18) sabotajes sobre activos críticos hoteleros (agua, energía y alimentación); 19) robo de elementos personales; y 20) escándalos, rumores y divulgación de información en redes.

Resultados del tanque de pensamiento

Una vez implementado el instrumento en el Congreso de Seguridad ALAS Punta Cana 2020, se obtuvo una participación de diversos profesionales de seguridad, que alcanzó para una muestra de $n=38$ para el tanque de pensamiento. En líneas generales, los par-

ticipantes en el evento son empresarios de dicho sector, tanto de empresas de servicios de seguridad privada como de seguridad electrónica, que proveen servicios a la industria turística en varios países de América Latina, y otros son directores de seguridad de algunos de los eslabones de la cadena turística. Después de aplicado el instrumento, se hizo una prueba de validez mediante el Alpha de Cronbach, que arrojó un resultado favorable de 0,89. Esto indica que el instrumento fue validado.

En la Tabla 8 se muestran los estadísticos descriptivos procesados en el *software* SPSS, que reflejan los riesgos, en orden jerárquico según su probabilidad de ocurrencia y sus consecuencias, que más podrían incidir en los próximos tres años en la industria del turismo. Por otra parte, la Tabla 9 muestra esta información de forma agregada por ámbitos, de acuerdo con la metodología Pesatal.

Tabla 8. Estadísticos descriptivos de los resultados de la encuesta

| Riesgo | N | Mín. | Máx. | Media | Desv. estándar |
|--|----|------|------|--------|----------------|
| Virus y plagas | 38 | 3 | 5 | 4,7105 | 0,56511 |
| Amenazas naturales | 38 | 2 | 5 | 4,2105 | 0,90518 |
| Sabotaje a infraestructura crítica / cadena de valor | 38 | 1 | 5 | 4,1316 | 1,11915 |
| Homicidio, secuestro y rehenes | 38 | 1 | 5 | 4,1316 | 1,06976 |
| Escándalos y rumores | 38 | 2 | 5 | 4,1053 | 0,92384 |
| Ataque terrorista | 38 | 1 | 5 | 4,0000 | 1,23025 |
| Armas de destrucción masiva | 38 | 1 | 5 | 3,9737 | 1,12675 |
| Fallas de gobernanza | 38 | 2 | 5 | 3,9211 | 0,96930 |
| Inestabilidad social | 38 | 2 | 5 | 3,8947 | 0,92384 |
| Cobros excesivos por SSTT informales | 38 | 1 | 5 | 3,8684 | 1,04419 |
| Reducción de vuelos | 38 | 1 | 5 | 3,8158 | 1,11149 |
| Cambio climático | 38 | 2 | 5 | 3,7895 | 0,96304 |
| Robo de elementos personales | 38 | 2 | 5 | 3,7105 | 0,92730 |
| Plataformas turísticas ilícitas | 38 | 1 | 5 | 3,6842 | 1,21043 |
| Recesión económica | 38 | 1 | 5 | 3,6579 | 1,07241 |
| Polarización política | 38 | 1 | 5 | 3,6316 | 1,07606 |
| Insuficiencia energética | 38 | 1 | 5 | 3,5789 | 1,13021 |

Continúa tabla...

| Riesgo | N | Mín. | Máx. | Media | Desv. estándar |
|------------------------|----|------|------|--------|----------------|
| Crisis fiscal | 38 | 1 | 5 | 3,5000 | 0,97952 |
| Desempleo | 38 | 1 | 5 | 3,4474 | 1,08297 |
| Migración involuntaria | 38 | 2 | 5 | 3,3421 | 1,02077 |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Riesgos agregados según metodología Pesatal

| Clasificación | Riesgos identificados | Media |
|---------------|--|-------|
| Ambiental | Virus, plagas, animales o vegetales, clima extremo, desastres naturales y medioambientales, contaminación por basuras y desechos | 4,23 |
| Social | Migración involuntaria, inestabilidad social, ataques terroristas, cobros exagerados de servicios turísticos informales, secuestro, toma de rehenes, homicidio, sabotajes sobre activos críticos hoteleros, robo de elementos personales, escándalo, rumores y divulgación de la información en redes, condiciones inseguras relacionada con riesgos laborales de la cadena de valor, accidentes viales, servicios de salud ineficientes, muerte de turistas, patrocinio de pornografía infantil | 3,90 |
| Político | Armas de destrucción masiva, polarización y conflictos políticos, fallas en la gobernanza nacional | 3,84 |
| Económico | Recesión de la economía, desempleo, reducción de vuelos o incremento de costos | 3,73 |
| Tecnológico | Insuficiencia energética o de otras infraestructuras, plataformas de servicios turísticos ilícitas, riesgos informáticos | 3,63 |
| Legal | (Sin información) | N/A |

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos indican que, por encima de las amenazas naturales, las *amenazas biológicas*, como virus y pandemias, se identifican como el principal riesgo para el sector turístico. Esto difiere del análisis realizado en el reporte del Foro Económico Mundial, que sitúa por encima las amenazas naturales. Tiene sentido, y es apenas natural, que ya hubiese sesgo entre los participantes al momento de este ejercicio (febrero de 2020), en la medida en que para entonces la enfermedad de COVID-19 ya había pasado de ser una amenaza latente a una real. Este resultado es particularmente interesante, ya que deja en franca desventaja la industria turística debido a la imposibilidad conocida de implementar planes preventivos. Especialmente este tipo de amenazas de entorno o contexto externo son de difícil prevención por parte de los miembros de la cadena de valor.

En este escenario, la industria turística misma se ve afectada directamente, al concebirse como uno de los canales de transmisión primarios de cualquier virus. En este sentido, en el momento del tanque de pensamiento ya se experimentaba la inminente llegada del COVID-19 a América Latina.

En segundo lugar están las *amenazas naturales*, derivadas de los fenómenos propios de la naturaleza como terremotos, maremotos, huracanes y otros escenarios de impacto considerable que producen consecuencias, en algunos casos catastróficas, sobre las grandes urbes o zonas de altísima convergencia turística. En tercer lugar se encuentra *el sabotaje a las infraestructuras críticas o activos estratégicos* de la cadena de valor. Esto incluye afectaciones graves a aeropuertos, cruceros y hoteles principalmente, cuya dinámica operativa implica equipos y activos que son vitales para la seguridad y salud de sus clientes. Dentro de estos están los tanques de agua, suministros del sistema eléctrico y fuentes de abastecimiento energético de aeronaves.

En cuarto lugar se encuentran los riesgos asociados con la *inseguridad ciudadana*, principalmente aquellos de alto impacto a los que usualmente se les da mayor relevancia en las noticias, como secuestros, homicidios y toma de rehenes. En este sentido, diversos estudios coinciden acerca del impacto de la seguridad en América Latina en diferentes ciudades turísticas (Azardun et al., 2020; Ortiz & Hernández, 2018; Agudelo-Rivera et al., 2019, entre otros).

En quinto lugar están los *escándalos y rumores*. Este tipo de riesgos está en boga, dado el auge y la penetración de los medios de comunicación masiva y especialmente de las redes sociales, que pueden brindar información alterada, modificada o de baja credibilidad que, no obstante, genera un alto impacto negativo sobre cualquiera de los miembros de la cadena de valor del turismo, o incluso sobre una región, cuyos impactos y pérdidas sean de una considerable magnitud. Finalmente, dentro de los riesgos que fueron calificados entre 4 y 5 está el *terrorismo*, riesgo derivado de amenazas de diversa índole, como grupos al margen de la ley, la penetración de los carteles del narcotráfico en las urbes y posibles llegadas de grupos extremistas al escenario latinoamericano.

Adicionalmente, considerando los riesgos más cercanos a la calificación 4, aparecieron las *armas de destrucción masiva*; esto concuerda con estudios previos como el de Watson (2017), respecto al contacto que Irán ha tenido con países latinoamericanos no alineados geopolíticamente con los Estados Unidos desde hace una década, lo cual podría materializarse en algún tipo de ayuda armamentística. Pese a esto, el tratado de Tlatelolco declara a América Latina zona libre de armas nucleares desde 1967, tratado al que numerosas potencias nucleares se han vinculado (Abbasi & Aziz, 2016). Vale aclarar que este tratado solo cubre las armas nucleares y deja por fuera las armas biológicas y químicas. Por ello, diferentes autores, como Coutto (2013), Escobar y Vega (2008) y Argote et al. (2019), han advertido la situación de riesgo en la región derivada de este tipo de armas.

Otros riesgos cercanos a la calificación 4 son las *fallas de gobernanza*, que plantean la creciente inconformidad de la ciudadanía con los modelos de gobierno actuales y la

creciente deslegitimización de las instituciones, como consecuencia del aumento de las brechas sociales, el descontento y las crisis de las élites (Sanahuja, 2017); la *inestabilidad social*, a consecuencia de la falla de gobernanza o de la manipulación de las juventudes en busca de generar caos urbano, polarización o afectación de la tranquilidad social; y finalmente los *cobros excesivos por servicios turísticos informales*, riesgo que se deriva de los intereses de personas que controlan informalmente atractivos turísticos o recursos, como playas, sistemas de transporte informal, alimentación informal, y que en ocasiones realizan cobros exagerados a los turistas, lo cual debilita la imagen regional o local, e impacta negativamente la cadena de valor.

Paradójicamente, riesgos como los asociados con plataformas turísticas de servicios hoteleros y de transporte informal no fueron considerados un riesgo alto para el turismo. Así mismo, la migración involuntaria tuvo una puntuación muy baja, lo que evidencia que esto es más el resultado de un proceso de estigmatización, ya que podría no ser un factor de análisis para el turista al momento de elegir un destino turístico. Este planteamiento es coherente con la investigación de Calero-Lemes y García-Almeida (2020), en la que se afirma que, de hecho, los inmigrantes pueden ofrecer sus conocimientos previos al proceso de migración para fortalecer la industria turística. Otro aspecto de interés es el nivel de conciencia de América Latina frente al cambio climático global; no se percibe que esto sea una amenaza inmediata para el sector turístico, dados los resultados obtenidos. Sin embargo, esto no implica que sea un asunto de poca relevancia en el ámbito global y de cada país.

Es de aclarar que los resultados obtenidos en las diez primeras posiciones no implican que los demás riesgos sean menos importantes, sino que, en virtud de su probabilidad de ocurrencia, así como por la situación y perspectiva mundial en el momento de realizar el tanque de pensamiento, fueron considerados como los riesgos más influyentes para el trienio 2020-2022. Por ello, es claro que se deben considerar estos riesgos en su totalidad para trabajar en prevenirlos, dado el ambiente incierto y cambiante en los factores político, social, tecnológico, ambiental y legal; pero especialmente el escenario pospandémico en términos sociales, económicos y sanitarios. En este sentido, y dados los resultados, la gobernanza es un factor altamente influyente en los riesgos sociales; este resultado converge con el planteamiento de Uyar et al. (2019).

El grupo que conformó el tanque de pensamiento recomienda que la industria turística considere además los siguientes riesgos, que se suman a los 20 riesgos identificados inicialmente: 21) condiciones inseguras relacionadas con la seguridad y salud en la cadena de valor; 22) accidentes viales; 23) riesgos informáticos; 24) ineficientes servicios de salud; 25) muerte de turistas; 26) contaminación por basuras y desechos, y 27) patrocinio de pornografía infantil. Así, se consolida un total de 27 riesgos potenciales para la industria turística latinoamericana.

Finalmente, no sobra destacar el evidente contraste de los resultados con lo que sucedía hace algunos años cuando, en general, los riesgos percibidos más dominantes en

América Latina se relacionaban con el terrorismo, con toda certeza por lo menos para el caso de Colombia. Ahora han cambiado por otros riesgos, especialmente las enfermedades contagiosas (por la obvia influencia del COVID-19) y las catástrofes naturales.

Conclusiones y recomendaciones

La cadena de valor del turismo representa importantes ingresos a escala global. En América Latina, aunque se ha mejorado la competitividad, aún quedan varios desafíos por superar. Asimismo, la industria turística latinoamericana debe asumir una postura orientada a la gestión de los riesgos como parte del cumplimiento de los objetivos estratégicos de cada eslabón de la cadena de valor. La contribución a la gestión de los riesgos derivada del Congreso de Seguridad ALAS Punta Cana 2020, en su tanque de pensamiento, identificó 27 tipos de riesgos relacionados con esta industria que podrían afectar su cadena de valor. Especialmente, de estos 27 riesgos se destacan 10 cuyo factor de probabilidad o impacto los sitúa en un nivel alto de atención y seguimiento.

Dentro de los principales riesgos valorados, se observa que los virus y plagas ocupan el primer lugar. Esto, dada la fecha en que se realizó la investigación, está totalmente alineado con investigaciones realizadas a finales de 2019 y con la aparición del COVID-19 en China y su rápida propagación por el resto del mundo. Junto a este, los otros riesgos que más preocupan al sector turístico son las amenazas naturales; los sabotajes a activos críticos turísticos y hoteleros; los riesgos asociados a la inseguridad ciudadana; los escándalos y rumores; las armas de destrucción masiva; las fallas en la gobernanza; la inestabilidad social, y los cobros excesivos por servicios informales. Estos riesgos deben ser estudiados por cada miembro de la cadena de valor, en especial para el trienio 2020-2022.

Por todo lo anterior, es fundamental que los países latinoamericanos desarrollen planes de prevención que vinculen a cada miembro de la cadena de valor de la industria turística, a través de la conformación de comités regionales orientados a la prevención y gestión de contingencias para prevenir posibles escenarios de crisis.

En este sentido, se proponen las siguientes recomendaciones para la industria turística latinoamericana, y en especial a los gobiernos y miembros de la cadena de valor y sus partes interesadas:

1. La industria turística latinoamericana y global ha encontrado en el COVID-19 una amenaza trascendental con un potencial inesperado. Esto tiene que servir como primer escenario de aprendizaje, para incluir los factores de prevención y resiliencia en los planes de continuidad del negocio. Con esto, es importante garantizar que la industria turística sea vista no como un sector de potencial transmisión, sino, por el contrario, que sus zonas sirvan de zonas de hospitalidad seguras para el turista. Al respecto, aún hay mucho que definir para poder enfrentar este desafío.

2. En sintonía con la primera recomendación, la preparación de los planes de emergencias, la constitución de cuerpos de brigadistas sólidos y de prácticas a todo nivel en el manejo de emergencias fortalecen y generan cultura de seguridad en los miembros de la cadena de valor turística, en especial en aeropuertos, transporte terrestre, cruceros y hoteles.
3. Un factor de vital importancia es la identificación de los activos y áreas con mayor riesgo en los miembros de la cadena de valor nacional y turística, con el fin de garantizar la calidad de un servicio permanente y seguro, así como para cuidar la salud del turista. En los cruceros, hoteles y aeropuertos, estas áreas críticas deben tener mecanismos de protección acordes con la evaluación del riesgo.
4. La industria turística requiere de manera urgente una metodología propia para evaluar los riesgos de seguridad, más allá de las metodologías genéricas usadas usualmente. Esto permitirá tener una escala de medición de las variables de mayor impacto en el riesgo, como amenazas, vulnerabilidades y consecuencias. En este aspecto, futuras investigaciones sobre los riesgos en la industria pueden ser más precisas en función de la probabilidad y la consecuencia.
5. Indudablemente, los hoteles, aerolíneas y otros miembros de la cadena de valor deben vincular un componente informativo y de alta divulgación en el ciberespacio. Esto permitirá no solo monitorear en tiempo real las amenazas sobre informaciones fraudulentas, sino que a su vez constituirá un modo de participación segura, a través de canales oficiales de alta credibilidad en las redes sociales.
6. Debe haber cooperación entre los departamentos encargados de la seguridad en las ciudades y los actores de la industria turística para gestionar la seguridad del sector. En este sentido, es importante promulgar políticas colaborativas adecuadas con los entes públicos, que sean sometidas a seguimiento por representantes de la industria turística y delegados de los gobiernos locales, con el fin de evaluar el avance en cada uno de los objetivos y estrategias formuladas.
7. La responsabilidad de los gobiernos y mandatarios de Estado radica en lograr dos objetivos. El primero es garantizar el mantenimiento de la gobernabilidad de manera transparente y evitar la polarización política y social; en este aspecto, América Latina enfrenta su más alto desafío. El segundo es darle la importancia merecida al turismo elevándolo a la categoría de infraestructura crítica de cada nación.
8. Finalmente, se recomienda mejorar la gestión de la información de crisis; aunque no se trata de un asunto de seguridad en sentido estricto, sí es un componente importante en momentos en que sobrevienen las catástrofes, independientemente de su índole.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Asociación Latinoamericana de Seguridad ALAS, que facilitó el desarrollo de este trabajo en el marco de su Congreso en Punta Cana (2020).

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Julio César González Rodríguez es doctorando en gestión, magíster en ciencias de la seguridad y criminología y administrador marítimo. Es docente investigador de la Universidad Militar Nueva Granada, en el área de riesgos en seguridad y protección de infraestructuras críticas. Cuenta con más de 15 años de experiencia como consultor en seguridad.

<https://orcid.org/0000-0003-1280-2230> - Contacto: julio.gonzalezr@unimilitar.edu.co

Christian Acevedo-Navas es doctor en ciencias sociales, magíster en administración de empresas, especialista en negocios internacionales y profesional en ciencias navales. Actualmente es profesor asociado en la Universitaria Agustiniana.

<https://orcid.org/0000-0003-4880-3024> - Contacto: christian.acevedo@uniagustiniana.edu.co

Referencias

- Abbasi, K., & Aziz, S. (2016). Nuclear suppliers group and nuclear-weapon-free zone: A case for Pakistan. *CISS Insight Journal*, 4(1), 36-47.
- Agudelo-Rivera, C., Fajardo-Acosta, N., González-Sabogal, C., Montes-Urbe, E., & Rodríguez-Niño, N. (2019). *Llegadas de turistas internacionales a Colombia durante 2001-2017: evolución, características y determinantes* (Borradores de Economía, 1064). Banco de la República. <http://doi.org/10.32468/be.1064>
- Argote, K., Molloy, M., Hart, A., Voskanyan, A., Sarin, R., & Ciottone, G. (2019). Chemical warfare agent terrorist attacks in Latin America and the Caribbean region (CWA-LAC). *Prehospital and Disaster Medicine*, 34(1), S13-S13. <http://doi.org/10.1017/S1049023X19000451>
- Aven, T., & Zio, E. (Eds.). (2018). *Knowledge in risk assessment and management*. John Wiley & Sons.
- Avraham, E., & Ketter, E. (2008). Will we be safe there? Analysing strategies for altering unsafe place images. *Place Branding and Public Diplomacy*, 4(3), 196-204.
- Azardun, P., Maisis-Solano, P., & Calderón, P. (2020). Autoempleo y emprendedores turístico-culturales: un estudio de caso en Costa Rica. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo CESOT*, 12, 117-136. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/1712>

- Basala, S., & Klenosky, D. (2001). Travel-style preferences for visiting a novel destination: A conjoint investigation across the novelty-familiarity continuum. *Journal of Travel Research*, 40, 172-182. <http://doi.org/10.1177/004728750104000208>
- Bassols, N. (2016). Branding and promoting a country amidst a long-term conflict: The case of Colombia. *Journal of Destination Marketing and Management*, 5(4), 314-324. <http://doi.org/10.1016/j.jdmm.2016.10.001>
- Blanco, F. (2004). Reflexiones sobre seguridad, poderes públicos y actividad turística. *Estudios Turísticos*, 160, 5-30.
- Calero-Lemes, P., & García-Almeida, D. (2020). Immigrant entrepreneur knowledge in the tourism industry of island destinations. *Tourism Geographies*. <http://doi.org/10.1080/14616688.2020.1786152>
- Chien, P., Sharifpour, M., Ritchie, B., & Watson, B. (2017). Travelers' health risk perceptions and protective behavior: A psychological approach. *Journal of Travel Research*, 56(6), 744-759. <http://doi.org/10.1177/0047287516665479>
- Chinchilla, L., & Vorndran, D. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Christian, M., Fernández-Stark, K., Ahmed, G., Gereffi, G. (2011). *The Tourism Global Value Chain: Economic Upgrading and Workforce Development*. Duke University. <https://bit.ly/35ZcilG>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (s. f.). *Glosario*. Consultado el 6 de agosto de 2020. <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>
- Coutto, T. (2013). América del Sur y la proliferación de armas biológicas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101, 81-106.
- Datos Mundial. (2018). [Información sobre turismo de cada país]. Consultado el 13 de diciembre de 2018. <https://www.datosmundial.com/america/index.php>
- Devlin, E. (2006). *Crisis management planning and execution*. CRC Press.
- Douglas, C. (2019, 23 de abril). Falta de promoción turística internacional causa crisis en el sector turístico y hotelero. *Radio Panamá*. <https://bit.ly/33j7dmb>
- El Cronista*. (2020, 25 de enero). Chile: el turismo se desploma por estallido social propio y crisis argentina. <https://bit.ly/33jXFaB>
- El Nuevo Siglo*. (2015, 16 de junio). Crisis petrolera golpea a sector hotelero. <https://bit.ly/33ilwaV>
- Epler, M., Milstein, M., Ahamed-Broadhurst, K. (2019). *Destinations at Risk: The invisible burden of tourism*. Eplerwood International.
- Escobar, N., & Vega, J. (2008). Armas biológicas: ¿una amenaza terrorista para Colombia? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3(2), 135-148. <http://doi.org/10.18359/ries.172>
- Fedecámaras. (2019, 19 de junio). *Sector turismo siente la crisis de servicios en Venezuela*. <https://bit.ly/33hWQPs>
- Foro Económico Mundial. (2019). *Índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2019*.
- Fotiou, S. (2018). *Tourism and risk management*. United Nations Environment Program.
- Garza-Rodríguez, J. (2019). Tourism and poverty reduction in Mexico: An ARDL cointegration approach. *Sustainability*, 11(3), 845. <http://doi.org/10.3390/su11030845>
- Glaesser, D. (2003). *Crisis management in the tourism industry*. Butterworth-Heinemann.
- González, J., Myer, R., Pachón, W. (2017). La evaluación de los riesgos antrópicos en la seguridad corporativa: del Análisis Modal de Fallos y Efectos (AMFE) a un modelo de evaluación integral del riesgo. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 269-289. <http://doi.org/10.21830/19006586.81>

- Granger, K. (1999). *An information infrastructure for disaster management in Pacific island countries*. Australian Geological Survey Organization.
- Herrera, G., & Vivas, O. (2018). Gestión del riesgo y atención de desastres con profesionales oficiales de la reserva del Ejército colombiano. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(22), 1-20. <http://doi.org/10.21830/19006586.319>
- Hopkin, P. (2018). *Fundamentals of risk management: understanding, evaluating, and implementing effective risk management*. Kogan Page.
- Hosteltur. (2016a, 30 de marzo). *Los viajes a Europa se resienten tras los atentados*. <https://bit.ly/33kALQt>
- Hosteltur. (2016b, 8 de septiembre). *Los viajes a Miami caen un 21 % por el virus zika*. <https://bit.ly/376mLel>
- Hosteltur. (2016c, 11 de agosto). *Madeira: impacto del incendio en el sector turístico*. <https://bit.ly/33jum8e>
- Hosteltur. (2017, 29 de septiembre). *Recomiendan no viajar a Puerto Rico de momento*. <https://bit.ly/3m3baw6C>
- Hosteltur. (2020, 4 de enero). *Paraísos de vacaciones en Australia, devorados por el fuego*. <https://bit.ly/39dcBLD>
- Infobae. (2019, 16 de agosto). *“Es un desastre ecológico”: la crisis del sargazo en México*. <https://bit.ly/311mSN6>
- Institute for Crisis Management (ICM). (2020). *What defines crisis?* <https://crisisconsultant.com/>
- Institute of Risk Management (IRM). (2010). *A structured approach to enterprise risk management (ERM) and the requirements of ISO 31000*. Airmic-Alarm.
- International Organization for Standardization (ISO). (2018). *ISO 31000:2018 Risk management: principles and guidelines*.
- Jiménez, J., & Pérez, M. (2018). La seguridad como componente esencial del concepto de calidad turística. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 27, 921-943.
- Jordan, J. (2016). *The four stages of highly effective crisis management: How to manage the media in the digital age*. CRC Press.
- Judd, D. (2006). Commentary: Tracing the commodity chain of global tourism. *Tourism Geographies*, 8(4), 323-336. <http://doi.org/10.1080/14616680600921932>
- Luecke, R., & Barton, L. (2004). *Crisis management: Master the skills to prevent disasters*. Harvard Business School Press.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: El propósito que nos une”*.
- Moeller, R. (2011). *COSO Enterprise risk management: Establishing effective governance, risk, and compliance processes*. John Wiley & Sons.
- Observatorio de Derechos de Propiedad. (2015, 19 de octubre). *Expropiaciones de hoteles y cierres han dejado 50 mil desempleados en sector turístico*. <https://bit.ly/3amhrWv>
- Organización Mundial del Turismo. (2017). *Panorama OMT del turismo internacional*. UNWTO.
- Ortiz, M., & Hernández, M. (2018). Visitantes y turistas a México por servicios médicos. En S. Adame, M. Reyes, & R. Meneses (Eds.), *Turismo médico en el norte de México: oportunidades, retos, dilemas y políticas públicas* (pp. 163-178). Editorial Letras del Norte.
- Palacios, E., Pomboza, M., & Radicelli, C. (2020). Análisis situacional y mapeo de actores clave en el desarrollo socio-económico de un destino turístico. *Revista Espacios*, 41(1), 26-42. <http://www.revistaespacios.com/a20v41n01/a20v41n01p26.pdf>
- Quintero, S. (2020). La inseguridad colectiva: respuestas a lo inesperado. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(31), 547-564. <http://doi.org/10.21830/19006586.615>

- Reportur*. (2019, 10 de julio). Turismo en Cartagena es afectado por microtráfico y prostitución. <https://bit.ly/2JaDh4L>
- Richter, L. (2003). International tourism and its global public health consequences. *Journal of Travel Research*, 41(4), 340-347. <http://doi.org/10.1177/0047287503041004002>
- Ritchie, B., & Jiang, Y. (2019). A review of research on tourism risk, crisis and disaster management: Launching the annals of tourism research curated collection on tourism risk, crisis and disaster management. *Annals of Tourism Research*, 79. <http://doi.org/10.1016/j.annals.2019.102812>
- Romero, S., & Bogel-Burroughs, N. (2019, 25 de junio). La muerte de turistas estadounidenses crea una crisis en República Dominicana. *The New York Times*. <https://nyti.ms/377OueG>
- Russell, D., & Arlow, P. (2015). *Industrial security: Managing security in the 21st century*. John Wiley & Sons.
- Sanahuja, J. (2017). Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 22(45), 165-204. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/09/010-sanahuja.pdf>
- Santana, G. (2004). Crisis management and tourism: Beyond the rhetoric. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 15(4), 299-321. http://doi.org/10.1300/J073v15n04_05
- Sönmez, S., Apostolopoulos, Y., & Tarlow, P. (1999). Tourism in crisis: Managing the effects of terrorism. *Journal of Travel Research*, 38(1), 13-18. <http://doi.org/10.1177/004728759903800104>
- Unicef. (2018). *Índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe* [informe]. <https://www.unicef.org/lac/media/1601/file>
- Uyar, A., Karaman, A., & Kilic, M. (2019). Institutional drivers of sustainability reporting in the global tourism industry. *Tourism Economics*, 20(10), 1-25. <http://doi.org/10.1177/1354816619886250>
- Walker, L., & Page, S. (2003). Risks, rights and responsibilities in tourist well-being: Who should manage visitor well-being at the destination. En J. Wilks & S. Page (Eds.), *Managing tourist health and safety in the new millennium* (pp. 215-235). Taylor & Francis.
- Watson, P. (2017). Iran's Latin America strategy: 2005 to present. *Democracy and Security*, 13(2), 127-143. <http://doi.org/10.1080/17419166.2016.1264304>
- Williams, A., & Balaz, V. (2015). Tourism risk and uncertainty, theoretical reflections. *Journal of Travel Research*, 54(3), 271-287. <http://doi.org/10.1177/0047287514523334>
- Wilson, T. (2008). Introduction: The impacts of tourism in Latin America. *Latin American Perspectives*, 35(3), 1-20. <http://doi.org/10.1177/0094582X08315760>
- World Economic Forum. (2020). *The Global Risk Report 2020*. Insight Report, 15th edition.
- World Travel & Tourism Council. (2019). *Travel & Tourism Economic Impact 2019*.
- Yue, X., Shao, X., Man, R., Crabbe, J., Mi, L., Hu, S., Baker, J., & Liang, G. (2020). Risk management analysis for novel coronavirus in Wuhan China. *Journal of Risk and Financial Management*, 13(2), 22. <http://doi.org/10.3390/jrfm13020022>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 357-375
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.696>

La mortalidad del COVID-19 como prueba factual para fortalecer las estrategias de seguridad y defensa

COVID-19 mortality as factual evidence for strengthening security and defense strategies

Juan Camilo Núñez Cuevas

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. La pandemia del COVID-19 ha generado grandes cambios políticos, económicos y sociales, por lo cual, en consecuencia, las estrategias de seguridad y defensa han enfrentado una amenaza inusual, que puede poner en riesgo soberanías, territorios y alterar el orden mundial. Esta investigación, realizada con un estudio tipo mixto con enfoque histórico, estadístico y epidemiológico observacional no experimental simulado, utiliza cinco variables independientes y una dependiente con el objetivo de comparar la mortalidad de las guerras y el terrorismo transnacional con la de la actual pandemia, y así mismo proyectar el impacto de una eventual pandemia futura sobre dichas estrategias. Mediante esto se busca establecer una prueba factual, con sólidos argumentos, que explique la necesidad de fortalecer y replantear las estrategias de seguridad y defensa para el futuro pos-COVID.

PALABRAS CLAVE: catástrofes y seguridad; COVID-19; defensa; mortalidad; pandemias; seguridad

ABSTRACT. The COVID-19 pandemic has produced significant political, economic, and social changes. Consequently, security and defense strategies have faced an unusual threat, which may jeopardize sovereignties, territories and alter the world order. This mixed-method study, employing a historical, statistical, and epidemiological observational non-experimental simulated approach, uses five independent and one dependent variable to compare the mortality of wars and transnational terrorism with the current pandemic. It also projects the impact of an eventual future pandemic on these strategies. The aim is to establish factual evidence with solid arguments, explaining the need to strengthen and reconsider security and defense strategies for the post-COVID future.

KEYWORDS: catastrophes and security; COVID-19; defense; mortality; pandemics; security

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 18 de septiembre de 2020 • Aceptado: 12 de enero de 2021

CONTACTO: Juan Camilo Núñez Cuevas ✉ juan.nunez@fac.mil.co

Introducción

El concepto de *seguridad y defensa* ha evolucionado debido a eventos sucedidos a lo largo de la historia, como por ejemplo las investigaciones nucleares de orden militar después de que el mundo conociera los efectos de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki. La Guerra Fría originó nuevas teorías como la doctrina $1 + 1 = 0$, conocida también como “Destrucción mutua asegurada”, propuesta por John von Neumann; la seguridad multidimensional, defendida por Jeg Huysmans y David Baldwin, y el concepto de *guerra irrestricta*, difundido en 1999 por los coroneles Qiao Liang y Wang Xiangsui. Otro evento de impacto mundial que generó en el mundo entero una reformulación de la seguridad y defensa, de cara a nuevas amenazas, fue el ataque terrorista a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001.

Con base en ello, esta investigación está enfocada en realidades actuales e incertidumbres del futuro. Las realidades actuales surgen desde la perspectiva de la mortalidad de esta pandemia en el marco de la seguridad multidimensional, ya que esto plantea una amenaza invisible que no puede ser enfrentada con las convencionales estrategias para el empleo militar con fines cinéticos. El enfoque de la incertidumbre surge a partir de la reflexión de actuales estrategias, pensadores, académicos (y con el ánimo de promoverla en los potenciales lectores de esta investigación) sobre la eventualidad de que la pandemia del COVID-19 motive cambios que fortalezcan las estrategias de seguridad y defensa para el futuro.

La metodología diseñada busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué las muertes diarias por COVID-19, comparadas con las muertes diarias por causa de guerras y el terrorismo transnacional, son prueba factual para fortalecer las estrategias de seguridad y defensa ante futuras pandemias más letales en un entorno de seguridad multidimensional? Para responderla se propone un tipo de estudio mixto con enfoque histórico, estadístico y epidemiológico observacional no experimental simulado, con cinco variables independientes y una dependiente, que permitan alcanzar dos objetivos de investigación. El primer objetivo es comparar las muertes diarias en guerras y en atentados terroristas entre 1980 y 2018, las muertes por las bombas atómicas del 6 y 9 de agosto de 1945, y las muertes del atentado del 11 de septiembre del 2001, con las muertes diarias por COVID-19 en el 2020. Por su parte, el segundo objetivo es proyectar los efectos de una pandemia durante 50 días, con una variable dependiente del 14,5% de letalidad —uno de los porcentajes reportados más altos, presentado en Italia entre el 10 de junio y el 1.º de julio de 2020 (Roser et al., 2020)—, en sistemas convencionales de seguridad y defensa como un portaaviones nuclear, un submarino de misil balístico y una base militar, usando el simulador CovidSIM v. 2.0, respaldado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania.

La comparación de las muertes diarias en las guerras y el terrorismo con la mortalidad diaria de la pandemia por COVID-19 permite resolver los cuestionamientos que,

en una etapa pos-COVID-19, las ciencias militares necesiten para generar cambios en las estrategias de seguridad y defensa.

Marco teórico y conceptual

La inveterada relación: los virus, los pueblos y la seguridad y defensa

Resulta oportuno resaltar la publicación científica 551 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2003), en la cual se definió la epidemiología básicamente como la ciencia que pretende explicar los orígenes y la causalidad de enfermedades, que, a través de virus, pueden causar endemias, epidemias y pandemias. De acuerdo con el Center for Disease Control and Prevention (CDC), las endemias se presentan cuando ha existido una presencia constante de un virus en un área geográfica o población (CDC, 2012); las epidemias son la ocurrencia de enfermedades con comportamientos específicos en periodos de tiempo y lugares determinados, mientras que las pandemias, según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2007), afectan a una gran cantidad de personas en extensas áreas. Por su parte, los virus fueron definidos por Lwoff (1957) como una entidad intracelular con una fase infecciosa, lo que ha contribuido a que la humanidad sea afectada por ellos en todo momento. Esto ha llevado a expertos como Dhama et al. (2020) a demostrar que la humanidad debe prepararse para enfrentar la siguiente pandemia en los próximos cinco o diez años.

Al respecto, cabe señalar que en el año 430 a. C. se presentó la plaga de Atenas. Esta, según Jarus (2020), causó en cinco años la muerte de más de cien mil personas durante las Guerras del Peloponeso. A esta plaga se asemejó la pandemia antonina, ocurrida desde 165 hasta 180 d. C., introducida al Imperio Romano por soldados que regresaron después de las guerras contra Partia. Según Pudsey (2017), esta pandemia causó cinco millones de muertes. Esta inveterada relación se evidenció en la pandemia de Justiniano, ocurrida entre 541 y 544 d. C., que causó entre 5000 y 10 000 muertes diarias incluyendo a militares, lo que ocasionó el declive gradual del Imperio Bizantino (Fuentes, 1992).

Otros estudios han encontrado que la endemia de la *Pasteurella* se propagó en Mongolia cuando los ejércitos llegaron de Yunnan infectados por roedores (Cook, 1998); lo mismo ocurrió con las enfermedades originadas en Europa y Asia, exportadas a América por exploradores europeos, que causaron la muerte a 18,5 millones de habitantes en dos olas de brote. Estas enfermedades contribuyeron al colapso de las civilizaciones azteca e inca, ya que, al estar disminuidos, no pudieron hacer frente a las fuerzas españolas.

Por su lado, entre los años 1918 y 1920, la gripe española causó la muerte de cerca de 40 millones de personas en menos de un año (Herrán et al., 2009). De acuerdo con Thomas (2020), afectó a importantes líderes responsables de la seguridad y defensa, como el entonces subsecretario de la Armada de EE. UU. Franklin Delano Roosevelt y el primer ministro del Reino Unido David Lloyd George. Además, esta pandemia causó la muerte de 50 000 miembros del Ejército y 5000 de la Armada.

Es importante mencionar que, según lo investigado por Eccleston-Turner & Brassington (2020), en el 2010, soldados nepaleses de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) transmitieron involuntariamente la bacteria del cólera *Vibrio cholerae*, que causó la muerte de al menos 10 000 personas y contagió cerca de 800 000 más (Houston, 2020).

Efectos en los Estados: el estudio de las cifras de muertes

Las investigaciones de Eriksson et al. (2003) y Lacina & Gleditsch (2005) concluyen que los conflictos internacionales disminuyeron en los últimos cincuenta años y resaltan la importancia de entender el impacto de las guerras mediante la discriminación entre las muertes por causa directa y aquellas por causas indirectas como enfermedades, lesiones y el hambre.

Desde la óptica de las amenazas transnacionales, definidas por Garay & Santana (2019) como las amenazas que, al no reconocer fronteras, “afectan en un mundo globalizado de forma difusa y porosa” (p. 204), varias investigaciones sugieren la importancia de registrar los atentados para analizar estrategias preventivas. Por ejemplo, según la Office of the Secretary of State (1993), el año 1992 presentó las estadísticas más bajas desde 1974; esto se debió a que, por primera vez, el Consejo de Seguridad de la ONU aplicó sanciones contra los Estados acusados de apoyar el terrorismo.

Esto permite señalar que medir la mortalidad da argumentos para generar nuevas teorías de estudio y políticas públicas. Por ejemplo, las investigaciones de David Rapoport sobre el terrorismo le permitieron crear la teoría de las “olas del terrorismo”, con la cual explicó sus causas, consecuencias globales y evolución. Esto ayudó a explicar por qué en Europa, entre los años 1970 y 2016, murieron 400 personas por mes en atentados terroristas (Study of Terrorism and Responses to Terrorism [Start], 2019).

Por su parte, según Atran et al. (2007) y Pertago (2012), el estudio de las muertes en las guerras y en el terrorismo genera advertencias políticas y teorías del conflicto para futuras reconciliaciones. De igual manera, Bennett et al. (2015) consideran que contar las fatalidades ayuda a realizar mediciones importantes para la toma de decisiones y conocer las consecuencias de las crisis. Finalmente, Krasner (2014) considera que las muertes por causa del terrorismo transnacional tienen costos muy altos, pero deberían aprovecharse para generar estrategias internacionales que permitan “prevenir futuros ataques” (p. 5).

La pandemia por COVID-19: amenaza biológica real en la multidimensionalidad de la seguridad

La doctrina de la seguridad multidimensional tuvo sus inicios después de la Guerra Fría, cuando se dejó de contemplar al Estado como único referente y actor en la seguridad, y se plantearon otras amenazas globales y transfronterizas en el sistema internacional, “donde las barreras fronterizas se desdibujan” (Ardila & Jiménez, 2018, p. 153). Se trata de

amenazas como el terrorismo transnacional (Hughes, 2006), las crisis económicas, las migraciones, los desastres medioambientales, el crimen organizado (Font & Ortega 2012), las fallas en los Estados, la proliferación de armas de destrucción masiva, retos globales, epidemias (Baldwin, 1997) y las pandemias (Cebecí, 2004), que deben atenderse a escalas internacionales.

Cuando estos riesgos no son controlados, generan efectos directos e indirectos que causan la degeneración de las condiciones de seguridad de los Estados, hemisferios y continentes, y así activan otros riesgos asociados. Por ejemplo, el terrorismo transnacional afecta el sistema internacional y, a su vez, genera inestabilidad económica y golpea la infraestructura crítica esencial como electricidad, transporte y salud. Para Raymond Millen y su grupo investigador PKSOI (por sus siglas en inglés, Peacekeeping and Stability Operations Institute), la función crítica que demuestra resiliencia estatal durante las epidemias es la de establecer la seguridad y el imperio de la ley lo antes posible (Millen & PKSOI Team, 2020), para garantizar que otros factores de inseguridad no emanen y generen colapsos transnacionales por causa de las enfermedades (Pérez, 2013).

A septiembre de 2020, la pandemia por COVID-19 había causado la muerte a más de un millón de personas desde la primera muerte reportada el 6 de enero del 2020 (OMS, s. f.), con múltiples efectos para la seguridad multidimensional. Al respecto, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en su reciente Comité de Defensa y Seguridad, expresó: “la pandemia de COVID-19 es claramente un *shock* significativo para el sistema internacional” (Defence and Security Committee, 2020, p. 14). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2020) se refirió a ella como una “crisis mundial sin precedentes” (p. 1), y Fernández-Osorio & Ramírez (2020) afirmaron que la pandemia “ha generado un escenario inesperado e incierto” (p. 267).

En recientes investigaciones sobre su propagación, Sanghavi et al. (2020) aseguraron que la crisis causada se ha debido a su rápida dispersión, que, según Zhou et al. (2020), posee una diseminación viral entre 20 a 37 días. Esto exige que la lucha contra la pandemia sea mundial para reducir la transmisión de la enfermedad (Moghadam, 2020), mientras se hacen esfuerzos en producir una vacuna, que, en palabras de Fidler (2020), es una “prioridad de políticas del poder” (p. 749).

La afectación a la economía global se ha evidenciado en la reducción de la mano de obra por restricciones a la movilidad, lo cual, según Laborde et al. (2020), ha incrementado los riesgos en la seguridad alimentaria de 821 millones de personas que sufren de hambre crónica (ONU, 2020).

De igual manera, en el marco de la seguridad multidimensional, el COVID-19 también ha generado claros efectos en los dominios físicos (tierra, mar y aire). Por ejemplo, en diferentes partes del mundo se presentaron contagios en presidentes, primeros ministros o jefes de Estado, como Boris Johnson en Reino Unido y Jair Bolsonaro en Brasil. Además, también alteró por completo la efectividad de ciertas capacidades

militares; por ejemplo, el contagio a bordo del portaaviones USS Theodore Roosevelt (CVN-71) y el destructor USS Kidd (DDG-100) impidió que los miles de hombres a bordo pudieran cumplir su misión debido a fatalidades, contagios y cuarentenas (Department of the Navy, 2020).

De igual manera, según el reporte del International Centre for Defence and Security (Hurt, 2020), a raíz de la pandemia, muchos ejercicios militares multinacionales como *Joint Fire*, *Joint Warfighting* y *Dynamic Front* fueron cancelados. Además de lo anterior, Reuters (2020) informó que, en Japón, el Teniente General Kevin Schneider decretó Estado de emergencia en todas las bases; en Corea, Geun-Pyeong (2020) comunicó que en varias bases militares se presentaron contagios por COVID-19, y en la India, según el informe de defensa (Defence Science Library, 2020), algunas de sus bases navales, como INS AGRE, también resultaron afectadas por la pandemia.

Muchos intereses nacionales, centros de gravedad estratégicos y planes de seguridad y defensa estuvieron en riesgo, mientras los insipientes e improvisados protocolos temporales de distanciamiento o de aislamiento se aplicaban en el interior de las diferentes fuerzas de seguridad del mundo. Por ejemplo, en la investigación sobre el tema hecha en Holanda por Clingendael (2020), se analizaron los riesgos de los militares que están en la primera línea de respuesta ante la pandemia. De igual manera, la OMS (2020a) consideró las barracas militares como instalaciones donde la propagación del virus se presenta con mayor facilidad; lo mismo sucedió con los centros de entrenamiento militar, donde, según el estudio en las Fuerzas Armadas de Suiza, el desacostumbrado distanciamiento entre militares debe ser aplicado en pandemias (Cardona et al., 2020).

Por su parte, el dominio cibernético (no físico), que es en la actualidad uno de los dominios más importantes debido a su transversalidad con los demás (Martínez, 2019) y a su capacidad para controlar información (García, 2019), ha sido un dominio imperativo durante la pandemia, debido al permanente uso del ciberespacio para cubrir lo que los dominios físicos no han podido realizar (Berman, 2020).

Metodología

Las ciencias militares exigen al estratega un nivel de actualización académica, que en buena hora —como lo expresan Hernández et al. (2006)— permite encontrar la fuente generadora de una idea de investigación en realidades externas. En este caso, se trata de una realidad innegable como la pandemia actual, contemplada en la seguridad multidimensional. Esta pandemia ha demostrado ser una amenaza no tradicional, que afecta y degrada al ser humano y, por ende, genera efectos negativos en toda las relaciones y procesos humanos.

En lo que a seguridad y defensa se refiere, Josep Borrell, ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, manifestó que la pandemia afecta la seguridad y defensa del colectivo europeo (Borrell, 2020). Por su parte, el Congressional Research Service (2020) de los EE. UU. consideró que “la actual pandemia de COVID-19 destaca la

importancia de contar con agencias sólidas para gestionar y mitigar las amenazas no tradicionales a la seguridad de EE. UU.” (p. 22, traducción propia), y el Parlamento Europeo reconoció que la pandemia por COVID-19 “debilitaría su capacidad para actuar de forma conjunta contra futuras pandemias” (European Parliament, 2020, p. 74, traducción propia).

Dicho esto, para responder a la pregunta sobre por qué motivo las muertes diarias por COVID-19 son prueba factual para fortalecer las estrategias de seguridad y defensa ante futuras pandemias más letales en un entorno de seguridad multidimensional, se definió la siguiente hipótesis: la seguridad y defensa ha sido afectada por la pandemia de COVID-19 y posiblemente será afectada en el futuro por otras pandemias.

Tipo de estudio, variables y alcance de la investigación

Para el proceso investigativo, se tuvo en cuenta lo practicado por la OPS (2003) en cuanto a los estudios epidemiológicos observacionales, para evaluar el comportamiento de la pandemia por COVID-19 desde la fuente de información oficial de la OMS. Luego, se adoptó un método que recurre a las siguientes cinco variables independientes: muertes por causa directa de las guerras (MG) 1980-2018; muertes por causa directa del terrorismo transnacional (MT) 1980-2018; muertes por causa directa de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki (Mh&n) 1945; muertes por causa directa del atentado terrorista del 11 de septiembre del 2001 (M9/11) 2001, y muertes por COVID-19 (Mcv19) 2020. La única variable dependiente fue la letalidad del 14,5 %, usada en la fase de proyección de pandemias.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el alcance investigativo fue de tipo descriptivo y explicativo. Su alcance descriptivo se explica porque permitió profundizar sobre la inveterada relación entre los virus y el hombre, y la manera en que una pandemia afecta a un Estado desde la óptica de la seguridad multidimensional, así como la relevancia del dominio ciberespacial. Finalmente, su alcance explicativo se debe a que gracias a la variable dependiente se proyectaron efectos pandémicos que permitieron sustentar la tesis planteada.

Delimitación investigativa

La metodología incluyó una delimitación investigativa con tres parámetros: periodo de tiempo, alcance de las variables indirectas y los tipos de guerra. La delimitación del periodo de tiempo (1980-2018) exigió seleccionar el año 1980 como fecha base, dado que Rapoport (2013), en su teoría de las “olas del terrorismo”, concluyó que la ola religiosa emergió en 1979, lo que condujo a la creación de observatorios para registrar el terrorismo transnacional.

Por su parte, la delimitación en el alcance de las cinco variables indirectas se centró en examinar, indagar, registrar y conservar muertes de militares y civiles solo por causa

directa *in situ* e *in tempo*, es decir, muertes en el lugar y momento del atentado terrorista, de la guerra o por COVID-19.

Finalmente, se consideró investigar únicamente guerras por causa de conflictos armados internacionales. Por lo tanto, no se tuvieron en cuenta aquellos de carácter civil, con actores paramilitares y separatistas, con excepción de la actual guerra en Siria, tenida en cuenta debido a la alta participación de Estados y al complejo contexto geopolítico.

Fases del proceso y desarrollo cronológico del método

Esta investigación fue diseñada mediante una secuencia lógica de cuatro fases (Figura 1). La primera fase consistió en consolidar y captar datos numéricos en una matriz por cada variable independiente.

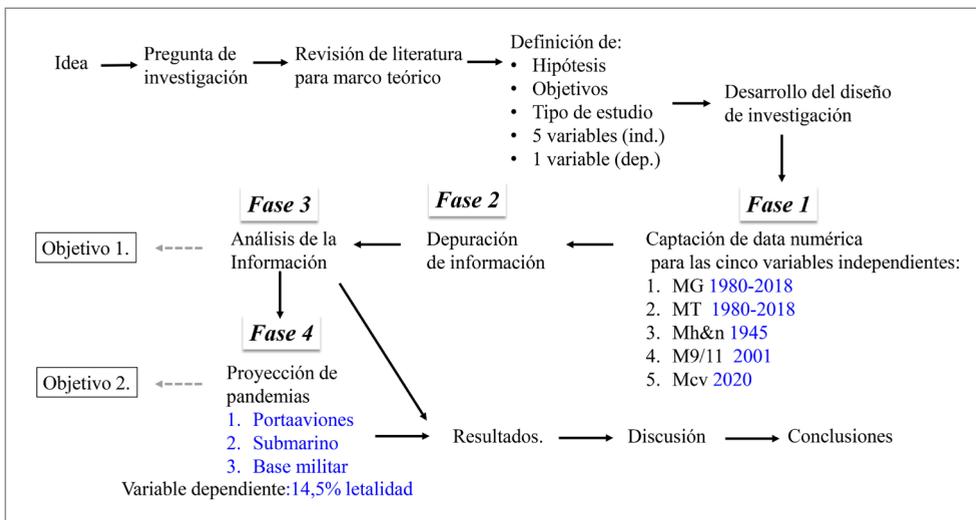


Figura 1. Fases del proceso investigativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández et al. (2006).

En la segunda fase se aplicaron criterios de depuración de información para las variables MG y MT, con el propósito de garantizar que los resultados de la media aritmética no fueran bajos. Para las primeras, se eliminaron datos fuera del 97% de la cifra más alta de cada guerra. Así, de la guerra del Golfo Pérsico (1990-1991) se eliminaron 2245 muertes informadas por Lacina & Gleditsch (2005, p. 338), conservando sus cálculos de las cifras más altas. Para la guerra entre Perú y Ecuador (1995), se eliminaron las cifras bajas de la investigación de Öberg & Pettersson (2020), quienes calcularon 99 muertes, y las cifras bajas del estudio de Lacina & Gleditsch (2005, pp. 176-177), que calculó 88 muertes, conservando únicamente su cifra potencial de 500 muertes. Para la guerra en Siria, se suprimió por completo la fuente de información *Mapping controversies* del Paris School

of International Affairs (2015), debido a su obsolescencia en comparación con fuentes de años 2019 y 2020.

De igual manera, se suprimieron por completo fuentes de información como el informe preliminar de la Corte Internacional de Justicia de 1996, *Land and maritime boundary between Cameroon and Nigeria*; la investigación que Micheal Clodfelter publicó en el 2002 llamada *Warfare and armed conflicts*; la investigación de Duke University del 2008 sobre las muertes de civiles en las guerras; el estudio de Gholamreza Hadjati del 2013 sobre la mortalidad en la guerra entre Irak e Irán, y también se prescindió de las estadísticas del Congressional Research Service del 2019 y del Defense Casualty Analysis System del 2020.

Para la variable MT, se eliminaron datos fuera del 90 % de la cifra más alta en cada año investigado. Así, de Johnston (2018) se eliminó toda su información, excepto la proporcionada para el año 1993; se eliminaron también 1755 muertes reportadas por el Departamento de Estado de los EE. UU. (U.S. Department of State, 2003, 2007). De igual manera, de los estudios de RAND & MIPT (2006) se eliminaron 2760 muertes, y de la versión de 2009 se depuraron 6650 muertes (RAND Corporation, 2009). Finalmente, se prescindió de la investigación *Collective action and transnational terrorism*, realizada por Todd Sandler en el 2003.

Por otro lado, el informe oficial *Atomic Bomb Casualty Commission General Report 1947* de la Radiation Effects Research Foundation (RERF, 1947), conformada por Japón y EE. UU.; los cálculos estatales publicados en *The 9/11 Commission Report* para el atentado del 11 de septiembre del 2001 (National Commission on Terrorist Attacks, 2005), y las cifras oficiales de la OMS para el COVID-19, evitaron efectuar depuraciones en las variables Mh&n, M9/11 y Mcv19, respectivamente. Como resultado de esta fase, se conservaron 41 fuentes primarias, de las cuales se extrajeron 194 cifras de muertes en las cinco variables independientes.

En la tercera fase se efectuaron los cálculos para generar cifras de muertes diarias y tras ello se consolidó la información de las cinco matrices en una sola figura. Esto permitió realizar la comparación buscada en el primer objetivo de la investigación. Con la cuarta fase, usando el simulador CovidSIM v. 2.0 (Epimos GmbH & ExploSYS GmbH, 2020), se alcanzó el segundo objetivo, ya que se proyectaron efectos pandémicos con la variable dependiente del 14,5 % de letalidad.

Limitaciones en la investigación

Las principales limitaciones consistieron en la dificultad para encontrar fuentes de información que usaran centros de observación de guerras y del terrorismo. También es pertinente manifestar que se efectuaron medidas de tendencia central en las variables MT y MG, que permitieron concluir prematuramente que serían cifras diametralmente bajas en comparación con la variable Mcv19. Esto abrió la posibilidad de usar las cifras más altas de las variables MG y MT para garantizar objetividad en los análisis comparativos.

Resultados

El diseño de los dos objetivos de esta investigación se orientó a asegurar que respondieran a la pregunta de investigación formulada. En este sentido, como se expone a continuación, los resultados demuestran la magnitud de la mortalidad de la pandemia por COVID-19 como hecho factual, fehaciente y comprobable, que respalda la estructuración de futuras estrategias preparadas para enfrentar riesgos biológicos en el marco de la seguridad multidimensional.

Las cinco variables independientes fueron organizadas en una figura de doble eje (Figura 2). Allí se evidencia que, después de las cifras de los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki, las muertes diarias por COVID-19 son las cifras más altas de esta investigación, y superan incluso las del ataque terrorista del 9/11, así como las 838,7 muertes diarias en guerras y las 121,89 muertes diarias causadas por el terrorismo transnacional. Las fuentes primarias de las que se tomaron los datos sobre las cinco variables independientes se registran en la Tabla 1.

Para interpretar la Figura 2, son útiles algunos ejemplos: para el año 2000, la guerra entre Ruanda y Uganda causó 838,7 muertes diarias; en el mismo año, el terrorismo transnacional ocasionó diariamente 12,06 muertes. En el año 2014, el terrorismo transnacional ocasionó 121,89 muertes diarias, y el conflicto en Siria diariamente registró 42,46 muertes.

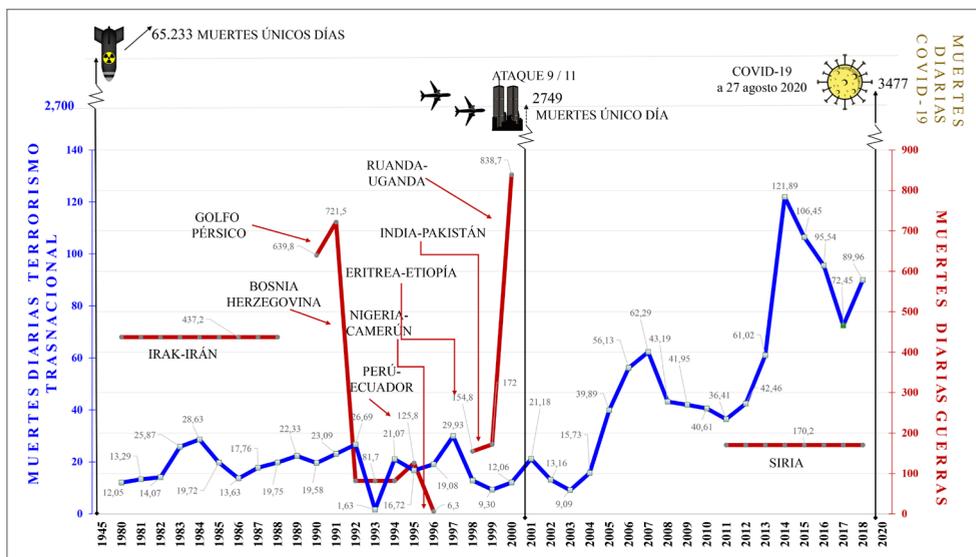


Figura 2. Comparación de las cinco variables independientes: MG, MT, Mh&n, M9/11 y Mcv19. Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes primarias.

Tabla 1. Fuentes primarias de los datos recogidos por variables

| Variables | Fuentes primarias |
|---|--|
| COVID-19 | OMS (2020a; 2020b) |
| 9/11 | National Commission on Terrorist Attacks (2005, p. 569) |
| Bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki | RERF (1947) |
| Terrorismo trasnacional | U.S. Department of State (2003; 2007) RAND & MIPT (2006) RAND Corporation (2009) Klarevas (2011, p. 78) National Counterterrorism Center (2012, p. 9) Gordon (2012, p. 169) Start (2016, pp. 2-4; 2019; 2018, pp. 4-6) Gaub (2017, p. 2) Johnston (2018) Statista Research Department (2019) Institute for Economics & Peace (2019, p. 12) Appel et al. (2019) |
| Guerras | Haines & Lee (1991, pp. 303-306) Daponte (1993) Bonilla (1999, p. 115) International Crisis Group (2001, p. 1) Project Ploughshares (2002, p. 2) Bijak & Tabeau (2005, p. 206) Fisk (2005, pp. 273 y 693) Lacina & Gleditsch (2005, pp. 107, 188, 314-315) Leitenberg (2006, pp. 74 y 77) Zins (2007, p. 25) Lyons (2009, p. 168) Baroni & Tarlebba (2010, p. 205) Tabeau & Zwierzchowski (2010, p. 16) Carlson (2013, p. 8) Valdivieso (2015, p. 23) Pettersson & Wallenstein (2015, p. 539) Okoi (2016, p. 58) European Asylum Support Office (EASO) (2019, p. 26) Centre d'Études Stratégiques de l'Afrique (2019) Syrian Observatory for Human Rights (2020) Öberg & Pettersson (2020) |

Fuente: Elaboración propia.

Además, comparando las muertes diarias por COVID-19 con las demás, se evidenció que son 28,7 veces más mortales que las causadas por las guerras y, de manera similar, son 4,1 veces más mortíferas que el terrorismo transnacional. En otras palabras, el mismo número de víctimas fatales que generó el terrorismo transnacional en 38 años (492 207) lo había generado el COVID-19 en 175 días (a 28 de junio de 2020, según la OMS, s. f.), y en 195 días (a 18 de julio de 2020) había producido el número de víctimas fatales equivalentes a los 9 años de la guerra en Siria (585 000).

Por su parte, los resultados de la proyección de pandemias (Figura 3) permitieron evidenciar una afectación directa significativa en cualquier capacidad militar para la seguridad y defensa convencional. Por ejemplo, al día 49 de una pandemia en un portaaviones, 272 militares habrían muerto y otros 1018 se contagiarían. De igual manera, en una base con 1000 militares, al día 49 la pandemia habría causado más de una muerte por día e infectado al 20 % de sus habitantes. La tercera y última proyección permitió vislumbrar que, al último día, el 26 % de la tripulación habría sido perjudicada por la pandemia, dado que habrían muerto 2 submarinistas y otros 6 habrían sido contagiados.

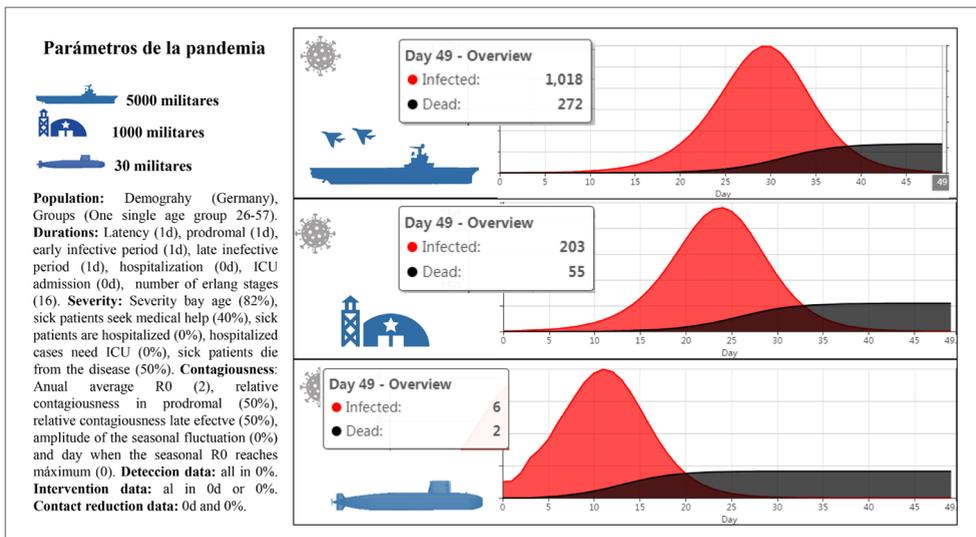


Figura 3. Proyección de efectos de una pandemia con un 14,5 % de letalidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el simulador CovidSIM v. 2.0.

Discusión

Los resultados demuestran la devastadora tasa de mortalidad diaria de la pandemia por COVID-19, que tiene una marcada supremacía sobre las cifras de muertes diarias por guerras y terrorismo transnacional. Esto permite afirmar que es imperativo que los Estados desarrollen capacidades en los niveles estratégico, operacional y táctico, para pronosticar,

proyectar y detectar amenazas de virus antiguos y emergentes que puedan poner en riesgo la seguridad y la defensa en todos los dominios.

Esta discusión se enriquece con unos argumentos que contradicen y otros que respaldan dichos resultados. Por un lado, un argumento en contra es que, dada la inveterada relación entre virus, pueblos, seguridad y defensa, los Estados siempre están obligados, de una u otra manera, a seguir adelante a pesar de los efectos de las pandemias; en este sentido, la seguridad y defensa no debería modificarse por una pandemia devastadora. Sin embargo, por otro lado, como se describió en el marco teórico, esto implicaría desconocer la magnitud de una eventual próxima pandemia, que podría sumergir a la humanidad en un maremágnum de incertidumbres epidemiológicas. Este es un motivo para pensar en los posibles impactos que puedan tener estas amenazas para los Estados.

A este último planteamiento se adicionan dos preguntas que podrían impulsar a los lectores a reflexionar sobre los resultados aquí expuestos. Es sabido que la operación Overlord del desembarco de Normandía el 6 de junio de 1944 fue determinante para lograr la victoria aliada un año después. Por ende, ¿qué hubiese ocurrido si, horas antes de esta operación, el general de cinco estrellas Dwight “Ike” Eisenhower se hubiese percatado de que gran cantidad de sus hombres estaban muriendo por un virus con una letalidad similar al causante de la pandemia actual? En este sentido, ¿la estrategia de seguridad y defensa de un Estado en guerra puede prescindir fácilmente de un portaaviones nuclear y un submarino de misil balístico que, estando en el área de operaciones, no puedan cumplir su misión al registrarse una inesperada y letal pandemia a bordo?

Finalmente, con independencia de las reacciones a estos planteamientos y preguntas, no sería aceptable que, ante una hipotética pandemia en los próximos años, las estrategias de seguridad y defensa de muchos Estados no se hayan fortalecido con las evidentes e inequívocas lecciones que ha dejado el COVID-19, ya que ni siquiera los grandes arsenales de armamento podrían enfrentar “enemigos invisibles” como los virus. Esto debe motivar la preparación de las estrategias de seguridad y defensa ante futuras pandemias.

Conclusiones

La investigación demuestra que, en un contexto multidimensional, las muertes diarias por COVID-19 comparadas con las muertes diarias por causa de guerras y el terrorismo transnacional son una prueba factual para fortalecer las estrategias de seguridad y defensa ante futuras pandemias, debido a que su nivel de mortalidad afecta directa e indirectamente los sistemas y estrategias de seguridad y defensa convencionales.

Los virus están considerados dentro del marco de la seguridad multidimensional, dado que esta ha brindado una mayor relevancia e importancia a las operaciones multidominio que involucran el dominio ciberespacial. En contraste con las capacidades militares tradicionales (portaviones, submarinos y bases militares, etc.), el ciberespacio otorga ventajas a los sistemas de defensa en la era digital mediante el acceso, uso, explotación y

control de la información desde lugares remotos, variables y con menos interferencia humana, por lo cual pueden ser mejor controlados y rápidamente aislados en futuros eventos pandémicos.

La mortalidad de la pandemia por COVID-19 demuestra la necesidad de que los Estados incorporen estrategias de monitoreo, análisis, proyección y evolución biológica y epidemiológica, para que la seguridad y defensa no sufra grandes alteraciones en el nivel estratégico, operacional y táctico al enfrentar futuras pandemias.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y a los diferentes revisores militares y profesionales del área de la salud por su acompañamiento en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Juan Camilo Núñez Cuevas es Oficial de la Fuerza Aérea Colombiana, magíster en ciencias militares aeronáuticas de la Escuela de Postgrados Fuerza Aérea Colombiana (con tesis meritosa) y especialista en gerencia de la seguridad. Es coautor del capítulo 7 del libro *El cielo no es el límite: El futuro estelar de Colombia* (ESDEGUE).

<https://orcid.org/0000-0003-1631-2327> - Contacto: juan.nunez@fac.mil.co

Referencias

- Appel, C., Hasell, J., Ritchie, H., & Roser, M. (2019). *Our world in data*. <https://ourworldindata.org/>
- Ardila, C., & Jiménez, J. (2018). *Convergencia de conceptos: enfoques sinérgicos en relación a las amenazas a la seguridad del Estado colombiano*. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”; Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales. <https://doi.org/10.25062/9789585698307>
- Atran, S., Fischhoff, B., & Fischhoff, N. (2007). Counting casualties: A framework for respectful, useful records. *Journal of Risk and Uncertainty*, 34, 1-19. <https://doi.org/10.1007/s11166-006-9001-6>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5-26. <https://www.jstor.org/stable/20097464?seq=1>
- Baroni, S., & Tarlebba, N. (2010). The Cameroon and Nigeria negotiation. Process over the contested oil rich Bakassi peninsula. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 2(1), 198-210.

- Bennett, C., Braeger, C., Duplat, M., Geling, A., Glorion, J., Grégoire, M., Heinrichs, P., Hogenboom, J., Kim, G., Pathak, J., Pernot, L., Stenberg, R., Tzatzev, A., Voelker, L., & Wei, H. (2015). *Mapping controversies. Counting the dead* (T. Tari, supervision) (paper). SciencesPo. Paris School of International Affairs, 72. <https://bit.ly/30FRzQ7>
- Berman, F. (2020, 10 de agosto). Cyberspace is critical infrastructure – It will take effective government oversight to make it safe. *The Conversation*. <https://bit.ly/3lqdN2p>
- Bijak, J., & Tabeau, E. (2005). War-related deaths in the 1992-1995 armed conflicts in Bosnia and Herzegovina: A critique of previous estimates and recent results. *European Journal of Population / Revue Européenne de Démographie*, 21(2-3), 187-215. <https://doi.org/10.1007/s10680-005-6852-5>
- Bonilla, A. (Ed.). (1999). *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*. Flacso; Desco. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=50982>
- Borrell, J. (2020, 14 de mayo). *European defence: fighting COVID-19, preparing for the future*. European Union, External Action Service (EEAS). <https://bit.ly/3vqLXaP>
- Cardona, I., Baettig, S., Parini, A., & Morand, G. (2020). Case series of coronavirus (SARS-CoV-2) in a military recruit school: Clinical, sanitary and logistical implications. *BMJ Military Health*. <https://doi.org/10.1136/bmjmilitary-2020-001482>
- Carlson, J. (2013). *A war by any other name... reduces the size of your "N" by 20%: Case selection and the correlates of war (COW) inter-state war data set* (APSA 2013 Annual Meeting Paper). School of Social Sciences, Humanities & Arts. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2301483
- Cebecí, M. (2004). *Multidimensional security concept and its implications for post-coldwar Europe and Turkey* (tesis doctoral, Marmara University, Estambul). <https://bit.ly/2OULoF6>
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2012). *Principles of epidemiology in public health practice* (3rd ed.). <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/SS1978.pdf>
- Centre d'Études Stratégiques de l'Afrique. (2019, 26 de julio). *Centre d'Études Stratégiques de l'Afrique* [sitio web]. <https://africacenter.org/fr/>
- Clingendael. Netherlands Institute of International Relations. (2020, abril). *Defense and Covid-19: Why budget cuts should be off the table* (Clingendael Alert). <https://bit.ly/3bLLXKt>
- Congressional Research Service. (2020, 30 de abril). *COVID-19: National security and defense strategy* (CRS Report). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11525>
- Cook, N. (1998). *Born to die: Disease and new world conquest, 1492-1650* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Daponte, B. (1993). A case study in estimating casualties from war and its aftermath: The 1991 Persian Gulf war. *PSR Quarterly*, 3(2), 57-66. <https://catalog.ihsn.org/index.php/citations/57375>
- Defence and Security Committee. (2020). *The role of NATO'S Armed Forces in the COVID-19 pandemic*. NATO Parliament Assembly.
- Defence Science Library. (2020). *Newspapers Clippings*, 45(88). <https://bit.ly/3cv2LEX>
- Department of the Navy. (2020, 27 de mayo). *Report of the Command investigation concerning chain of command actions with regard to COVID-19 onboard USS Theodore Roosevelt (CVN 71)*. <https://bit.ly/3thlOJn>
- Dhama, K., Khan, S., Tiwari, R., Sircar, S., Bhat, S., Malik, Y., Singh, K., Chaicumpa, W., Bonilla-Aldana, D., & Rodriguez-Morales, A. (2020). Coronavirus Disease 2019–COVID-19. *Clinical Microbiology Reviews*, 33(4), 1-48. <https://doi.org/10.1128/CMR.00028-20>
- Eccleston-Turner, M., & Brassington, I. (Eds.). (2020). *Infectious diseases in the new millenium: Legal and ethical challenges* (International Library of Ethics, Law and the New Medicine, 82). Springer Nature Switzerland AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-39819-4>

- Epimos GmbH & ExploSYS GmbH. (2020). CovidSIM v. 2.0. Supported by University of Tübingen, IMAAC NEXT Association, & German Federal Ministry of Education and Research. Consultado en septiembre de 2020. <http://covidsim.eu/>
- Eriksson, M., Sollenberg, M., & Wallensteen, P. (2003). Armed conflict 1989-2002. *Journal of Peace Research*, 40(5), 593-607. <https://doi.org/10.1177/00223433030405006>
- European Asylum Support Office (EASO). (2019). *Syria. Security situation* (Country of Origin Information Report). <https://doi.org/10.2847/267982>
- European Parliament. (2020). *Committee on Foreign Affairs. Amendments 1-351*. <https://bit.ly/3tmsHcm>
- Fernández-Osorio, A., & Ramírez, L. (2020). Editorial. Desafíos políticos, sociales y económicos para la seguridad y defensa nacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 267-268. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.601>
- Fidler, D. (2020). Editorial. Vaccine nationalism's politics. *Science*, 369(6505). <https://doi.org/10.1126/science.abe2275>
- Fisk, R. (2005). *The great war for civilisation. The conquest of Middle East*. Vintage Books. https://libcom.org/files/The_Great_War_for_Civilisation.pdf
- Font, T. & Ortega P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 11, 161-172. <https://bit.ly/2OuUXLi>
- Fuentes, P. (1992). Las grandes epidemias en la temprana Edad Media y su proyección sobre la Península Ibérica. *En la España Medieval*, 15, 9-29. <https://bit.ly/30I8iY>
- Garay, C., & Santana, M. (2019). Efectos de las amenazas transnacionales en los derechos humanos. En C. Ardila, & J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos: enfoques sinérgicos en relación a las amenazas a la seguridad del Estado colombiano* (pp. 173-206). Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698307.06>
- García, D. (2019). *Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio* (Documento de Opinión 85). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). <https://bit.ly/3bNQ5tI>
- Gaub, F. (2017). *Trends in terrorism* (Issue Alert 4). European Union Institute for Security Studies (EUISS). <https://doi.org/10.2815/66788>
- Geun-Pyeong, L. (Ed.). (2020, 2 de febrero). *An emergency caught by an infected person in contact with the unit...* [título original en coreano]. <https://news.joins.com/article/23716158>
- Gordon, N. (2012). *The application of database technologies to the study of terrorism and counter-terrorism: A post 9/11 analysis* (tesis doctoral, School of International Relations, University of St Andrews). <https://core.ac.uk/reader/13120382>
- Haines, A., & Lee, I. (1991). Health costs of the Gulf war. *British Medical Journal*, 303, 4. <https://doi.org/10.1136/bmj.303.6797.303>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4.ª ed.). (R. Del bosque, Ed.). Mc Graw-Hill Interamericana
- Herrán, O., Martínez, A., & Ospina, J. (2009). Impacto de la pandemia de gripa de 1918-1919 sobre el perfil de mortalidad general en Boyacá, Colombia. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 16(1), 53-81. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702009000100004>
- Houston, A. (2020). Applying lessons from the past in Haiti: Cholera, Scientific knowledge, and the long-standing principle of international health law. En M. Eccleston & I. Brassington (Eds.), *Infectious diseases in the new millenium: Legal and ethical challenges* (International Library of Ethics, Law and the New Medicine, 82). Springer Nature Switzerland AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-39819-4>
- Hughes, C. (2006). A multidimensional approach to security: The case of Japan (Working paper 2006-15). Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, UK. <https://www.files.ethz.ch/isn/21877/Hughes.pdf>

- Hurt, M. (2020, abril). *The impact of COVID-19 on military exercises in Europe*. International Centre for Defence and Security (ICDS). <https://bit.ly/2OpoFS2>
- Institute for Economics & Peace. (2019). *Global Terrorism Index 2019: Measuring the impact of terrorism*.
- International Crisis Group. (2001, 21 de diciembre). *Rwanda/Uganda: A dangerous war of nerves* (ICG Africa Briefing). <https://bit.ly/2OTubw5>
- Johnston, R. (2018). *Selected terrorist attacks and related incidents worldwide (Part I, II, III and IV)*. <http://www.johnstonsarchive.net/terrorism/wrjp255b.html>
- Klarevas, L. (2011). Trends in terrorism Since 9/11: Is terrorism still a threat to the United States? *Georgetown Journal of International Affairs*, 12(1), 76-88. www.jstor.org/stable/43133867
- Krasner, S. (2014). *A grand strategy essay: Transnational terrorism*. Working Group on Foreign Policy and Grand Strategy; Hoover Institution; Stanford University. <https://hvr.co/3lf2wBE>
- Laborde, D., Martin, W., Swinnen, J., & Vos, R. (2020). COVID-19 risks to global food security. *Science*, 369(6503), 500-502. <https://doi.org/10.1126/science.abc4765>
- Lacina, B., & Gleditsch, N. (2005). Monitoring trends in global combat: A new dataset of battle death. *European Journal of Population*, 21, 145-166. <https://doi.org/10.1007/s10680-005-6851-6>
- Leitenberg, M. (2006). *Death in wars and conflicts in the 20th century* (Occasional Paper 29, 3th ed.) Peace Studies Program, Cornell University. <https://bit.ly/3eCvnyx>
- Lwoff, A. (1957). The concept of virus. The third Marjory Stephenson Memorial Lecture. *Journal of General Microbiology*, 17(1), 239-253. <https://bit.ly/3cuDdrh>
- Lyons, T. (2009). The Ethiopia-Eritrea conflict and the search for peace in the horn of Africa. *Review of African Political Economy*, 36(120), 167-180. <http://dx.doi.org/10.1080/03056240903068053>
- Martínez, J. (2019). Las fuerzas aéreas aliadas ante los futuros escenarios multidominio. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 881, 158-172. <https://bit.ly/3cuHVp8>
- Millen, R. & PKSOI Team (2020, 18 de agosto). *Establishing security during pandemics*. Peacekeeping and Stability Operations Institute. <https://bit.ly/3vIHENL>
- Moghadam, S. (2020, 24 de julio). A review on currently available potential therapeutic options for COVID-19. *International Journal of General Medicine*, 13, 443-467. <https://doi.org/10.2147/IJGM.S263666>
- National Commission on Terrorist Attacks. (2005). *The 9/11 Commission Report*. <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>
- National Consortium Study of Terrorism and Responses to Terrorism (Start). (2016). *Global Terrorism Index 2016*. Institute for Economics & Peace. <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2016>
- National Consortium Study of Terrorism and Responses to Terrorism (Start). (2018, septiembre). *Statistical information on terrorism 2017*. <https://bit.ly/3vrmBcT>
- National Consortium Study of Terrorism and Responses to Terrorism (Start). (2019). *Global Terrorism Database. Information on more than 200,000 terrorist attacks* [base de datos]. <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- National Counterterrorism Center (NCTC). (2012). *2011 Report on Terrorism*. <https://www.hsdl.org/?view&did=712017>
- Öberg, M., & Pettersson, T. (2020). *UCDP Battle-related deaths dataset codebook, version 20.1. Organized violence, 1989-2019* [archivos de base de datos]. <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#battlerelated>
- Office of the Secretary of State. (1993, 30 de abril). *Patterns of Global Terrorism: 1992*. https://fas.org/irp/threat/terror_92/index.html
- Okoi, O. (2016). Why nations fight: The causes of the Nigeria–Cameroon Bakassi Peninsula conflict. *African Security*, 9(1), 42-65. <http://dx.doi.org/10.1080/19392206.2016.1132904>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020, abril). *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19*. <https://bit.ly/3bLAH0C>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2007, junio). *Infection prevention and control of epidemic and pandemic-prone acute respiratory diseases in health care* (WHO Interim Guidelines). <https://bit.ly/2Q4M6jZ>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020a, 16 de julio). *Coronavirus disease (COVID-19). Situation report – 178*. <https://bit.ly/2OwywFx>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020b, 23 de abril). *Coronavirus disease (COVID-19). Situation report – 94*. <https://bit.ly/3rRdHTy>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (s. f.). *WHO Coronavirus disease (COVID-19). Dashboard*. Consultado en septiembre de 2020. <https://bit.ly/38EZqSv>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2003). *Epidemiología básica* (2.ª ed.) (R. Beaglehole, R. Bonita, & T. Kjellström, Eds.).
- Pérez, B. (2013). *Multidimensional security, “Ungoverned Areas” and Non-State Actors* (Occasional paper 9). Calgary Papers in Military and Strategic Studies. <https://bit.ly/3lkjqij>
- Pertago, R. (2012). Editorial: Human security and public health. *Pan American Journal of Public Health*, 31(5), 355-358. <https://scielosp.org/pdf/rpsp/2012.v31n5/351-358/en>
- Pettersson, T., & Wallensteen, P. (2015). Armed conflicts, 1946-2014. *Journal of Peace Research*, 52(4), 536-550. <https://doi.org/10.1177/0022343315595927>
- Project Ploughshares. (2002). *Armed conflicts report: Ethiopia-Eritrea*. https://ploughshares.ca/pl_armedconflict/ethiopia-eritrea-1998-2001/
- Pudsey, A. (2017). *Disability in antiquity: Rewriting antiquity* (C. Laes, Ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315625287>
- Radiation Effects Research Foundation (RERF). (1947). *Atomic Bomb Casualty Commission General Report 1947*. <https://bit.ly/3bJX8Dp>
- RAND Corporation & MIPT. (2006). *RAND Terrorism Chronology Database and RAND-MIPT Terrorism Incident Database* [base de datos]. <http://www.rand.org/ise/projects/terrorismdatabase/>
- RAND Corporation. (2009). *RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents, 1968-2009*. <http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents.html>
- Rapoport, D. (2013). The four waves of modern terror: International dimensions and consequences. En J. Hanhimäki & B. Blumenau (Eds.), *An international history of terrorism: Western and Non-Western experiences* (pp. 282-310). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203093467>
- Reuters. (2020, 6 de abril). *U.S. Forces Japan declares health emergency for bases in Kanto region*. <https://reut.rs/3vnaioH>
- Roser, M., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., & Hasell, J. (2020). *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Consultado el 4 de agosto de 2020. <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- Sanghavi, P., Yeung, K., Sosa, C., Veessenmeyer, A., Limon, J., & Vijayan, V. (2020). Effect of the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). *Journal of Medical Education and Curricular Development*, 7, 1-5. <https://doi.org/10.1177/2382120520947062>
- Statista Research Department. (2019, 19 de noviembre). *Number of fatalities due to terrorist attacks worldwide between 2006 and 2019*. <https://bit.ly/38EsRUQ>
- Syrian Observatory for Human Rights. (2020, 4 de enero). *Nearly 585,000 people have been killed since the beginning of the Syrian Revolution*. <https://www.syriaohr.com/en/152189/>
- Tableau, E., & Zwierchowski, J. (2010). *The 1992-95 war in Bosnia and Herzegovina: Cnesus-based multiple system estimation of casualties undercort*. The Households in Conflict Network; German Institute for Economic Research. <https://epc2010.princeton.edu/papers/100880>

- Thomas, K. (2020, 28 de abril). *One of the millions: FDR and the flu pandemic of 1918-1920*. National Archives. Franklin Delano Roosevelt. <https://bit.ly/3lk64Ts>
- U.S. Department of State. (2003). *Patterns of Global Terrorism annual reports 1983-2003; Patterns of International Terrorism annual reports 1980-1982; International Terrorism annual reports 1976-1979*.
- U.S. Department of State. (2007). *Country Reports on Terrorism annual reports 2004-2007*.
- Unesco. (2020). *Turning the threat of COVID-19 into an opportunity for greater support to documentary heritage*. https://en.unesco.org/sites/default/files/dhe-covid-19-unesco_statement_en.pdf
- Valdivieso, C. (2015). El conflicto del Cenepa: su camino hacia la paz. *Conjuntura Global*, 4(2), 221-235. <https://bit.ly/38EaKhU>
- Zhou, F., Yu, T., Du, R., Fan, G., Liu, Y., Liu, Z., Xiang, J., Wang, Y., Song, B., Gu, X., Guan, L., Wei, Y., Li, H., Wu, X., Xu, J., Tu, S., Zhang, Y. Chen, H., & Cao, B. (2020, 11 de marzo). Clinical course and risk factors for mortality of adult inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: a retrospective cohort study. *Lancet*, 395(10229), 1054-1062. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30566-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30566-3)
- Zins, M.-J. (2007). Public rites and patriotic funerals: The heroes and the martyrs of the 1999 Indo-Pakistan Kargil war. *India Review*, 6(1), 25-45. <https://doi.org/10.1080/14736480601172675>

Esta página queda intencionalmente en blanco

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Justice and Human Rights

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 379-405
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.762>

Armonización entre derechos de menores víctimas de reclutamiento y su participación en crímenes internacionales

Harmonizing the rights of minors, victims of recruitment, and their participation in international crimes

Sandra Consuelo Villegas Arévalo

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. La situación de los menores víctimas de reclutamiento ilícito y su eventual participación en la comisión de crímenes internacionales abre un interesante debate en torno a las rutas procesales que debe afrontar luego de su desvinculación. Hay allí una tensión entre los derechos de las víctimas de dichos crímenes que el Estado debe investigar, juzgar y sancionar, y los derechos que, como menor de edad, le son inherentes al menor desvinculado. Este artículo recoge una investigación jurídica sobre la necesidad de una interpretación sistemática y armónica que materialice el principio de centralidad de las víctimas dentro del modelo de justicia transicional con enfoque restaurativo, con el fin de abrir una ruta procesal que garantice los derechos tanto de las víctimas de crímenes internacionales como de los menores víctimas de reclutamiento.

PALABRAS CLAVE: conflicto armado; crímenes de guerra; derecho internacional; justicia restaurativa; reclutamiento de menores; víctimas

ABSTRACT. The situation of minors, victims of illegal recruitment, and their potential participation in the commission of international crimes opens an interesting debate on the procedural routes to be followed after their extrication. A tension exists between the rights of such crimes' victims, which the State must investigate, prosecute, and punish, and the rights that, as a minor, are inherent to the extricated minor. This article compiles a legal investigation on the need for a systematic and harmonious interpretation that materializes the principle of victim centrality within the transitional justice model with a restorative approach to open a procedural course that guarantees the rights of both the victims of international crimes and minors as victims of recruitment.

KEYWORDS: armed conflict; international law; recruitment of minors; restorative justice; victims, war crimes

Sección: JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 11 de noviembre de 2020 • Aceptado: 25 de enero de 2021

CONTACTO: Sandra Consuelo Villegas Arévalo ✉ sandrac.villegas@urosario.edu.co

Introducción

Entre las múltiples tragedias que ha generado el conflicto armado colombiano figura el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA) por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML). Este fenómeno de reclutamiento tiene dos visiones divergentes: la primera plantea que los NNA son víctimas del delito de reclutamiento ilícito (Ley 599 de 2000), mientras que la segunda sostiene que la utilización de los menores en las actividades delictuales de los GAOML los hace sujetos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (Ley 1098 de 2006), en especial aquellos que, al momento de cometer los hechos delictuales, tengan entre 14 y 18 años de edad.

Ahora bien, frente a la condición de víctima, la Ley 1448 de 2011 dispuso que no se reconocería dicha condición a ningún integrante de los GAOML, salvo que se tratase de NNA que se desvincularan cuando eran aún menores de edad. En caso de tratarse de un mayor de edad desmovilizado, este accedería a la condición de víctima siempre que demostrara que era menor de edad al ingresar al GAOML (Corte Constitucional, Sentencia C-235A de 2012).

Simultáneamente, el ordenamiento jurídico interno desarrolló el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que se encarga de la investigación y el juzgamiento de las conductas delictivas cometidas por los GAOML con participación de los menores adolescentes. Este sistema estableció una ruta procedimental que busca aplicar la justicia restaurativa y que establece el camino procesal para ello con base en el principio de oportunidad, que viabiliza la renuncia a la persecución penal contra aquellos adolescentes que participaron en la comisión de hechos delictivos.

Sin embargo, por expresa prohibición legal, el principio de oportunidad (Ley 1098, 2006, art. 175) no se puede aplicar a los adolescentes que han participado en la comisión de conductas delictuales que implican crímenes de lesa humanidad, genocidio o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Tiempo después, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, adicionado por el Congreso de la República de Colombia a la Constitución Política, se consagraron normas constitucionales transitorias para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Para ello, se creó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), compuesto por los mecanismos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

En este escenario, la justicia transicional tiene como objetivo investigar los crímenes más graves y representativos, así como juzgar y sancionar a los máximos responsables de su comisión, y, dentro del marco de la justicia restaurativa, promover el restablecimiento de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y garantías de no repe-

tición. De igual manera, aquellas conductas delictivas cometidas por causa, con ocasión y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que no se enmarquen en los criterios de crímenes graves y representativos, y tampoco dentro de las formas de intervención delictiva de máximos responsables, serán objeto de tratamientos especiales diferenciados, tales como la amnistía, el indulto o la renuncia a la persecución penal, entre otros.

Bajo estas premisas, no podrán ser objeto de amnistías, indultos o renuncia a la persecución penal aquellas conductas constitutivas de los siguientes crímenes: 1) de lesa humanidad, 2) genocidio, 3) crímenes de guerra, 4) toma de rehenes, 5) tortura, 6) ejecuciones extrajudiciales, 7) desaparición forzada, 8) acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, 9) sustracción de menores, 10) desplazamiento forzado y 11) reclutamiento de menores (Ley 1957, 2019, art. 19).

Teniendo en cuenta las particularidades normativas referidas, se puede afirmar que el régimen de la responsabilidad penal de menores prohíbe la aplicación del principio de oportunidad en aquellos eventos en que las conductas delictivas se califiquen de crímenes como los mencionados, y que, en el marco de la JEP, estas conductas delictivas tampoco recibirán tratamientos penales especiales.

En este punto surge el siguiente interrogante: ¿cuál es el tratamiento jurídico que se ha de aplicar a aquellos menores objeto de reclutamiento ilícito que, en calidad de integrantes de los GAOML, participaron en la comisión de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio? Esta pregunta encuentra una tensión entre el mandato sancionatorio y la búsqueda de protección reforzada de los derechos de los NNA que participaron en la comisión de aquellas conductas delictivas. Así, el presente artículo busca analizar algunas de estas tensiones presentes en la jurisdicción colombiana, en medio de posturas diversas y de interpretaciones en las que prima la defensa del interés de los menores de edad, su condición de víctimas y sus necesidades de protección como población vulnerable en medio de un conflicto armado.

Para ello se ha desarrollado una investigación de carácter descriptivo y analítico. Su intención también es indagar los alcances y las repercusiones del SIVJRNR, en especial la Ley 1448 de 2011 sobre las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, y específicamente sobre las víctimas del reclutamiento de menores. Con ese fin se ha consultado bibliografía especializada, sentencias y legislación variada sobre reclutamiento ilícito, víctimas y formas de reconocimiento ante la justicia colombiana.

El conflicto armado colombiano

Colombia ha tenido un persistente conflicto armado interno que desde hace más de seis décadas ha golpeado gravemente a la sociedad, en medio de la confrontación de grupos armados ilegales con el Estado y sus instituciones. En términos generales, este es un conflicto que ha tenido distintas fases y niveles de intensidad, mayoritariamente en las zonas rurales. En estas décadas también ha estado presente la posibilidad de salidas negociadas

y de canales de diálogo entre los alzados en armas y el Estado colombiano, con diversos resultados a lo largo de la historia reciente de Colombia.

En el desarrollo de este persistente conflicto armado, los GAOML han sido organizaciones clandestinas que utilizan la violencia armada para proteger sus intereses políticos, económicos y territoriales. Estos grupos son ilegales e ilegítimos, toda vez que ejercen la violencia al margen de la institucionalidad del Estado colombiano y de su representatividad, y son los responsables directos de muchas violaciones a los DD. HH. y de infracciones al DIH¹. Estos grupos incluyen organizaciones guerrilleras, disidencias que no se sometieron a procesos de paz, grupos de autodefensa y muchas otras organizaciones armadas que han intervenido en el conflicto con distintos propósitos.

Ahora bien, para efectos del presente análisis, se ha tenido en cuenta el Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, incorporado en Colombia en 1968, y posteriormente los Protocolos adicionales I y II de 1977. El último, el Protocolo II, fue incorporado en Colombia a través de la Ley 171 de 1994 y la Ley 1448 de 2011 en lo relativo a la reparación de las víctimas. Entre otros aspectos, este protocolo aporta la definición de un conflicto armado interno o un conflicto armado de carácter no internacional, por la caracterización de sus acciones bélicas:

[Las acciones] que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo. (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 1977, p. 1)

Esta definición aplica para los GAOML antes señalados. Posteriormente, en 1997, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY), en la sentencia de apelación contra Duško Tadić, fue el primero en establecer que un conflicto armado de carácter no internacional debe ser identificado bajo dos criterios: 1) la intensidad de la confrontación, y 2) el nivel de organización de las partes enfrentadas. Para dicho tribunal, existe un conflicto armado de carácter no internacional siempre y cuando existan grupos armados organizados dentro de un Estado que recurran a la violencia armada prolongada contra las autoridades (ONU, 1997, p. 193).

Además, el artículo tercero común a los cuatro convenios de Ginebra estableció para las partes en conflicto la obligación de proteger y respetar la vida, el honor y la dignidad humana de la población civil y de las personas que no participan directamente en las

1 El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2004) define el DIH como el conjunto de normas que protegen a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las guerras. Este derecho también busca limitar los métodos y medios de hacer la guerra. Igualmente, establece derechos y obligaciones de los actores beligerantes durante la conducción de operaciones militares, limitando la elección de medios para perjudicar al enemigo.

hostilidades, como miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas, estén heridos o detenidos, sin distinciones de raza, sexo, color, nacimiento, fortuna, creencias religiosas o cualquier otro criterio análogo. Además de comprometerse con la protección de los NNA y no permitir su reclutamiento en grupos armados, facilitar su reunión con la familia y permitir su educación.

Visto así, la infracción de estos principios hace responsable penalmente a los integrantes de un GAOML por hechos victimizantes como los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones, o toda forma de pena corporal, los castigos colectivos, la toma de rehenes, el reclutamiento de menores para la guerra, los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes. También son hechos victimizantes la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor, la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas, el pillaje y las amenazas de realizar los actos mencionados (CICR, 1977) (Tabla 1).

Tabla 1. Clasificación de hechos victimizantes

| Clase de delito | Hechos |
|--|---|
| Contra la vida | Homicidio, desaparición forzada |
| Contra la movilidad | Confinamiento, desplazamiento forzado |
| Contra la propiedad | Despojo forzado, abandono forzado |
| Contra la libertad individual | Secuestro, vinculación de NNA a actividades relacionadas con grupos armados |
| Contra la libertad e integridad sexual | Aborto forzado, embarazo forzado, esclavitud sexual, esterilización forzada, prostitución forzada, violación, violencia sexual |
| Contra la integridad personal | Amenaza, tortura, acto terrorista, atentados, lesiones psicológicas o físicas, hostigamientos, accidentes por minas, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado |

Fuente: Policía Nacional de Colombia (s. f.).

En la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se define como *hecho victimizante* todo hecho del cual alguien ha sido víctima y puede estar inscrito en el Registro Único de Víctimas, como consecuencia de esos hechos. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las

normas internacionales de DD. HH., ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448, 2011, art. 3).

El reclutamiento ilícito y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado interno

La presencia de NNA en las filas de los GAOML es una realidad que no ha sido ajena al conflicto armado colombiano. Su presencia en el seno de estos grupos, bien sea como combatientes o como elementos utilizados para múltiples tareas en el marco de la confrontación armada, es un hecho visible que refleja la complejidad de los retos a los que se enfrenta la legislación nacional a la hora de atender este tipo de situaciones. De acuerdo con el Observatorio de Memoria del Conflicto (OMC) del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), existen 16879 registros sobre el reclutamiento de NNA. Estos registros se obtienen del cruce de información proveniente de entidades como la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y dan cuenta de más de seis décadas de conflicto armado con distintos niveles de variabilidad por regiones en los periodos de tiempo delimitados por el informe (CNMH, 2017, pp. 17-22).

En este escenario, varias normas internacionales prohíben el reclutamiento de NNA para la guerra, y es un delito penado por las diferentes convenciones de las Naciones Unidas y el DIH. Para el CICR, los niños son especialmente vulnerables en conflictos armados, ya que al ser reclutados son separados de su familia, de su hogar, y son víctimas de mutilaciones, violencia sexual y distintas formas de explotación. Los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra fueron los primeros tratados internacionales en prohibir el reclutamiento y la participación de niños y niñas menores de 15 años en conflictos armados. La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por casi todos los Estados, también estableció la edad de 15 años como el límite mínimo para el reclutamiento.

Sin embargo, el protocolo facultativo de esta última convención, de mayo de 2000, elevó el límite de edad a los 18 años y exhortó a los Estados a que elevaran la edad mínima para el reclutamiento voluntario a más de 15 años. Este protocolo insiste en que los grupos armados no deben reclutar menores de 18 años bajo ninguna circunstancia e insta a los Estados a penalizar ese tipo de prácticas. Otras disposiciones que prohíben este crimen de guerra, que puede ser investigado y sancionado por tribunales nacionales y por la Corte Penal Internacional, son el Estatuto de Roma, la Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, diversas resoluciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, la Media Luna Roja y los estatutos de los Tribunales Internacionales para la ex-Yugoslavia y para Ruanda (CICR, 2002; 2010; Ramírez, 2017, p. 32).

Se sabe que los menores reclutados son fácilmente atraídos por estos grupos ilegales como resultado de la manipulación de los integrantes, así como por la vía de presiones psicológicas y materiales. Al reclutar NNA, entrenarlos y obligarlos a portar armas y llevarlos al combate para que disparen, son transformados en objetivos militares, lo que destruye la posibilidad de hacer efectiva la protección especial que el DIH exige para los NNA como no combatientes. También destruye la estructura de valores para la vida social, al exponer a la víctima a una infancia de violencia que luego puede reproducir en su vida adulta, por lo cual su daño trasciende al individuo y se configura como un daño para la sociedad presente y futura (Schwitalla & Dietrich, 2007, p. 58; Fajardo, 2014, p. 21; Castellanos, 2013, pp. 6-7).

Por tal motivo, desde hace unos años, el Gobierno colombiano ha aceptado que, desde una perspectiva sociológica, este fenómeno es muy complejo para el país, tanto en cantidad como en la diversidad de dinámicas y factores asociados con este. La violación a los derechos de los NNA está dada por situaciones de vulnerabilidad e involucra varios escenarios donde se desenvuelve la vida del menor, como el escenario social, el institucional, el comunitario, el familiar y el individual (Vicepresidencia de la República, 2014, p. 9).

En este contexto, en la Sentencia C-240 de 2009, la Corte Constitucional aseguró la penalización de esta conducta sin importar el consentimiento o no del menor de edad. También recalcó que, a la luz de experiencias similares en otros países, no cabe duda de que los menores de edad reclutados por grupos armados son víctimas (Corte Constitucional, Sentencia C-240, 2009, p. 13).

Según la Corte, lo que se penaliza es que los NNA sirvan (utilización) o tomen parte en esos grupos (participación), con independencia de las tareas que realicen en ellos. La participación o utilización directa o indirecta de los menores en el conflicto se subsume en el concepto de admisión o ingreso a los grupos armados irregulares, sin que se especifique si se hace en calidad de rebelde armado o no. Tal situación amplía aún más la protección que el derecho internacional plantea para los niños o niñas, dado que cualquier menor que forme parte de estos grupos armados, independientemente de si actúa directamente en las hostilidades o sirve de correo, mensajero, cocinero, u otro oficio, debe ser reconocido como víctima de reclutamiento (Corte Constitucional, Sentencia C-240, 2009, p. 1).

También se ha hecho mención de que corresponde al Estado colombiano, a partir del diseño de políticas públicas, la prevención del reclutamiento de NNA bajo algunos principios rectores que garanticen su protección integral. Un principio rector es la prevalencia de derechos que considera de interés superior y prioritario los derechos de los NNA. Significa que, en caso de existir un conflicto entre los demás derechos y el de los NNA, estos últimos predominan (Vicepresidencia de la República, 2014). Otro principio es la exigibilidad, según el cual el Estado tiene responsabilidad inexcusable, en cabeza de cada uno de sus agentes, de actuar oportunamente para garantizar la realización y el restablecimiento de los derechos de los NNA. Otro principio es la priorización, que implica que los agentes estatales deben dirigirse a los territorios considerados como prioritarios, en busca de evitar

la vulneración de estos derechos. La universalidad es otro principio que busca garantizar todos los derechos de los NNA, su satisfacción integral y simultánea (Vicepresidencia de la República, 2014, pp. 11-12).

Según la Defensoría del Pueblo, este delito afecta de manera diferencial a los distintos grupos sociales y étnicos del país, como las comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, población campesina, niñas, población víctima de desplazamiento forzado y, en términos generales, población víctima del conflicto armado. Cada uno de estos grupos sociales tienen algo en común: sus contextos de vulnerabilidad social y económica, acrecentada por la debilidad de la estructura del Estado para garantizarles condiciones de vida digna, bienestar y seguridad (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 27).

En el caso de las comunidades indígenas, uno de los principales factores de vulnerabilidad es el escaso acceso a los servicios educativos, sumado al reclutamiento mediante amenazas e intimidación hacia las autoridades étnico-territoriales, para fortalecer las filas de los grupos armados en expansión. Con la población afrodescendiente, la evidencia ha arrojado que un porcentaje importante ha sido víctima del desplazamiento forzado, desplazándose hacia territorios urbanos, especialmente hacia áreas marginales, donde, en medio de una pobreza multidimensional, son reclutados los menores. Con la población campesina, la ausencia de oportunidades ha conducido a una situación de pobreza y extrema vulnerabilidad, que es aprovechada por los GAOML para incorporar NNA en sus filas. La vinculación se da por medio de intimidación, inducción al consumo de drogas y el engaño, entre otras estrategias (Defensoría del Pueblo, 2020, pp. 28-30). Todas estas circunstancias han llevado al órgano legislativo a aceptar como víctimas a los menores de edad reclutados por los GAOML.

El reclutamiento ilícito como hecho persistente

Como se ha dicho, las particularidades específicas del conflicto armado interno en Colombia (su inhumanidad, degradación, persistencia, las violaciones masivas a los DD. HH. y el DIH, en especial sobre las poblaciones más vulnerables) obligaron a los legisladores a abrir la posibilidad de reconocer a los victimarios como víctimas, sobre todo en un delito masivo y recurrente como el reclutamiento ilícito de NNA por parte de los GAOML. Para J. E. Aguirre, con esto se extendió de manera excepcional el concepto de *víctima*, aceptando una duplicidad de condiciones y un concepto jurídico nuevo y especial: el de “víctima-victimario”. Bajo este concepto, el victimario posee derecho a la reparación por su precedente condición de víctima, aun cuando deba responder por los delitos que cometió (Aguirre, 2019, p. 315).

Al aplicar este nuevo concepto al caso de un menor desvinculado de un GAOML, este es considerado *per se* una víctima; esta condición se mantiene a pesar de que adquiera el estatus de desmovilizado cuando el abandono de las filas se hace alcanzada la mayoría de

edad. Sin embargo, a la luz de la jurisprudencia, el criterio de edad para establecer quién es víctima y quién no resulta bastante problemático (Aguirre, 2019, p. 296).

Al respecto, Aguirre llegó a la conclusión de que el criterio de edad como diferenciador entre los guerrilleros menores de edad que se desmovilizan y los que ya no son menores de edad al desmovilizarse no es concluyente y, de hecho, llega a ser problemático. Habría que preguntarse, desde la jurisprudencia, si no son reconocidos como víctimas los menores de edad que han sido reclutados de manera forzosa pero que se desmovilizan cuando ya son mayores de edad. La respuesta vendría con la Sentencia C-253A de 2012 de la Corte Constitucional, que estableció que estos no pierden su condición de víctima; “pero resulta curioso que el reconocimiento de tal condición no se vea reflejado en el *ratio decidendi* de la sentencia ni el resuelve, pues el fallo declara la exequibilidad plena del artículo demandado” (Aguirre, 2019, p. 302).

Por esta razón, estamos ante un vacío jurídico que solo se podría resolver por la vía de la responsabilidad de mando. Según Aguirre, si se logra demostrar quiénes fueron los jefes de los grupos armados, su omisión ante delitos muy graves y la instrumentalización de la “víctima-victimario”, se podría ampliar la categoría de víctima al guerrillero reclutado como menor de edad que ya no cumple la edad reglamentaria para ser tenido como tal. De esta manera, para que el reconocimiento de víctima no pierda vigencia una vez se cumplan los 18 años, se debería cumplir con ciertas condiciones:

Para ser considerado como víctima-victimario se debe haber sido reclutado de manera forzosa por el grupo al margen de ley, para el caso que nos ocupa, las FARC-EP; además, es preciso que para el momento del reclutamiento se fuera menor de edad; por último, se requiere que, durante la permanencia en el grupo armado al margen de la ley, se haya actuado bajo las órdenes de un superior jerárquico, es decir, se requiere que se esté ante la figura de responsabilidad de mando, para que de ese modo la responsabilidad penal recaiga sobre el superior jerárquico, que es quien ha reclutado a los menores para ser usados en el conflicto armado; generándose una nueva categoría, en la cual el estatus de víctima no se debería perder, aun cuando se cumpla la mayoría de edad, y aunque haya sido tildada de victimario en algún momento del conflicto. (Aguirre, 2019, pp. 317-318)

Así, se puede concluir que la responsabilidad de mando es uno de los elementos esenciales a la hora de asimilar el victimario a la condición de víctima, pues permite demostrar que el desmovilizado fue instrumentalizado por sus mandos superiores. En últimas, no por cumplir los 18 años, el menor deja de ser una víctima de quienes lo reclutaron y, bajo presiones, lo obligaron a delinquir siendo menor de edad.

Las víctimas: definición y centralidad ante la Ley 1448 de 2011

Desde la firma del Acuerdo de Paz con la extinta guerrilla de las FARC-EP, la bibliografía sobre el tema de las víctimas ha crecido notablemente. Destacan el libro de Ayala y

Abella (2017) sobre militares víctimas del conflicto. Igualmente, los artículos de Velásquez (2018) y Quintero (2018), así como el de Vargas (2013), son ejemplos de trabajos que han abordado el concepto y sus implicaciones jurídicas. A continuación se retoman algunos de sus aportes para enfatizar en los aspectos y alcances jurídicos que definen a la víctima.

Desde una perspectiva más amplia, se puede reconocer que, si de algo fue testigo el siglo XX fue de la enorme cantidad de víctimas, en su mayoría civiles, que dejaron las guerras mundiales. Se estima que la Primera Guerra Mundial dejó cerca de 9 millones de soldados y 7 millones de civiles fallecidos. La Segunda Guerra Mundial arrojó más de 40 millones de muertos, ante todo civiles fallecidos por el bombardeo a las ciudades y las políticas de exterminio racial, sin contar con otras guerras menores y numerosos conflictos civiles en muchas naciones (Fernández, 2019; *El Nacional*, 2016). Por esos motivos, el siglo XX fue el siglo de las víctimas, lo que obligó a la legislación internacional a tomar medidas. Ayala y Abella (2017, p. 28) aseguran que a partir de 1946 el estudio de las víctimas adquirió categoría científica a través de una ciencia denominada victimología.

Dentro del derecho internacional enfocado en las víctimas está la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea de la ONU el 16 de diciembre de 2005. Dicha resolución entiende por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de DD. HH. o una infracción grave del DIH. Esta condición también se extiende a la familia inmediata, a las personas a cargo de la víctima directa y a quienes hayan sufrido daños al intervenir y prestar asistencia a personas en peligro de victimización.

A pesar de que no existe ningún tribunal internacional que integre una definición completa de víctima, existe una pretensión común en todas estas normas: la de abordar el concepto de *víctima* en un sentido amplio o universal (Vargas, 2013, p. 88). En este ámbito, víctima no es solo el individuo que sufre por la violación de sus derechos fundamentales, sino también su núcleo familiar, sus parientes y la comunidad. Por lo tanto, se afirma que el concepto de *víctima* tendrá un sentido amplio similar al previsto en los principios fundamentales y se reitera que se entenderá por víctima a las personas que, individual o colectivamente, han sufrido un daño debido a actos u omisiones que violen flagrantemente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o sean violaciones graves del DIH (Naciones Unidas, Resolución 60/147 de 2005).

Sin ir más lejos, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la noción de *víctima* se refiere especialmente a las personas; sin embargo, existen casos en que se han considerado algunas víctimas colectivas de violaciones de DD. HH. (CIDH, 2005, párrafos 188-189). La jurisprudencia de la CIDH ha incluido en su definición de víctima no solo a la víctima directa, sino también a sus familiares, entendidos como familiares inmediatos. En otros de sus adelantos jurisprudenciales, la CIDH estimó que

podrían igualmente considerarse como víctimas las viudas de la víctima directa (CIDH, 2000). Respecto a casos de desapariciones forzadas, la CIDH considera:

En tanto el permanente desconocimiento de la verdad acerca de la situación actual de la víctima directa provoca una victimización en las personas más cercanas. En estos casos no solo la víctima directa sino también los familiares directos quedan fuera del manto protector del derecho y por ello también son lesionados en sus derechos. (Olásolo & Galain, 2013, p. 112)

Para el caso colombiano, el ordenamiento jurídico ha retomado algunos aportes del derecho internacional, en especial este concepto amplio de *víctima*. La Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz entiende por víctima a la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos, tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por GAOML. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible, y sin consideración de la relación familiar existente entre el autor y la víctima. Igualmente, esta ley consideró víctimas a los miembros de la Fuerza Pública, a su cónyuge o compañero y a sus familiares en primer grado (Ley 975 de 2005).

Sin embargo, fue la Ley 1448 de 2011 la que dio centralidad al tema. Esta centralidad de las víctimas fue una dimensión muy importante, dado que no solo fijó términos temporales, sino que relacionó a las víctimas con el contexto del conflicto armado interno y estableció las políticas públicas para su atención y reparación integral. De esta forma:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos* a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*. [...] También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. (Ley 1448, 2011)

Dicha ley reconoció al integrante de la Fuerza Pública como víctima, así como a su familia, cónyuge o compañero sentimental, y contempló algunas posibilidades para extender esa condición al victimario bajo ciertas condiciones, como se verá en el siguiente apartado. Lo importante de esa ley es la noción de *reparación*, fundamentada jurídicamente en

la existencia de un conflicto armado interno. De esta manera, la centralidad del concepto de víctimas se enmarca en la justicia transicional, en el sentido de que es en el contexto de un conflicto armado donde los victimarios se comprometen, a cambio de beneficios jurídicos, a esclarecer la verdad sobre lo sucedido y a reparar a las víctimas.

En este ámbito, de acuerdo con July A. Velásquez (2018, p. 168), el concepto de *justicia transicional* ha sido entendido como un acercamiento integral, holístico y pluridisciplinario que pretende resolver jurídicamente conflictos a través de mecanismos y soluciones alternas, para pasar de un estado de violaciones a los DD. HH., o de conflictos que han perdurado en algún momento de la historia, a un estado de paz. Esto implica que hay unas medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas.

Ello quedó ratificado tanto en el Acto Legislativo 01 de 2017 como en la Ley 1957 de 2019 o Ley Estatutaria de la JEP, que establecen la reparación integral de las víctimas. Como se mencionó, dicho acto legislativo instauró el SIVJRNR, compuesto por mecanismos y medidas entre las cuales está la JEP, encargada de aplicar justicia transicional a los victimarios. El SIVJRNR parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido, así como del reconocimiento de responsabilidad por parte de todos los que participaron directa o indirectamente en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en violaciones a los DD. HH. y en graves infracciones al DIH (Acto Legislativo 01 de 2017).

Por otra parte, la Ley 1957 de 2019 que reguló la JEP constituye el componente de justicia del SIVJRNR. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. La administración de justicia por parte de la JEP es concebida como un servicio público esencial, transitorio y con independencia, cuyo fin es superar el conflicto armado en el país (Ley 1957, 2019).

Todas estas normas definen la reparación *integral* de las víctimas, sus instituciones y políticas públicas. Su carácter integral se sustenta en la inclusión de tres medidas:

- *Medidas de satisfacción.* Acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de las víctimas, como actos conmemorativos y de reconocimiento, homenajes públicos, construcción de monumentos, la exención de prestar servicio militar obligatorio y medidas de reparación simbólica.
- *Garantías de no repetición.* Acciones tendientes a la desmovilización y desmantelamiento de los grupos armados ilegales organizados, aplicando sanciones a los victimarios.
- *Medidas de restitución para las víctimas.* Se trata de disposiciones que buscan restablecer los derechos de las víctimas frente a los daños causados con la

ocurrencia del hecho victimizante. Estas medidas incluyen la restitución de tierras, el acceso a vivienda, garantías de retorno, la reubicación de la población en situación de desplazamiento forzado y la generación y formación de empleo.

Para la reparación integral se aplica un enfoque diferencial, teniendo en cuenta la naturaleza e impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima (Quintero, 2018, pp. 116-117). Como ya se ha insinuado, todas estas normas tienen como meta superar el conflicto armado en el país y cerrar los más de cincuenta años de violencia manifestados en la violación masiva de derechos fundamentales de las personas y las comunidades, lo que demuestra así su inhumanidad, degradación y persistencia en el tiempo. El SIVJRNR también ha servido para definir mejor los contornos de sus perpetradores o victimarios, como se verá a continuación.

El abandono de las filas: desarme, desmovilización y reintegración (DDR)

Como se ha señalado, el reclutamiento de menores por parte de los GAOML convierte al menor de edad en una víctima del conflicto, por lo cual el abandono de las filas le otorga la condición de desvinculado. Sin embargo, si esta salida se hace siendo mayor de edad, la persona adquiere la condición de desmovilizado y solo mantiene su condición de víctima si demuestra que su vinculación ocurrió siendo menor de edad. De ahí la necesidad de ver en el reclutamiento ilícito un hecho victimizante inicial y persistente en la vida de más de un desmovilizado.

Ahora bien, un integrante de un GAOML se puede desvincular de estas organizaciones de manera involuntaria o voluntaria. La primera aplica cuando en un operativo militar un individuo es dado de baja o capturado por la autoridad y posteriormente puesto a disposición de las autoridades judiciales. En ese caso, es el resultado del uso legítimo de la fuerza por parte de un Estado y dentro de los lineamientos de operaciones legales. Pero la desvinculación de estos grupos también se puede hacer de manera voluntaria, individual o colectiva, y tiene que ver con la dinámica de la guerra y su terminación.

Según la polemología², el fin de la guerra no es tanto la aniquilación física del enemigo sino destruir su voluntad y capacidad combativa (Peña et al., 2009, p. 8). En este orden de ideas, la guerra cesa cuando una de las partes en conflicto entrega las armas y acepta los términos del vencedor, por medio de una capitulación, o bien de una negociación y mutuo acuerdo entre las partes. En el escenario colombiano, la experiencia de negociación ha sido cercana —en muchos casos— con un proceso voluntario de desarme, desmovili-

2 La polemología, de *polemos* (guerra) y *logos* (tratado), es el término acuñado en 1946 por Gastón Boulthou para estudiar científicamente el fenómeno de la guerra. Para el estudio científico, se analiza, delimita y define el fenómeno de la guerra y se presentan sus múltiples aspectos: económicos, demográficos, etnológicos y psicológicos, incluyendo además la exposición de sus causas (Serrano, 1971. p. 149).

zación y reintegración a la sociedad (DDR) como, por ejemplo, el último Acuerdo de Paz en noviembre de 2016.

Según la ARN, que acompaña y brinda asesoría al que abandona los GAOML, el DDR son procesos que contribuyen a la seguridad y la estabilidad en una zona. El *desarme* es una etapa del proceso de DDR compuesto por la recolección, documentación, inspección, empadronamiento, traslado y destrucción de todo el material de guerra y de intendencia del antiguo integrante de un GAOML. La *desmovilización* es otra etapa del proceso que consiste en la decisión individual y voluntaria de abandonar su pertenencia a un GAOML, así como sus actividades dentro del grupo. Este procedimiento se puede realizar individual o colectivamente.

En Colombia, la etapa de desmovilización está a cargo del Ministerio de Defensa Nacional en el caso de desmovilizados individuales, y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en las desmovilizaciones colectivas. *Desmovilizado* es aquella persona que por decisión individual ha abandonado voluntariamente sus actividades como miembro de GAOML (grupos guerrilleros y grupos de autodefensa) y se ha entregado a las autoridades del Estado. Finalmente, por *desvinculado* se entiende a los NNA menores de 18 años que, en cualquier condición, dejan de ser parte de GAOML (ARN).

Luego de estas premisas conceptuales, es preciso decir que los procesos de DDR, así como de negociación con los GAOML y su reintegración a la sociedad, han estado siempre presentes en la historia del país. Lo que ha variado son las garantías dadas a los miembros de estas agrupaciones y los compromisos adoptados tanto por el Estado colombiano como por las agrupaciones irregulares a la luz del DIH. En el año 2005 inició un proceso de desarme y desmovilización de los diferentes grupos de autodefensas en el país. En ese momento se expidió la Ley 975 de 2005, mejor conocida como la Ley de Justicia y Paz, la cual estableció beneficios jurídicos como el establecimiento de juzgados especiales, a cambio de la entrega de armas y la desmovilización y reintegración de los miembros de los GAOML a la sociedad, luego de vivir en la clandestinidad. En este marco, el desmovilizado recibe beneficios jurídicos a cambio de cumplir requisitos como los de la verdad, justicia y reparación. Esta normativa incorporó la justicia transicional en Colombia.

Además, esta ley estableció unas condiciones mínimas para la elegibilidad del desmovilizado, como entregar los bienes económicos producto de su actividad ilegal, entregar armas, poner a disposición del ICBF los menores reclutados en sus filas y el cese de toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos, de las libertades públicas y cualquier otra actividad ilícita. También estableció la liberación de las personas secuestradas y no estar organizado para el tráfico de estupefacientes como condiciones para conceder el estatus de desmovilizado a los integrantes de los GAOML. Para seguir avanzando en el tema, se tiene que ver en qué circunstancias ese victimario —que entra en un proceso de desmovilización y que fue reclutado cuando era menor de edad— puede asimilarse a la condición de víctima a la luz del derecho penal y de la justicia transicional en Colombia.

La asimilación del menor de edad como víctima de reclutamiento ilícito. Dos posibilidades según la Ley 1448 de 2011

Según el diccionario de la Real Academia, *asimilar* significa comparar y asemejar. También se entiende como el hecho de “conceder a los individuos de una carrera o profesión derechos u honores iguales a los que tienen los individuos de otra” (Real Academia de la Lengua Española, 2019). En el caso de los NNA reclutados por los GAOML, la pregunta es si dentro del sistema jurídico colombiano existe la posibilidad de que un desmovilizado pueda acceder a la categoría de víctima. Así, por ejemplo, los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía adquieren la condición de víctima si en su misión constitucional y legal de perseguir a los miembros de los GAOML sufren hechos victimizantes como desaparición, secuestro, tortura, daños o muerte por minas antipersona, artefactos explosivos improvisados, terrorismo, munición sin estallar o conductas que infringen el DIH (Ayala, 2017, p. 128).

En contraste, se ha negado la condición de víctima del conflicto armado a los integrantes de los GAOML por representar la ilegalidad y ser responsables directos de muchos hechos criminales. Sin embargo, la misma ley no ha sido concluyente y ha dejado abierta cierta posibilidad, como se observa en su artículo 3, parágrafo 2:

Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos. (Ley 1448, 2011, art. 3, parágrafo 2)

En este sentido, existen dos hechos que determinan la asimilación de un integrante de los GAOML como víctima. El primero es haber sido reclutado por esa organización siendo menor de edad. Como ya se ha señalado, el reclutamiento de menores es un delito que atenta tanto contra los DD. HH. como contra el DIH, y los menores son atraídos por estos grupos fácilmente mediante manipulación y presiones psicológicas y materiales (Schwitalla & Dietrich. 2007, p. 58; Castellanos, 2013, pp. 6-7). Como se ha dicho también, este crimen de guerra se penaliza sin importar el consentimiento o no del menor de edad, ya que este no tiene capacidad para consentir ni para contraer obligaciones jurídicas (Corte Constitucional, Sentencia C-240, 2009, p. 13), además de que es un delito que afecta de manera diferencial a grupos sociales y étnicos en situación de vulnerabilidad y pobreza (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 27).

Aparte de lo anterior, frente a las personas reclutadas siendo menores de edad, hay que distinguir las dos categorías ya vistas que establece la Ley 1448 de 2011: desvinculado (quien sale del GAOML siendo menor de edad) y desmovilizado (quien sale siendo mayor de edad) (CNMH, 2017, p. 504). En el caso de un menor desvinculado, su salida en cualquier caso es voluntaria, ya sea por deserción, entrega de armas y sometimiento a las autoridades del país o entrega voluntaria por parte de los GAOML de los NNA en sus filas. Sin embargo, se plantean algunas particularidades si ese menor es capturado por la Fuerza Pública en un operativo militar. Ante este escenario, y en el marco de los procesos de restablecimiento de los derechos de los NNA a través de la Ley de Infancia y Adolescencia, el menor de edad no pierde su condición de desvinculado. En este caso se requieren medidas que restablezcan sus derechos como NNA, pues por su corta edad, a pesar de haber transgredido la ley, no deben observarse como victimarios crueles y calculadores, sino como víctimas. Por lo tanto, la forma de judicializar a un menor desvinculado de los GAOML por captura no se orienta tanto a la sanción, sino a capacitarlo, guiarlo y restituirle sus derechos fundamentales.

El segundo hecho que determina la asimilación de un integrante de los GAOML a víctima es el que implica la desaparición forzada. Por constituir otro tema que no cabe en este artículo, cabe solo mencionar que, según un fallo del Consejo de Estado del año 1997, las fuerzas de seguridad del Estado están obligadas a salvaguardar la vida de los detenidos, así sean subversivos detenidos en flagrancia, y responder por ellos, al ser los jueces de la República a quienes compete aplicar las penas, aún más dentro de un Estado social de derecho.

Una propuesta garantista

De acuerdo con lo anterior, parte de las tareas pendientes en materia de preservación de derechos es brindar garantías a los menores de edad para que no sean objeto de reclutamiento ilícito y entender las condiciones iniciales de un victimario cuando fue víctima de este delito al momento de ingresar a un grupo armado ilegal. Reconocer las circunstancias aledañas al conflicto armado y el impacto que sobre este han tenido delitos como el reclutamiento de menores y la desaparición forzada son factores que transforman la visión que se tiene del victimario.

Así, se hace necesario ver el problema jurídico del victimario asimilado a víctima a la luz de la teoría garantista del derecho y de las ideas de justicia de John Rawls. La teoría garantista del derecho sostiene que la noción más importante en los Estados modernos es la igualdad de derechos de todos los ciudadanos (Ferrajoli, 2014, p. 17). Por otra parte, según Rawls, una sociedad está bien ordenada cuando no solo se organiza para promover el bien de sus miembros, sino que también está regulada por una concepción pública de justicia, conforme a la cual asigna derechos y deberes básicos a sus miembros en una distribución justa de cargas y beneficios (Ferrajoli, 2014, p. 23; Rawls, 2012).

En otros términos, a pesar de ser victimario y de no cumplir con ciertos requisitos como la edad, a un victimario se le debe respetar el principio de la igualdad ante la ley y su derecho a ser reconocido como víctima. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-253a de 2012, así lo estipula:

Para la Corte resulta claro que la condición de integrante de un grupo armado organizado al margen de la ley es relevante para determinar la aplicación o no del conjunto de beneficios especiales previstos en la ley, y, en cuanto que el criterio fijado por el legislador no excluye a dichas personas de la posibilidad de acceder a los mecanismos ordinarios de verdad, justicia y reparación, ni los sustrae del ámbito de protección contemplado en instrumentos internacionales vinculantes para Colombia, no se opone, *per se*, a la Constitución, ni al bloque de constitucionalidad. Asimismo, dado el carácter complementario y de apoyo de las medidas previstas en la ley, no encuentra la Corte que, en general, la restricción impuesta por el legislador parezca irrazonable o desproporcionada. (Corte Constitucional, Sentencia C-253a, 2012)

Pero, como señala Aguirre (2019, p. 302), esto no se refleja en la *ratio decidendi* ni el resuelve de la sentencia, ya que declaró exequible toda la Ley de Víctimas. En otros términos, *el vacío jurídico al que nos enfrentamos es el de las garantías*. No se han ofrecido verdaderas garantías para aquellos integrantes de los GAOML que fueron reclutados siendo NNA, y que, por lo tanto, tienen plenos derechos a ser asimilados como víctimas, toda vez que estamos ante un crimen de guerra. Para Ferrajoli (2014):

Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. (p. 25)

El tema de las garantías para todas las víctimas del conflicto armado colombiano cobra especial relevancia al tener en cuenta la degradación de este, su inhumanidad y la masiva violación a los derechos fundamentales, evidente en el reclutamiento de menores para la guerra. Por su gravedad, debería reconocerse como víctima al que lo padeció por ese mismo hecho, sin importar condiciones de edad o responsabilidad de mando.

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entre el 7 de agosto de 2002 y el 10 de febrero de 2020, más de 14 000 menores de edad fueron reclutados a la fuerza por los GAOML en el país. De esta cifra, 3199 (que equivalen al 58 %) estaban en manos de las FARC, 1103 (20 %) en poder del ELN, mientras que en manos de las desaparecidas AUC estaban 809, y 153 en manos de los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR). Del número total de menores enlistados, 8794 personas alcanzaron la mayoría de edad en las filas de los grupos irregulares. De las filas de las FARC se desvincularon 405 menores de edad en el momento de firmar la paz con el gobierno de Santos, y en la actual administración son 271 los desvinculados. Lo más preocupante es el aumento de la cifra de reclutamiento por parte de los GAOR entre los años 2017 y 2019 (*El Tiempo*, 2020).

La cifra sobre desaparición forzada de colombianos no es menos lamentable. La UBPD estima que son más de cien los casos de desaparición antes del 1.º de diciembre de 2016, fecha de entrada en vigencia del Acuerdo de Paz con las FARC, sucedidas en el contexto y en razón del conflicto armado, y que corresponden a cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Desaparición forzada
- Secuestro
- Reclutamiento ilícito
- Durante las hostilidades: combatientes, tanto regulares (miembros de la Fuerza Pública) como irregulares (miembros de GAOML) (UBPD)

Incluso, con frecuencia los hechos victimizantes se superponen. Un caso de reclutamiento de menores también puede dar lugar a abusos sexuales, trabajo infantil y desaparición forzada sobre la víctima, lo que deja al descubierto la degradación del conflicto armado interno del país, que llega a ser peor en el caso de las niñas.

Muchas mujeres en la guerrilla fueron reclutadas siendo niñas. Durante los años que permanecieron en la agrupación vivieron todo tipo de atropellos, desde los abusos sexuales hasta las amenazas a su integridad, abortos forzados y anticoncepción impuesta. Por ello es necesario alejarse de una visión simplista que distingue entre perpetradores y víctimas, ya que estas personas son las dos cosas a la vez. En el llamado que hacen Schwitalla y Dietrich (2007, p. 58), las sobrevivientes de estos vejámenes tienen derecho tanto a una indemnización por parte de sus perpetradores y de sus líderes como del Estado.

Este tipo de delitos contra los menores de edad debe ser atendido por la justicia restaurativa, en medio de un proceso dirigido a identificar y atender colectivamente los daños, necesidades y obligaciones derivadas de un hecho victimizante, con el propósito de sanar y enmendar los daños de la mejor manera posible (Zehr, 2010, p. 45).

Por lo tanto, es necesario avanzar en un sistema de garantías donde el victimario asimilado a víctima también pueda acceder al sistema de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Igualmente necesario resulta entender que los responsables no solo son los perpetradores ni los líderes militares, quienes tienen que dar cuenta de todos los daños causados a sus antiguos subordinados, sino también el Estado, toda vez que le corresponde generar medidas acertadas para prevenir el reclutamiento de menores, con especial atención en el enfoque diferencial y en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones más vulnerables del país. Como lo advierte Luis Fajardo (2014, p. 33), una de las causas del reclutamiento ilícito de menores por parte de los GAOML es la débil presencia institucional del Estado en aquellas zonas marginales donde estos grupos han tenido un control militar, social, económico y político.

Los menores desvinculados y las rutas procesales de atribución de responsabilidad por su participación en crímenes internacionales

Lograr el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia la reparación y las garantías de no repetición es el anhelo de todas las víctimas del conflicto armado, entre ellas las que han sufrido crímenes de guerra, de lesa humanidad o reclutamiento ilícito, entre otros. Para ello, como se ha dicho, la Ley 1448 de 2011 permite reconocer la calidad de víctima a fin de lograr el goce efectivo de estos derechos.

Frente a los menores de edad víctimas, se estableció el Régimen de Responsabilidad Penal para Adolescentes y en especial el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098, 2006, art. 175). Esta normativa implementó el principio de oportunidad en los procesos seguidos a los adolescentes que participaron en delitos cometidos por los GAOML cuando estos habían sido objeto de reclutamiento ilícito. Al mismo tiempo, consagró como excepción que dicho principio de oportunidad no procedería cuando las conductas delictivas constituyeran graves infracciones al DIH, crímenes de lesa humanidad o genocidio.

Esta referencia legal y la normativa del modelo de justicia transicional colombiano (Acto Legislativo 01 de 2017) son la base para desarrollar una interpretación sistemática y armónica, que permita satisfacer los derechos de las víctimas que han sufrido daño como consecuencia de crímenes internacionales y a la vez garantice los derechos de los menores víctimas de reclutamiento ilícito partícipes de aquellos crímenes. Esta propuesta se contrapone a la corriente doctrinal que considera que el hecho de desarrollar la acción penal en contra de los adolescentes que hayan participado en los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio, durante su permanencia en las filas del GAOML, es una vulneración de los derechos del menor.

En un contexto de mayor amplitud, los Estados, conforme al derecho internacional, tienen el deber de investigar y juzgar las infracciones al DIH, según la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1968. En esta dirección, a los Estados también les corresponde el deber de investigar y juzgar las graves violaciones de DD. HH., tal como se comprende en los mandatos de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948. Otras convenciones de alcance global tienen los mismos fines: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes de 1984 y la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992.

Visto así, la protección efectiva de los derechos de las personas se fundamenta en las obligaciones afirmativas de los Estados, y en ese sentido surge el deber de investigar y juzgar los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad. En consecuencia, frente a estos crímenes no son procedentes tratamientos especiales en la investigación ni en el enjuiciamiento, como tampoco es posible aplicar amnistías o indultos.

Es claro que la utilización de NNA por parte de GAOML en la guerra los convierte en víctimas del delito de reclutamiento ilícito, condición que es reconocida siempre y cuando el menor haya sido desvinculado directa o indirectamente de la organización armada ilegal. La ley estableció esta condición en virtud de que, en principio, ningún miembro de los GAOML tiene la calidad de víctima, pero con base en que los derechos fundamentales de los NNA tienen una protección reforzada bajo los lineamientos constitucionales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 44)³. Esta normatividad busca materializar los principios del interés superior y de prevalencia de los derechos de los NNA, quienes, en su calidad de víctimas, ingresan al modelo de desvinculación, reparación e inclusión social, en búsqueda del restablecimiento del goce efectivo de sus derechos.

Ahora bien, los NNA deben afrontar un procedimiento judicial especial para la investigación y juzgamiento de los delitos en que hubiesen participado durante el tiempo que como menores permanecieron en las filas del GAOML. Este procedimiento es limitado a aquellos menores que, al momento de la comisión de las conductas delictivas, tuviesen entre 14 y 18 años. Lo anterior nos lleva a plantearnos que, si bien aquellos menores víctimas de reclutamiento ilícito en el marco del conflicto armado tienen la condición de víctima, ello *per se* no los excluye de afrontar las investigaciones y juicios penales por su participación en los crímenes de la organización armada ilegal, específicamente en casos con connotación de crimen internacional, sobre los cuales los Estados tienen el deber de investigar y juzgar.

Así, en esta investigación se plantea una interpretación sistemática que permita salvaguardar los derechos de los menores de edad que hayan sido víctimas de reclutamiento ilícito y que durante su permanencia en las filas hayan participado en crímenes internacionales cometidos por la organización armada ilegal. Igualmente, por otro lado, se insiste en las formas en que es posible salvaguardar los derechos de las víctimas de conductas delictivas de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra.

En primer lugar, cabe señalar el tema de la investigación penal de los menores desvinculados y de la dogmática del derecho penal, bajo el entendido de que el delito lo constituyen los estadios de tipicidad y antijuridicidad. En cuanto a la culpabilidad del autor, esta se edifica en la exigibilidad de la conciencia del injusto y de la posibilidad de actuar de otra manera en la situación concreta, a partir de lo cual se determina si el sujeto es imputable. En consecuencia, el requisito de imputabilidad es presupuesto para atribuir responsabilidad penal a una persona. Por el contrario, aquellas personas que al momento de ejecutar la conducta típica y antijurídica no tuvieran la capacidad de comprender su ilicitud o determinarse de acuerdo con esa comprensión, bien sea por inmadurez psicoló-

3 En este sentido y por vía del bloque de constitucionalidad, han de tenerse en cuenta la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas de Beijing o “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores”.

gica, trastorno mental, diversidad sociocultural o estados similares, será considerada para el derecho penal como una persona inimputable.

En cuanto a la responsabilidad de los menores partícipes de la comisión de un hecho punible, el antiguo régimen penal los consideraba como inimputables; sin embargo, en la actualidad los menores se someten al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, siempre y cuando, al momento de cometer la conducta delictiva, tuvieran una edad entre 14 y 18 años, según lo señala la Ley 1098 de 2006 en su artículo 139.

Ahora bien, es importante recordar que para los crímenes internacionales, conforme al derecho internacional, no es posible conceder amnistías o indultos, incluso en escenarios de justicia transicional (Protocolo II, art. 6.5), puesto que los Estados tienen el deber de investigar, juzgar y sancionar estos crímenes, en pro de restablecer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Dicho deber no contempla ninguna excepción en cuanto a los sujetos a investigar; dicho de otra manera, no hay excepción para investigar a los adolescentes. Pero lo que sí debe predominar, en aras de la protección reforzada, es una investigación con enfoque de justicia restaurativa y de rehabilitación social, que permita la reintegración bajo su condición de desvinculado.

Este es el fundamento del párrafo contenido en el artículo 175 del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Ley 1098 de 2006, que recoge el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de este tipo de crímenes. En tal sentido, se puede afirmar ya que la investigación no implica un desconocimiento de los derechos fundamentales del menor. Por el contrario, contribuye a la reconstrucción de la verdad. En conexión con estas necesidades, en el SIVJRNR, creado en la Constitución Política colombiana con el Acto Legislativo 01 de 2017, se estableció como principio rector para su funcionamiento *la centralidad de las víctimas* en pro de su reconocimiento y la satisfacción de sus derechos.

Asimismo, en el marco de la JEP se desprenden unos objetivos específicos dirigidos a centrar los esfuerzos en la investigación de los crímenes más graves y representativos, al igual que a desarrollar el juicio y la sanción a los máximos responsables de la comisión de estos crímenes. Debe, entonces, llamarse la atención sobre el hecho de que el abordaje de estas investigaciones se hará bajo premisas de macrocriminalidad y macrovictimización, bajo el entendido de que, más allá de perseguir judicialmente a un sujeto de manera individual, se busca determinar la responsabilidad de la organización, sus planes, políticas y formas de operar, para a partir de allí encontrar a los máximos responsables por medio de los modelos dogmáticos de imputación de la autoría mediata por aparatos organizados de poder, de la responsabilidad del superior o de la responsabilidad de mando.

De estas formas de imputación contempladas en la JEP, se infiere que los máximos responsables son el objeto de juzgamiento, más allá del simple ejecutor material. En ese sentido, resulta prudente recordar que el reclutamiento que sufren los NNA por parte de los GAOML se lleva a cabo por la fuerza, por el engaño o debido a condiciones personales o del contexto que la favorecen, como situaciones de maltrato, abuso sexual, carencia de

oportunidades, pobreza extrema, deseo de venganza, enamoramiento de la guerra, las armas o el dinero fácil, como en su momento lo definió el documento Conpes 3673 de 2010 (Vicepresidencia de la República, 2010).

Estas condiciones específicas en que se encuentra el menor de edad en el interior de las filas y en los momentos de su participación en la comisión de crímenes internacionales de la organización resultan relevantes en la dogmática penal para la atribución de responsabilidad. Ante ello, el reproche de culpabilidad resulta insuficiente dada la mengua de la voluntad, en virtud de que el juicio sobre la culpabilidad del menor como autor de un injusto típico se fundamenta en la capacidad de conducta, en la conciencia de la antijuridicidad y en la exigibilidad de otra conducta. En otras palabras, aun cuando el menor entre 14 y 18 años sea imputable, no era posible exigirle la conciencia del injusto en aquella acción y, de manera concreta, dada la situación, no se le podía exigir actuar de otra forma.

La situación concreta en que el menor ha participado en aquellos crímenes internacionales resulta de una relevancia inusitada, dado que el sujeto al que se le hace el juicio de culpabilidad no es una persona abstracta, sino una persona concreta dentro de la sociedad. Esta misma sociedad es la que analizará las oportunidades, los roles e incluso los controles que le brindó a ese menor. A partir de este análisis social, resulta posible edificar el juicio de culpabilidad preguntándose si era posible exigirle al menor de edad un actuar diferente, con base en la conciencia que tenía dentro de la relación social en que se encontraba.

Sin pretender desarrollar toda la teoría de la culpabilidad, con estas reflexiones se busca llamar la atención acerca de que, si bien ese menor participó en conductas constitutivas de crímenes internacionales, no sería posible hacer el reproche de culpabilidad, dada la condición social concreta en que se encontraba, que impide exigirle otra manera de actuar. En tal sentido, Herman Galán (2010) refiere lo siguiente:

La libertad del ser humano, que por supuesto existe, sin que por esto pueda afirmarse que se puede ejercer de manera absoluta, no consiste en el poder obrar de otra manera ni su determinación por el bien y menos aún como determinismo causalista dentro de un simple mecanicismo naturalista, sino su conciencia dentro de la relación social y para ello se precisa encontrar al individuo concreto responsable de su propia actuación.

De ello depende que una persona pueda responderle a una sociedad por los roles que sistemáticamente le impuso y en esta dimensión qué se le puede exigir y reprochar frente a una situación concreta. La exigibilidad se constituye así en un factor de esa responsabilidad del sujeto culpable. No se reduce entonces al estudio de una cuestión biopsíquica, sino de una cuestión histórico-social. (p. 150)

Por último, retomando el contexto histórico social en que se encuentra el menor al momento de participar en los crímenes internacionales del GAOML que lo reclutó y en el marco de investigaciones de macrocriminalidad, se entiende que aquel menor no contiene los presupuestos mínimos para atribuirle responsabilidad, bajo las figuras de autoría mediata a través de aparatos organizados de poder, como tampoco bajo la figura de respon-

sabilidad de mando o responsabilidad del superior. En este escenario, es evidente que esa víctima de reclutamiento ilícito no tiene la posición y jerarquía dentro de la organización para actuar como jefe militar, como tampoco tendría el control efectivo sobre los subordinados o sobre la conducta, por solo mencionar dos de los presupuestos que contienen estas formas de atribución de responsabilidad.

En el marco de la justicia transicional, esto implica aplicar el tratamiento especial de la renuncia a la persecución penal, en virtud de que su actuar no se enmarca en los requisitos de la figura del máximo responsable. En ese sentido, esto constituye el camino procesal para salvaguardar los derechos fundamentales del menor. En consecuencia, la idea de no poder aplicar el principio de oportunidad a los menores que participaron en la comisión de crímenes internacionales por parte de un GAOML no implica renunciar a la protección reforzada de derechos de la que es beneficiario el menor de edad. Por el contrario, esa investigación se desarrollará bajo un enfoque de justicia restaurativa que permita salvaguardar los derechos del menor y los derechos de las víctimas de aquellos crímenes.

De esta manera, en el desarrollo de estas investigaciones se permitirá restablecer el derecho a la verdad de las víctimas de aquellos crímenes graves y representativos ocurridos en el marco del conflicto armado. Así, el menor cumple con su aporte a la verdad, mientras que, al no ser calificado como máximo responsable, encuentra el camino procesal de la renuncia a la persecución penal, en el marco de la justicia transicional.

En suma, la interpretación sistemática y armónica permite al Estado cumplir con los deberes de investigación de los crímenes internacionales y el juzgamiento de los máximos responsables. En este modelo de justicia transicional con enfoque restaurativo, las víctimas de dichos crímenes lograrán el pleno goce de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, al tiempo que la investigación sobre los menores que participaron en aquellos crímenes se definirá por vía de la renuncia a la persecución penal y, en consecuencia, el menor desvinculado y víctima del reclutamiento ilícito también tendrá la posibilidad de restablecimiento y protección de sus derechos, siempre que cumpla con el régimen de condicionalidad.

A modo de conclusiones

Según lo expuesto, la doble condición de victimario y de víctima a la vez no es una categoría excepcional ni ajena a la luz de la Ley 1448 de 2011 y de la posterior jurisprudencia. Se han resaltado dos hechos concretos que extienden los derechos de víctima a este grupo de individuos: el reclutamiento de menores de edad por los GAOML y la desaparición forzada de algunos de sus integrantes, capturados por uno de los bandos en conflicto.

El conflicto armado interno en Colombia se ha degradado, y registra violaciones masivas a los derechos fundamentales de los individuos y de las comunidades. Esto se refleja en la gravedad de un delito como el reclutamiento de menores por parte de los GAOML, cuyas cifras son elevadas. Las repercusiones de este delito son incalculables tan-

to para el individuo como para la comunidad que lo sufre, y se hacen peores en el caso de las niñas. Se trata de un delito de lesa humanidad que, por sí mismo, no puede prescribir ni estar condicionado a la edad ni a figuras jurídicas como la responsabilidad de mando, lo que obliga a la legislación colombiana a brindarle garantías a sus víctimas, a pesar de que estas sean victimarias.

El reclutamiento ilícito convierte a quien lo sufre en una víctima del conflicto armado, independientemente de la edad y del momento en que logre desvincularse o desmobilizarse de un GAOML. Para el caso de un victimario que entró a uno de estos grupos siendo menor de edad, existe un hecho victimizante inicial que se mantiene y que le otorga una condición de víctima que requiere demostrar a la luz de un proceso judicial. La atención de este tipo de casos requiere del análisis de las condiciones en las cuales un victimario fue víctima y de las garantías que en su momento el Estado ha debido ofrecerle para evitar su inserción en estas organizaciones.

Compete al Estado diseñar políticas públicas que prevengan efectivamente el delito del reclutamiento de menores por parte de los GAOML, de modo que suministre a las comunidades vulnerables verdaderas garantías y derechos, entre ellos seguridad y condiciones de vida digna. Sin esa garantía, por más acuerdos y firmas de paz que se logren, el conflicto armado colombiano seguirá reproduciéndose, como parece estar sucediendo en estos lamentables momentos.

Por otra parte, la condición de víctima atribuida al menor desvinculado del GAOML no impide investigar penalmente las conductas constitutivas de crímenes internacionales cometidas por la organización en las que el menor haya participado. Tanto la prevalencia de los derechos fundamentales del menor como el principio de centralidad de las víctimas que guía la justicia transicional deben ser los ejes fundamentales en la investigación de dichas conductas que involucren menores de edad. Por ende, las situaciones físicas, psicológicas y del entorno social en que se encuentra el menor en las filas de GAOML son determinantes en el juicio de culpabilidad, por lo cual se debe atender al interrogante de si es posible exigirle al menor reclutado *un actuar de otra forma* y, en consecuencia, atribuirle responsabilidad penal.

En el modelo de justicia transicional implementado en Colombia, la figura de la renuncia a la persecución penal constituye una ruta procesal que permite salvaguardar los derechos del menor, por una parte, y por otra permite cumplir el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar crímenes internacionales en los cuales el menor de edad haya tenido una participación.

Así, la JEP deberá desarrollar los lineamientos del régimen de condicionalidad que el menor de edad víctima de reclutamiento ilícito debe cumplir para acceder a los beneficios de la justicia de transición cuando se le imputen conductas delictivas constitutivas de crímenes internacionales.

Agradecimientos

La autora desea agradecer a la Maestría de Derechos Humanos y Justicia Transicional, Facultad de Jurisprudencia, de la Universidad del Rosario, por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre la autora

Sandra Consuelo Villegas Arévalo es magíster en derechos humanos y justicia transicional (Universidad del Rosario), especialista en derecho internacional de los derechos humanos (Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid) y abogada (Universidad Libre). Es directora de la firma de Abogados Javier Villegas Posada, experta en litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

<https://orcid.org/0000-0002-6438-1303> - Contacto: sandrac.villegas@urosario.edu.co

Referencias

- Acto Legislativo 01. (2017, 4 de abril). *Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3sH9dPN>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). (s. f.). *Términos y siglas* [página web]. <https://bit.ly/3wfBaAC>
- Aguirre, J. (2019). Victimario: la víctima desconocida del conflicto armado colombiano. Análisis de su reparación en torno al principio de igualdad. *Revista Derecho del Estado*, 43, 290-315. <https://doi.org/10.18601/01229893.n43.11>
- Ayala, J., & Abella, L. (2017). *Los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado en Colombia. Una aproximación desde la justicia transicional*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Castellanos, S. B. (2013). *Análisis del reclutamiento forzado a menores de edad en Colombia 2005-2010* [tesis de pregrado en politología, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <https://bit.ly/3wfCmUC>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. <https://bit.ly/3m9GgJR>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1977, 8 de mayo). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. <https://bit.ly/3u5Dg3W>

- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2002, 4 de marzo). *Los niños y la guerra. Disposiciones del DIH específicamente aplicables a los niños*. <https://bit.ly/3w9wuvY>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2004, 1.º de enero). *¿Qué es el Derecho Internacional Humanitario?* <https://bit.ly/2PnXVSf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2010). *Personas protegidas por el DIH: niños*. <https://bit.ly/3mgb5N9>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. (1984, 10 de diciembre). (Entrada en vigor: 26 de junio de 1987). <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx>
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. (1948, 9 de diciembre). (Entrada en vigor: 12 de enero de 1951). <https://bit.ly/3cCXLz3>
- Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. (1968, 26 de noviembre). (Entrada en vigor: 11 de noviembre de 1970). <https://bit.ly/39z7eWe>
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989, 20 de noviembre). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2009, 1.º de abril). Sentencia C-240 (Gabriel Mendoza, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-240-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-253A. (Gabriel Mendoza, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-253A-12.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2000, 25 de noviembre). Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Sentencia. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2005, 17 de junio). Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. (1992, 18 de diciembre). <https://bit.ly/3cCZi8h>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Retos de la política pública de prevención*. <https://bit.ly/31EeR9w>
- Real Academia de la Lengua Española. (2019). Asimilar. En *Diccionario de la lengua española*. Asociación de Academias de la Lengua Española.
- El Nacional* (Santo Domingo). (2016, 28 de febrero). Los muertos de la II Guerra Mundial. <https://elnacional.com.do/los-muertos-de-la-ii-guerra-mundial/>
- El Tiempo*. (2020, 12 de febrero). Desde 2002 los grupos irregulares han reclutado más de 14 mil niños. <https://bit.ly/39wTnj8>
- Fajardo, L. (2014). *Reclutamiento forzado de niños y niñas como crimen internacional de las FARC en Colombia*. Universidad Sergio Arboleda.
- Fernández, A. (2019, 11 de noviembre). Las consecuencias de la Guerra. *La Vanguardia*. <https://bit.ly/3sGGDKXO>
- Ferrajoli, L. (2014). *Derechos y garantías*. Trotta.
- Galán C., H. (2010). *Teoría del delito*. Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Ley 171. (1994, 16 de diciembre). *Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas...* Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 41640. <https://bit.ly/3fITs3>
- Ley 599. (2000, 24 de julio). *Por la cual se expide el Código Penal*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3cEkkn0>

- Ley 975. (2005, 25 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional...* Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 45980. <https://bit.ly/2OguhXS>
- Ley 1098. (2006, 8 de noviembre). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.* Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 46446. <https://bit.ly/3m9SDFT>
- Ley 1448. (2011, 10 de junio). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/2O99tYT>
- Ley 1957. (2019). *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.* Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/2PIv9vq>
- Naciones Unidas. (2005, 16 de diciembre). *Resolución 60/147 de la Asamblea General.* https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_s.pdf
- Olásolo, H., & Galain, P. (2013). Diálogo jurisprudencial en materia de acceso, participación y reparación de las víctimas entre el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y el Sistema de Aplicación del Derecho Penal Internacional del Estatuto de Roma. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, 102, 105-160. <https://bit.ly/3fxd3r6>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1997, 7 de mayo). TPIY Case IT-94-1-T. <https://bit.ly/3dp4ex1>
- Peña, L., Casa, L., & Mena, M. (2009). La guerra psicológica contemporánea, conceptos esenciales y características. *Humanidades Médicas*, 9(2). <http://ref.scielo.org/q79fph>
- Policía Nacional de Colombia. (s. f.). *Hechos victimizantes.* <https://bit.ly/3fxuzvn>
- Ramírez, G. (2017). El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma: análisis del derecho colombiano frente al reclutamiento de menores como crimen de guerra. En *Los derechos humanos a debate: perspectivas desde el derecho internacional* (pp. 31-36). Universidad Católica de Colombia. <https://hdl.handle.net/10983/18254>
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia.* Fondo de Cultura Económica.
- Schwitalla, G., & Dietrich, L. M. (2007). La desmovilización de las mujeres excombatientes en Colombia. *RMF*, 27. <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3082/1/58-59.pdf>
- Serrano, E. (1971). Polemología o guerra. *Revista de Estudios Políticos*, 176-177, 147-162. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1957182>
- Quintero, K. (2018). Los integrantes de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto y revictimización. *Revista Científica General José María Córdova*, 6(24), 109-127. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.358>
- Velásquez, J. (2018). Implicaciones del reconocimiento de las víctimas militares en el marco de la justicia transicional colombiana. *Jurídicas CUC*, 14(1), 167-186. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.08>
- Vicepresidencia de la República. (2010, 19 de julio). *Documento Conpes 3673. Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de los Grupos Organizados al Margen de la Ley y de los Grupos Delictivos Organizados.* <https://bit.ly/3fEit3P>
- Vicepresidencia de la República. (2014). *Análisis de las dinámicas de reclutamiento ilícito y la utilización: insumos para la prevención municipal 2014.* OIM; USAID. <http://hdl.handle.net/20.500.11788/398>
- Zehr, H. (2010). *El pequeño libro de la justicia restaurativa.* Good Books.

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 407-423
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.762>

El control de convencionalidad y las garantías jurídicas en el proceso para el subrogado penal

Conventionality control and the legal guarantees in the criminal subrogation process

Diana María Ramírez Carvajal

Universidad de Medellín, Colombia

Alexander Paniagua Galeano

Universidad Cooperativa de Colombia, sede Medellín, Colombia

RESUMEN. Las tradiciones jurídicas en extremo legalistas que aún se mantienen en el proceso penal colombiano sustentan las decisiones de los jueces e impiden que se apliquen fuentes del derecho que emanan de la Constitución y de las normas convencionales y los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dado que las políticas legislativas restringen los beneficios de la pena, se debe hacer un esfuerzo por avanzar en una interpretación judicial más acorde con la humanización del proceso. Así, este artículo investiga el abanico de normas y de precedentes con que cuenta el juez penal de conocimiento para lograr los fines de la justicia en la decisión judicial, promoviendo a la vez un cambio en la vulneración masiva de derechos de las personas privadas de la libertad.

PALABRAS CLAVE: convencionalidad; derecho procesal; derechos humanos; garantías jurídicas; juez; subrogado penal

ABSTRACT. The extremely legalistic legal traditions still maintained in the Colombian criminal process underpin judges' and prevent the application of sources of law that emanate from the Constitution, conventional norms, and precedents of the Inter-American Court of Human Rights. Given that legislative policies restrict the benefits of sentencing, an effort must be made to advance in a judicial interpretation more in line with the humanization of the process. Thus, this article examines the range of norms and precedents available to the criminal judge to achieve the ends of justice in the judicial decision, while promoting a change in the massive violation of the rights of persons deprived of liberty.

KEYWORDS: conventionality; criminal subrogation; human rights; judge; legal guarantees; procedural law

Sección: JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 1 de diciembre de 2020 • Aceptado: 25 de enero de 2021

CONTACTO: Diana María Ramírez Carvajal ✉ dramirez@udem.edu.co

Introducción

Una pregunta que emerge permanentemente en el proceso penal es si el juez puede usar los poderes de dirección en el proceso para integrar la norma penal con la norma de convencionalidad. Esto implica un análisis complejo porque la actualidad jurídico-penal del país se centra en un seguimiento estricto del principio de legalidad, con la intención especialmente de salvaguardar la seguridad jurídica y la legalidad de las formas, ambos principios integrados en el debido proceso. Estas precisiones del proceso penal impiden que, de manera armónica, el juez ponga en consideración el derecho convencional para tomar sus decisiones.

Aun así, es importante tener en cuenta las integraciones del derecho. Justamente, no es otro el sentido de que en la academia se construyan teorías y análisis críticos, como el que aquí se trazaré, para brindar herramientas prácticas al proceso y a la actividad de los jueces. En este sentido, el artículo plantea la viabilidad de aplicar el precedente judicial de manera flexible, en atención a las garantías constitucionales, integrando a las normas positivas las normas del bloque de constitucionalidad. Para ello, se expone la necesidad de que el juez penal fundamente sus argumentos con las herramientas otorgadas por la Constitución y el derecho convencional. Este es un estudio propio del Estado constitucional dirigido a fortalecerlo, pues el arraigo en las leyes y las formas muchas veces propicia situaciones adversas para los procesados, como cuando se niega sin suficiente fundamento el subrogado penal, lo que, en consecuencia, desborda los sistemas penitenciario y carcelario del país.

En este sentido, cabe reconocer que el Estado social de derecho adoptado por Colombia recoge las teorías de la constitucionalización de la justicia que, respecto del área penal, significan la incorporación de importantes garantías, transversalizando en el proceso principios fundamentales para su inmediata aplicación. Ya no prevalece en el proceso el principio de legalidad legislativa, sino que este se integra con otro ordenamiento superior: el sistema constitucional. Ello, por supuesto, complejiza su estructura.

En este marco normativo, las garantías procesales constitucionales son de tal magnitud que limitan a gran escala el uso por parte del Estado de los poderes de represión, que durante épocas previas a la constitucionalización de la justicia promovieron el uso del derecho penal como herramienta de dominación y sometimiento legítimo. Es sabido cómo estos poderes no pocas veces ocasionaron someter en la picota pública a los sancionados, tal como en “el caso Damiens en 1757, donde el cuerpo fue cosificado como consecuencia de una sanción sin límite alguno, sin consideración a la persona humana y a su dignidad” (Foucault, 2018, p. 12).

Hoy en día se reconduce este carácter peligrosista y deshumanizado al centrar la discusión en la importancia de las herramientas interpretativas que tiene el juez para transformar el derecho según las circunstancias. Esto hace parte de la legitimación democrática en el proceso, a partir del principio de independencia judicial. Esta legitimación se pro-

duce, como sostiene Ferrajoli (2016, p. 26), por la validez constitucional de las normas en el Estado constitucional de derecho y, al mismo tiempo, por la relación material entre la “democracia política” (o formal) y la “democracia sustancial”, que se refleja en el reforzamiento del papel de la jurisdicción y en una nueva y más fuerte legitimación democrática del poder judicial y de su independencia.

En esta perspectiva, es plausible sostener que el centro del principio democrático en el proceso se encuentra en el control de constitucionalidad que, por vía de excepción, pueden aplicar los jueces, haciendo uso del artículo 4 de la Constitución Política colombiana. Esta norma asienta un sistema de control mixto: uno concentrado en la Corte Constitucional y el otro difuso, aplicable a un sinnúmero de situaciones, por cualquier autoridad del Estado.

En el proceso penal, la excepción de inconstitucionalidad permite dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución, una vía de saneamiento que el juez puede realizar en un caso concreto cuando así lo requiera. Más allá de lo expuesto, este es un poder que opera de manera rogada pero también de oficio, lo cual es potencialmente más favorable para el procesado.

Esta perspectiva garantista es la que permite sustentar que en el sistema penal acusatorio es viable la aplicación del derecho convencional, a través de una integración flexible de los precedentes. Esto se debe a que en Colombia se le reconoce prioridad normativa constitucional a los tratados y convenios sobre derechos humanos, los cuales no pueden ser limitados, ni siquiera durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad (art. 3, Ley 906 de 2004).

Sin embargo, las estadísticas han dado cuenta de la aplicación sistemática de unas políticas punitivas (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC], 2015, p. 6). Nótese que el artículo 68A de la Ley 600 de 2000, que ordena la negación de beneficios y del subrogado penal a procesados que han sido condenados por delitos dolosos o preterintencionales dentro de los cinco años anteriores, ha sido mantenido en su materialidad por normas posteriores como la Ley 1453 de 2011, la Ley 1709 de 2014 y la Ley 1944 de 2018. Estas políticas del Estado favorecen el hacinamiento carcelario, pero, más allá de esto, potencialmente producen vulneraciones a las garantías constitucionales y a los derechos fundamentales de los condenados. En tal sentido, la responsabilidad de estudiar caso a caso estos desequilibrios está en el juez, pues aplicar literalmente estas normas restrictivas de la libertad aporta a este gran problema denominado por la Corte Constitucional como un “estado de cosas inconstitucionales” (Sentencia T-025 de 2014).

Una conclusión que se anticipa es que, para el juez de conocimiento, más que una posibilidad se trata de una obligación: en cada una de sus decisiones deberá contrastar las normas penales aplicables a cualquier caso en estudio con los precedentes nacionales e internacionales expedidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Igualmente, es su deber motivar suficientemente una decisión restrictiva a los dos más

importantes derechos humanos: libertad y vida digna. Esto es lo que se llama la humanización del proceso.

Marco teórico

Las garantías penales

Uno de los efectos más importantes del garantismo es avanzar en lo que desde varias perspectivas se denomina la humanización del proceso. “Que las penas sean moderadas y proporcionadas a los delitos, que la muerte no se pronuncie ya sino contra los culpables de asesinato y que los suplicios que indignan a la humanidad sean abolidos” (Foucault, 2018, p. 86). Este fue el pronunciamiento de la cancillería francesa en el año de 1789, cuando el cuerpo humano era el recipiente donde la pena descargaba su poder estatal.

Así, desde el siglo XVIII, los juristas han explorado nuevas formas de imponer penas a quienes las merecen, suprimiendo el enfrentamiento físico entre el soberano y el condenado. Esto busca velar por la humanidad física y mental del condenado, separando su condición de procesado de su condición de individuo considerado en sí mismo. Esto no significa desatender los intereses de la víctima; es atender la separación de las perspectivas humanas en el proceso, lo cual es necesario para atender adecuadamente las garantías penales y la liberación del suplicio físico como medida principal del castigo.

En esta perspectiva, el juez penal de conocimiento en el sistema penal acusatorio debe construir, mediante una decisión razonable, los fines de las garantías procesales en el derecho penal. No puede el juez circunscribirse únicamente a la aplicación de la norma de carácter especial, pues la norma ordinaria especial no puede ser el único camino para que el juez penal desarrolle las garantías. La interpretación de la legislación colombiana debe articularse con normas constitucionales, de origen nacional o internacional, fundadas en los derechos humanos de las personas.

El subrogado penal

El subrogado penal es un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad. Esta institución se concede a las personas que han sido condenadas por un delito, siempre y cuando se cumplan los requisitos objetivos y subjetivos establecidos por el legislador. Como afirma la Corte Constitucional, corresponde a la suspensión condicional de la ejecución de la pena (Sentencia C-806 de 2002, numeral 3). En esta perspectiva, su fundamento es la humanización del derecho penal, ya que los subrogados penales procuran la resocialización del condenado antes que el castigo.

No obstante, la potestad punitiva sigue siendo una política del Estado, y es el legislador quien, a través de las leyes, determina los postulados de aprobación para estos beneficios. En esta línea, el legislador colombiano aún vela por mayores restricciones para los condenados sin que se produzcan suficientes argumentos sobre la razonabilidad de

estas medidas restrictivas, que van en contravía de políticas de protección a los derechos humanos que surgen de los tratados internacionales.

Es cierto, como afirma la Corte Constitucional, que un régimen especial para cierto tipo de delitos no pugna con la Constitución, especialmente si se trata de narcotráfico y terrorismo (Sentencia C-426 de 1993), ya que estos son delitos transnacionales de alto impacto global. Sin embargo, las políticas legislativas restrictivas deben ser fundamentadas cuando incluyan delitos locales, pues el efecto dominó que están ocasionando las diversas leyes en el sistema carcelario y consecuentemente en la vulneración de los derechos humanos de los reclusos tiene un alto impacto social, tal como lo muestra el estudio del INPEC (Figura 1).

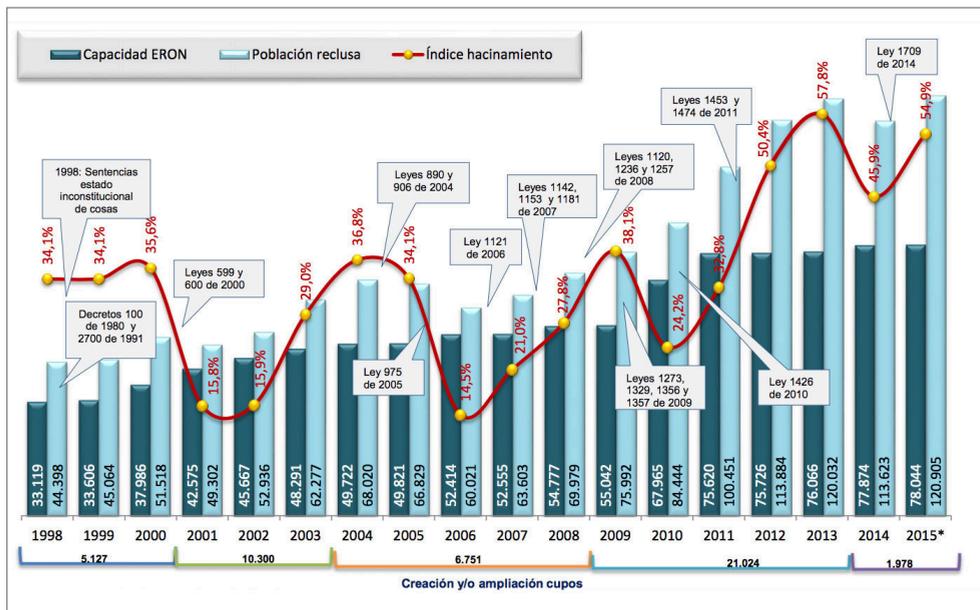


Figura 1. Impacto de la legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC, 1998-2015.

Fuente: INPEC (2015, p. 12).

En este marco, la eliminación sistemática de los subrogados penales propicia un incremento desmesurado en el hacimiento, lo que incrementa el estado de cosas inconstitucionales y la afectación a los derechos fundamentales de los condenados. Esto ha sido expuesto por la Corte Constitucional en su seguimiento al hacimiento carcelario en el país, cuyas conclusiones fueron desbordantes:

Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad eran violados de manera masiva y generalizada. Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad habían sido incumplidas de forma

prolongada. El sistema penitenciario y carcelario había institucionalizado prácticas inconstitucionales. (Sentencia T-762 de 2015)

El control de convencionalidad

Siguiendo a García (2014), el control de convencionalidad:

Se estudia como un mecanismo judicial creado al interior del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, con la finalidad de fortalecer la defensa de los principios democráticos y los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, lo cual comporta uno de los asuntos de mayor importancia jurídica y política en la región. (pp. 1199-1205)

Actualmente se reconoce la importancia de la aplicación del control de convencionalidad en el derecho interno latinoamericano, gracias al estudio de casos como el de Almonacid Arellano y otros versus Chile. En esta providencia se decidió sobre la muerte del señor Almonacid de 42 años, causa sobreseída insistentemente por el Estado. El desentramamiento de este juego de poder entre el ciudadano y el Estado se produjo con la sentencia de la CIDH, que decidió desestimar las excepciones preliminares interpuestas por el Estado para concluir que:

El Estado incumplió sus obligaciones derivadas de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y violó los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 al pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad. El Decreto Ley No.2.191 es incompatible con la Convención Americana y, por tanto, carece de efectos jurídicos, a la luz de dicho tratado. (CIDH, 2006)

Casos como este dan cuenta de la importancia de que el marco jurídico internacional se adapte sistemáticamente a la normativa nacional. Esto se basa en una perspectiva de doble control de constitucionalidad: un control concentrado, ejercido de manera directa por la CIDH al aplicar las normas de la Convención; y otro difuso, con la aplicación de los precedentes que expide la CIDH en las jurisdicciones internas de los Estados miembros. Ello sin duda provee otros instrumentos de decisión derivados de Convenios ratificados por el Estado (Suárez, 2015, p. 35).

El precedente judicial

El precedente judicial es una institución originaria de los países cuyo ordenamiento jurídico pertenece a la tradición del *common law*. No obstante, en los países de tradición *civil law*, como Colombia, a pesar de las fuertes discusiones a su alrededor, el concepto se ha formulado a partir de jurisprudencia, aunque, la mayoría de veces, esta se centre en corregir errores jurídicos (Taruffo, 2018, pp. 16-17). La discusión al respecto no radica en si esta es una norma con sentido concreto o si es útil o importante, pues está

demostrado el impacto que la jurisprudencia ha tenido en la interpretación del derecho. Por el contrario, la premisa de análisis, dada la complejidad de su formulación, tanto en la justicia civil como en la justicia penal, se relaciona con su obligatoriedad, es decir, con la posibilidad de adoptar precedentes impositivos. Esto se produce porque, como explican Landes & Posner (1976):

Las reglas generadas durante un proceso de decisión se distinguen por ser implícitas en lugar de explícitas. La regla contenida en una sola decisión no está explicitada como tal, o en absoluto, como una regla; más bien, consiste en la postura de la corte, esto es, la regla mínima (esté o no expresamente articulada) necesaria para explicar el resultado del caso. La regla creada por una sola decisión tendrá un alcance muy reducido; una regla más amplia generalmente requerirá de una serie de decisiones judiciales —una cadena de fallos— pues solamente es a través de una serie de decisiones, cada una determinando la relevancia jurídica de una serie de hechos ligeramente diferentes, que puede inferirse una regla aplicable a una situación suficientemente común o general como para que pueda repetirse. (pp. 249-250)

Esta duda permanece en los sistemas de tradición legalista: ¿La regla creada por una sola decisión es suficiente para tomarse como norma aplicable a casos subsiguientes? La respuesta debe ser afirmativa, como afirma Cappelletti (1994):

Es importante estudiar y conocer el derecho desde una visión amplia, no dogmática, para ver el derecho como un fenómeno real, parte esencial de la cultura y de la sociedad humana, pues la dogmática tradicional quiere ver el derecho como pura norma separada de fenómenos sociales como: la economía, la política y la ética de la sociedad. (p. 24)

Esta visión amplia permite ver cómo el derecho se desarrolla en modelos culturales e ideológicos a partir de construcciones multidireccionales que modelan réplicas pero también crean divergencias. El derecho, desde esta visión contemporánea, debe avanzar para validar la diversidad de propuestas normativas, reconociendo que son múltiples los paradigmas que se van traslapando de una cultura a otra.

Método

A partir de la pregunta sobre si un juez de conocimiento puede hacer uso de poderes del control de convencionalidad para la transformación judicial en la aplicación del derecho, esta investigación se orienta hacia un reto importante, esto es, dar cabida, de forma argumentada y razonable, al precedente internacional en las decisiones ordinarias de los jueces. Por tanto, el objetivo central ha sido analizar cómo el juez penal resuelve las prohibiciones legales frente a los derechos fundamentales y las garantías del investigado en el proceso, para proponer una transformación en la concepción de los subrogados penales al aplicar el control judicial de constitucionalidad y el control de convencionalidad.

La investigación responde a un estudio de tipo cualitativo que analiza los conceptos de *control judicial de constitucionalidad*, *control de convencionalidad*, *creación judicial del derecho por el juez y garantías constitucionales para el proceso penal*. Este análisis se desarrolla bajo la perspectiva de la norma constitucional, el bloque de constitucionalidad, la ley y la jurisprudencia. Además, se acudió al uso de estudios doctrinales relevantes.

Este estudio se sirve también de dos enfoques teóricos: 1) la hermenéutica como herramienta para la comprensión y la correcta interpretación de la experiencia humana en el mundo (Gadamer, 1998), y 2) la hermenéutica como carácter dialéctico a través del lenguaje (Habermas, 1988). Estos enfoques permiten acercar y comunicar experiencias culturales de sistemas jurídicos garantistas a Colombia, a través de estructuras normativas, pero también de vivencias, significados compartidos y símbolos en el análisis del derecho y su contexto.

Las fuentes de información fueron gestionadas mediante las bases de datos especializadas, donde se seleccionaron autores y conceptos doctrinarios, así como la normatividad y la jurisprudencia nacional e internacional, para brindar una amplia exposición y concreción del tema objeto de investigación.

Con esto, se presenta una propuesta de fortalecimiento a la constitucionalización del derecho penal, para garantizar los derechos fundamentales y las garantías procesales tanto de las personas investigadas como también de las personas condenadas.

Resultados

El control judicial de constitucionalidad y su relación con el derecho convencional

Colombia es reconocido como uno de los países con mayor tradición y fuerza en materia de control de constitucionalidad. La Corte Constitucional colombiana es seguida por varios tribunales latinoamericanos, lo que se debe, como afirma Amaya (2015, p. 320), a que la carta política colombiana ha sido influenciada directamente por el modelo estadounidense, como también por el autor australiano Hans Kelsen, lo que ha ayudado a consolidar diversos criterios.

Esta dimensión hace que la sociedad colombiana tenga a disposición herramientas novedosas en materia de control constitucional de las leyes, como la acción popular de inexecutable o la acción ciudadana de inconstitucionalidad, las cuales permiten que cualquier persona pida el control de las leyes. Esto es así porque las constituciones democráticas, como afirman Durango & Garay (2015, pp. 101-102), hacen uso del control de constitucionalidad como una garantía jurisdiccional de protección, tanto de la Constitución —garantía “contramayoritaria” en favor de las minorías políticas— como de los derechos fundamentales de las personas.

Pero lo más importante es cómo se incorpora el control judicial constitucional, que comparte la Corte Constitucional con los jueces de conocimiento, según se autoriza por

el artículo 241 y el 4 de la Constitución Política. De igual forma se aplica el control difuso en el derecho convencional. Este supone la obligación de ejercer el control de constitucionalidad supra, lo cual

[...] convierte al juez nacional en juez interamericano: en un primer y auténtico guardián de la Convención Americana, de sus protocolos adicionales (eventualmente de otros instrumentos internacionales) y de la jurisprudencia de la CIDH que interpreta dicha normatividad. Tienen los jueces y órganos de impartición de justicia nacionales la importante misión de salvaguardar no solo los derechos fundamentales previstos en el ámbito interno, sino también el conjunto de valores, principios y derechos humanos, que el Estado ha reconocido en los instrumentos internacionales y cuyo compromiso asumió. (Quinche, 2017, p. 110)

La legitimidad de las decisiones judiciales se fundamenta así, en primer lugar, en la Constitución en sentido ampliado, esto es, en el bloque de constitucionalidad. Como sostiene Waldron (2018, pp. 11-12), el control judicial de la legislación no goza de la misma legitimidad que otorga el proceso democrático; este recibe parte de su legitimidad gracias al gran número de personas que simpatizan con los valores sustantivos que dichas decisiones judiciales respaldan y reivindican. La legitimidad sustantiva persuade a aquellas personas que respaldan el resultado de la decisión judicial y que comparten sus méritos sustanciales.

Al respecto, cabe mencionar que la Corte Constitucional no ha logrado una posición pacífica respecto de la prevalencia del precedente convencional:

Un ejemplo de esta línea progresista, que trabaja en beneficio del principio *pro homine*, es la sentencia T-352 de 2016, que determinó bajo criterios del derecho de gentes la no caducidad de la acción como medio de control de reparación directa, en los casos de responsabilidad del Estado por lesa humanidad. (Santofimio, 2017, p. 135)

Esta es la tendencia que debe imponerse en el futuro cercano.

La aplicación del derecho penal y el derecho convencional

En el proceso penal colombiano, la legalidad y la justificación de la decisión judicial se bifurca en dos realidades diversas, una teórica y otra práctica. La primera acoge tendencias, doctrinas y estudios de relevancia nacional e internacional; la segunda se centra en la aplicación estricta de la ley, aunque desde la implementación de la Carta Política de 1991 y la concepción del Estado social de derecho se incluyeron como prioritarios para la actividad judicial un grupo vertebral de derechos fundamentales y de garantías procesales.

Desde esta perspectiva, es plausible sostener que la institución de la excepción de inconstitucionalidad, que ordena dar prevalencia a las disposiciones constitucionales “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley y otra norma jurídica” (Constitución Política, art. 4), significa el abandono de la ley como norma principal para

las decisiones de los jueces, tal como lo sostiene la Corte Constitucional (Sentencia T-406 de 1992). Es bajo esta perspectiva que la excepción de inconstitucionalidad se convierte en una herramienta que puede ser aplicada de oficio por los jueces de conocimiento. De hecho, se configura como un deber ante casos de contradicción entre la disposición legal aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales.

Pero, además, su utilización no afecta las fuentes del derecho, por cuanto su efecto es inter-partes, pues vela por la protección de los derechos fundamentales que, en el caso a resolver, se encuentran en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía. Ello es así porque en un Estado constitucional, como el vigente hoy para Colombia, deben prevalecer los derechos humanos y los derechos fundamentales. Para el juez, constituye un imperativo trabajar por la materialización de “la dimensión constitucional, que se manifiesta en la búsqueda de aquellos valores fundamentales que en otras épocas se esgrimían como derechos naturales” (Cappelletti, 1994, p. 94).

Así, en el desarrollo ordinario de sus funciones, los jueces deben realizar varios análisis en pro de la justicia, puesto que, como diría Taruffo (2008, p. 112), el ideal de justicia en el proceso está centrado en la decisión del juez, y la decisión judicial debe ser producto de la sustentación conjunta de tres instituciones: el respeto al debido proceso, la validación de los hechos a través de la prueba y la selección e interpretación adecuada de la norma aplicable al caso.

De lo expuesto puede colegirse que el juez centra su actividad decisoria en la protección de los derechos humanos, por varias razones. Primero, porque el debido proceso ha sido declarado como un derecho humano y, por tanto, el juez debe vigilar pulcramente su respeto en cualquier causa. Segundo, porque la justicia de la decisión en sí misma depende de la verdad que se obtenga de los hechos; en ningún caso podría defenderse como justa una decisión que se fundamente en hechos falseados. Y tercero, porque interpretar y seleccionar las normas adecuadas incluye el respeto de los derechos fundamentales del procesado, no de otra manera se podría entender la actual configuración de las fuentes del derecho sustantivo, que incluyen principios y precedentes.

Esto implica propugnar por un juez que justifica y motiva suficientemente cada una de sus decisiones; un juez que asume perspectivas garantes adoptando criterios de corrección —necesarios y permanentes— ante la amplitud de significados que se reflejan en el estudio de las normas y su diversidad.

Este equilibrio, para el derecho contemporáneo, se modela en un círculo virtuoso que representa la integralidad de la sentencia justa y verídica con la implementación —para el caso concreto— de las normas más adecuadas para su solución. Así, el proceso debido se muestra como un sistema dinámico que tiene su expresión en las sentencias de los jueces. En esta perspectiva, el precedente se constituye en una ayuda normativa para el ejercicio correctivo de la norma que debe conjugar el juez. Así, para comprender el cumplimiento del tercer criterio para la decisión justa que se ha referenciado con Taruffo

(2008, p. 112), es imperativo sustentar que el proceso no procesa el derecho, no procesa las normas, no procesa la ley; el proceso procesa los hechos, aquellos que dan cuenta de una posible tipificación y culpabilidad. En esta perspectiva del proceso penal centrada en los hechos, se entiende que la aplicación de la ley es un sucedáneo que realiza el juez, haciendo uso de herramientas hermenéuticas complejas.

Desde esta perspectiva, el precedente ingresa como una norma más al caudal interpretativo, conformada “por una decisión que, posteriormente, se establece como una norma que también se aplica en casos subsiguientes” (Taruffo, 2018, p. 9). Pero también salta a la vista que el precedente es de alta complejidad interpretativa, dado que no es simple encontrar el sustrato específico de la decisión que se comporta como norma aplicable a casos posteriores. Cross & Harris (2012) explican, al respecto, lo siguiente:

[...] de acuerdo con el método de Goodhart, existen entonces dos pasos necesarios para determinar la *ratio decidendi* de un caso: en primer lugar, es necesario determinar cómo fueron considerados por el juez todos los hechos del caso concreto, y en segundo lugar, debe determinarse cuáles de esos hechos fueron considerados como relevantes por el juez. Es precisamente mediante la elección de los hechos relevantes que el juez crea Derecho. (p. 90)

De esta manera, la adopción del precedente se valida en la sentencia mediante un primer argumento o justificación, que se compone de los hechos relevantes para solucionar el caso. No se trata de un comparativo de normas; por ello, “en el alcance del carácter vinculante del precedente de la jurisprudencia constitucional, se infiere que los funcionarios judiciales cuentan con un margen de ‘autonomía funcional’ [...] para, de manera excepcional y justificada, apartarse de dicho precedente” (Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2012).

En esta especial configuración normativa, cuando de derechos humanos protegidos se trata, se debe prestar mayor atención a los precedentes que provienen de las cortes internacionales. Aquí se habla de un entorno judicial globalizado, del cual “no se puede ignorar su importancia, de donde emerge la tendencia ‘de globalización’, a apoyarse en principios comunes (pensados como universales) para crear una jurisprudencia lo más coherente y constante posible en la protección de los derechos fundamentales” (Taruffo, 2018, p. 24).

Surge así la doble connotación del juez contemporáneo: el que transforma el derecho al aplicarlo y el que controla el cumplimiento de las garantías constitucionales. Sus decisiones en el proceso están transversalizadas no solo por la ley, sino por los principios en relación directa con los derechos humanos. Se trata de un llamado al uso de los poderes discrecionales para buscar la mejor alternativa en la resolución del caso y en la protección de los derechos fundamentales, donde se trabaja con la ley, con precedentes de las altas cortes nacionales, pero teniendo en cuenta especialmente los pronunciamientos de las cortes internacionales.

Por la importancia que, a nivel internacional, suscitan las decisiones del juez penal, que restringe los más importantes derechos humanos, este debe atender diversos criterios en el proceso ordinario. Esto es así porque cada vez más

[Es] probable que se pueda hablar de precedente en el sentido propio de la palabra, tanto por su dimensión vertical, ya que se dirige a los jueces “inferiores”, como por su aplicación a los casos posteriores, generalmente basados en la analogía de las situaciones fácticas referidas en los juicios previos y subsiguientes. (Taruffo, 2018, pp. 22-23)

El derecho convencional y su uso en el subrogado penal

Colombia ha adoptado las normas que surgen de los tratados internacionales como parte de su derecho aplicable. En este sentido, la Constitución ordena que “los tratados y convenios internacionales, ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” (Constitución Política de Colombia, art. 93). Esto se denomina el bloque de constitucionalidad.

Esta norma da vida a la aplicación del derecho internacional en el entorno del proceso penal, lo que implica un llamado a integrar el derecho convencional a la actividad judicial, como una herramienta supranacional que le permite al juez velar por la protección de los derechos que contiene la Convención, esto es, por el respeto de las garantías procesales (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, arts. 8, 9 y 10). La Convención ordena que en cualquier tipo de proceso, pero especialmente en el proceso penal, el juez debe cuidar las garantías mínimas del procesado, el principio de legalidad y retroactividad de la ley penal, así como la protección a la honra y a la dignidad.

Desde esta perspectiva, el proceso penal colombiano, contenido en la Ley 906 de 2004, adscribe al juez de conocimiento como actor principal, pues es él quien desde la etapa de indagación debe fungir como protector de los derechos fundamentales y de las garantías procesales. Esta responsabilidad comporta serias dificultades, especialmente para sustentar las decisiones en los términos que hasta aquí se han expuesto, como la justicia de la decisión. Así, se espera que el juez de conocimiento abandone un modelo de silogismo clásico para “elaborar modelos más confiables del razonamiento del juez que aplica la ley según este principio (legalidad). independientemente de los modelos; de todos modos, el valor fundamental sigue siendo el de la racionalidad de la decisión judicial como garantía de justicia” (Taruffo, 2008, p. 186).

En esta perspectiva, es plausible sostener que las leyes ordinarias que prohíben la aplicación de beneficios como el subrogado penal se han encargado de reducir el margen de maniobra razonable del juez en el proceso penal, como lo muestran los ejemplos de la Figura 2.

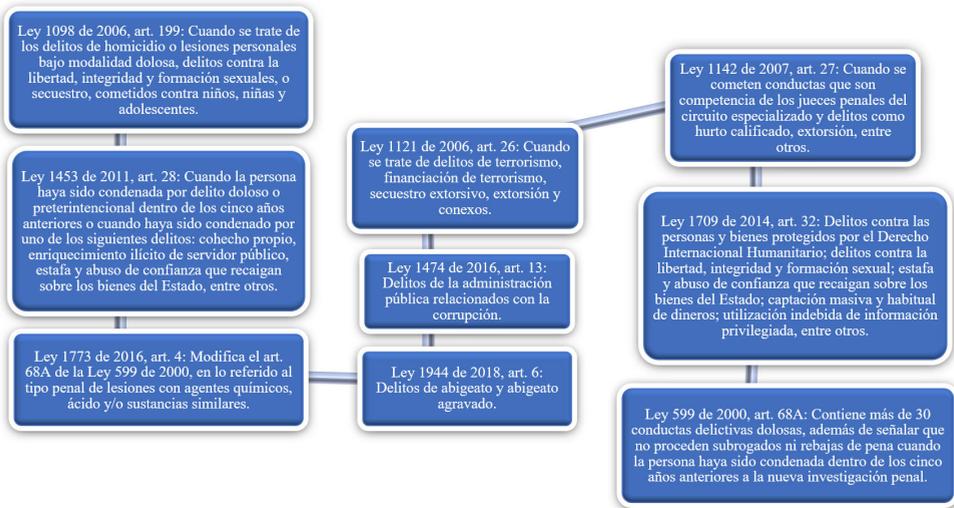


Figura 2. Leyes ordinarias que prohíben la aplicación de beneficios en el proceso penal.
Fuente: Elaboración propia.

La aplicación literal de estos postulados, aun cuando está motivada por la importancia del principio de legalidad estricto, genera un desbalance entre los derechos fundamentales y las garantías procesales de los condenados. Lo que el derecho contemporáneo espera es que la proposición surja a partir de los razonamientos del juez, quien debe atender los hechos relevantes y específicos de cada caso. Así, el juez podrá hacer uso de los precedentes que emita la CIDH, pues debe recordarse que el fundamento de sus sentencias son los casos penales en cada uno de los países denunciados por violaciones a los derechos humanos en procesos penales cuyo objeto son homicidios, desplazamiento forzado o secuestro, entre otros.

Es así que entre las situaciones que debe atender el juez para pronunciarse favorablemente sobre el subrogado penal o no están las situaciones del contexto. Uno que se debe tener en cuenta especialmente, antes de negar un subrogado penal, es la situación de extrema vulneración de los derechos humanos en las cárceles colombianas. Actualmente, de manera excepcional por la pandemia de COVID-19, pero con fundamento en las sentencias de tutela sobre el estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria, se puede afirmar que se ha recrudecido la violación masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en todo el país.

Con base en ello, la Corte Constitucional consideró necesario adoptar medidas de mejor aprovechamiento de rebajas y sustitutos de la pena, dirigidas a descongestionar los centros penitenciarios. De esta forma, ordenó a los jueces penales: “la priorización de audiencias de libertad y el estudio oficioso de sustitutos y subrogados penales” (Auto 157 de 2000, fundamento numeral 4). Esta medida da cuenta de que el contexto y la cultura son

determinantes para decidir sobre la libertad de un ser humano. Tomando varios de estos factores en cuenta, la Corte define que la vulneración de derechos masiva en las cárceles se debe atender con prioridad, ante el hecho de que existe un estado de cosas inconstitucional por las siguientes causas:

(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013, fundamento numeral 4.1.5)

En conclusión, y siguiendo la línea expuesta por la Corte Constitucional, es plausible sostener que la fundamentación para negar o para aceptar un beneficio de penal o un subrogado penal, al resolver casos nacionales, debe provenir del análisis del contexto, para lo cual se deben tener en cuenta los precedentes de las cortes nacionales, especialmente los que surgen de la CIDH.

Discusión

Se puede sostener que, en materia de política penal, el Estado colombiano ha emitido leyes que restringen en gran medida los beneficios y los subrogados penales, lo cual ha generado una crisis en el sistema procesal penal. Esto, a su vez, ha detonado una crisis humanitaria en el sistema carcelario, especialmente por la vulneración reiterativa de los derechos fundamentales que se relacionan con la dignidad humana de las personas condenadas, por lo cual se evidencia un “estado de cosas inconstitucionales” en el sistema, como en reiteradas sentencias lo ha expuesto la Corte Constitucional.

Desde esta perspectiva, parecería que la política criminal del Estado colombiano propicia una desconexión entre los fines del Estado constitucional y las funciones de la pena, de las cuales se espera que promuevan la resocialización de los condenados y la humanización de las relaciones sociales. Estas finalidades superiores de la sanción en el proceso penal se refieren a un deber de los Estados constitucionales, lo cual debe promoverse con eficiencia desde el proceso judicial, con la finalidad de hacerle cara a la sociedad actual; una sociedad cuya prioridad es desaparecer al delincuente, “en una cómoda postura moral, que nos libra de hacernos preguntas a nosotros mismos y de cuestionar la humanidad y la deshumanización del género humano” (Vergès, 2013, p. 64).

Ahí es donde se hace pertinente un llamado al estudio y análisis del bloque de constitucionalidad, que ofrece al juez penal un caleidoscopio de posibilidades para interpretar las normas, para fundamentar cada decisión en el respeto a los derechos humanos y las garantías procesales. Esta es una compuerta que transforma la interpretación del derecho y garantiza a los penados la dignidad humana mediante el uso de la excepción de inconstitucionalidad y del control de constitucionalidad ampliado en la perspectiva del derecho convencional. Todo ello permite una aplicación holística de los precedentes nacionales e internacionales.

Se propone, entonces, una transformación del proceso penal, que aparece como un espacio democrático que le permite al juez confrontar muy diversas normas de contenido sustantivo, siempre en favor de la sociedad, siempre a favor del ser humano. Esto, en consecuencia, conlleva tomar distancia de la cosificación del infractor de la ley penal que se da cuando es sometido a situaciones degradantes e inhumanas, especialmente por el efecto natural de las sistemáticas prohibiciones en las rebajas de penas y de subrogados que, en Colombia, ha propiciado el más grande hacinamiento carcelario de personas condenadas.

El juez penal, como una verdadera garantía, de acuerdo con la forma en que lo sustenta la ONU, como guardián de las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, gira sobre su propio eje y así, además de proteger los derechos humanos de los procesados, protege las políticas carcelarias de un país, en aras de superar finalmente el estado de cosas inconstitucionales debido al hacinamiento carcelario y la desprotección sistemática de los fines de la pena.

Conclusión

En el proceso penal debe prevalecer la protección de los derechos humanos sobre las formas. Esta es una verdad que golpea las tradiciones, pero que se puede sustentar a través de la avanzada de los precedentes internacionales, para integrarse como una más de las fuentes del derecho. Para dar forma a esta nueva realidad, el juez se asume como garantía plena para la sociedad, una posición lejana a la del funcionario público, nombrado para aplicar la ley del legislador.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad de Medellín por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es producto de la investigación denominada “El control de constitucionalidad y de convencionalidad como herramientas para la transformación judicial

del derecho”, realizada en el Grupo de Investigación en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín, en la línea de investigación “Hacia una nueva visión de la decisión jurisdiccional”.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Diana María Ramírez Carvajal es doctora en derecho, con tesis *cum laude*, y magíster en derecho procesal. Es profesora investigadora, jefe del Doctorado en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín. Investigadora senior (Minciencias), directora de la red procesalyjusticia.org y autora de diversos libros y artículos. Conferencista internacional, exconsejera y evaluadora del CNA.

<https://orcid.org/0000-0001-7833-1393> - Contacto: dramirez@udem.edu.co

Alexander Paniagua Galeano es doctor en derecho procesal contemporáneo y magíster en derecho penal. Es profesor investigador, jefe del área penal en la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Medellín. Ex juez penal municipal y ex asesor jurídico de la Unidad de Restitución de Tierras de Antioquia. Abogado senior en defensoría militar.

<https://orcid.org/0000-0003-4310-9068> - Contacto: alexander.paniaguag@campusucc.edu.co

Referencias

- Amaya, J. A. (2015). *Control de constitucionalidad* (2.ª ed.). Astrea.
- Cappelletti, M. (1994). *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*. Il Mulino.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969, 22 de noviembre). Pacto de San José de Costa Rica. <https://bit.ly/3g2oInG>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992, 5 de junio). Sentencia T-406 (Ciro Angarita, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1993, 7 de octubre). Sentencia C-426 (Hernando Herrera, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-426-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2000, 6 de mayo). Auto 157 (Gloria Ortiz, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2020/A157-20.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002, 17 de septiembre). Sentencia C-762 (Rodrigo Escobar, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-762-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002, 3 de octubre). Sentencia C-806 (Clara Vargas, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-806-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012, 25 de julio). Sentencia C-588 (Mauricio González, M. P.). <https://bit.ly/3sYNe75>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-388 (María Calle, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (2014, 27 de enero). Sentencia T-025 (Eduardo Cifuentes, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-025-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015, 16 de diciembre). Sentencia T-762 (Gloria Ortiz, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 26 de septiembre). Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf
- Durango Á., G., & Garay H., K. (2015). El control de constitucionalidad y convencionalidad en Colombia. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 18(36). <https://doi.org/10.18359/dere.936>
- Ferrajoli, L. (2016). *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Editorial Trotta.
- Foucault, M. (2018). *Vigilar y castigar, el nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.
- Gadamer, H. (1998). *Verdad y método*. Sígueme.
- García J., L. (2014). Quince Ramírez, Manuel Fernando, *El control de convencionalidad* [reseña de libro]. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 47(141). <https://bit.ly/3a2PNxy>
- Habermas, J. (1988). *La lógica de las ciencias sociales*. Tecnos.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2015). *Impacto legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC. 1998-2015*. <https://bit.ly/3wQ0Dky>
- Landes, W. M., & Posner, R. A. (1976). Legal precedent: A theoretical and empirical analysis. *Journal of Law & Economics*. <https://doi.org/10.3386/w0146>
- Ley 599. (2000, 24 de julio). *Por la cual se expide el Código Penal*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3wXGjOa>
- Ley 600. (2000, 24 de julio). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3wVZF6n>
- Ley 906. (2004, 31 de agosto). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3daofZm>
- Quinche, M. (2017). *El control de convencionalidad*. Editorial Temis.
- Santofimio, J. (2017). *El concepto de convencionalidad, vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de derechos humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Suárez, I. (2015). *Control de convencionalidad y autoprecedente interamericano*. Editorial Ibáñez.
- Taruffo, M. (2008). *Sobre las fronteras. Escritos sobre la justicia civil*. Temis.
- Taruffo, M. (2018). *Aspectos del precedente judicial*. Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León.
- Vergès, J. (2013). *Justicia y literatura*. Atalaya.
- Waldron, J. (2018). Control de constitucionalidad y legitimidad política. *Dikaion*, 27(1), 7-28. <https://bit.ly/3g2QXgr>

Esta página queda intencionalmente en blanco

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

Armed Forces and Society

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 427-449

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.654>

Perfil de los diputados integrantes de las comisiones de defensa y seguridad nacional en México

Profile of the members of the Mexican defense and national security commissions

Edgar Ortiz Arellano

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

Manuel Gutiérrez González

Cámara de Diputados, México

RESUMEN. Los diputados federales, integrantes del Poder Legislativo en México, desarrollan sus funciones en diversas comisiones. Su perfil académico y profesional resulta especialmente relevante en las comisiones relacionadas con temas estratégicos de defensa y seguridad nacional, por lo cual este artículo busca evaluar la calidad del perfil de los presidentes de la Comisión de Defensa Nacional, así como de los diputados integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Para ello se realizó una investigación documental de sus perfiles con base en dos variables ponderadas, que fueron sometidas a procedimientos de regresión lineal. Los resultados obtenidos de ambas comisiones fueron disímiles, especialmente bajos en el caso de la Comisión Bicameral, además de una tendencia a la baja en su calidad, lo cual puede afectar la eficacia de estas comisiones.

PALABRAS CLAVE: Cámara de Diputados; gobierno; legisladores; poder legislativo; profesionalización; seguridad nacional

ABSTRACT. The federal deputies, members of the Mexican State's Legislative Power, develop their functions in different commissions. Their academic and professional profiles are especially relevant to national security matters (the National Defense Commission and the Bicameral National Security Commission). Thus, this article analyzes the National Defense Commission's presidents' and the Bicameral National Security Commission's deputies' profiles. To this end, a documentary research of the members' profiles in both commissions was made. Weighted variables were established and subjected to linear regression procedures. The results obtained from both commissions showed a downward trend in the academic and professional profiles; this may affect this state body's effectiveness.

KEYWORDS: Chamber of Deputies; congressmen; government; legislative power; professionalization; national security

Sección: FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 2 de julio de 2020 • Aceptado: 26 de enero de 2021

CONTACTO: Edgar Ortiz Arellano ✉ eortizarellano@comunidad.unam.mx

Introducción

La Cámara de Diputados es uno de los dos órganos del Estado Mexicano que constituyen el Poder Legislativo (el otro es el Senado de la República). Esta se compone de quinientos representantes electos en procesos electorales federales que se realizan cada tres años. Para el desempeño de sus funciones legislativas, la Cámara de Diputados está conformada por diferentes órganos denominados “comisiones ordinarias”, que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, cuya competencia se corresponde con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Congreso de la Unión, 1999).

A partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo desde el año 2000, el perfil de los diputados tomó mayor relevancia, ya que el Congreso de la Unión ganó mayor fuerza política frente a los otros dos poderes del Estado. Esto también se debe a las atribuciones constitucionales consignadas en los artículos 73, 74, 75 y 76 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917), que le corresponde realizar y que son estratégicas para el Estado-nación mexicano. De esta manera, la Cámara de Diputados en particular es un mecanismo de contrapeso importante, especialmente con respecto al Ejecutivo Federal. Por ello, la formación académica y profesional de los diputados es de relevancia para asegurar la calidad legislativa, más aún cuando los asuntos que se abordan están relacionados con temas de defensa y seguridad nacional.

En este sentido, el objeto de análisis de este trabajo se centró en la Comisión de Defensa Nacional (CDN) y en la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN), esta última compuesta, de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional (2005), por diputados y senadores que se rotan la presidencia cada año (aunque este artículo solo abarca a los primeros). Estas comisiones son las encargadas de analizar las actividades vinculadas a la defensa y seguridad nacional del país, lo que implica una cercanía necesaria con las actividades que desempeñan las Fuerzas Armadas de México, así como con los organismos de inteligencia civil. Por ello, sus integrantes deben contar con conocimientos en seguridad, así como capacidad técnica para comprender los temas estratégicos del Estado Mexicano.

La pregunta central que se plantea esta investigación es ¿cuál es el nivel de calidad de los diputados presidentes de la CDN y de los integrantes de la CBSN en cuanto a su perfil académico profesional para cumplir con sus labores legislativas? Para responder esto, este artículo tiene como objetivo analizar el perfil de los presidentes de la CDN de la Cámara de Diputados, así como de los diputados integrantes de la CBSN. Para ello se hace un análisis de las diversas legislaturas con un enfoque cuantitativo y un alcance descriptivo y explicativo.

Marco teórico y conceptual

En toda democracia, los integrantes que conforman el órgano legislativo tienen un rol de suma importancia en la construcción del Estado de derecho, al ser los encargados de la

aprobación del presupuesto, su fiscalización, de ejercer un control gubernamental y, sobre todo, de dar y retirar apoyos al Poder Ejecutivo al materializar las reformas y las normas tanto en la vida institucional como en el diseño de las políticas públicas (Flinders et al., 2020). En este sentido, son miembros de la élite política de su país, entendiendo las élites como “redes de individuos y grupos pequeños, relativamente cohesivos y estables con gran poder de decisión” (Pakulski, 2018, p. 12). En la tradición teórica del elitismo político, cabe considerar a Gaetano Mosca, quien propone el concepto de *clase política*:

En todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político. (Mosca, 2004, p. 91)

Max Weber (2002) consideró la burocratización, profesionalización y saber técnico del Gobierno como elementos sustantivos de la continuidad y estabilidad del Estado, resaltando la importancia que para los cuerpos burocratizados tiene la certificación profesional: “Por lo general, la posesión de certificados de estudios está vinculada a la calificación para el rango: y estos certificados, naturalmente, hacen resaltar el ‘elemento de *status*’ dentro del rango social de funcionario” (Weber, 2001, p. 29). Esta certificación importa mucho para los aparatos administrativos del Estado; pero, en el caso de los parlamentos, es complicado cumplir con la profesionalización y la condición de certificación de sus integrantes, dado que los legisladores son servidores públicos que emanan de procesos electorales. Es decir, su cargo es de representación popular y son elegidos por un tiempo determinado, lo que hace que su calificación académica no sea necesariamente relevante (mas sí deseable), ya que lo importante es que cuenten con la legitimidad y respaldo del electorado.

A esto se suma el hecho de que, desde el año 2000 con la alternancia política, según Roderic Ai Camp, pese a que se buscaron cambios en cuatro grupos sustantivos para la vida política nacional: “las fuerzas armadas, las grandes empresas, las organizaciones de trabajadores y la élite política nacional” (2012, p. 12, traducción propia), estos no parecen haber favorecido a la élite política que se desempeña en los espacios legislativos, pues produce *baja confianza* entre la población, o por lo menos así sucedió entre el 2017 y 2018 (Gómez, 2018, p. 120). De hecho, en la encuesta *México y confianza en instituciones 2019*, levantada por Consulta Mitofsky (2020), de dieciocho instituciones estudiadas, la Cámara de Diputados ocupa el último lugar. Esta desconfianza de la población en los diputados podría ser producto de que en el espacio legislativo también se encuentran pre-

sentes grupos de interés que utilizan a las diversas facciones partidistas para representar sus intereses particulares (Solís & Cortez, 2019) y no los de la ciudadanía.

La actividad que realizan los legisladores puede resumirse en dos aspectos. Primero: “dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley, que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados” (Valencia, 2009, p. 70). Y segundo: “la supervisión y control gubernamental e incluso cooperación, mediante la rendición de cuentas de los funcionarios, evitando así el abuso de poder, e influyendo en las políticas mediante la discusión pública y modificación de las propuestas diseñadas por el Ejecutivo” (Valencia, 2009, p. 70). Ambas actividades, tanto proponer leyes como fungir como contrapeso o apoyo del Ejecutivo Federal, si bien no requieren que el legislador cuente con algún tipo de profesionalización o certificación, sí es necesario que cuenten con experiencia y preparación en alguna materia para ocupar posiciones clave dentro de la estructura parlamentaria.

Esto se deriva de que el Poder Legislativo, para su funcionamiento, se estructura en diferentes órganos parlamentarios que deben integrarse a partir de ciertos criterios, como la proporcionalidad de las fuerzas políticas y la experiencia de los legisladores que las conforman. Ejemplo de ello son las comisiones ordinarias, definidas por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como “órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (Congreso de la Unión, 1999, p. 7). Dichas comisiones están presididas por un legislador, y su integración generalmente no excede los treinta legisladores. Para su conformación, tanto de aquellos que ocuparán la presidencia como de quienes serán integrantes, la Ley Orgánica establece en su artículo 43, numeral 4, que:

[...] la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. (Congreso de la Unión, 1999, p. 21)

Con base en lo anterior, no todos los congresistas son miembros de la élite política del país; solo aquellos que ocupan posiciones claves, como las presidencias de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, podrían entrar en esta categoría. Esto concuerda con lo planteado por William Domhoff al estudiar la élite política estadounidense, válido también para el caso mexicano: “El poder del Congreso reside en los comités y, especialmente, en las presidencias de estos. Lo mismo que todo el mundo, los miembros de la élite del poder tratan de influir en el Congreso actuando a través de los comités” (2003, p. 160). La importancia de presidir una comisión en el Congreso Mexicano radica en que dicho cargo permite proponer la agenda de los trabajos; si bien esta debe ser ratificada

por los demás integrantes, su propia definición influye en la toma de decisiones. Además, son los presidentes quienes dirigen las sesiones, convocan a reuniones y firman las correspondencias (Cámara de Diputados, 2010, p. 51), pero, sobre todo, tienen control para definir las prioridades de los asuntos que se les asignan y generalmente son el puente de comunicación con el Ejecutivo Federal. En definitiva, los presidentes forman parte de un círculo político con poder de decisión.

Wright Mills (2001) pone énfasis en los círculos políticos, económicos y militares que controlan los altos puestos de estas tres esferas sociales. Para él, a partir de camarillas que se sobreponen entre sí, estos círculos controlan el poder y acrecientan su posición de dominación, con lo cual se convierten en una clase social completamente diferenciada de las grandes masas. En México, durante el siglo XX, las camarillas del poder eran élites en cuanto a su formación académica y política (Camp, 1994), así como por las relaciones que tenían con el poder económico, conformando hasta los años ochenta un cuerpo más o menos homogéneo. Desde la Revolución mexicana, estas élites también basaban su reclutamiento en los lazos personales (Ramos, 1988), fenómeno que hasta la fecha sigue sucediendo en la élite política mexicana.

El Poder Legislativo es un espacio donde se dirimen las diferencias políticas y se ponen en la mesa de discusión pública diversos temas, entre los que se destacan los relacionados con la seguridad del Estado Mexicano, particularmente aquellos que implican asuntos de seguridad nacional, que normalmente se consideran un área sensible que implica el secreto y la unidad de criterios. Para los parlamentos, por la pluralidad ideológica que los integra, se dificulta la toma de decisiones en esta materia (Mello & Peters, 2018); en realidad, como señala Herranz-Surrallés: “Las políticas de seguridad y defensa siguen siendo áreas difíciles para el escrutinio parlamentario” (2019, p. 29, traducción propia), y más en un país como México, donde el presidente de la República tiene una concentración de poderes de carácter *metaconstitucional* (Carpizo, 2004; Válades, 2011). Aun cuando el sistema político, en particular la Cámara de Diputados, ha aumentado sus capacidades de control (Villabella, 2018) sobre el ejecutivo, el eje de la vida política del país sigue siendo el presidente de la República.

Ante temas estratégicos como la seguridad nacional, la eficacia parlamentaria debe fundamentarse en la especialización de sus legisladores y en cómo se integran en la organización del parlamento, ya sea a través de comisiones, comités o grupos de trabajo. De otra forma, se podría entorpecer y correr el riesgo de depender por completo de las burocracias legislativas. Así, el trabajo que se realiza en el Congreso se debe encontrar limitado por las capacidades de especialización de cada legislador:

La especialización es también una exigencia de la política. En el parlamento procede, por tanto, una división de trabajo. Los diputados realizan su labor en determinadas áreas. Esta división de trabajo se realiza institucionalmente en la creación de comisiones en las que se encuentran diputados especializados en un determinado ámbito. (Morlok, 2019, p. 378)

Para México, en particular, la defensa y seguridad nacional tienen una gran relevancia por la lucha que se ha emprendido en los últimos años contra el crimen organizado (Sánchez & Juárez, 2019) y el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública (Presidencia de la República, 2020). Se puede definir lo siguiente: “La seguridad nacional persigue, como finalidad, mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano” (Moloeznik, 2019, p. 153). Pero también se debe reconocer que este concepto es cada vez más complejo, lo que implica que debe abordarse desde un carácter multidimensional: “En ese sentido, la seguridad nacional contemporánea es menester concebirla, al interior y al exterior de un Estado en términos de factores como el político, militar, social, económico, tecnológico, societal y ambiental, con el ser humano como prioridad [...]” (Cámez, 2019, p. 32).

Para abordar y analizar estos temas, la Cámara de Diputados constituyó la CDN y una CBSN. A la primera, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 1999, p. 19), le competen los temas relacionados con las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) que se encuentran previstas en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Congreso de la Unión, 1976, p. 13). Por ello, el *Programa Anual de Trabajo de la Comisión de la Defensa Nacional* (Cámara de Diputados, 2018) de la propia CDN considera como actividades a desarrollar la creación de la agenda parlamentaria en materia de defensa nacional; el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; el seguimiento programático; opinar respecto de la aplicación de presupuesto; la revisión de los instrumentos internacionales en la materia; la evaluación del informe anual de gobierno, así como la discusión de toda norma relacionada con las instituciones castrenses.

Por otro lado, las comisiones bicamerales, como la CBSN, generalmente son creadas por mandato legal e integradas por legisladores de ambas Cámaras del Congreso. Estas comisiones no cuentan con facultad de dictaminación, es decir, no pueden proponer o discutir reformas a leyes. Sin embargo, sus atribuciones se centran en actividades de evaluación y control político. La CBSN surge de un proceso legislativo amplio y una profunda discusión sobre la seguridad nacional en México que dio origen a la Ley de Seguridad Nacional (2005), en cuya exposición de motivos, entre otros aspectos, se consideró que la participación del Congreso en temas de seguridad nacional era trascendental en el contexto de una democracia sustantiva. Esto hizo necesario establecer un control parlamentario de las políticas y actividades relacionadas con dicha materia (Cámara de Senadores, 2003).

La integración y las funciones de la CBSN también se encuentran establecidas en la Ley de Seguridad Nacional. Dicha comisión está integrada por tres senadores y tres diputados, y su presidencia es rotativa. Sus funciones se pueden clasificar en:

1. Control evaluatorio: los funcionarios del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) están obligados a rendir informes ante la comisión respecto de las actividades, acuerdos, convenios y directrices que se toman en la materia.

2. Fiscalización de resultados: la CBSN puede requerir al CNI sobre los resultados de revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución.
3. Consulta, opinión y recomendación: la comisión puede emitir opiniones sobre el proyecto anual de la *Agenda Nacional de Riesgos*, así como enviar al Consejo de Seguridad Nacional cualquier recomendación que considere apropiada (Congreso de la Unión, 2005).

Así, la CDN y la CBSN son órganos donde se analizan, se debaten y se proponen modificaciones a leyes, y se evalúa la actuación de las Fuerzas Armadas y de las políticas públicas relacionadas con la defensa y seguridad nacional. Dadas las funciones de estas comisiones, los perfiles de los legisladores que las integran se convierten en un elemento clave para su buen funcionamiento.

La Cámara de Diputados mexicana está compuesta por 500 legisladores. De estos, 300 son electos por el principio de mayoría relativa (MR) a través de distritos uninominales, y 200 son elegidos por representación proporcional (RP) en cinco circunscripciones plurinominales. Esto permite que los partidos políticos puedan colocar legisladores en el Congreso a través de listas creadas por ellos, lo cual genera un equilibrio y permite una mayor pluralidad sin necesidad de pasar por la elección directa de los ciudadanos.

Metodología

Para comprobar la pregunta de investigación, el primer procedimiento fue definir los criterios del perfil de calidad legislativa (PCL) de los diputados federales que integran tanto la CDN como la CBSN. Para esto se tomaron en cuenta dos variables: 1) certificación académica (VCA) y 2) experiencia profesional (VEP). En este sentido, se entiende por PCL, por un lado, las certificaciones académicas de nivel superior, es decir, grados académicos obtenidos en instituciones educativas reconocidas por el Estado (VCA), y, por otro lado, la experiencia en puestos en el servicio público, iniciativa privada y actividades académicas (VEP) que hayan desempeñado los diputados federales antes de su integración a las comisiones. Esto se puede formular de la siguiente manera:

$$PCL = VCA + VEP$$

Como unidad de análisis, se definió en un principio revisar el PCL de las presidencias de ambas comisiones, por ser estas quienes, de conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados (2010), presiden y encaminan los trabajos a desarrollar durante su encargo, lo que hace de su perfil una pieza clave para el correcto desempeño de las comisiones. En este sentido, para la CDN se revisaron siete legislaturas comenzando desde la LVIII (2000-2003), que coincide con el primer gobierno de alternancia encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN), hasta la actual LXIV legislatura (2018-2021), donde

el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) tiene la presidencia de la República.

Para el caso de la CBSN, la estrategia metodológica fue completamente diferente. En primer lugar, solo se revisaron cinco legislaturas, partiendo de la LIX (2003-2006) hasta la fecha, debido a que esta comisión fue creada en el año 2005 con la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional (Congreso de la Unión, 2005). En segundo lugar, su presidencia es rotativa y recae alternadamente en un senador y un diputado, de conformidad con el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional (2005), y las fuentes oficiales de información no señalan de manera clara (o simplemente lo omiten) quiénes ocuparon dicho cargo. En tercer lugar, su integración es distinta a la de las comisiones ordinarias, que generalmente se integran por treinta diputados, toda vez que su conformación se encuentra establecida por la ley antes citada (seis integrantes, tres diputados y tres senadores). Por estas razones, para poder comparar ambas comisiones, se decidió tomar en cuenta la VCA y la VEP de los tres integrantes de la CBSN por cada legislatura.

Para determinar la operatividad de las variables VCA y VEP y, por lo tanto, el PCL de cada diputado analizado, se asignaron ponderaciones numéricas de índole ordinal de 0 a 3, siendo este último valor el más alto para el PCL. Es decir, el diputado que obtuvo 3 es igual a un nivel elevado de suficiencia para cumplir con sus obligaciones legislativas. Este número se consiguió de la sumatoria de las dos variables anteriores de la siguiente manera: para la VCA, si el diputado tenía estudios de licenciatura se le daba 1 punto y si contaba con un posgrado (maestría o doctorado) se le daban 2 puntos; en el caso de la VEP, si el diputado contaba con al menos un puesto de experiencia se le otorgaba 1 punto (Tabla 1). Por cuestiones de precisión se tomaron en cuenta las ponderaciones con decimales.

Tabla 1. Ponderaciones para determinar el PCL

| Variables determinantes | Máximo valor posible | VCA+VEP | Máximo valor posible |
|-------------------------------|----------------------|---------|----------------------|
| Certificación académica (VCA) | 2 | PCL | 3 |
| Experiencia profesional (VEP) | 1 | | |

Fuente: Elaboración propia.

Para la CBSN se obtuvieron resultados por cada diputado y posteriormente se calculó la media aritmética (\bar{x}) de cada legislatura, para así poder compararla con la CDN. En ambos casos se procesó y graficó el promedio global y se calculó un pronóstico (tendencia) de regresión lineal.

Cabe señalar que, para recabar los datos académicos y profesionales de los miembros de las comisiones, se utilizó información pública obtenida de la página oficial de

la Cámara de Diputados (2020a) y del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) del Gobierno Federal (SEGOB, 2020).

Resultados

El 100% de los presidentes de la CDN cuentan con estudios de posgrado; dos de ellos tienen doctorado, pero no presentan experiencia profesional en asuntos de defensa y seguridad nacional. En las siete legislaturas, se observó que cinco presidentes de la Comisión tienen experiencia en temas de seguridad y defensa (Tabla 2). Esto se debe a que ellos cuentan con carrera militar, es decir, fueron miembros del Ejército Mexicano y ocuparon puestos en la Sedena. De esos cinco miembros de las Fuerzas Armadas, cuatro cuentan con grado de Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales por el Colegio de la Defensa Nacional. Cabe señalar que todos los presidentes de esta Comisión que cuentan con trayectoria militar se encontraban en situación de retiro al ocupar su diputación, ya que la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917), en su artículo 55, fracción IV, señala que para poder ser diputado no se puede estar activo en el Ejército Federal. También se observó que el 85,71 % de los presidentes de la CDN fueron electos por el principio de RP; es decir, de siete presidentes de comisión, solo uno fue electo directamente por la ciudadanía.

Tabla 2. Presidentes de la CDN de la Cámara de Diputados (legislaturas LVIII a LXIV)

| Período | Legislatura | Presidente | Principio de elección | Grado académico | Experiencia en defensa y seguridad | Partido |
|-----------|-------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------|------------------------------------|---------|
| 2018-2021 | LXIV | Benito Medina Herrera | RP | Maestría | Sí | |
| 2015-2018 | LXIII | Virgilio Daniel Méndez Bazán | RP | Maestría | Sí | PRI |
| 2012-2015 | LXII | Jorge Mendoza Garza | RP | Doctorado | No | |
| 2009-2012 | LXI | Rogelio Cerda Pérez | MR | Doctorado | No | |
| 2006-2009 | LX | Jorge Justiniano González Betancourt | RP | Maestría | Sí | PAN |

Continúa tabla...

| Período | Legislatura | Presidente | Principio de elección | Grado académico | Experiencia en defensa y seguridad | Partido |
|-----------|-------------|----------------------------|-----------------------|-----------------|------------------------------------|---------|
| 2003-2006 | LIX | Guillermo Martínez Nolasco | RP | Maestría | Sí | PRI |
| 2000-2003 | LVIII | Alfredo Ochoa Toledo | RP | Maestría | Sí | |

Fuente: Elaboración propia con base en SIL (2020).

En cuanto a la CBSN, de los catorce diputados de las cinco legislaturas analizadas en la Tabla 3, siete reportaron estudios de posgrado, es decir, el 50%; cinco contaban con licenciatura (pregrado), lo que corresponde a un 35,7%, y dos (14%) no tienen estudios superiores finalizados (carrera trunca y pasante). En el caso de la experiencia en seguridad y defensa, solo dos diputados (14%) reportaron puestos o actividades en esa materia. Solo un diputado tiene posgrado y también experiencia profesional: Raúl Santos Galván Villanueva, quien es miembro de la Marina Armada de México (en situación de retiro). Él tiene una Maestría en Administración de Seguridad y Defensa Nacional por el Colegio de Defensa y fue comandante de una zona naval militar (entre otros puestos). Por otra parte, se observa que el 57,14% de los integrantes de la CBSN fueron electos por el principio de MR y el 42,85% fue elegido por el método de RP.

Tabla 3. Integrantes de la Cámara de Diputados de la CBSN (2005-2020)

| Período | Legislatura | Miembros | Principio de elección | Grado académico | Experiencia en defensa y seguridad nacional | Partido |
|-----------|-------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------|---|---------|
| | | Ulises Murguía Soto | MR | Licenciatura | No | Morena |
| 2018-2021 | LXIV | Fernando Torres Graciano | RP | Maestría | No | PAN |
| | | Raúl Ernesto Sánchez Barrales Zavalza | MR | Licenciatura | No | PT |

Continúa tabla...

| Período | Legislatura | Miembros | Principio de elección | Grado académico | Experiencia en defensa y seguridad nacional | Partido |
|-----------|-------------|------------------------------------|-----------------------|-----------------|---|---------|
| 2015-2018 | LXIII | María Cristina Teresa García Bravo | MR | Carrera técnica | No | PRD |
| | | José Máximo García López | MR | Licenciatura | No | PAN |
| | | Jesús Enrique Jackson Ramírez | RP | Carrera trunca | No | PRI |
| 2012-2015 | LXII | Adriana González Carrillo | RP | Maestría | No | PAN |
| | | Aleida Alavez Ruiz | MR | Pasante | No | PRD |
| | | Raúl Santos Galván Villanueva | RP | Maestría | Sí | PRI |
| 2009-2012 | LXI | Rogelio Cerda Pérez | MR | Doctorado | No | PRI |
| | | Gustavo González Hernández | RP | Maestría | No | PAN |
| 2006-2009 | LX | Javier González Garza | MR | Doctorado | No | PRD |
| | | Roberto Badillo Martínez | RP | Licenciatura | Si | PRI |
| | | Cristián Castaño Contreras | MR | Maestría | No | PAN |

Fuente: Elaboración propia con base en SIL (2020).

En la Tabla 4 se observa una consistencia a lo largo de los diferentes sexenios presidenciales y las legislaturas con respecto al PCL de la CDN, ya que cumple con el 100% del PCL en cinco legislaturas y con un 66% en dos legislaturas con distinto gobierno, esto es, la LXI legislatura, que coincidió con un gobierno del PAN, y la LXII legislatura, con un gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En todo caso, se puede observar que no hay variaciones sustantivas en el PCL de la CDN. Con respecto a la CBSN, se observó cómo a partir de la segunda mitad del sexenio 2006-2012 hubo una caída constante en los valores; asimismo, en ningún caso esta comisión alcanzó el 100% de PCL. Las variaciones porcentuales comparadas entre las comisiones son sustantivas,

alcanzando en la LXIII legislatura 90 puntos de diferencia, caso en el que la CBSN solo obtuvo un 10% del PCL.

Tabla 4. Ponderaciones del PCL de la CDN y la CBSN, y diferencia porcentual comparada

| Poder Ejecutivo | | Nº Leg. | Ponderación PCL de la CDN | | Ponderación PCL de la CBSN | | Variación % entre comisiones |
|-----------------|--------------------|---------|---------------------------|-----|----------------------------|-----|------------------------------|
| Período sexenal | Partido gobernante | | | % | | % | |
| 2018-2024 | Morena | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| | | LXIV | 3 | 100 | 1,3 | 43 | 56,66 |
| 2012-2018 | PRI | LXIII | 3 | 100 | ,3 | 10 | 90 |
| | | LXII | 2 | 66 | 1,6 | 53 | 20 |
| 2006-2012 | PAN | LXI | 2 | 66 | 2 | 66 | 0 |
| | | LX | 3 | 100 | 2 | 66 | 33 |
| 2000-2006 | PAN | LIX | 3 | 100 | N/A | N/A | N/A |
| | | LX | 3 | 100 | N/A | N/A | N/A |

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 5 se observan las medias (\bar{x}) del PCL correspondientes de cada comisión por sexenio, así como la media de ambas comisiones. En el caso de la CDN, los resultados son consistentes con respecto a los resultados anteriores, es decir, se mantienen altos sus resultados y, por tanto, elevada la calidad de los presidentes de esa comisión. En la CBSN es visible cómo a lo largo de los tres sexenios su PCL bajó e incluso está disminuyendo constantemente a pesar de un leve repunte en este sexenio.

Tabla 5. Media (\bar{x}) sexenal de los resultados de cada comisión y sus respectivas legislaturas

| Poder Ejecutivo | | Legislatura | PCL de la CDN | por sexenio de la PCL CDN | PCL de la CBSN | por sexenio PCL CSN | por sexenio de la CDN y CSN |
|-----------------|--------------------|-------------|---------------|---------------------------|----------------|---------------------|-----------------------------|
| Período sexenal | Partido gobernante | | | | | | |
| 2018-2024 | Morena | N/A | N/A | 3 | N/A | 1,3 | 2,15 |
| | | LXIV | 3 | | 1,3 | | |
| 2012-2018 | PRI | LXIII | 3 | 2,5 | ,3 | ,95 | 1,75 |
| | | LXII | 2 | | 1,6 | | |
| 2006-2012 | PAN | LXI | 2 | 2,5 | 2 | 2 | 2,25 |
| | | LX | 3 | | 2 | | |
| 2000-2006 | PAN | LIX | 3 | 3 | N/A | N/A | 3 |
| | | LX | 3 | | N/A | | |

Fuente: Elaboración propia.

De los resultados de la Tabla 5 se obtuvo también el promedio general de los cuatro sexenios que se revisaron de la CDN, equivalente a 2,71. En el caso de la CBSN, el promedio es de 1,44.

En la Figura 1 se observa una tendencia a la baja en el PCL en ambas comisiones. Sin embargo, en el caso de la CDN, esta baja no es drástica y en la última legislatura recobró el máximo puntaje posible a obtener; en cambio, para la CBSN, la tendencia a la baja es más pronunciada aún (como ya se indicó, a pesar de tener un ligero repunte). Se espera, con base en el pronóstico de regresión lineal, que para la próxima legislatura (LXV) del año 2021 continúen a la baja los resultados del PCL de los legisladores. En el caso de la CDN, se espera una ponderación que oscilará entre 2,5 y 2,6, y en el caso de la CBSN será de 0,5 (Figura 2).

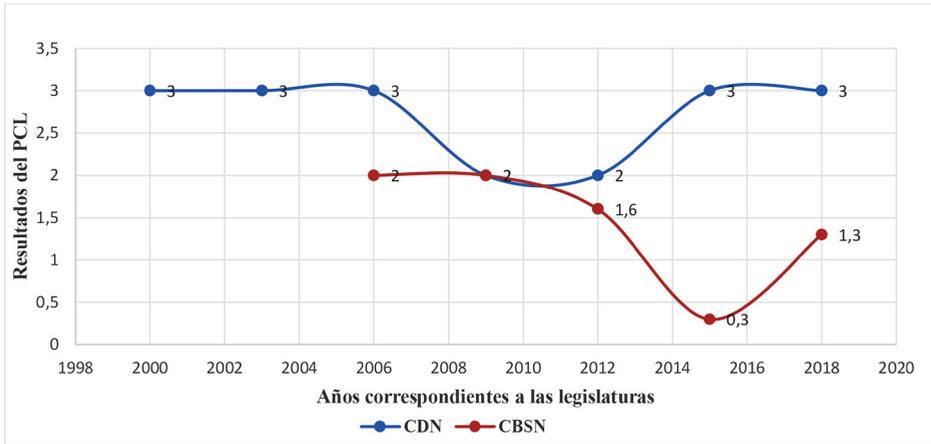


Figura 1. Comportamiento del PCL de la LVIII a la LXIV legislaturas de la CDN y de la CBSN.
Fuente: Elaboración propia.

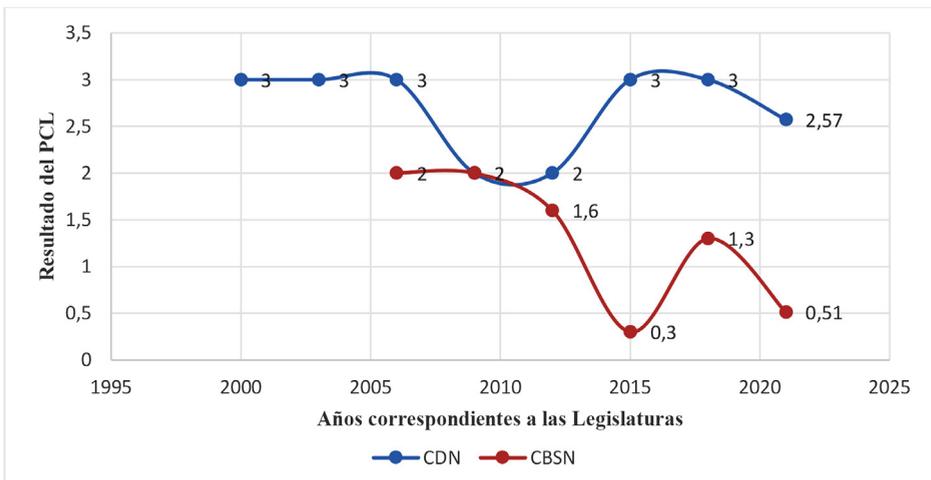


Figura 2. Pronóstico para la LXV legislatura.
Fuente: Elaboración propia.

Discusión

La aproximación a los temas de seguridad y defensa nacional requiere de una amplia capacidad y una diversidad de conocimientos, con el fin de poder interpretar la información recabada de asuntos que implican confidencialidad, dados los riesgos y amenazas para la población y las instituciones del Estado. Por ello, la suficiencia académica y profesional es relevante en estas temáticas. No obstante, en muchos casos, como sugiere Bellavita (2019), se trabaja con mucha subjetividad tanto en las opiniones y el análisis, así como

en la obtención de resultados de la situación real de los operadores y decisores de los temas de seguridad y defensa nacional. En este sentido, los legisladores que se encuentran en las comisiones de CDN y CBSN, al no tener el perfil adecuado para sus funciones, se pueden encontrar inermes ante las perspectivas de los especialistas desplegados por el Poder Ejecutivo, los grupos de interés, agentes de otros países y poderes fácticos, entre otros. Con esto se debilita su capacidad para tomar decisiones en materia legislativa y para la evaluación y rendición de cuentas, o, peor aún, la información que reciben y manejan pueda ser usada en contra de los intereses nacionales.

Los resultados muestran que en la CDN, por estar estrechamente vinculada a la actividad de las Fuerzas Armadas y en particular a la Sedena, el perfil de sus presidentes es eminentemente castrense. Esto puede hacer que el trabajo de coordinación sea eficiente y que exista una buena comprensión de las temáticas que se abordan en materia de defensa nacional, aunque también puede convertirse en un espacio que represente los intereses de la Sedena dentro del Poder Legislativo, con lo que se desdibuja el concepto de *división de poderes*.

Las atribuciones que por ley se deben desarrollar desde la CDN se pueden clasificar en dos grandes rubros: la dictaminación de asuntos que pretendan modificar el marco jurídico de las Fuerzas Armadas y la actividad de control y evaluación de las políticas públicas en la materia de defensa nacional. En primer lugar, la CDN tiene la responsabilidad de analizar todas las iniciativas cuyo objeto sea modificar el marco jurídico de las Fuerzas Armadas, así como de emitir opiniones respecto de reformas a leyes que puedan tener vinculación con la materia. En México existen aproximadamente 16 leyes y códigos relacionados directamente con las instituciones militares, entre los que se destacan los siguientes: Código de Justicia Militar, Ley Orgánica de la Armada de México, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley del Servicio Militar, Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y la Fuerza Aérea, Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, entre otros. Además, hay otra serie de ordenamientos recientes que involucran de manera indirecta a las Fuerzas Armadas, como la nueva Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. En consecuencia, el PCL de los integrantes de la CDN es fundamental para poder incidir, proponer y discutir los diversos asuntos que le son turnados a esta comisión.

Cuando se trata de propuestas de reforma a leyes relacionadas con las Fuerzas Armadas, las iniciativas presentadas disminuyen de forma importante. Un ejemplo de lo anterior es que durante los tres años que duró la LXIII legislatura, que concluyó en septiembre de 2018, en turnos únicos, donde solamente conoce el tema una sola comisión, a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales le fueron turnadas 206 iniciativas, a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos le fueron turnados 280 asuntos, mientras que a la CDN le fueron turnadas solo 41 iniciativas (Cámara de Diputados, 2020b).

Durante la actual legislatura, en lo que lleva este período (dos años aproximadamente), la Comisión de Medio Ambiente cuenta ya con 144 iniciativas turnadas, la Comisión de Educación tiene 191, mientras que la CDN tan solo lleva 22 asuntos turnados (Cámara de Diputados, 2020c). La diferencia que existe en el número de iniciativas que son turnadas en la CDN frente a otras iniciativas presentadas en relación con materias más generales (educación y medio ambiente) refuerza la premisa de que los asuntos relacionados con la defensa nacional y las Fuerzas Armadas requieren cierta especialización y certificación de los legisladores, pues evidentemente no todos están calificados para proponer reformas en estas materias.

El control y la evaluación de las políticas públicas en materia de defensa nacional se convierte en un elemento importante para la toma de decisiones estratégicas. En este sentido, el control parlamentario toma una mayor dimensión cuando las atribuciones de los legisladores se complementan con la revisión de los recursos para el cumplimiento de las atribuciones de la Sedena, con el análisis del informe de gobierno que envía el Ejecutivo Federal en la materia, así como cuando se celebran reuniones de alto nivel con funcionarios de las Fuerzas Armadas (Cámara de Diputados, 2018).

Como hallazgos relevantes respecto a los perfiles de los legisladores, se pueden señalar tres:

1. En el caso de los presidentes de la CDN que son de formación y carrera militar, todos ocuparon puestos directivos en el sistema educativo militar; en cambio, los presidentes que eran civiles no cuentan con trayectoria académica reportada en su ámbito (Tabla 6), aunque ambos contaban con grado de doctorado.
2. Los dos presidentes de la CDN que provienen del sector civil no tienen consignada en el SIL actividad profesional en materia de defensa. Estos períodos legislativos coinciden con la segunda mitad del sexenio del presidente Felipe Calderón y con la primera mitad del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, es decir, períodos donde la *guerra contra el crimen organizado* estuvo muy acentuada, así como los actos de violencia generalizada en todo el país que incluso afectaron a las clases políticas locales, víctimas de la violencia desatada entre 2007 y 2012 (Trejo & Ley, 2019).
3. El PCL es alto en esta comisión (según los parámetros propuestos en esta investigación) y es acorde con la especialización que requieren los temas de seguridad, aunque existe la posibilidad de que pueda ir a la baja.

Tabla 6. Puestos académicos de los presidentes de la CDN de las LVIII- LXIV legislaturas

| Legislatura | Presidente | Puestos académicos |
|-------------|--------------------------------------|--|
| LXIV | Benito Medina Herrera | Director en el Colegio de Defensa Nacional de la Sedena Rector de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea |
| LXIII | Virgilio Daniel Méndez Bazán | Director del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea. Rector de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea |
| LXII | Jorge Mendoza Garza | No tiene formación militar ni trayectoria académica reportada |
| LXI | Rogelio Cerda Pérez | No tiene formación militar ni trayectoria académica reportada |
| LX | Jorge Justiniano González Betancourt | Vicerrector de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Subdirector del Heroico Colegio Militar |
| LIX | Guillermo Martínez Nolasco | Jefe de estudios en el Colegio de la Defensa Nacional |
| LVIII | Alfredo Ochoa Toledo | Rector general de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Subdirector general de la Escuela Superior de Guerra |

Fuente: Elaboración propia con base en SIL (2020).

Por otra parte, la CBSN presenta una composición disímil producto de la relación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. Pero aun con esta condición, sus miembros tienen acceso a información de inteligencia estratégica y clasificada, como la *Agenda Nacional de Riesgos*, y reportes técnicos tanto del CNI como del Consejo de Seguridad Nacional (Vignettes, 2019). Por ello, el hecho de que el perfil de los diputados no sea seleccionado cuidadosamente con respecto a la comisión a la que pertenecen, aun cuando la ley así lo señala, sea un motivo de preocupación para el Poder Legislativo y la opinión pública. En este sentido se encontraron cuatro elementos sustantivos:

1. En su mayoría, no tienen experiencia profesional en materia de seguridad nacional.
2. Las dos últimas legislaturas tuvieron legisladores que no contaban con formación en educación superior terminada.

3. Las deficiencias en el PCL pueden provocar que el trabajo se obstaculice y se dependa por completo de los cuerpos de asesores proveídos por la Cámara de Diputados, así como por las fracciones parlamentarias.
4. De los catorce integrantes a lo largo de las cinco legislaturas, la LXI legislatura solo tuvo dos miembros por parte de Cámara de Diputados.

Las limitaciones del PCL de los integrantes de la CBSN se reflejan en la toma de decisiones que repercuten en la conformación de las políticas públicas y en el marco jurídico relacionado con la seguridad nacional. Por ejemplo, en la presente legislatura, el Pleno de la Cámara de Diputados ha discutido dos asuntos que modifican la Ley de Seguridad Nacional: el primero incorporó en el catálogo de amenazas a la seguridad nacional los “Actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales”, reforma que también fue aprobada por el Senado y ya está vigente (Congreso de la Unión, 2005, p. 3), mientras que el segundo pretende armonizar la denominación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional por Centro Nacional de Inteligencia, que cambió de nombre al inicio de esta administración. Esta reforma está pendiente de aprobación por la colegisladora.

En los debates que se dieron dentro de la Cámara de Diputados respecto de estas modificaciones, se podría suponer que los diputados integrantes de la CBSN serían quienes tendrían una participación protagónica, no solo por formar parte de esta comisión, sino por la información a la que dicho órgano tiene acceso. En contraste, en la revisión se encontró que, de los tres diputados que integran la CBSN, solamente se tiene registro de la intervención de uno de ellos (el diputado Fernando Torres Graciano) para presentar una propuesta de modificación (Cámara de Diputados, 2019).

A partir de esto, es preciso resaltar que, cuando los legisladores integran comisiones como la CBSN, que no cuentan con atribuciones de dictaminación y su principal función es realizar una evaluación y seguimiento sobre las políticas de seguridad nacional, la falta de profesionalización y certificación se convierte en un problema que incide directamente en el control parlamentario. Este control debe ser una garantía y un mecanismo elemental para el correcto funcionamiento de un Estado democrático, en general, y para la toma de decisiones estratégicas en materia de seguridad nacional, en particular.

Finalmente, es importante considerar que la integración de la CDN y la CBSN arroja diferencias relevantes. Por ejemplo, como se mencionó, la CDN generalmente es presidida por un legislador de origen castrense, que cuenta con especialización en temas de seguridad y tiene una gran vinculación con las Fuerzas Armadas y conocimiento de su estructura, así como de su marco jurídico; en contraste, los integrantes de la CBSN generalmente no tienen una especialización en temas de defensa y seguridad nacional. ¿Por qué comisiones ligadas en temas de seguridad muestran diferencias tan radicales en cuanto a los perfiles de sus integrantes? La respuesta a esta pregunta se puede encontrar en las siguientes consideraciones:

1. La CDN es una comisión ordinaria que, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso, tiene facultades para dictaminar modificaciones a leyes, así como atribuciones de control parlamentario; mientras que la CBSN solamente cuenta con las facultades que establece la Ley de Seguridad Nacional y que podemos clasificar como de control y evaluación (Congreso de la Unión, 2005). Por ello, la integración de la CDN cuenta con perfiles con mayor profesionalización, toda vez que para reformar el marco jurídico de las Fuerzas Armadas se requiere contar con un mayor conocimiento y experiencia; la CBSN, por su parte, al tener solamente facultades de control, puede tornarse más flexible con los perfiles de sus integrantes.
2. La CDN es una comisión con mayor antigüedad, creada al menos desde la LVII legislatura (1997-2000) con la Ley Orgánica del Congreso General (1999), mientras que la CBSN se creó en el 2005 cuando se publicó la Ley de Seguridad Nacional.
3. La presidencia de la CDN es elegida por tres años y es difícil que cambie durante ese tiempo; por su parte, la presidencia de la CBSN, de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional, debe rotar cada año y alternarse entre diputados y senadores (Congreso de la Unión, 2005).
4. La CDN está integrada mínimo por treinta legisladores, mientras que la CBSN únicamente está compuesta por tres diputados y tres senadores. El hecho de que una comisión permita un mayor número de integrantes ayuda a equilibrar los perfiles de mayor y menor experiencia; por el contrario, un menor número de integrantes, que además se deben repartir con base en criterios de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, genera que existan menos opciones para la elección del perfil.
5. Casi la totalidad de los presidentes de la CDN fueron electos diputados a partir del principio de RP, lo cual implicó que los partidos políticos consideraron la selección de un perfil especializado en materia de defensa nacional. Por su parte, en la CBSN hay una ligera predominancia de los diputados elegidos por MR, lo que da representatividad a sus miembros sin importar, quizás, si tienen capacidad técnica en temáticas de seguridad nacional.

Las anteriores diferencias entre la CDN y la CBSN son elementales para entender por qué la primera cuenta con perfiles más especializados, mientras que la segunda tiene grandes deficiencias en cuanto a la profesionalización de sus integrantes. Esto permite comprender que la integración de las comisiones y el nivel de profesionalización que tengan sus integrantes depende también del diseño institucional del órgano parlamentario.

Conclusiones

Al estar integrada por legisladores que cuentan con distintos perfiles y que emanan de procesos democráticos, la Cámara de Diputados adquiere una representatividad ciudadana relevante. Sin embargo, esta no es una condición determinante para la designación de cargos que requieren un alto grado de especialización, pues, en esos casos, la profesionalización del legislador se hace fundamental para el desempeño de sus funciones, toda vez que las limitaciones técnicas que puedan tener repercuten no solo en las propuestas que pueden llegar a presentar para mejorar el marco legal de las Fuerzas Armadas, sino que también impactan en la incidencia que se puede ejercer durante la discusión de reformas relevantes en materia de seguridad. Incluso, un perfil inadecuado se convierte en un problema que incide directamente en la función del control parlamentario que deben ejercer las comisiones, atribución elemental para el correcto funcionamiento de un Estado democrático.

Este artículo planteó como pregunta central de análisis cuál es el nivel de calidad de los presidentes de la CDN y de los diputados integrantes de la CBSN. Al respecto, tanto los resultados como la discusión muestran un alto nivel en la CDN, que se caracteriza porque su presidencia es ocupada mayoritariamente por exmilitares que presentan un nivel educativo y de experiencia profesional de alta calidad. Por otra parte, en la CBSN, donde no hay esta predominancia de exmilitares, el perfil es muy diverso y muestra poca o ninguna experiencia en materia de seguridad nacional. De ahí la necesidad de que los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, así como los partidos políticos representados en el Poder Legislativo, pongan especial atención en los nombramientos y la asignación de integrantes en las diversas comisiones que existen, especialmente en aquellas que trabajan temas de seguridad y defensa nacional.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Edgar Ortiz Arellano es doctor en gestión estratégica y políticas del desarrollo. Actualmente se desempeña como catedrático en el posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son seguridad nacional, biopolítica y políticas públicas para la defensa.

<https://orcid.org/0000-0002-0907-7261> - Contacto: eortizarellano@comunidad.unam.mx

Manuel Gutiérrez González es maestro en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, especializado en derecho parlamentario. Asesor en la Cámara de Diputados y catedrático en el Diplomado Poder Legislativo en México en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://orcid.org/0000-0003-2285-8983> - Contacto: manuel.gutierrez@diputados.gob.mx

Referencias

- Bellavita, C. (2019). How to learn about homeland security. *Homeland Security Affairs*, XVI(15), art. 5. <https://www.hsaj.org/articles/15395>
- Cámara de Diputados. (2010, 24 de diciembre). *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Diario Oficial de la Federación (última reforma, 18 de diciembre de 2019). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf
- Cámara de Diputados. (2018, 29 de octubre). *Programa Anual de Trabajo de la Comisión de la Defensa Nacional*. Gaceta Parlamentaria 5145. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181029.html#Programa1>
- Cámara de Diputados. (2019, 15 de octubre). *Versión estenográfica*. Diario de los Debates. <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/191015-1.pdf>
- Cámara de Diputados. (2020a). *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria*. http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html
- Cámara de Diputados. (2020b). Listado de comisiones ordinarias. LXIII Legislatura. En *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria*. Cámara de Diputados. http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/listado_de_comisioneslxiii.php?tct=1
- Cámara de Diputados. (2020c). Listado de comisiones ordinarias. LXIV Legislatura. *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria*. http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1
- Cámara de Senadores. (2003, 30 de octubre). *Iniciativa de los Ciudadanos Senadores Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de Ley de Seguridad Nacional*. Gaceta del Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/277
- Cámez, S. (2019). Evolución de la seguridad y la defensa nacional; desde el arte de la guerra hasta las concepciones de paz y globalización. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 40(1), 11-34. <https://bit.ly/3sRLIZG>
- Camp, R. A. (1994). *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario* (R. Rayón, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Camp, R. A. (2012). The democratic transformation of Mexican politics. En R. A. Camp (Ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (pp. 1-25). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780195377385.013.0001>
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano* (18.ª ed.). Siglo XXI Editores.
- Congreso de la Unión. (1917, 05 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación (última reforma, 8 de mayo de 2020). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Congreso de la Unión. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación (última reforma, 22 de enero de 2020). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf

- Congreso de la Unión. (1999, 03 de septiembre). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación (última reforma, 8 de mayo de 2019). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf
- Congreso de la Unión. (2005, 31 de enero). *Ley de Seguridad Nacional*. Diario Oficial de la Federación (última reforma, 8 de noviembre de 2019). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf
- Consulta Mitofsky. (2020). *Encuesta. México y confianza en instituciones 2019*. <https://bit.ly/3c6HAc3>
- Domhoff, W. (2003). *¿Quién gobierna los Estados Unidos?* (C. Gerhard, Trad.) (20.^a ed.). Siglo XXI Editores.
- Flinders, M., Weinberg, A., Weinber, J., Geddes, M., & Kwiatkowski, R. (2020). Governing under pressure? The mental wellbeing of politicians. *Parliamentary Affairs*, 73(2), 253-273. <https://doi.org/10.1093/pa/gy046>
- Gómez, R. (2018). Confianza en el Congreso y opinión pública: el caso mexicano. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 117-139. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59483>
- Herranz-Surrallés, A. (2019). Paradoxes of parliamentarization in European security and defence: When politicization and integration undercut parliamentary capital. *Journal of European Integration*, 41(1), 29-45. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1551388>
- Mello, P., & Peters, D. (2018). Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 3-18. <https://doi.org/10.1177/1369148117745684>
- Moloeznik, M. (2019). Seguridad interior un concepto ambiguo. *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 13(44), 147-182. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.458>
- Morlok, M. (2019). La función de los partidos políticos y el parlamento. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 375-382. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/26009/20552>
- Mosca, G. (2004). *La clase política* (M. Mora, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Pakulski, J. (2018). The development of elite theory. En H. Best. & J. Higley (Eds.). *The Palgrave handbook of political elites* (pp. 9-16). Macmillan Publishers.
- Presidencia de la República. (2020, 11 de mayo). *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Diario Oficial de la Federación. <https://bit.ly/2PEV3Ai>
- Ramos, M. (1988). La élite militar revolucionaria en México, sus orígenes socioculturales y ligas personales. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 11(143), 219-231. <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc11/143.html>
- Sánchez, F., & Juárez, C. (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 13(44), 229-250. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.613>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2020). *Sistema de Información Legislativa*. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Solís, D., y Cortez, J. (2019). ¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53). <https://doi.org/10.18504/pl2753-013-2019>
- Trejo, G., & Ley, S. (2019). High-profile criminal violence: Why drug cartels murder government officials and party candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203-229. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000637>
- Válades, D. (2011). El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 44(130), 283-307. <https://bit.ly/3bYxQQQ>
- Valencia, L. (2009). Éliters parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, 155, 69-76. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512745008.pdf>

- Vignettes, M. (2019). Mexico's intelligence community: A critical description. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 32(2), 295-321. <https://doi.org/10.1080/08850607.2018.1522227>
- Villabella, C. (2018). El dilema presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina. Apuntes sobre la realidad en el siglo XXI. *Estudios Constitucionales*, 16(1), 15-38. <https://bit.ly/30i5wUs>
- Weber, M. (2001). *¿Qué es la burocracia?* (R. Arar, Trad.) (1.ª ed.). Ediciones Coyoacán.
- Weber, M. (2002). *El político y el científico*. (F. Rubio, Trad.). Alianza Editorial.
- Wright Mills, C. (2001). *La élite del poder* (F. Torner & E. de Champourcin, Trans.). Fondo de Cultura Económica.

Esta página queda intencionalmente en blanco

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

Intelligence and Logistics

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova
(Colombian Journal of Military and Strategic Studies)
Bogotá D.C., Colombia

Volume 19, Number 34, April-June 2021, pp. 453-477
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.735>

Managing network responsiveness in emergency preparedness supply chains for safety and security in developed nations

Gestión de la capacidad de respuesta de cadenas de suministro y preparación en emergencias para la seguridad y protección en países desarrollados

Elvira Kaneberg, Leif-Magnus Jensen & Susanne Hertz
Jönköping University, Sweden

ABSTRACT. Supply chains can play a major role in reducing countries' safety and security threats; the role of network responsiveness offers insights into management exchanges responding to the preparedness of developed countries like Sweden. Illustrating the managing of overall supply chain capabilities among network responsiveness stems from the supply chain responsiveness concept. Several challenges to responsiveness prevent actors' networks from fully benefitting from coordination. A management approach is employed to explore the impact of network responsiveness on the supply chain as an overarching strategy for safety and security. The study suggests three different approaches which differ in their impact on the network's responsiveness: (i) an overall strategic planning approach, (ii) one integrated system approach for the overall response, and (iii) a coordination approach for managing the overall supply chain responsiveness strategy.

KEYWORDS: developed countries; emergency preparedness; network responsiveness; safety and security; supply chain management

RESUMEN. Las cadenas de suministro pueden desempeñar un rol importante en la reducción de amenazas a la seguridad y protección de países desarrollados, como Suecia. Este artículo ofrece perspectivas acerca de la cadena de suministro y deriva del concepto de preparación para emergencias. Varios desafíos impiden que las redes de actores se beneficien plenamente de la coordinación. El estudio enfoca el impacto de las redes de actores en la cadena de suministro como una estrategia general para el manejo de la seguridad. Tres enfoques difieren en su impacto en la capacidad de las redes de actores envueltos; (i) un enfoque de planificación estratégica general, (ii) un enfoque de sistema integrado para la respuesta general, (iii) un enfoque de coordinación para gestionar la estrategia general de capacidad en respuesta a la cadena de suministro.

PALABRAS CLAVE: gestión de cadena de suministro; países desarrollados; preparación de emergencias; red de sensibilidad; seguridad y protección

Section: INTELLIGENCE AND LOGISTICS • Technological and scientific research article

Received: November 2, 2020 • Accepted: February 2, 2021

CONTACT: Elvira Kaneberg ✉ elvira.kaneberg@ju.se

Introduction

Network responsiveness represents one major tendency impacting societies' preparedness for terror attacks, pandemics, political and economic instability, and the effects of climate change (Beamon and Balcik, 2008; Micheletti, 2019; Shaftoe, 2012; Barton, 2000). Its disruptive effect on supply chains is not yet fully recognized. While critics claim that network responsiveness will disturb the management of major challenges, others point at its potential to swiftly respond to all types of complex emergencies (L'Hermitte et al., 2016). An important advantage of network responsiveness is the potential to enable preparedness (Jahre & Fabbe-Costes, 2015; Kovacs & Spens, 2007; Kaneberg, 2017) along with the two dimensions comprising the safety and security of civil societies (Kaldor, 2001). Safety and security have become increasingly important for developed countries to consider more so because of new and unpredicted demands. For instance, Sweden, which is highly ranked among the top developed countries due to its stability, is still very much concerned with avoiding non-responsive systems and inefficient use of resources (Kaneberg, 2018; Boin & McConnell, 2007).

This increasing demand for network responsiveness represents challenges for the emergency preparedness systems (Closs & McGarrell, 2004; Kaneberg et al., 2016). In responding to the global COVID-19 pandemic, Swedish response management became critical (e.g., Bouvin et al., 2020). Shortages of medical logistics and coordination of resources in emergency management are characterized by responsiveness inability (c.f. Kim et al., 2013). Specific shortages that affect responsiveness can be skilled public workers, monetary assets, medicines, transportation, and information (cf. L'Hermitte et al., 2016). Responsiveness can be defined as the "ability of actors in the supply chain to satisfy customers' needs" (Kim et al., 2013, p. 5602). These actors are part of different networks in civil society, whether in the same or across countries' safety and security (Alexander, 2006). The civil society describes it as "the trusted channels through which social agreements between the state and organizations are negotiated and reproduced" (Kaldor, 2001, p. 44). Thus, it strongly contributes to developed countries' overall negotiations, as these are "rich democracies that have devoted substantial national resources to welfare provision" (Swank, 2002, p. 68). Here, network responsiveness can have a major impact, with the potential to provide safety and security to defend against complex threats and political uncertainty (Johansson & Westerberg, 2019). The hope is that network responsiveness could improve the response management to "cross-scale interactions" (Peters et al., 2004, p. 65) for dealing with unpredictable "jumps" between different managerial levels (Strömberg, 2015).

This article explores both academics and practitioners' results (Ghosh et al., 2014) on managers ability to prepare and respond to all-hazards, "a main approach used by

developed countries to meet and structure the planning of all types of hazards, including war” (Boin & McConnell, 2007, p. 37). This approach has been used in different countries such as Canada and Australia. Hazards are inherently unpredictable, and with the rapid rise of complexity, they challenge supply chains in achieving responsiveness (Kim et al., 2013). The underlying challenge is the management of the network rather than the supply chain.

This study explores the impact of networks’ responsiveness on supply chains and the management of safety and security through the responsiveness of developed countries’ emergency preparedness systems. The study will address two questions: (1) What are the main challenges in emergency preparedness for ensuring the responsiveness of networks in supply chains supporting the safety and security of developed countries? (2) How can the supply chain be developed to achieve better responsiveness, impacting the safety and security of countries through their emergency preparedness systems’ responsiveness?

The paper is structured in 6 sections. This introduction provides a broad overview of the challenges of responsiveness for developed countries and ends with the research questions. In section 2, we review the literature on supply chain responsiveness in relation to safety and security as a broad background for the study. Section 3 describes our inductive approach to the case. Section 4 presents the general and specific results of the case. Section 5 provides the analysis and our propositions, and Section 6 presents the overall conclusions of the paper.

Literature

Responsiveness and supply chain challenges

Responsiveness in emergency preparedness is a perspective that, according to Kaneberg et al. (2016), needs to involve all actors in civil society. The previous has considerable relevance when considering a more comprehensive system for safety and security that considers the actors in the supply chain networks (Kaneberg, 2018). In business networks, responsiveness helps increase transparency in strategic planning, decreasing the impact of failures and unnecessary costs in emergency responses (Richey et al., 2009, p. 453). From the extant literature, this article identifies five main challenges relevant to responsiveness.

A first challenge to the emergency preparedness system concerns the management of strategic capability, through which actors’ responsiveness can be achieved in networks (Kaneberg, 2018). Given that organizations are linked in supply chains, they can create synergies. They can also improve their internal efficiency (Vaillancourt, 2016) by maximizing the value of operations (Beamon & Kotleba, 2006) and balancing responsiveness vs. efficiency (Altay et al., 2009; Gunasekaran et al., 2008). Concerning safety and security, they can move faster to deliver as planned and prepare responsive solutions to address uncertainty.

A second challenge involves the time horizons of typical responses, in which the supply chain network engages under somewhat unpredictable conditions (Pettit & Beresford, 2009). Trends, such as responsiveness (Kim & Lee, 2010) and efficiency (Tatham & Pettit, 2010), are associated with the management of supply chain disruptions. Kim et al. (2013, p. 5602) claim that “responsiveness can impact the ability of actors in the supply chain to satisfy customers’ needs.” Here, responsiveness is defined “[...] as the ability to respond and adapt [...] effectively based on the ability to [...] understand actual [...] signals” (Catalan and Kotzab, 2003, p. 677) in response to changing threats and extreme demands.

A third challenge pertains to the impact of network responsiveness on activities in the systems, which requires well-trained and experienced management able to handle response actions (Kaneberg, 2018). This challenge in emergency preparedness is affected by substantial inertia. However, typically due to misunderstood mandates and perceived limitations in certain areas of control, responsibility can become highly unclear when actors are required to move from one level of responsibility to the next (Kaneberg et al., 2017).

A fourth challenge is particularly relevant to developed countries and how these countries’ substantial resources can be more accurately targeted to increase their networks’ responsiveness. This network responsiveness in emergency preparedness is often a major challenge (Kaneberg, 2018). However, it is typically only addressed concerning the emergency system in general terms and only rarely applied to supply chains (Tatham et al., 2010). The demand for actors’ skills and understanding, authority, and decision-making regarding national and international responsibilities is constantly increasing (Paris, 2004, p.10). With an augmented demand for “supply chain managers” to address network responsiveness, the managers’ commitment is also required to deal with strategy developments (Tatham et al., 2010). Thus, a supply chain can no longer only prioritize financial performance and operational results (L’Hermitte et al., 2016). It also needs to consider the multifaceted nature of network responsiveness, summarized as “strategic competences” for building supply chains (Mangan & Christopher, 2005, p. 180).

A fifth challenge concerns the actor’s short-term focus on efficiency to reduce preparation costs, significantly impacting the long-term network responsiveness (Kaneberg et al., 2017). The potential of reducing costs, especially labor costs, and improving internal efficiency, for instance, through better use of resources and activities in short-term deliveries, are major actor-engaging motivations (Van Wassenhove, 2006), thereby improving the response to a crisis (Kovács and Spens, 2007). However, several different networks need to be linked to supply chains in the long term to increase efficiency. As this study will demonstrate, these prerequisites are typically perceived to positively impact the different long-term relations for the network’s responsiveness. For example, tradeoffs between

supply chains are often a way of increasing supply chain responsiveness (L'Hermitte et al., 2016; Day et al., 2012). This supply chain responsiveness aims to overcome redundancies and the uncertainty implicit in managing different type of actors (Beamon & Kotleba 2006; Beamon, 2004). Network responsiveness can profoundly improve countries' preparedness systems' safety and security (L'Hermitte et al., 2016; Kaneberg, 2018). It also has the potential to improve management efficiency and increase capacity through coordinated planning and mutual use of societal resources, as well as improve responders' labor safety conditions (Kovács & Tatham, 2009; Qrunfleh & Tarafdar, 2013).

An integrated system for an all-hazards approach planning

Overall planning is a component that, according to Kaneberg et al. (2016), involves actors, resources, and activities. The integration of these elements into civil and military systems requires an all-hazards approach (AHA). Kaneberg's (2018) study on integrating planning elements in networks involve actor's networks responsiveness to meet the changing demands, as the network must be integrated to mitigate complex hazards (Peters et al., 2004; Tranvik et al., 2009). Integrating threats in AHA is an approach for mitigating the effects of complex emergencies that can disturb vital infrastructures. A country's safety and security systems and technology systems are often interrelated and unable to promptly detect advanced threats to such infrastructures.

Emergency preparedness involves different management portfolios (civil and military) associated with emergency response and reconstruction (Van Wassenhove, 2006). Emergency preparedness refers to "the long-term planning of activities to strengthen the overall capacity and capability of a country" to efficiently respond to all types of hazards in civil society (WHO, 2007, p. 8). Developed countries have been trying to adapt not only to rapid global changes but also in terms of complex hazards, so far, with limited success (Boin & McConnell, 2007; Cornwall, 2005). A core issue is the time needed to understand how safety and security changes impact societies (e.g., Kaldor, 2013; WHO, 2007). In the supply chain, "actors do not exist in a vacuum but are always connected to other actors" (Axelsson & Easton, 1992, p. 120). Thus, the networks and the actors' role in safety and security are embedded in goals encouraging governments to ensure their strategies dealing with network disruptions (Bhalla & Lapeyre, 2016). Mapping the actors involved in the supply chains, as well as their resources, would significantly simplify the work of emergency managers (Qrunfleh & Tarafdar, 2013). Kaneberg et al. (2019) argue that network responsiveness is directly linked to the effectiveness of coordination. Jensen and Hertz (2016) specifically suggest that developing clearer roles before an emergency occurs reduces the amount of coordination needed during the response, leading to better performance. On the other hand, the challenge of achieving responsiveness is incalculably more difficult given the expected disruption of communication and information (Smith, 2005). However, as mentioned, the network's structures can be modified to support the

systems' preparedness by integrating actors, processes, operations, resources, and skills in the supply chains (Larson, 2012; Kovács & Tatham, 2009).

A common theme in safety and security is civil defense (CD), as a component of countries' systems, grounded in policies associated with responding to complex emergencies depending on the type of threat (Nielsen & Snider, 2009). CD was born out of war-time and attempted to plan activities for civilian protection (Alexander, 2005). CD has been defined by, for example, Alexander (2002) as the planning to reallocate the civilian population in the face of actual or potential aggression. CD is managed by a combination of military and civil authorities, building on doctrines and regulations. Nielsen and Snider (2009, p. 247) argue that CD is "an effective model to develop civil-military relations." One of CD's functions is to enhance the role of preparedness to address countries' uncertain national safety and security (Nielsen, 2011; Rietjens, 2006). However, because plans and strategies are to be kept secret from an assumed enemy power, CD planning is not usually subject to rules of accountability and freedom of information (Nielsen, 2002).

Kaldor (2013) claims that, in war, CD can essentially be associated with security. It can be a network characterized to reduce the violation of civil freedom and reduce costs, destruction, and uncertain protection. Cohen (2007, pp. 37-38) argues that civil society has "become global," targeting democratization and integration but no longer the state; instead, it targets the emerging, complex global order. Most differences in countries' preparedness systems, linked to complex global order, are grounded in social and economic progress. Nielsen (2011) classifies countries in various ways; the most well-known example is the distinction between developing and developed countries. In Nielsen's view, developed countries are classified by criteria such as per capita income, market access, and level of vulnerability. Critiques to CD entail significant consequences for civilian-military relations (Nielsen & Snider, 2009) and the ability to survive significant disagreements, which requires actors to be flexible when resolving ambiguities and conflicts (Kleindorfer & Saad, 2005). Civil-military relations are central to planning but are often affected by policy orientation, information availability, and communication (Nielsen, 2011; Smith, 2007).

The coordination of actors in all-hazard planning

Benefiting from the all-hazard preparedness planning in developed countries, according to Nielsen (2011), is a considerable challenge for successfully applying policies that cover the level of uncertainty within countries and the uncertainty that exists across borders. Civil-military relations are a coordination challenge in emergency planning (Alexander, 2002; 2005; Salamon & Sokolowski 2001). The management of these challenges, according to Kaneberg (2017), is also "necessary to respond effectively to complex emergencies and to mitigate the threats to developed countries" (Kaneberg, 2017, p. 350). Given the challenge of achieving supply chain efficiency, a major aspect of network responsiveness is

the actors' ability to coordinate by integrating their resources (Catalan and Kotzab, 2003). Thus, planning management has generated requirements for coordinating actors based on their capabilities to meet the safety and security needs (Altay et al., 2009; Tomasini & Van Wassenhove, 2009; Altay, 2006).

Method

To understand the impact of network responsiveness on supply chains within emergency preparedness, we designed an explorative case study. We approached this through an in-depth study of the Swedish system because of the networks' challenge to achieve responsiveness in complex supply chains. This required rich data and implied a context of discovery. While some general problems have been defined in the literature, we needed to go beyond these and look at the views of different actors in the network to see the different potentially interacting levels. A case study was selected to support both a better overall understanding and the emergence of "active data" (Mackay, 1992, p. 531). The Swedish case was seen as representative despite some special features due to the Swedish system's changes over the last few years, not least in its distinctive civil defense and emergency preparedness systems.

We followed a broadly inductive approach in which we focused on challenging responsiveness-related areas identified from the literature. We showed how the literature has addressed the challenges in general terms but then used the case to illustrate specifics and formulate propositions regarding both the challenges and solutions. The literature was used to provide a narrative review within the main areas based on the authors' experience in the research field. Access to senior managers and expert witnesses makes this approach more valuable because these interviewees offer considerable know-how and insight into the Swedish system. The data was strengthened by triangulation, as "the [...] reviewing of data collected through different methods in order to achieve a more accurate and valid estimate of qualitative results for a particular construct" (Oliver-Hoyo & Allen, 2006). The data was triangulated in several ways, both in terms of different types of actors in the system and through combining interviews, workshops, and secondary data to provide better support in addressing the different points of view (Creswell, 2011).

Numerous documents were analyzed, including articles, books, studies, policy documents, analyses, reports, newspapers, military doctrines, and readings from official websites. One of the authors also attended a set of four seminars on antagonistic threats, risk management, and security and strategy at the Institute for National Defense and Security Policy Studies (IHT) on the 4th and 5th of April 2017. These seminars contributed to our overall understanding of the rapidly changing conditions in Sweden. These views contributed to maximizing the reliability and validity of measurements in this study when using

the *social research methods* proposed by Bryman (2015, p. 3-12). Based on Bryman’s view of social research methods, we argued that the role of our theory is to make a connection to social research. We used the theoretical frame of supply chain network responsiveness in connection with emergency preparedness demands to support societies’ safety and security. Numerous documents were analyzed, including articles, books, studies, policy documents, analyses, reports, newspapers, military doctrines, and readings from official websites. For this study, these views contributed to maximizing the reliability and validity measurements when using the “social research methods” proposed by Bryman (2015, p. 3-12). Based on Bryman’s view of social research methods, we argue that the role of our theory is to make a connection to social research, we use the theoretical frame of supply chain network responsiveness in connection with emergency preparedness demands to support the safety and security of societies. Our interview questions were motivated to ensure not only the right procedures (through research methods) and respond to the choices available to us at the time.

The respondents were able to add new issues to the chosen themes and discuss the Swedish system (Table 1). The unit of analysis was network responsiveness and its resulting goals, methods, and means. As they are produced in coordination among and between the supply chain, these are pillars of the Swedish government’s emergency preparedness system. Interviews were conducted with managers and several other specialists in the strategy, safety and security, threats, risk management, supply management, and emergency management fields. Selection resulted in 24 interviewees (each interview 1-2 hours). Respondents were selected by carefully estimating their involvement and expertise in public, private, political, and commercial organizations involved in emergency preparedness in Swedish academic, managerial, and practitioner roles covering the study’s specific focus.

Table 1. Areas in which interview questions were provided.

| Focus areas (based on the Swedish example) | Examples of the types of questions included in each focus area |
|--|--|
| 1. On the background, experience, and affiliation of respondents and their organizational role in the Swedish setting (set of four questions). | What is the role, years of experience, and affiliation of the respondent? What is the organization’s role and area in the emergency preparedness system? |
| 2. On general views of the threats to Sweden in peacetime and the actors that need to coordinate (set of five questions). | What is the threat scenario in Sweden today? What actors in Sweden need to be coordinated to avoid fragmentation of the threat scenario? |

Table continues...

| Focus areas (based on the Swedish example) | Examples of the types of questions included in each focus area |
|---|--|
| 3. On emergency preparedness and civil defense, planning, strategies, responses, and reconstructions (set of five questions). | What are some of the main challenges and solutions to the current system? How can they be addressed in planning? |
| 4. On the supply chain and coordination of actors (set of five questions). | What are some of the main challenges and solutions to the current supply chains? How can they be addressed in safety and security? |
| 5. On additional thoughts, themes, and ideas | What are the overall views, challenges, and explanations? |

Source: Created by the authors.

Represented respondents were from the Swedish Defense College (FHS), Södertörns Högskola (SHS), the Swedish Armed Forces (SAF), the Swedish Contingencies Agency (MSB), the Swedish Defense Materiel Administration (FMV), the Swedish Polis (NOA), the Swedish Research Institute of Industrial Economics (SNL), Swedish Customs (TV), the Government Office of Sweden (GOS), and the Swedish Defense Research Agency (FOI). The collected data grouped respondents into broader categories rather than listing interviews specifically (commercial, military, voluntary, political, private) to meet anonymity requirements. Notes and recorded materials were collected based on the structure showed in Table 2. The interview guide was provided to the interviewees in advance.

Table 2. Classification of the collected data.

| Group | Number | Field | Levels | Organizations | Hrs. |
|---|-------------------|----------------------|---|----------------------|-------------|
| A | 5 | Academic | e.g., professors, instructors, researchers | FHS-SHS-FOI | 6 |
| B | 7 | Managerial | e.g., top, middle, civil, and military managers | SAF-FMV-MSB-NOA-GOS | 10 |
| C | 5 | Practical | e.g., preparedness experts, safety, security, policy experts | TV-FMV-SNL | 6 |
| D | 3 | Managerial | e.g., experts in public procurement act | Gartner/Kvadrat | 6 |
| E | 4 | Seminars | e.g., practitioners and civil-military experts | FHS-SAF-MSB-TV | 12 |
| Overall, 24 person-to-person semi-structured interviews and a total time of 40 hours | | | | | |
| F | Diverse materials | Operational academic | e.g., articles, books, studies, policies, analyses, reports, webpages | SAF-FMV-MSB-NOA | 20 |

Source: Created by the authors.

Interviews were recorded and transcribed (with one exception, where the interview record consisted of handwritten notes). Quotes were translated to English where needed. The transcribed interviews were reviewed, and based on the literature review, relevant quotes and statements, specific problems, and possible solutions views from interviewees were extracted. In the second round of analysis, these disparate summaries were merged to reflect a set of main contents matching theoretical overlaps between the five challenges in the case. This stage is summarized in Table 3 and provides a basis for our analysis. This study followed the guidelines of Guba and Lincoln (1994) to guarantee the quality of the research. It is appropriate for qualitative and interpretative research, namely credibility, transferability, dependability, and confirmability.

Swedish safety and security

Sweden's National Security Strategy (2017) is more dependent on the outside world than ever before. In the long-term, the adoption of globalization has clearly had positive effects, both on Sweden's standard of living and its security. Globalization has also contributed to the diversity that currently characterizes Swedish society and connects to both economic growth and openness. It allows Sweden to build prosperity, safety, and security jointly. However, this strategic policy needs to address essential questions of long-term planning rather than encourage profitable a short-run culture (Trägårdh, 2007). It is argued that security issues should be considered from a much broader perspective than considered previously. Although this remains a core mission for the state, security for Sweden residents is not merely about preparing to face military threats and armed attacks but to ensure wider security. This view must also include protection against epidemics and infectious diseases, the fight against terrorism and organized crime, the provision of safe transport and a reliable food supply, protection against interruptions in energy supplies, actions to counter devastating climate change, efforts towards peace and global development, and more. These views have been expressed earlier by authors such as Olson (1990). Accordingly, Sweden's civil society has worked for peace and democracy for more than fifty years. Peace and democracy are ideas that are built into the country's cooperative activities (Olson, 1990, pp. 3-4).

This broad concept of security has been the starting point for the Government Security Policy Council's work to support Sweden's success in the areas of safety and security and consider a larger political space for civil society actors. It is also the basis for the government-established national security strategy. Strategic planning is actually considered in broader management and therefore addresses the highest level of preparedness. By contracting out its public service provision to the private sector, Sweden has stimulated business relations in strategic planning among actors (Christensen & Laegreid, 2001).

This approach influences central areas and social functions, which were previously mainly under the state's responsibilities. However, currently, they can be shared by many different actors. As a result of globalization, the relationship between internal and external security is more direct and short-term than it used to be.

An analysis on the management of emergency preparedness on the Swedish Contingencies Agency's (MSB) website, www.msb.se, claims that decision-making results affecting the management of complex emergencies are affected by "value-inertia." "Value inertia was argued to be the tendency for values of decision-making to influence the results of experts judgment" (MSB report, 2019, p. 21). Therefore, MSB actors should ask whether the values that affected their risk assessment are appropriate for integrating relevant networks into the supply chain for resolving Sweden's safety and security requirements. Integrating small businesses or municipalities as actors, for instance, into established networks could contribute to their planning and coordination of other actors' capabilities to address all types of emergencies.

Threats in peacetime

Sweden requires the development of a system to respond to any hazard, but due to excessive bureaucracy, the Swedish model is unreliable to new and unexpected difficulties. This view seems to be commonly shared by some of our interview respondents, which stated:

[...] the cooperation within Swedish preparedness has improved over the last few years between civil authorities and military organizations, for example, after the terror attacks in Stockholm 2017. So far, however, it is insufficient. The system must be modernized and made more effective (Groups A and B).

The Swedish planning for forest fires in 2018 started on May 25th and continued for weeks. The responses were inadequate at several levels; this led to substantial material damage and the evacuation of the local population (Johansson & Westerberg, 2019). The respondents' answers appear to agree on the opinion that

(...) deficiencies in Swedish preparedness became all too obvious during the great Västmanland forest fires in 2014 and repeated forest fires in 2018. In part, the crisis response was chaotic and became an eye-opener for the type of preparedness really needed in a crisis (Groups E and F).

Sweden is well structured, yet it cannot ensure safety and security efficiently. The threat of war required that civil society be organized differently. According to the compiled respondents' views in Group B,

Swedish security is integrated with basic values, but the threat scenario becomes fragmented. Democracy must be defended and the rule of law promoted, maintaining

respect for the rights and freedoms of every resident against all internal and external actors who may want to undermine them. These values have an indispensable intrinsic value. They form an essential choice for the society's prosperity and flexibility.

Emergency planning can be developed with an emphasis on civilian-military coordination, known as civil defense, to develop the particularities of different response demands (MSB, 2009). In this regard, our respondents in Group A concluded that

[...] the challenges to Swedish security are complex and can change quickly. At the same time, the conditions for protecting the population and maintaining the most important social functions have fundamentally changed. The actors that are important for the safety of society are not only more than before but also more diversified.

Emergency preparedness responsiveness

On November 24th, 2016, the Swedish Government asked the MSB to submit the basis of its work on the next defense strategy. In parallel, the Swedish government instructed the Swedish Armed Forces and the FOI to provide international defense and security strategy conditions relevant to the defense strategy. On this, the views from respondents in Group E concurred that the MSB is responsible to the government to examine authorities' capability and report their progress on civil defense planning within their own area of responsibility. According to the MSB, initiating civil defense planning is another strategy of Swedish readiness, which focuses on maintaining and developing preparedness at a reasonable level to cope with the worst possible threats to society, such as war.

Safety and security trends in Swedish society are privatization and more individualization, as well as fragmentation, urbanization, and digitalization. Summing up Group B's viewpoints, seemingly, several of these trends are global and strong in many developed countries. They claim that the overall ability of the country to prevent, resist, and manage crises and wars must be strengthened, applying to both short-term challenges and longer-term threats.

Sweden has worked extensively to provide protection and security for the population and create efficient and effective emergency preparedness. Respondents in Group E seem to agree that

[...] health services, transport, communication, and the food industry are examples of different supply chain networks necessary to support preparedness planning. However, the different actors involved in part of the national planning need to be coordinated to meet demands more quickly in stressed circumstances.

The Swedish emergency preparedness is a solid foundation intended to provide a safe and well-functioning society. Yet security demands are claiming a holistic approach

and collaboration between different actors and policy areas. In general, respondents in Group C believe that

Sweden cannot ignore that emergency preparedness may need to be utilized on short notice. (...) Buyers' and suppliers' roles in the supply chain have changed in terms of increased pressure in operations. (...) the goal is that important civil society actors need to maintain preparedness, even during warfare (...) this is difficult to achieve. In addition, support may be given to the military defense. However, the continued work on these abilities must be based on a realistic view of today's society (...) how it can be expected to develop is a future issue.

Emergency preparedness managers expressed opinions that civil defense is a system that has the potential to coordinate all actors and resources. The summary of Groups C and D's responses presents a deviating view that does not appear to include military planning. They argue that

[...] to achieve the previous, civil defense coordination between the Swedish actors must be improved radically. There cannot be two preparedness systems, one civil and one military, with poor links between them. For example, the MSB, the Swedish Civil Contingencies Agency, and the Swedish Armed Forces are under different government departments.

The establishment of the new civil defense system in Sweden redirects traditional emergency preparedness to planning for both the civil and military systems. Groups B and E seem to agree that civil defense managers are required to develop an overall (ONE) system in which all society's actors and their resources are coordinated and integrated to share the same goals, that is, safety and security. One of the responses stated that there were plans during the Cold War for how the larger cities, including Stockholm, could be accommodated. Those plans may already have been difficult to implement in a real state; a corresponding plan today seems even less realistic.

Sweden must be able to confront a variety of challenges that range from antagonistic threats to war. Groups C and D seem to agree that living in between phases of peace and war involves new types of complex situations, more so than before. They used as an example an extensive cyber-attack on society, which would be an event in the "grey zone," between peace and war. According to Group A and C, a perceived view is that the Swedish system should include all types of threats in an "all-hazards" approach to planning that must guide how different actors in society are involved in different supply and preparedness networks. The previous was represented in the following statement: The civilian and voluntary actors should be coordinated. There should be a well-functioning plan B and plan C, and excessive thinking should not be necessary once the systems are put to the test.

The changing security policy situation in Europe is forcing Swedish society to confront a variety of unforeseen challenges, such as disinformation campaigns, warfare, terrorism, and cybersecurity. Groups A and C believe that this creates an increasingly differentiated picture of future risks (threats), which place increased demands on society's ability to achieve security and safety goals through emergency preparedness and civil defense.

The supply chain and the coordination of actor-networks

According to Group F's respondents, a common view is that if the preparedness and security efforts within their respective areas are to succeed, public actors must have a designated responsibility for the overall tasks of risk analysis. The general view is that

Because business actors are also key players, controlling a large part of the resources crucial for society's functionality, significant coordination efforts are necessary. Ultimately, Sweden's security depends on each resident's will and ability to take responsibility for their own and society's security and preparedness.

In seminars, experts promoted the continued development of action plans and a modern and coherent overall defense plan. Building on risk analysis in aggregate, a strong intelligence capability, in both police and defense, along with a well-equipped psychological defense, are essential components of Sweden's security. The views of respondents in Group E seem to agree that

The continued expansion of complex threats, preparedness issues, and military involvement is more than sufficient motivation to reconstruct civil defense to reinforce civil-military relations mutually. Civil defense is basically equivalent to society's inherent robustness and ability to handle heightened preparedness, the threat of war, and war.

Additional themes

Civil defense must safeguard the civilian population, secure the most important social functions, and contribute to the armed forces' ability during an armed attack or war. In this regard, Group E responded that a general problem is integrating specific skills and flows and how to secure essential capabilities to those flows in an emergency.

Looking at risk analysis, this is highly dependent on trade with the rest of the world, especially for a country such as Sweden, whose exports correspond to approximately fifty percent of the GDP. The opinions of Group E seem to concur in that that

[...] there is a need for long-term security. History shows that a vicious cycle of protectionist and isolationist measures can negatively impact international peace and security. The Swedish interest is that the EU follows a free-trade policy agenda. The World Trade Organization (WTO) forms the basis for international cooperation in the field of trade.

Several trends in Swedish society are, however, highlighted in the context of civil defense. According to the respondents in Group E, strategically, the civil defense system in Sweden focuses on maintaining and developing preparedness to cope with society's worst possible threats, such as war.

Analysis

This section analyzes the responses in terms of the two research questions, ending with three propositions.

Research Question 1

What are the main challenges in emergency preparedness for ensuring the responsiveness of actor networks in supply chains supporting the safety and security of developed countries?

Respondents noted that Sweden's current system is suitable for adapting to short-term threats but may have to be organized differently to connect to a broader and changing range and complexity of threats. This is particularly the case when considering different response levels (national, regional, and local). There is a need for both civil-military coordination and consideration of the entire range of hazards (an all-hazards approach). The features of the Swedish system –its separate emergency response and civil defense systems– create additional coordination challenges. According to senior military managers and hands-on practitioners, there is a lack of clarity in coordinating civil defense planning. The MSB's authority is undefined, and its responsibilities seem to overlap with those of county boards. Kaneberg (2018) points out a lack of clear authority to reduce inefficient use of the involved actors in the supply chain in response operations.

Respondents also stated that it is challenging for actors to switch rapidly between different levels and forms of authority. Different actor-type combinations are clearly challenging, given that they need to make substantial switches in the relevant authority-types while the role of the main coordinating actor is unclear. Emergency planning requires that all actors meet their responsibilities, focusing on their responsiveness in operational responses (Kaneberg et al., 2016). One of the main issues regarding CD is that recommendations from earlier experiences are not followed up, and the responsible parties for doing so are unclear. As Van Wassenhove and Tomasini (2009) stated, the incorporation of earlier experiences is a crucial component for improving the coordination and capability of actors.

A second issue is that the CD systems were well suited for a Cold War reality, but many of the plans are currently obsolete or difficult to implement within the current context. The overall supply chain's efficiency has been shown to be affected by uncertainties (L'Hermitte et al., 2016) and actors' indistinct roles. Should these change, the appropri-

ate response can also change. It is reasonable to assume that without constant updates, the systems become inadequate over time. An evident challenge to the functioning of response supply chains is that many actors do not fully participate due to insufficient information flows. According to Smith (2005), information exchange is essential to avoid substantial problems in the response, for instance, when civil-military organizations are working together. A related issue is the risk that the information falls into the wrong hands, exposing the supply chain to various types of sabotage. Explicitly, the employed information systems have shown weaknesses in more complex contexts.

A final and critical challenge to supply chain networks is the lack of connections between different organizations and their planning systems and management approaches that create deficiencies in planning, communication, and coordination. If responsiveness depends on the ability to understand signals (Catalan & Kotzab, 2003), then the systems themselves make it more difficult, not easier, to achieve responsiveness.

A central issue is that the safety and security strategy is built on two parallel systems that are not truly coordinated. Several structures exist that obtain instructions independently in response to different policies. Considering civil defense to enhance preparedness, its purpose to the safety and security is unclear (Nielsen, 2011; Nielsen & Snider, 2009). We can say that CD's fundamental premise matches the idea of a single system; however, the way it is implemented in practice does not.

Table 3: Challenges in the literature and the case.

| Difference between research and practice | |
|---|--|
| Literature | Case |
| How to manage the system at a strategic level to achieve responsiveness from both actors. | The system works well for short-term threats but not for longer-term (especially complex) threats. |
| Short time horizon with unpredictable conditions, however, long-term relations are essential for responsiveness | Lack of clarity in terms of coordination of the civil defense planning. |
| Managerial actions, limits, and leadership inertia. | Hard to switch between different levels of responsibility. |
| Mobilize substantial resources for improving network responsiveness as a strategic competence. | Insufficient organizational and network-level learning. |
| Focus on cost efficiency can have consequences for network responsiveness. | Obsolete planning processes and environmental uncertainty. |

Table continues...

Difference between research and practice

| Literature | Case |
|-------------------|--|
| | Actors do not fully participate due to information flow issues. |
| | Lack of linkages between organizations and their planning makes the network less responsive. |
| | Safety and security build on two different systems that are not coordinated. |

Source: Created by the authors.

There are considerable overlaps between the five challenges identified in the literature and the challenges in the cases. Notably, the basic challenges of low predictability and managerial challenges related to organizational limits and delimitations are significant. In the Swedish case, this is further specified as being related to restrictions in the information flow, where important actors are not necessarily part of the planning process. In this case, the specific challenge is that the two safety and security systems create a greater division between the actors and make it harder to respond as a single supply chain network. Indeed, in part, the civil defense system is based on old sets of plans that are difficult to update for a contemporary context. The additional consequence is organized in terms of organizational learning at the “network-level,” that is, the network only partially learns lessons from previous responses. We say that the resources are substantial, but they are not necessarily developed in the right direction; actors gain experience but do not share it among them. The activities carried out are not sufficiently coordinated in an overall sense.

Research Question 2

How can the supply chain develop to achieve better responsiveness, impacting the safety and security of countries through their emergency preparedness systems responsiveness?

The challenges identified indicate that many factors potentially reduce both the responsiveness and efficiency of the supply chain when dealing with a broad range of threats. The solutions can only come at the system or supply chain network level because this is where the response is implemented.

The empirical section demonstrated that the Swedish system’s current strategic focus on safety and security entails significant challenges involving all the relevant actors and their capabilities. A clear opinion from the respondents is that all the relevant actors should participate in the planning phase. With the supply chain logic, all participants must be aware of the customers/recipients. Using supply chain thinking as a basis for

planning and integrating actors in networks has already been suggested as a solution to achieve responsiveness (Axelsson & Easton, 1992). A second recommendation is that the roles of different actors be clarified; this would reduce the amount of coordination required for the response (Jensen & Hertz, 2016). The development of such roles requires time and effort during the preparation phase. However, it can potentially lead to improving the response in terms of both responsiveness and efficiency.

Thus far, safety and security strategies have not focused much on overall coordination. Planning coordination needs to take place among all the actors and resources that provide products and services in the supply chain, for instance, between providers of emergency supplies, such as food, water, and medical solutions, and those that ensure the safety of vital infrastructures (Nielsen, 2011). Responsiveness is related to the overall strategy because it is established through the actors' coordination and knowledge and the efficiency that links resources to the supply chain (Jensen & Hertz, 2016; Larson, 2012). An overall strategic approach is a vital foundation for planning because it involves vital infrastructures, actors, and the management of responses.

The first proposition builds directly on the argument above.

P.1. An overall strategic planning approach that enables the efficient functioning of the system requires that all relevant actors be involved because their joint resources are critical to achieving responsive safety and security strategy goals.

The other major issue is the need for an integrated system for all types of emergencies, in other words, a system capable of dealing with all possible hazards, like AHA. According to the literature, the main outcome of an integrated system is the coordination of the different areas of a supply chain for overall efficiency and improved actor's responsiveness by managing all involved actors (civil, military, voluntary, and commercial) in their shared focus on final requirements (L'Hermitte et al., 2016, Kovács & Spens, 2007, van Wassenhove, 2006). In the Swedish system, safety and security demands are generated in national standards. The integration of planning elements among actors to secure capacity is essential, for example, in the form of civil and military resources. Thus, only a "single" system can provide a strategic change in response to antagonistic threats and war, in which the resources required are prepared at local, regional, and national levels (Rietjens, 2006; Alexander, 2002). As developed countries are limited in adapting to rapid global changes, the idea of a single system becomes even more relevant. Possible cross-scale interactions can lead to rapidly escalating impacts on infrastructure while being very difficult for both management and current technologies to detect and address (Boin & McConnell, 2007; Cornwall, 2005, Peters et al., 2004); this leads to Proposition 2.

P.2. A single integrated system in which emergency preparedness and civil defense are involved in responding to all types of hazards is essential for strategic responsiveness to changing demands.

Responsiveness highly impacts emergency preparedness, in which the literature defines the safety and security components as a national system used to achieve management goals in uncertain times and war. Such a strategy can also strengthen an overall planning approach (Gray, 2010). There is a strong indication that linking the supply chain from the global to the regional and local levels is challenging, especially where there is a lack of coordination among actors and countries (Larson, 2012). Thus, harmonizing the emergency supply chain is not easy (Axelsson & Easton, 1992). Strategic management influences actors and, in the context of a general direction, the actors offer their resources (employees, managers, supplies, finance, and technology) in a competitive environment to support strong and robust coordination (Larson, 2012; Altay et al., 2009; Altay, 2006). The challenges of coordinating civil and military actors and resources can be substantial; however, they are necessary for responsiveness (Kaneberg, 2017; Alexander, 2002; Salamon & Sokolowski, 2001). This leads to Proposition 3.

P.3. Harmonized coordination among actors in supply chain networks depends on successfully integrating their resources into the planning by creating a strategic level of SCM during stable and turbulent times development to adapt to a general context.

Conclusion and future research

The purpose of this study was to explore the impact of network responsiveness on supply chains and the management of safety and security through developed countries' emergency preparedness systems. We found that a responsive strategy for dealing with all types of threats must include all the relevant actors and share the necessary and most correct information.

The first research question addressed the system's challenges. We identified several challenges from the literature and discussed them in line with the even greater number of challenges found in the Swedish case study. The challenges mainly pertain to the complexity of policy, the lack of participation, and the difficulty in adequately disseminating information in the system. These issues are closely related to the existence of two parallel systems, where overlaps and a lack of clarity create further difficulties. The study contributes through data from several experienced personnel in responsible organizations, offering unique access to their experiences and opinions.

The second research question, regarding how the supply chain network can be developed to address the challenges, must be further explored. We formulated three propositions that represent three possible paths for improvement, knowing that any change to

network management is highly complex. We suggest that the strategic or system level is the most promising for addressing the weaknesses of the system.

The *implications in practice* are that emergency preparedness managers should link preparedness to an all-hazards planning approach. Great potential exists for improving managers' ability to switch focus towards integrated supply chain while considering how critical infrastructures interact. There is a tendency at the political level to focus mainly on recent experiences in planning, as in the Hurricane Katrina disaster (Parker et al., 2009). Implications for responsible organizations are that they must seek ways to effectively involve all civil society actors to deal with these risks. Managers' capability, in turn, has implications for the broader system because planning processes and a wide range of essential elements are required for the system to be responsive and provide efficient safety and security.

The *implications for governments* concern their ability to provide safety and security when moving between levels, for instance, from the responsiveness of local networks at the country level to involving parties from multiple countries. While countries integrate with others in strategic networks, this perspective is often missed at the response level, as the system is often operating under stressed circumstances. Policy implications concern the all-hazards approach that should be adopted more widely to enable countries to work together and align their supply chain network responsiveness. In terms of theory, we show the possibility of using supply chain networks to analyze their responsiveness, opening a new avenue for research. This can perhaps be integrated with the extant theory on swift trust and latent and active structures (Tatham & Kovács, 2010).

Future research is needed to investigate the planning, efficiency, and network responsiveness of preparedness further. This study provides an understanding of the network challenges in safety and security, which may contribute to developing a broader supply chain network to increase the responsiveness of actors in the system. Further research is required on the systems of other developed countries to complete these views. One avenue of research is to apply the propositions presented here in confirmatory studies using different data types (quantitative and spatial data). A second avenue is to conduct a more explicit network study that reveals the dynamics and interactions between different network levels.

Acknowledgments

The authors wish to thank the Jönköping University for its support in the production of this article and the exceptional, knowledgeable, and experienced people involved in supply chain management and logistics. Our sincerest gratitude to all the experts that contributed their specific knowledge through interviews, seminars, and workshops and provided useful secondary documentation and those involved in the aspects of emergency

management, civil society, military, and humanitarian research on which this research study builds.

Disclaimer

The authors do not declare any conflict of interest concerning this article. This study has been achieved by Elvira Kaneberg, Leif-Magnus Jensen, and Susanne Hertz from the Jönköping University, in Sweden.

Funding

The authors do not declare any source of funding for this article.

About the authors

Elvira Kaneberg is a Ph.D. in Business Administration at Jönköping University in Sweden with expertise in military logistics, management, and supply chain management. Her research focuses on humanitarian logistics, supply chain management, supply chain network, and sustainability. Her teaching activities are in business administration areas, humanitarian logistics, supply chain, sustainability.

<https://orcid.org/0000-0002-6089-5737> - Contact: elvira.kaneberg@ju.se

Leif-Magnus Jensen is an Associate Professor of Logistics at Jönköping University. His research interests include distribution systems with a focus on intermediaries and LSPs, humanitarian logistics with a focus on coordination, and reshoring focusing on decision processes.

<https://orcid.org/0000-0002-0760-5323> - Contact: leif-magnus.jensen@ju.se

Susanne Hertz is a professor in Business Administration specializing in Logistics and Supply Chain Management. Her research field includes supply chain integration, dynamics of alliances in and change processes in supply chains, industrial marketing, logistics providers and services, dynamics of logistics networks, retailing logistics, and humanitarian logistics.

<https://orcid.org/0000-0002-9269-2635> - Contact: susanne.hetz@ju.se

References

- Alexander, D. (2002). From civil defense to civil protection and back again. *Disaster Prevention and Management*, 11(3), 209-213. <https://doi.org/10.1108/09653560210435803>
- Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard in emergency planning. *Disaster Prevention and Management*, 14(2), 158-175. <https://doi.org/10.1108/09653560510595164>
- Alexander, D. (2006). Globalization of disaster: trends, problems and dilemmas. *Journal of International Affairs*, 59(2), 1-22. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/24358424>

- Altay, G. (2006). OR/MS research in disaster operations management. *European Journal of Operational Research*, 175(1), 475-493. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2005.05.016>
- Altay, N., Prasad, S., and Sounderpandian, J. (2009). Strategic planning for disaster relief logistics: lessons from supply chain management. *International Journal of Services Sciences*, 2(2), 142-161. <https://doi.org/10.1504/IJSSci.2009.024937>
- Axelsson, B., and Easton, G. (Eds) (1992). *Industrial Networks: A New View of Reality*. Milton park, England: Routledge.
- Bhalla, A.S., and Lapeyre, F. (2016). *Poverty and exclusion in a global world*. New York, NY: Springer.
- Barton, H. (2000). Sustainable communities: The potential eco-neighborhoods (pp. 3-18). London, England: Earthscan.
- Beamon, B.M. (2004). Performance measure in humanitarian relief chains. Issues and challenges. 34th International Conference on Computers and Industrial Engineering, San Francisco, CA.
- Beamon, B. M., and Balcik, B. (2008). Performance measurement in humanitarian relief chains. *International Journal of Public Sector Management*, 21(1), 4-25. <https://doi.org/10.1108/09513550810846087>
- Beamon, B., and Kotleba, S. (2006). Inventory modelling for complex emergencies in humanitarian relief operations. *International Journal of Logistics*, 9(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/13675560500453667>
- Boin, A., and McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: The limits of crisis management. *Journal of contingencies and crisis management*, 15(1), 50-59. <https://doi.10.1111/j.1468-5973.2007.00504.x>
- Bouvin, E., Delin, M., and Rosén, H. (2020, June 13). Så spräckte coronapandemin Sveriges krisberedskap. *Dagens Nyheter*, pp. 1-9. Retrieved from <https://dn.se/nyheter/sverige/sa-sprackte-coronapandemin-sveriges-krisberedskap>
- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Carmeli, A., and Schaubroeck, J. (2008). Organisational crisis-preparedness: The importance of learning from failures. *Long Range Planning*, 41(2), 177-196. <https://doi:10.1016/J.LRP.2008.01.001>
- Catalan, M., and Kotzab, H. (2003). Assessing the responsiveness in the Danish mobile phone supply chain. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 33(8), 668-685. <https://doi.org/10.101108/09600030310502867>
- Cohen, J. (2007). *State and Civil Society in Northern Europe*. (pp. 37-66). New York, NY: Berghahn Books.
- Cornall, R. (2005). New levels of government responsiveness for 'all-hazards': the management of natural disasters and emergencies. *Australian Journal of Public Administration*, 64(2), 27-30. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00433.x>
- Creswell, J.W. (2011). Controversies in mixed methods research. In N.K. Denzin, and Y.S. Lincoln (Eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 269-284). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Christensen, T., and Laegreid P. (2001). New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3(1), 73-94. <https://doi.org/10.1080/14616670010009469>
- Day, J. M., Melnyk, S. A., Larson, P. D., Davis, E. W., and Whybark, D.C. (2012). Humanitarian and disaster relief supply chains: a matter of life and death. *Journal of Supply Chain Management*, 48(2), 21-36. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2012.03267.x>
- Gattorna, J. (2015). *Dynamic supply chains: How to design, build and manage people-centric value networks*. Upper Saddle Road, NJ: FT Press.
- Gattorna, J. (2006). *Living supply chains: how to mobilize the enterprise around delivering what your customers want*. London, England: Pearson Education.
- Ghosh, A., Das, S., and Deshpande, A. (2014). Effect of responsiveness and process integration in supply chain coordination. *IUP Journal of Supply Chain Management*, 11(1), 7-17.

- Gray, C.S. (2010). Strategic thoughts for defense planners. *Survival*, 52(3), 159-178. <https://doi.org/10.1080/00396338.2010.494883>
- Gunasekaran, A., Lai, K. H., and Cheng, T. E. (2008). Responsive supply chain: A competitive strategy in a networked economy. *Omega*, 36(4), 549-564. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2006.12.002>
- Guba, E.G., and Lincoln, Y.S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). Sage Publications, Inc.
- Jahre, M., and Fabbe-Costes, N. (2015). How standards and modularity can improve humanitarian supply chain responsiveness. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 5(3), 348-386. <https://doi.org/10.1108/JHLSCM-06-2015-0026>
- Jensen, L-M., and Hertz, S. (2016). The coordination roles of relief organizations in humanitarian logistics. *International Journal of Logistics Research and Applications*, 19(5), 465-485. <https://doi.org/10.1080/13675567.2015.1124845>
- Johansson, D., and Westerberg, H. (2019). Which firms provide jobs for unemployed non-Western immigrants? *Service Industries Journal*, 39(9-10), 762-778. <https://doi.org/10.1080/02642069.2018.1534961>
- Kaldor, M. (2013). *Global civil society: An answer to war*. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Kaldor, M. (2001). *A decade of humanitarian intervention: The role of global civil society* (Chapter 5). Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Kaneberg, E., Hertz, S., and Jensen, L.-M. (2017). Emergency preparedness planning in developed countries: the Swedish case. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 6(2), 145-172. <https://doi.org/10.1108/JHLSCM-10-2015-0039>
- Kaneberg, E. (2018). Managing commercial actors in strategic networks in emergency preparedness: A study of multiple networks from Sweden. *Humanitarian Logistics and Supply Chain Management Journal*, 8(2), 153-183. <https://doi.org/10.1108/JHLSCM-05-2017-0018>
- Kaneberg, E., Hertz, S., and Jensen, L. M. (2019). Voluntary defense networks in emergency preparedness in developed countries: the case of Sweden. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 229-250. <https://doi.org/10.21830/19006586.379>
- Kaneberg, E. (2017). Managing military involvement in emergency preparedness in developed countries. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 7(3), 350-374. <https://doi.org/10.1108/JHLSCM-04-2017-0014>
- Kim, M., Suresh, N.C., and Kocabasoglu-Hillmer, C. (2013). An impact of manufacturing flexibility and technological dimensions of manufacturing strategy on improving supply chain responsiveness: Business environment perspective. *International Journal of Production Research*, 51(18), 5597-5611. <https://doi.org/10.1080/00207543.2013.790569>
- Kim, D., and Lee R.P. (2010). Systems collaboration and strategic collaboration: Their impacts on supply chain responsiveness and market performance. *Decision Sciences*, 41(4), 955-981. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.2010.00289>
- Kleindorfer, P. R., and Saad, G. H. (2005). Managing disruption risks in supply chains. *Production and operations management*, 14(1), 53-68. <https://doi.org/10.1111/j.1937-5956.2005.tb00009.x>
- Kovács, G., and Spens, K. (2007). Humanitarian logistics in disaster relief operations. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 37(2), 99-114. <https://doi.org/10.1108/09600030710734820>
- Kovács, G., and Tatham, P. (2009). Responding to disruptions in the supply network—from dormant to action. *Journal of business logistics*, 30(2), 215-229. <https://doi.org/10.1002/j.2158-1592.2009.tb00121.x>
- Larson, P.D., and McLachlin, R. (2011). Building humanitarian supply chain relationships: lessons from leading practitioners. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 1(1), 32-49. <https://doi.org/10.1108/20426741111122402>

- Larson, P. D. (2012). Strategic partners and strange bedfellows. In *Supply Chain Management: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 1-15). Hershey, PA: IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-2625-6.ch069>
- L'Hermitte, C., Bowles, M., Tatham, P., and Brooks, B. (2016). An integrated approach to agility in humanitarian logistics. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 5(2), 209-233. <https://doi.org/10.1108/JHLSCM-04-2014-0016>
- MacKay, D. J. (1992). Information-based objective functions for active data selection. *Neural computation*, 4(4), 590-604. <https://doi.org/10.1162/neco.1992.4.4.590>
- Mangan, J., and Christopher, M. (2005). Management development and the supply chain manager of the future. *The International Journal of Logistics Management*, 16(2), 178-191. <https://doi.org/10.1108/09574090510634494>
- Micheletti, M. (2019). *Civil society and state relations in Sweden*. Milton park, England: Routledge.
- MSB (2009). *The Swedish structure for civil emergency planning* (Publ. 2009). Swedish Civil Contingencies Agency. Retrieved from <https://msb.se>
- MSB (2019, March). *Choices and values in extreme scenarios* (Research report No. MSB1367). Swedish Civil Contingencies Agency. Retrieved from <https://msb.se>
- Nielsen, S.C. (2002). Civil-Military relations theory and military effectiveness. *Policy and Management Review*, 2(2), 1-21.
- Nielsen, L. (2011). Classifications of countries based on their level of development: how it is done and how it could be done. International Monetary Fund, IMF Working paper. Retrieved from <https://imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Classifications-of-Countries-Based-on-their-Level-of-Development-How-it-is-Done-and-How-it-24628>
- Nielsen, C., and Snider D.M. (2009). *American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore, MD: JHU Press.
- Olson, M. (1990). *How bright are the northern lights? some questions about Sweden*. Lund, Sweden: Lund University Institute of Economic Research.
- Oliver-Hoyo, M., and Allen, D. (2006). The use of triangulation methods in qualitative educational research. *Journal of College Science Teaching*, 35(4), 42-47. Retrieved from <https://eric.ed.gov/id=EJ752577>
- Pettit, S., and Beresford, A. (2009). Critical success factors in the context of humanitarian aid supply chains. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 39(6), 450-468. <https://doi.org/10.1108/09600030910985811>
- Parker, C.F., Stern, E.K., Paglia, E., and Brown, C. (2009). Preventable Catastrophe? The Hurricane Katrina Disaster Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(4), 206-220. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00588.x>
- Paris, R. (2004). *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Peters, D. P., Pielke, R. A., Bestelmeyer, B. T., Allen, C. D., Munson-McGee, S., and Havstad, K. M. (2004). Cross-scale interactions, nonlinearities, and forecasting catastrophic events. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(42), 15130-15135. <https://doi.org/10.1073/pnas.0403822101>
- Pratt, C. (1990). *Middle power internationalism: The north-south dimension*. Montreal, Canada: McGill-Queen's Press.
- Qrunfleh, S., and Tarafdar, M. (2013). Lean and agile supply chain strategies and supply chain responsiveness: the role of strategic supplier partnership and postponement. *Supply Chain Management: An International Journal*, 18(6), 571-582. <https://doi.org/10.1108/SCM-01-2013-0015>
- Quarantelli, E.L. (2000). *Disaster planning, emergency management and civil protection: The historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters* (Preliminary paper #301). University of Delaware Research Center. Retrieved from <http://udspace.udel.edu/handle/19716/673>

- Rietjens, S.J.H. (2006). *Civil-military cooperation in response to a complex emergency: just another drill?* International Studies in Sociology and Social Anthropology Series. Leiden, Netherlands: Brill.
- Salamon, L.M., and Sokolowski W. (2001). *Volunteering in Cross-National Perspective: Evidence From 24 Countries* (Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project). Baltimore, MD: The Johns Hopkins. Center for Civil Society Studies. Retrieved from <https://cca.org.mx/lideres/cursos/dls/html/m4/pdf/volunteering>
- Shaftoe, H. (2012). *Convivial urban spaces: Creating effective public places*. Milton park, England: Routledge.
- Smith, J. (2005). The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association. *Social Forces*, 84(2), 621-652. <https://doi.org/10.1353/sof.2006.0036>
- Smith, P.J. (2007). Climate change, mass migration and the military response. *Orbis*, 51(4), 617-633. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2007.08.006>
- Strömberg, I. (2015). *Rapport från skogsbrandsutredningen*. Stockholm, Sweden: Justitiedepartementet.
- Swank, D. (2002). *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Tatham, P., Kovács, G., and Larson, P. (2010). What skills and attributes are needed by humanitarian logisticians—a perspective drawn from international disaster relief agencies. In POMS 21st Annual Conference.
- Tatham, P., and Pettit, S. (2010). Transforming humanitarian logistics: the journey to supply network management. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 40(8-9), 609-622. <https://doi.org/10.1108/09600031011079283>
- Tatham, P., and Kovács, G. (2010). The application of swift trust to humanitarian logistics. *International Journal of Production Economics*, 126(1), 35-45. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2009.10.006>
- Tranvik, L. J., Downing, J. A., Cotner, J. B., Loiselle, S. A., Striegl, R. G., Ballatore, T. J., and Kortelainen, P. L. (2009). Lakes and reservoirs as regulators of carbon cycling and climate. *Limnology and oceanography*, 54(6 part 2), 2298-2314. <https://doi.org/10.4319/lo.2009.54.6 part 2.2298>
- Trägårdh, L. (2007). *State and civil society in Northern Europe: the Swedish model reconsidered*. New York, NY: Berghahn books.
- Van Wassenhove, L., and Tomasini R. (2009). *Humanitarian Logistics* (First published). London, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Van Wassenhove, L.N. (2006). Blackett Memorial Lecture: Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear. *Journal of the Operational Research Society*, 57(5), 475-489. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jors.2602125>
- Vaillancourt, A. (2016). Kit management in humanitarian supply chains. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 18, 64-71. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2016.06.002>
- Vörösmarty, C. J., McIntyre, P. B., Gessner, M. O., Dudgeon, D., Prusevich, A., Green, P., and Davies, P. M. (2010). Global threats to human water security and river biodiversity. *Nature*, 467(7315), 555. <https://doi.org/10.1038/nature09440>
- WHO (2007). *Risk reduction and emergency preparedness: WHO six-year strategy for the health sector and community capacity development*. Geneva World Health Organization. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43736>
- World Bank (2016). *Taking on Inequality*. International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC. Retrieved from <https://worldbank.org>.
- Young, W., and Leveson, N.G. (2014). An integrated approach to safety and security based on systems theory. *Communications of the ACM*, 57(2), 31-35. <https://doi.10.1145/2556938>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 479-496

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.679>

La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano

Intelligence as a bureaucratic organization:
dysfunctions of the Weberian model

Álvaro Cremades Guisado

Universidad Nebrija, España

Henry Cancelado Franco

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Si bien el desarrollo histórico de los servicios de inteligencia durante el siglo XX fue altamente dispar, desde una aproximación comparativa se observa que gran parte de las comunidades de inteligencia de regímenes políticos democráticos mantienen hoy en su estructura y funcionamiento grandes semejanzas, producto de una institucionalización determinada por el modelo de organización burocrática de tipo weberiano. Así, este artículo busca comprender los aspectos organizacionales de los servicios de inteligencia desde la perspectiva de la racionalidad burocrática, con el propósito de explorar las críticas a este modelo y evaluar su relación con las disfunciones en el ámbito particular de los servicios de inteligencia. Los resultados muestran que estas distorsiones afectan tanto la funcionalidad como la legitimidad de estas organizaciones, lo que muestra la necesidad de buscar cambios estructurales más allá del modelo actual.

PALABRAS CLAVE: burocracia; gestión; organización gubernamental; seguridad del Estado; servicios de inteligencia.

ABSTRACT. Despite the disparity of the intelligence services' historical development during the 20th century, a comparative approach reveals that most of today's democratic political regimes' intelligence communities maintain apparent similarities in their structure and operation, a product of the Weberian-type bureaucratic organization model's institutionalization. This article seeks to understand the intelligence services' organizational aspects from bureaucratic rationality to explore the criticisms of this model and evaluate its relationship with dysfunctions in the specific field of intelligence services. The results show that these distortions affect both the functionality and the legitimacy of these organizations, revealing the need to seek structural changes beyond the current model.

KEYWORDS: bureaucracy; governmental organization; intelligence services; management; state security

Sección: INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 23 de agosto de 2020 • Aceptado: 26 de enero de 2021

CONTACTO: Álvaro Cremades Guisado ✉ acremades@nebrija.es

Introducción

Los servicios de inteligencia, en sus diferentes expresiones organizacionales, son indudablemente un ámbito de especial opacidad institucional, lo cual dificulta en la actualidad una comprensión profunda de su funcionamiento. Ello se debe, fundamentalmente, a que estas organizaciones por lo general desarrollan sus actividades al margen del principio de publicidad que normalmente (y formalmente) rige el funcionamiento de la administración pública. En consecuencia, los servicios de inteligencia mantienen en general una alta discreción en sus actividades, por lo que de manera habitual se han desarrollado y luego mantenido bajo el manto del secreto.

Sin embargo, y pese a la mitología existente en torno a los servicios de inteligencia (mitología conformada primordialmente por la cultura de masas de la Guerra Fría), gran parte de las labores que realizan la mayoría de servicios de inteligencia es de naturaleza rutinaria. Al respecto, resulta pertinente recordar las palabras de Sherman Kent, considerado por muchos uno de los fundadores de este campo de estudio:

La inteligencia es una institución; es una organización física de personas vivientes que persiguen el tipo especial de conocimiento en cuestión. Tal organización debe estar preparada para poner a los países extranjeros bajo vigilancia y debe estar preparada para exponer su pasado, presente y posibles futuros. Debe estar segura de que lo que produce a modo de información sobre estos países es útil para las personas que toman las decisiones: es decir, que es relevante para sus problemas, que es completa, precisa y oportuna. De ello se deduce que dicha organización debe tener un personal de expertos habilidosos que al mismo tiempo saben (o pueden ser informados) de cuáles son los actuales problemas estratégicos y de política exterior, y quienes dedicarán sus habilidades profesionales a producir información útil sobre esos problemas. (Kent, 1965, p. 69, traducción propia)

Así, tal y como muestra este trabajo, no existen grandes diferencias en términos organizacionales entre los servicios de inteligencia institucionalizados en Europa y EE. UU. durante el siglo XX y cualquier otra agencia de los Estados contemporáneos, pues estas en su gran mayoría se constituyeron siguiendo un modelo de organización concreto: el ideal burocrático weberiano. No cabe duda de que esta forma de organización racionalista representó un salto cualitativo indudable en lo que al desarrollo del Estado se refiere. Sin embargo, cabe preguntarse si esto no ha conllevado al mismo tiempo ciertos efectos perversos que han terminado por limitar el desempeño de los servicios de inteligencia en el cumplimiento de sus tareas legalmente atribuidas, lo que puede haber afectado su funcionalidad (a la hora de proporcionar insumos a los decisores en asuntos relacionados con la seguridad nacional) y su legitimidad (ante los consumidores de sus productos y ante la opinión pública en general). Para dar respuesta a tal interrogante, se procede a exponer los fundamentos principales de la concepción weberiana sobre la burocracia, así como los apuntes realizados acerca de las disfunciones que este modelo padece, para trasladar dichos

elementos al ámbito particular de las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia.

Marco teórico

Desde el nacimiento del Estado moderno, la provisión de seguridad se articula como uno de los elementos constituyentes del contrato social, para lo cual se han construido grandes maquinarias institucionales como parte del proceso de racionalización de la función pública¹. En ese sentido, de acuerdo con Weber (2008):

[...] entre los factores puramente políticos influye con especial persistencia, en la tendencia a la burocratización, la creciente necesidad de una sociedad acostumbrada a una pacificación absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección (“policía”) en todos los sectores. (p. 730)

En última instancia, los servicios de inteligencia modernos han sido concebidos desde su constitución, al igual que muchas otras agencias estatales, como organizaciones burocráticas en un sentido weberiano, cuyo precepto fundamental es desarrollar su actividad bajo la premisa de la racionalidad en un sentido técnico. Estas organizaciones se encuentran caracterizadas por un sistema normativo propio que regula su actividad; la articulación de una jerarquía de naturaleza vertical en múltiples niveles; la primacía del documento escrito; la pertenencia individual a la estructura con base en un criterio de experticia, y la exclusividad laboral del personal funcional, que es elegido conforme a un criterio de calificación profesional y que aspira a una carrera profesional de ascenso en la organización.

Cabe preguntarse, no obstante, en qué medida es posible construir una organización burocrática con apego a los términos descritos, y si la aspiración a materializar este ideal weberiano no conduce a desviaciones en el funcionamiento organizacional esperado. Teniendo en cuenta los planteamientos críticos recogidos en este trabajo acerca de la concepción que ha imperado en torno a la inteligencia y sus procesos de producción y consumo, resulta pertinente aproximarnos al funcionamiento de los servicios de inteligencia reconsiderando los preceptos de la aproximación weberiana sobre la burocracia. En este sentido, la crítica realizada por Merton al tipo ideal de burocracia weberiana permite caracterizar como disfuncionales las organizaciones regidas en su funcionamiento por una

1 Weber distingue entre racionalización conforme a valores, es decir, la acción social fundamentada en una idea del deber, y la racionalidad de acuerdo a fines, por la cual “actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí; en todo caso, pues, quien no actúe ni afectivamente (emotivamente, en particular) ni con arreglo a la tradición” (Weber, 2008, p. 21).

adherencia excesiva a los procedimientos reglados². Merton caracteriza este tipo de funcionamiento con los siguientes rasgos:

- *Escasa capacidad de adaptación a la casuística*: Partiendo del concepto de incapacidad adiestrada, tradicionalmente atribuido a Veblen, Merton señala que la necesidad de la burocracia por mantener una total adherencia a las normas conduce a su absolutización, lo cual dificulta la actuación ante circunstancias extraordinarias no contempladas por el reglamento y, por ende, crea “puntos ciegos”. En ese sentido:

La disciplina, fácilmente interpretada como conformidad con las regulaciones, cualquiera que sea la situación, no se ve como una medida diseñada para propósitos específicos, sino que se convierte en un valor inmediato en la organización vital del burócrata. Este énfasis, resultante del desplazamiento de las metas originales, se convierte en rigideces y en la incapacidad de adaptarse fácilmente. (Merton, 1968, p. 253)

- *Resistencia al cambio intrainstitucional*: La supervivencia y progresión del funcionario en el seno de la organización burocrática depende en gran medida de su adherencia a la norma establecida, debido a la existencia de determinados mecanismos institucionales, por lo cual la norma termina convertida en un elemento de carácter simbólico, más que puramente utilitarista, y su observancia termina por hacerse preponderante frente al servicio prestado. En consecuencia, según Merton (1968):

Los funcionarios burocráticos se identifican sentimentalmente con su modo de vida. Tienen un orgullo de gremio que los induce a hacer resistencia al cambio en las rutinas consagradas; por lo menos, a los cambios que se consideran impuestos por otros. (p. 255)

- *Despersonalización de relaciones entre funcionario y cliente*: La observancia hacia normas abstractas que no responden a la casuística supone, según Merton, una tensión entre el burócrata y el usuario final del servicio, dado que prima entre ellos un vínculo netamente formulario. Así:

[...] como los funcionarios reducen al mínimo las relaciones personales y recurren a la categorización, con frecuencia se desconocen las peculiaridades de los casos individuales. Pero el cliente que, de manera totalmente comprensible, está

2 Otros autores clásicos sobre teoría de la organización plantearían que tras estas supuestas disfunciones se encuentran, en realidad, estrategias que implementan los actores integrantes de la burocracia como sistema organizacional siguiendo una racionalidad eminentemente exhaustiva. Así, de acuerdo con Crozier (2010): “En vez de describir las disfunciones burocráticas meramente como la consecuencia automática del ordenamiento de factores técnicos y humanos necesarios para alcanzar una forma superior de racionalidad, hemos tratado de entenderlas como elementos de un equilibrio más complejo que afecta a patrones de acción, relaciones de poder y los rasgos básicos de personalidad característicos de los sistemas culturales e institucionales de una sociedad determinada” (p. 265).

convencido de las características especiales de su problema, se opone con frecuencia a ese tratamiento por categorías. La conducta estereotipada no se adapta a las exigencias de los problemas individuales. (Merton, 1968, p. 256)

Dedicaremos las siguientes páginas a explicar el nacimiento y desarrollo de los servicios de inteligencia modernos con base en el modelo weberiano de organización burocrática, para posteriormente evaluar en qué medida experimentan disfunciones como las que suelen caracterizar a estas organizaciones.

Resultados

En el caso de los EE. UU., la construcción de servicios de inteligencia como organizaciones burocráticas en el sentido anteriormente referido tiene su apogeo en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y los años inmediatamente posteriores. El proceso de institucionalización sería especialmente intenso entre 1941, con el memorándum de establecimiento del Servicio de Inteligencia Estratégica —que sentaría las bases para la creación de la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS), precursora de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) (Donovan, 1941)—, y 1947, con la Ley de Seguridad Nacional de ese año, que sentaría las bases para la progresiva construcción de la comunidad de inteligencia estadounidense (Office of the Director of National Intelligence [ODNI], 2019).

Dicho proceso, lejos de ser homogéneo y lineal, tal y como han apuntado Warner y McDonald (2005), se desarrolló de forma variada en las diferentes dependencias donde existían departamentos dedicados a la producción de inteligencia. De acuerdo con Kent (1965): “El Departamento de Estado, por ejemplo, no tenía servicio de inteligencia como tal hasta el otoño de 1945 [...]. La misión de inteligencia, hasta el momento, era realizada por personas no especialistas, quienes también tenían otras mil cosas que hacer” (p. 113, traducción propia). Aunque es bien conocido que Kent definía la inteligencia, además de como actividad y como conocimiento, como organización, la primera alusión en la bibliografía especializada a los servicios de inteligencia como organizaciones burocráticas data de 1976, y se refieren a la ya mencionada OSS como “primera burocracia internacional de inteligencia” de los EE. UU. (Stephens, 1976, p. 2).

Si bien los modelos de elección racional tuvieron su apogeo apenas a finales de la década de los cincuenta (especialmente las aplicaciones derivadas de la teoría de juegos), ya durante la contienda bélica el Applied Mathematics Panel (integrado en el National Defense Research Committee) comenzó a desarrollar bajo la dirección de Warren Weaver modelos matemáticos dirigidos a apoyar el esfuerzo bélico (Weintraub, 2016). En este contexto nace en 1946 el concepto de “valor militar” (*military worth*) como elemento central del planeamiento estratégico en las fuerzas militares estadounidenses³, concepto,

3 De acuerdo con Weaver (1946), “el procedimiento esencial de una teoría general de la guerra es determinar, para cualquier operación O, un plan P, cuyos valores de las variables de decisión D maximicen el valor militar MW” (p. 201, traducción propia).

según Weaver (1946), “fuertemente relacionado con el concepto general de utilidad de la teoría económica” (pp. 200-201). En consecuencia, puede decirse que, en el contexto histórico-organizacional de las fuerzas militares estadounidenses en el interludio entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, el decisor estratégico era entendido como un actor enteramente racional:

La cuantificación de las medidas de Valor Militar, junto con la cuantificación de coste y calidad, pueden promover juicios racionales y consistentes. Usando estos valores en conjunción con equipamiento electrónico de procesamiento de datos y técnicas de programación, es posible computar secuencias de miles de alternativas. El resultado final es la selección de las mejores alternativas. (Brewin, 1964, p. 21, traducción propia)

En este contexto histórico y organizacional, los recién constituidos servicios de inteligencia, como organizaciones burocráticas, no tardarían en dotarse de procedimientos reglados para el ejercicio de su función. De acuerdo con Wheaton (2012), los orígenes del ciclo de inteligencia se remontan a la publicación en 1948 de *Intelligence is for commanders*, obra escrita por los tenientes coroneles Glass y Davidson, que habían formado parte de la Armada estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, y que en dicha obra afirmaban que, “para un comandante competente, la inteligencia veraz es un arma, un apoyo. Cuando es adecuadamente entendida por el comandante, y usada con confianza, incrementa sus capacidades para el éxito en todos los niveles” (citado en Taylor, 1993, p. 9, traducción propia). Durante las décadas posteriores, esta concepción del proceso de producción de inteligencia se popularizaría dentro de la comunidad de inteligencia estadounidense (siendo actualmente reivindicado por el FBI y la CIA, como puede verse en sus respectivas páginas web), siendo también asumido en la actualidad por una cantidad nada desdeñable de servicios de inteligencia de todo el mundo. Sin embargo, en la actualidad no son pocos los autores que son abiertamente críticos con una concepción ortodoxa del ciclo de inteligencia:

Uno de los primeros y más importantes puntos en consideración con el ciclo es recordar que no debería ser tomado como una plantilla para estructurar una organización, sino como un modelo conceptual vago para nuevas incorporaciones. Hay una tendencia dentro de grandes burocracias, las cuales necesitan organizar, entrenar y gestionar grandes cantidades de personas, hacia la búsqueda de modelos de procesos formateados que puedan ser fácilmente transmitidos y administrados. (Richards, 2013, p. 56, traducción propia)

No es de extrañar, en consecuencia, que otros autores hayan realizado sus propias propuestas dirigidas a esquematizar el proceso de producción de inteligencia de manera más realista (Jordán, 2016). Esta particular aproximación a la toma de decisiones —dominante durante los años posteriores, especialmente con el auge de la teoría de juegos (Cremades, 2016)— ha pervivido en el *ethos* de generaciones enteras de analistas

de inteligencia, lo cual ha facilitado la aparición de sorpresas estratégicas ante cursos de acción adoptados por la política exterior estadounidense (Aid, 2011), especialmente cuando estos se han diseñado partiendo de la expectativa de que otros actores internacionales se comportarían de manera “racional” (Wahlert, 2012).

Pero a pesar de que otras aproximaciones teóricas al proceso de producción de inteligencia, como la aproximación basada en objetivos propuesta por Robert M. Clark (2013), han hecho énfasis en la idea de que la toma de decisiones racional se enfrenta a aspectos culturales y emocionales que pueden limitar la racionalidad, y que autores como Peter Gill han afirmado que “la acción racional es únicamente útil como un ‘tipo ideal’ contra el cual la práctica debe ser medida” (2018, p. 578, traducción propia), este tipo de reflexiones han tenido un alcance limitado en el ámbito de los estudios de inteligencia, con poca incidencia en lo que se refiere al vínculo entre productores y consumidores. Así, pese a existir una abundante literatura en torno a los obstáculos propiamente analíticos que enfrentan los productores (Heuer, 1999), la posición de los consumidores ha recibido una atención mucho menor.

El proceso de institucionalización burocrática de los servicios de inteligencia no tardó en trascender los márgenes nacionales de los EE. UU. para imponerse paulatinamente, primero en el marco de la llamada “Alianza de los Cinco Ojos” (EE. UU., Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda) (Pfluke, 2019), y posteriormente en otros países con regímenes políticos democráticos⁴. Esta situación de “dominación simbólica” fundada, en términos bourdieanos, en un determinado *habitus* (Pouliot & Mérand, 2011) no debe resultar extraña, habida cuenta de que, de acuerdo con Shiraz y Aldrich (2019), “tanto el enfoque empírico de la investigación académica como el marco conceptual de la inteligencia permanece profundamente enraizado en las experiencias de los EE. UU. y sus aliados de habla inglesa” (p. 1, traducción propia). Entre las causas que han llevado a esta situación pueden señalarse, entre otras, el papel protagonista del Gobierno estadounidense en el devenir de la segunda mitad del siglo XX; la gran cantidad de información de acceso público disponible acerca del funcionamiento de la comunidad de inteligencia estadounidense (incluyendo una cantidad considerable de documentación desclasificada); el alto grado de internacionalización de la literatura especializada procedente de los EE. UU., y la habitual participación de expertos que

4 Si bien no son objeto de estudio de este artículo, cabe en este punto hacer una distinción acerca de los servicios de inteligencia bajo regímenes no democráticos. Partiendo de la tipología de agencias de inteligencia realizada por Gill, estos organismos adoptan bajo regímenes autoritarios y totalitarios la forma de policías políticas y, en su forma más extrema, lo que Gill denomina *Estado de seguridad independiente* (Gill, 2005). Si bien ambos tipos de organizaciones pueden presentar rasgos típicos en organizaciones burocráticas como los ya descritos, requieren de un tratamiento diferenciado debido a su grado distinto de autonomía y penetración en la sociedad civil (y, por tanto, la distinta relación con otras instituciones del Estado y el tipo de actividades que desarrollan).

han tenido una trayectoria en la comunidad de inteligencia estadounidense en los comités editoriales de algunas de las principales revistas del sector⁵.

Pese a lo anterior, durante décadas posteriores han proliferado aproximaciones alternativas a los procesos de toma de decisiones (Allen & Coates, 2009) que han puesto en entredicho algunos de los axiomas de la racionalidad exhaustiva (Hill, 2005). Entre dichas aproximaciones se pueden destacar la racionalidad limitada o acotada de Herbert Simon (1990) —o, de manera más reciente, Daniel Kahneman (2003) y Ariel Rubinstein (1998)—; el incrementalismo propuesto por Charles Lindblom (Braybrooke & Lindblom, 1998), y el modelo “cubo de basura” planteado por Cohen et al. (1972).

Sea como fuere, y parafraseando a Alan Turing, todo modelo es una idealización y una simplificación, y en consecuencia una falsificación (Turing, 1952, p. 641), así que su valor reside, por tanto, en el mejor de los casos, en poner de manifiesto los mecanismos que podrían operar tras el proceso en cuestión para profundizar el conocimiento que disponemos sobre ellos. Sin embargo, tanto en lo referido a los procesos de toma de decisiones como en los de producción de inteligencia, existe un fuerte empeño por modelar tales actividades con el objetivo de ofrecer secuencias presuntamente óptimas para su desarrollo, cuando los contextos culturales y organizacionales en los que estas se desarrollan son tan variados que la casuística concreta puede presentar grandes variaciones. Por tanto, es muy probable que ninguna de las aproximaciones teóricas descritas responda por sí sola a todos los interrogantes que, en un plano empírico, el proceso de toma de decisiones puede encontrar.

Escasa capacidad de atención a la casuística

La bibliografía dedicada al estudio de los fallos de inteligencia es abundante, ya que esta es una de las temáticas más profusamente abordadas en el seno de los estudios de inteligencia (Díaz, 2005). En esos estudios, uno de los elementos señalados de forma recurrente como causa de los fallos es la rigidez organizacional:

El gran volumen de información y personas que las agencias de inteligencia necesitan administrar crea una necesidad de estandarización en todos los niveles. Como resultado, las agencias producen plantillas, procedimientos operativos estándar y pautas para el movimiento de archivos, comunicación, procesos de contratación, etc. (Hoffmann, 2019, p. 9, traducción propia)

5 De manera reciente, diversos autores angloparlantes han señalado las carencias en materia de diversidad de que adolecen hoy en día los estudios de inteligencia, con referencia, entre otras cosas, al predominio de los países angloparlantes en este ámbito. Buena muestra de ello es la investigación realizada por Van Puyvelde y Curtis (2016), que, tras analizar 1913 trabajos publicados en *Intelligence & National Security* e *International Journal on Intelligence and Counterintelligence* entre 1986 y 2015, constataron el fuerte protagonismo de autores estadounidenses o ingleses (1066 y 608, respectivamente), que toman mayoritariamente como objeto de estudio organizaciones dedicadas a la producción de inteligencia radicadas en los EE. UU. y el Reino Unido (996 y 519, respectivamente).

De manera general, la puesta en práctica de estos cánones no atiende a particularidades concretas, de modo que el cumplimiento formal de los procesos termina articulándose como un fin en sí mismo antes que como un medio para la consecución de objetivos. Por esa razón, existe una escasa capacidad para enfrentar situaciones atípicas, ante las cuales los procedimientos reglados pueden no ser los instrumentos idóneos.

Esta estandarización de procesos termina por dejar una fuerte impronta en el organigrama de la institución con base en un criterio de especialización funcional, lo que condiciona la cooperación en el seno de las organizaciones y entre ellas. De acuerdo con Wirtz (2016), “las burocracias tienen sus propios intereses organizacionales, que habitualmente hacen que su personal atienda amenazas y asuntos que apoyan sus prioridades programáticas y presupuestarias e ignoren cuestiones que no pueden ser para promover sus intereses burocráticos” (p. 4, traducción propia). Ello puede resultar especialmente lesivo para el cumplimiento de la misión encomendada, especialmente en el caso de comunidades de inteligencia altamente compartimentadas, ya sea bajo un criterio de especialización temática, geográfica o funcional, pues esto hace que los mecanismos de colaboración existentes estén condicionados por dinámicas de rivalidad entre organizaciones.

Buen ejemplo de ello es la investigación *post-mortem* acerca de la actividad de la comunidad de inteligencia ante los atentados del 11 de septiembre, que puso de manifiesto cuán nocivas habían resultado estas dinámicas en aspectos como el compartir información (U.S. Senate Select Committee on Intelligence & U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, 2002). Estas dinámicas se encuentran también presentes muy habitualmente en la cooperación internacional en asuntos de inteligencia, incluso en aquellos casos en los que existen vínculos políticos estrechos, como es el caso de la Unión Europea y su Centro de Situación y Análisis de Inteligencia (EU INTCEN) (Arcos & Palacios, 2019).

Todo esto conduce a una mayor exposición a acontecimientos de alto impacto, tanto aquellos cuya probabilidad de ocurrencia es muy baja y que son impredecibles por definición —los llamados “cisnes negros” (Taleb, 2007)— como aquellos altamente probables pero que no son percibidos como amenaza y tampoco son enfrentados como tales —los conocidos como “rinocerontes blancos” (Wucker, 2016) o “flamencos rosas” (Hoffman, 2015)—. Es claro que, por definición, los fallos de inteligencia son ocasionalmente inevitables debido a la acumulación de pequeñas disfunciones propias de los sistemas complejos (Perrow, 1984) y a los márgenes de incertidumbre consustanciales a la toma de decisiones (Betts, 1978), no siempre atribuibles a los servicios de inteligencia, si no a los decisores políticos (Marrin, 2011); no obstante, hay cierto consenso en torno a la idea de que existe un amplio margen de mejora en el desempeño de los servicios de inteligencia para evitar este tipo de situaciones indeseadas (Hedley, 2007).

Resistencia al cambio intrainstitucional

Debido a su naturaleza burocrática y su opacidad institucional, los servicios de inteligencia son estructuras que normalmente tienden a regirse bajo inercias organizacionales altamente refractarias al cambio. Según Durbin (2017):

Desde la segunda guerra mundial, los esfuerzos de reforma de la inteligencia han venido dados por ataques sorpresa, escándalos de espionaje, revelación de sus actividades ilícitas y grandes transformaciones del orden global, tales como la caída de la Unión Soviética. Con pocas excepciones, estos esfuerzos han fallado a la hora de traer un cambio significativo. (p. 2, traducción propia)

De este modo, pese a los canales de innovación existentes en su seno de manera reciente y al innegable peso del relevo generacional (que provoca una creciente disonancia entre, por un lado, las nuevas generaciones de analistas y consumidores, y, por otro lado, el rígido aparato burocrático “sigloveintesco”) (Richards, 2013), que ha facilitado la modificación de algunos aspectos de su doctrina (Torres, 2018), el cambio intrainstitucional en los servicios de inteligencia suele producirse de manera reactiva, habitualmente ante acontecimientos o tendencias asentadas de diferente orden que han puesto en entredicho de algún modo sus actividades y procedimientos. A partir de ello, los procesos de cambio profundo de los servicios de inteligencia pueden venir dados por diferentes motivos, pero la casuística gira en general en torno a dos ejes fundamentales:

- *La funcionalidad de los servicios de inteligencia*, es decir, la adaptación ante panoramas cambiantes de riesgos y amenazas mediante la actualización de la doctrina o la incorporación de nuevas tecnologías. En este ámbito, es destacable el impacto de los fallos de inteligencia como hitos que suelen desencadenar el cambio institucional; aquí resulta de particular interés la reforma impulsada en el seno de la comunidad de inteligencia estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Negroponte & Wittenstein, 2010). Este proceso de transformación, lejos de revestir un marco estrictamente nacional, terminó por trascender las fronteras estadounidenses para generar un impacto indirecto en otras comunidades de inteligencia, debido a algunos factores que favorecieron la internacionalización del modelo, que se abordaron de manera superficial en páginas anteriores.
- *La legitimidad de los servicios de inteligencia*. No es extraño que los servicios de inteligencia sean con frecuencia observados por la opinión pública como organizaciones que operan al margen de la legalidad mediante procedimientos contrarios a los principios fundamentales de los regímenes democráticos. Ello es especialmente habitual en contextos donde se procede a reformar el sector de la seguridad en su conjunto, con un destacado papel de la justicia transicional (Matei & De Castro, 2019). Tal es el caso en países inmersos en

procesos de transición política o en situación de posconflicto, en los que los servicios de inteligencia se han involucrado en la violación de derechos humanos (Cremades, 2017). Por otro lado, en el caso de regímenes democráticos, se suele proceder a la reforma estructural de los servicios de inteligencia a causa de escándalos relacionados con la extralimitación en sus funciones legalmente establecidas, como el uso de estas organizaciones y sus capacidades especiales (como la interceptación de comunicaciones) con fines partidistas. No es de extrañar, en consecuencia, que autores como Andregg hayan afirmado que “las burocracias de inteligencia temen a la ética” (2012).

Es pertinente apuntar que estas son dos dimensiones interdependientes. Así, del desempeño de los servicios de inteligencia depende en gran medida la receptividad de sus productos por parte de los decisores políticos y la aceptación de sus actividades por la opinión pública; y al mismo tiempo, del crédito que gocen estos servicios derivarán cuestiones tan determinantes para su funcionamiento como las partidas presupuestarias o su diseño institucional. Por tanto, es común que se produzcan procesos de reforma de los servicios de inteligencia que aspiren a mejorar tanto la funcionalidad como la legitimidad de estas organizaciones de manera sinérgica.

Por último, es importante mencionar que el secreto, como práctica característica de los servicios de inteligencia (Gill, 2009), es otro de los factores determinantes que explican la resistencia al cambio en estas organizaciones. Esto se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, hay dificultades en el ejercicio de fiscalización sobre estas organizaciones por otras entidades, lo cual las dota de una alta impermeabilidad ante la influencia exógena. Estas carencias en materia de fiscalización tienen una doble dimensión: por una parte, las que afectan el control político de la comunidad de inteligencia, máxime cuando las evidencias empíricas en este terreno apuntan a que “el más importante impedimento en la fiscalización efectiva es la denegación de acceso a personas, lugares, documentos y grabaciones” (Farson, 2012, p. 39, traducción propia); por otra parte, las carencias que afectan la evaluación del desempeño de los servicios de inteligencia en el cumplimiento de las misiones encomendadas (Cayford & Pieters, 2020).

En segundo lugar, el secreto actúa como facilitador de una determinada arquitectura de poder en el seno de la institución en la medida que establece diferentes niveles de acceso a la información protegida; así, funciona “como una forma de poder simbólico que tiene fuertes efectos en las posiciones de los actores” (Bigo, 2019, traducción propia). Por estas razones, los procesos de innovación institucional en los servicios de inteligencia se encuentran altamente condicionados por la existencia de trayectorias dependientes que operan en su seno (Piedra, 2012), aun en mayor medida de lo condicionadas que pueden estar instituciones de otra naturaleza (Streeck & Thelen, 2005).

La despersonalización de relaciones entre productores y consumidores de inteligencia

Todo esto nos lleva a una conclusión: los analistas de inteligencia deben conocer en profundidad los procesos de toma de decisiones a los que brindan asistencia con sus productos, incluyendo los actores involucrados y los procedimientos empleados (Cremades & Payá, 2017). Sin embargo, como otras organizaciones burocráticas, los servicios de inteligencia no tardarían en articularse con base en un criterio de despersonalización de la relación entre productores y consumidores de inteligencia, siguiendo el tradicional paradigma kentiano: “la inteligencia debe estar lo suficientemente cerca de las políticas, planes u operaciones para tener la mayor cantidad de guía, y no debe estar tan cerca como para perder la objetividad e integridad en sus juicios” (Kent, 1965, p. 180, traducción propia).

Si bien esta fórmula ha regido el funcionamiento de la comunidad de inteligencia estadounidense y otras tantas, y continúa siendo dominante, lo cierto es que de un tiempo a esta parte viene siendo discutida en las publicaciones especializadas. Al respecto, destacan las contribuciones realizadas por Stephen Marrin (2014) rescatando otros autores clásicos que han manifestado críticas a la posición kentiana en este y otros aspectos relacionados con el análisis de inteligencia, como Willmoore Kendall (1949) o Roger Hilsman (1956), quienes se mostraron partidarios de un mayor acercamiento entre productores y consumidores de inteligencia. Kendall consideraba que la propuesta de Kent parte “de un estado mental dominado por una concesión esencialmente burocrática del Gobierno de los EE. UU. y del problema de la inteligencia” (Kendall, 1949, p. 549, traducción propia). Tiempo después, documentación desclasificada de los servicios de inteligencia estadounidenses han manifestado esta misma preocupación en su seno, con el diseño de acciones específicas dirigidas a divulgar su labor entre los consumidores de sus servicios:

La comunidad de inteligencia necesita hacer un mejor trabajo permitiendo a los consumidores conocer el amplio abanico de productos que están disponibles para ellos, alertándoles de productos de inteligencia relevantes para las políticas y facilitando un contacto más directo entre productores y usuarios. (Deputy to the DCI for Resource Management, 2004, p. 5, traducción propia)⁶

Las razones parecen evidentes: el distanciamiento entre analistas y decisores no ha garantizado la integridad y la objetividad de los primeros frente a las malas prácticas de los segundos, y no han sido pocos los casos en que se han dado problemas de politización (Select Committee on Intelligence, 2004; House of Commons, 2004; 2016). Además, esta brecha entre productores y consumidores ha provocado un fuerte desconocimiento teórico y empírico mutuo de la labor que realizan los unos y los otros, lo cual genera

6 Este memorándum daría lugar a la creación de una guía dirigida a proveer de conocimientos básicos a los decisores políticos sobre la labor de la comunidad de inteligencia estadounidense, que aún hoy se sigue editando con periodicidad variable (ODNI, 2011).

recíprocas percepciones irreales y distorsionadas al respecto. Con todo ello, la influencia empírica de la inteligencia en los procesos de toma de decisiones es hoy, cuando menos, limitada. Así lo muestran los estudios realizados sobre el uso de productos de inteligencia por parte de los consumidores, si bien ponen de manifiesto que, en última instancia, los decisores perciben la inteligencia como una fuente de información entre otras de las que disponen (Marrin, 2018; Díaz, 2006).

Discusión

Tal y como se ha señalado en este trabajo, los servicios de inteligencia contemporáneos en los EE. UU. y gran parte del continente europeo se articulan como organizaciones dedicadas a producir conocimiento orientado a la acción. Estas organizaciones nacieron en el contexto bélico de la primera mitad del siglo XX con el propósito de brindar apoyo a los más altos órganos encargados de la toma de decisiones del Estado, y en décadas posteriores han experimentado un paulatino proceso de institucionalización que los ha convertido en servicios y comunidades de inteligencia tal y como hoy los conocemos, es decir, como organizaciones burocráticas en un sentido weberiano. Al igual que otras burocracias creadas en el transcurso del proceso de racionalización de la función pública, estas organizaciones adolecen de disfunciones como la escasa capacidad de adaptación a la casuística, la resistencia al cambio institucional y la despersonalización entre el productor y el consumidor de la inteligencia.

Sin lugar a dudas, al igual que otras agencias del Estado, la adopción implícita del modelo weberiano de organización burocrática por los servicios de inteligencia ha facilitado su desarrollo institucional en un contexto histórico caracterizado por la percepción del conflicto interestatal como principal riesgo a la seguridad nacional. Sin embargo, pese a que las referencias al carácter cambiante del entorno en el que operan los Estados son muy habituales en la literatura especializada (particularmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EE. UU.), la reflexión teórica sobre la adaptación organizacional de los servicios de inteligencia contemporáneos aún presenta importantes carencias. Esto pasa en especial fuera del mundo anglosajón, donde ciertamente existen más diversos debates al respecto. Sea como fuere, es innegable que la discusión sobre qué tipo de organizaciones actúan con mayor o menor eficiencia es actualmente un elemento capital ante las exigencias de la seguridad nacional. Más aún al tratarse de procesos de transformación institucional de largo recorrido que trascienden las reformas puntuales que puedan hacerse en el seno de los servicios de inteligencia, con independencia de que estas puedan resultar igualmente necesarias.

En este sentido, es posible identificar, al menos, cuatro líneas de investigación principales que se deben considerar de cara a futuros trabajos. En primer lugar, el análisis desde esta perspectiva teórica de la muy rica casuística existente en lo que al desarrollo histórico de los diferentes servicios de inteligencia se refiere, con especial énfasis en las

experiencias de Hispanoamérica. En segundo lugar, la exploración de modelos organizacionales alternativos al de la burocracia weberiana, cuya implementación permita alcanzar un desempeño superior en el funcionamiento de los servicios de inteligencia o diseñar instrumentos para mitigar las disfunciones que este modelo tradicional presenta. En tercer lugar, el estudio de los servicios de inteligencia bajo regímenes políticos no democráticos, observando sus particularidades y concomitancias frente a la configuración burocrática de los servicios de inteligencia en países democráticos. Y en cuarto lugar, el análisis de cómo estas organizaciones burocráticas establecen marcos de interacción entre ellas, tanto en un plano interagencial (en el seno de una determinada comunidad de inteligencia) como a escala internacional (de forma bilateral o multilateral).

Conclusión

Las disfunciones propias de las organizaciones burocráticas weberianas suponen un importante obstáculo para el óptimo funcionamiento de los servicios de inteligencia. Así, pese a los procesos de reforma impulsados en diversas comunidades de inteligencia, las inercias institucionales predominan, lo que tiene sensibles implicaciones en cuanto a su legitimidad y funcionalidad. En ese sentido, es necesario reconsiderar las bases fundamentales sobre las que se han construido los servicios de inteligencia contemporáneos y articular canales de innovación que permitan impulsar procesos de transformación organizacional.

Pese al modelo general planteado en este trabajo, el panorama de los servicios de inteligencia a nivel global dista de ser homogéneo. Podemos intuir que existe cierto grado de diversidad en cuanto a las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia, incluso entre organizaciones que desarrollan su actividad bajo regímenes democráticos. Sin embargo, existen todavía importantes carencias que limitan en gran medida nuestro conocimiento de estas diferencias. Aunque no pocos autores han señalado la necesidad de avanzar en la consolidación de los estudios de inteligencia como campo de estudio, su sistematización es todavía escasa, con un fuerte predominio del estudio de caso como método de investigación. Ello encuentra, además, una barrera difícilmente franqueable: la disparidad en cuanto al grado de información existente acerca de cada organización, y particularmente en cuanto al material desclasificado de cada una de ellas. Dicha asimetría es un grave obstáculo para emprender cualquier tipo de aproximación comparativa entre instituciones, y de su paulatina resolución depende la posibilidad de que otras realidades que en la actualidad quedan en la periferia disciplinar de los estudios de inteligencia cobren un mayor protagonismo.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Nuevas amenazas en el siglo XXI: fronteras y derechos humanos”, de la línea de investigación “Políticas y modelos de seguridad y defensa” del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por Minciencias (código COL0104976). El grupo está vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Financiamiento

Los autores declaran que la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” financió la realización de este artículo.

Sobre los autores

Álvaro Cremades Guisado es profesor de la Universidad Nebrija y estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador en materia de seguridad internacional y servicios de inteligencia.

<https://orcid.org/0000-0001-9347-5061> - Contacto: acremades@nebrija.es

Henry Cancelado Franco es estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Magíster en análisis de problemas contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es profesor e investigador en la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-5756-0856> - Contacto: henry.cancelado@esdegue.edu.co

Referencias

- Aid, M. M. (2011). Sins of omission and commission: Strategic cultural factors and US intelligence failures during the Cold War. *Intelligence and National Security*, 26(4), 478-494. <https://doi.org/10.1080/02684527.2011.580602>
- Allen, C. & Coates, B. (2009, julio). *Strategic decision-making paradigms: A primer for seniors leaders*. U.S. Army War College.
- Andregg, M. (2012). Do intelligence bureaucracies fear ethics, and if so, why? *International Journal of Intelligence Ethics*, 3(2), 100-120. <https://journals.flvc.org/ijie/article/view/83455>
- Arcos, R., & Palacios, J. M. (2019). EU INTCEN: A transnational European culture of intelligence analysis? *Intelligence and National Security*, 35(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1649912>
- Betts, R. K. (1978). Analysis, war, and decision: Why intelligence failures are inevitable. *World Politics*, 31(1), 61-89.
- Bigo, D. (2019). Shared secrecy in a digital age and a transnational world. *Intelligence and National Security*, 34(3), 382. <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1553703>

- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). *A strategy of decision*. The Free Press.
- Brewin, R. L. (1964). *A review of the concept of military worth and its application in military decision making* [master's thesis, United States Naval Postgraduate School, California]. Defense Technical Information Center. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD0479605>
- Cayford, M., & Pieters, W. (2020). Effectiveness fettered by bureaucracy – why surveillance technology is not evaluated. *Intelligence and National Security*, 36(7), 1026-1041. <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1772539>
- Clark, R. M. (2013). *Intelligence analysis. A target-centric approach*. CQ Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Cremades, A. (2016, 7 de marzo). *Teoría de juegos y análisis estratégico: una revisión metodológica en torno a la toma de decisiones y el conflicto internacional* (Documento de Opinión 23). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3cQIr0I>
- Cremades, A. (2017). *Inteligencia y secreto en Guatemala: la trascendencia del Archivo Histórico de la Policía Nacional*. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Cremades, A., & Payá, A. (2017). Inteligencia y decisión: apuntes sobre el papel de los analistas. En J. J. Delgado (Coord.), *Inteligencia aplicada a la seguridad del siglo XXI*. Epraxis.
- Crozier, M. (2010). *The bureaucratic phenomenon*. Transaction Publishers.
- Deputy to the DCI for Resource Management. (2004). *National Index of Intelligence Products for Intelligence Consumers. Memorandum for Director of Central Intelligence*. Originalmente publicado el 17 de julio de 1978.
- Díaz, A. (2006). *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España* (Documento de Trabajo 3/2006). Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas.
- Díaz, G. (2005, enero). *Methodological approaches to the concept of intelligence failure* (Unisci Discussion Papers).
- Donovan, W. (1941, 10 de junio). *Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information*. Washington D. C.
- Durbin, B. (2017). *The CIA and the politics of US intelligence reform*. Cambridge University Press.
- Farson, S. (2012). Establishing effective intelligence oversight systems. En H. Born & A. Wills (Eds.), *Overseeing intelligence services: A toolkit*. DCAF.
- Gill, P. (2005). *Policing politics: Security intelligence and the liberal democratic state*. Frank Cass.
- Gill, P. (2009). Theories of intelligence ¿Where are we, where should we go and how might we proceed? En P. Gill, S. Marrin, & M. Phytian, *Intelligence theory: Key questions and debates*. Routledge.
- Gill, P. (2018). The way of explaining intelligence organization and process. *Intelligence and National Security*, 33(4), 578. <https://doi.org/10.1080/02684527.2018.1452566>
- Hedley, J. H. (2007). Learning from intelligence failures. *Intelligence Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 18(3), 435-450. <https://doi.org/10.1080/08850600590945416>
- Heuer, R. J. (1999). *Psychology of intelligence analysis*. Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency.
- Hill, M. (2005). *The public policy process*. Pearson Longman.
- Hilsman, R. (1956). *Strategic intelligence and national decisions*. The Free Press.
- Hoffman, F. (2015, 19 de agosto). *Black swans and pink flamingos: Five principles for force design*. War on the Rocks. <https://bit.ly/2OMnoVc>

- Hoffmann, S. (2019). *Why is there no IR scholarship on intelligence agencies? Some ideas for a new approach* (ZMO Working Paper 23). SSOAR. <https://bit.ly/3tuh4QO>
- House of Commons. (2004, 14 de julio). *Review of intelligence on weapons of mass destruction. Report of a Committee of Privy Counsellors*. <https://fas.org/irp/world/uk/butler071404.pdf>
- House of Commons. (2016, 6 de julio). *The report of the Iraq inquiry. Report of a Committee of Privy Counsellors*. <https://bit.ly/3cVMEAd>
- Jordán, J. (2016). *Una revisión del ciclo de inteligencia* (Análisis GESI, 2). <http://hdl.handle.net/10481/40628>
- Kahneman, D. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *The American Economic Review*, 93(5), 1449-1475.
- Kendall, W. (1949). The function of intelligence. *World Politics*, 1(4), 542-552.
- Kent, S. (1965). *Strategic intelligence for american world policy*. Archon Books.
- Marrin, S. (2011). The 9/11 terrorist attacks: A failure of policy not strategic intelligence analysis. *Intelligence and National Security*, 26(2-3), 182-202. <https://doi.org/10.1080/02684527.2011.559140>
- Marrin, S. (2014). Improving intelligence studies as an academic discipline. *Intelligence and National Security*, 31(2), 266-279. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>
- Marrin, S. (2018). Why intelligence analysis has limited influence on American foreign policy. *Intelligence and National Security*, 32(6), 725-742. <https://doi.org/10.1080/02684527.2016.1275139>
- Matei, F. C., & De Castro, A. (2019). Transitional justice and intelligence democratization. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 32(4), 717-736. <https://doi.org/10.1080/08850607.2019.1621106>
- Merton, R. C. (1968). *Social theory and social structure*. The Free Press.
- Negroponte, J. D., & Wittenstein, E. M. (2010). Urgency, opportunity, and frustration: Implementing the intelligence reform and terrorism prevention act of 2004. *Yale Law & Policy Review*, 28(2), 379-417.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI). (2011). *U.S. National Intelligence: An overview 2011*.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI). (2019). *Intelligence community legal reference book*. Office of General Council.
- Piedra C., L. (2012). *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. Flacso-Sede Ecuador.
- Perrow, C. (1984). *Normal accident: Living with high-risk technology*. Basic Books.
- Pfluke, C. (2019). A history of the Five Eyes Alliance: Possibility for reform and additions. *Comparative Strategy*, 38(4), 302-315. <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1633186>
- Pouliot, V., & Mérand, F. (2011). Bourdieu's concepts. En R. Adler-Nisse (Ed.), *Bourdieu in international relations: Rethinking key concepts in IR*. Routledge.
- Richards, J. (2013). Pedalling hard: Further questions about the intelligence cycle in the contemporary era. En M. Phythian (Ed.), *Understanding the intelligence cycle*. Routledge.
- Rubinstein, A. (1998). *Modeling bounded rationality*. The MIT Press.
- Select Committee on Intelligence. (2004, 7 de julio). *Report on the U.S. Intelligence Community's prewar intelligence assessments on Iraq*. United States Senate. https://fas.org/irp/congress/2004_rpt/ssci_iraq.pdf
- Shiraz, Z., & Aldrich, R. J. (2019). Secrecy, spies and the global south: Intelligence studies beyond the "Five Eyes" alliance. *International Affairs*, 95(6), 1313-1329. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz200>
- Simon, H. A. (1990). Invariants of human behavior. *Annual Review of Psychology*, 41, 1-19.
- Stephens, T. W. (1976). Bureaucracy, intelligence and technology: a reappraisal. *World Affairs*, 139(3), 231-243.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economics*. Oxford University Press.

- Taleb, N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable*. Random House.
- Taylor, R. J. (1993). *Operational art and intelligence: What is the relationship?* [monografía, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth]. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA331320.pdf>
- Torres E., M. (2018). Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina. En R. Salgado & D. Gudiño (Eds.), *Desde el sur: visiones y aportes a los estudios internacionales desde Latinoamérica*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.
- Turing, A. M. (1952). The chemical basis of morphogenesis. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, 237(641), 37-72.
- U.S. Senate Select Committee on Intelligence & U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence. (2002). *Joint inquiry into intelligence community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001*. <https://bit.ly/3lzMkeC>
- Van Puyvelde, D., & Curtis, S. (2016). Standing on the shoulders of giants: diversity and scholarship in intelligence studies. *Intelligence and National Security*, 31(7), 1040-1054. <https://doi.org/10.1080/02684527.2016.1185323>
- Wahlert, M. H. (2012). The “motivated bias” dilemma in warfare and intelligence. *Defense & Security Analysis*, 28(3), 247-259.
- Warner, M., & McDonald, J. J. (2005). *US Intelligence Community Reform Studies Since 1947*. Center for the Study of Intelligence, Washington DC.
- Weaver, W. (1946). *Analytical studies in aerial warfare. Summary technical report of the Applied Mathematics Panel, vol. 2*. Office of Scientific Research and Development.
- Weber, M. (2008). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weintraub, E. Roy (2016). *Game theory and Cold War rationality: A review essay* (CHOPE Working Paper, 2016-19). Duke University, Center for the History of Political Economy (CHOPE), Durham, NC.
- Wheaton, K. (2012). *Re-imagining the intelligence process*. 2012 Annual Conference of the International Studies Association.
- Wirtz, J. J. (2016). *Understanding intelligence failure: Warning, response and deterrence*. Routledge.
- Wucker, M. (2016). *The gray rhino: How to recognize and act on the obvious dangers we ignore*. St. Martin's Press.

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

Industry and Technology

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 499-517
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.679>

Comparación del acondicionamiento físico en alumnos de tres escuelas del Ejército Nacional de Colombia

Comparison of physical conditioning in students of three Colombian National Army schools

Jenner Rodrigo Cubides Amézquita y Ana Isabel García Muñoz

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá D.C., Colombia

Laura Elizabeth Castro Jiménez

Universitaria Agustiniiana, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Una condición física adecuada es fundamental para el desempeño y la supervivencia en operaciones militares. Por ello, este estudio evalúa el acondicionamiento físico de los militares en formación de tres escuelas del Ejército Nacional de Colombia mediante un estudio transversal, donde se midieron y compararon variables morfológicas y fisiológicas de 120 estudiantes (40 por escuela). Se evidenciaron diferencias en el consumo de VO_2 mediante el test de Léger; en flexibilidad mediante el test de *Sit and Reach*; en fuerza prensil mediante dinamometría de mano; en tiempo de vuelo mediante plataformas de salto y en el índice de masa corporal. Aunque el plan de entrenamiento del Ejército es estándar, estas diferencias en el acondicionamiento, favorables para la escuela de soldados profesionales, se deben a su intensidad, duración y frecuencia.

PALABRAS CLAVE: acondicionamiento; capacidad aeróbica; educación física; educación militar; fuerza muscular; fuerzas armadas

ABSTRACT. Proper physical condition is essential for performance and survival in military operations. This cross-sectional study evaluates the physical conditioning of military trainees in three Colombian National Army schools, measuring and comparing the morphological and physiological variables in 120 students (40 per school). The differences were established using the Léger test for VO_2 consumption, the sit and reach test for flexibility, hand dynamometry for prehensile strength, and body mass index. Jumping platforms were used to measure in-flight time. Although the Army training plan is standard, differences in conditioning, benefiting the professional soldier schools, respond to their intensity, duration, and frequency.

KEYWORDS: aerobic capacity; armed forces; conditioning; military education; muscular strength; physical education

Sección: INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 23 de agosto de 2020 • Aceptado: 26 de enero de 2021

CONTACTO: Jenner Rodrigo Cubides Amézquita ✉ jenner.cubides@esmic.edu.co

Introducción

El personal militar debe asumir actividades físicas demandantes, ya sea en momentos de entrenamiento táctico y físico en guarniciones militares, o en zonas de operaciones en diferentes áreas del país (Kyröläinen et al., 2018). Dentro de estas actividades se encuentra la carga de sus equipos de campaña (donde llevan los objetos personales, víveres, municiones y armamento) por largas distancias en terrenos irregulares, así como también el desarrollo de tareas militares comunes como el trote, la carrera de velocidad, cavar, sortear obstáculos, etc. (Research and Technology Organisation [RTO], 2009). Para el soldado, la velocidad y la destreza con que se realicen estas actividades pueden determinar su efectividad en el combate y, en definitiva, su supervivencia. Por ello es importante describir, evaluar y actualizar los mejores programas de entrenamiento dentro del tiempo de permanencia en el Ejército, con el fin de preparar de manera efectiva y eficaz al soldado para las actividades propias de su profesión (Harman et al., 2008).

Las operaciones militares requieren una serie de tareas específicas que, junto con los diferentes ambientes de los teatros de operaciones, se consideran factores estresores a los que el soldado se ve expuesto por diferentes causas, como el déficit calórico, la privación del sueño, alteraciones del estado ánimo y la actividad física continua, llegando incluso hasta casos de fatiga (Müller-Schilling et al., 2019; Salonen et al., 2019). En estas actividades, el soldado requiere altos niveles tanto de capacidad aeróbica como de fuerza muscular. Por ese motivo, un buen *fitness* (resistencia aeróbica, resistencia muscular, fuerza, flexibilidad, composición corporal) y en general un adecuado acondicionamiento físico son factores importantes en la prevención de fracturas por estrés y lesiones osteomusculares, sobre todo en poblaciones de reclutas donde la incidencia de lesiones ha sido mayor del 40 %, en las que las lesiones más prevalentes han sido las que afectan los miembros inferiores. Además, este tipo de lesiones músculo-esqueléticas son la causa primaria de incapacidades y de retiro de personal del servicio activo (Pihlainen et al., 2018; Burley et al., 2020).

Tradicionalmente, el entrenamiento militar ha sido considerado como un elemento crítico en el éxito de las operaciones militares. En efecto, para el desempeño militar, la condición física es un elemento fundamental que permite un accionar operativo en las mejores condiciones fisiológicas, músculo-esqueléticas y metabólicas, con mayores niveles de resistencia y cortos tiempos de recuperación. Por lo tanto, este entrenamiento debe estar orientado a la obtención de las habilidades particulares necesarias para el desarrollo de la profesión militar. Esto se refleja en el método más efectivo para mejorar o mantener su desempeño bajo condiciones de aumento progresivo en las capacidades de cargar peso, y la regularidad, especificidad, precisión, balance y variedad de este. Por ello, el logro que se busca en el entrenamiento básico militar se basa en alcanzar cierto nivel de desempeño físico que le permita al soldado mantenerse operativo en el desarrollo de su misión (Piiirainen et al., 2019).

Desafortunadamente, durante las últimas décadas, el *fitness* y la capacidad aeróbica han disminuido entre las personas jóvenes de los países occidentales y también se reconoce que la obesidad, tanto en personal civil como militar, ha aumentado (Seo et al., 2020; Friedl, 2012). Los costos derivados de la atención de las secuelas por el aumento de peso sobrepasan los US\$147 miles de millones por año. El sobrepeso y la obesidad en el personal militar, al igual que en la población civil, aumenta el riesgo de problemas de salud y disminuye su desempeño físico. Para el sistema de defensa, los costos anuales (al no poder mantener el personal activo para el servicio) se estiman en aproximadamente US\$106 millones en pérdida de la productividad y US\$1,1 miles de millones en el tratamiento de las condiciones derivadas de este problema (Reyes-Guzman et al., 2015). Por ello, este fenómeno representa un gran reto para el entrenamiento militar actual, donde los desarrollos logísticos y tecnológicos reducen ciertas actividades físicas (Cawley & Maclean, 2010).

Los programas de entrenamiento militar son estándares a nivel mundial. En todos los cursos militares, el adiestramiento de acondicionamiento físico se centra en mejorar las condiciones cardiorrespiratorias y de resistencia muscular (Haddock et al., 2016), pero cada vez es más frecuente encontrar en la literatura que la evaluación de otras condiciones físicas, como la composición corporal, la flexibilidad y la fuerza propulsiva, son igualmente importantes para la caracterización de todos los condicionantes del *fitness* militar (Cubides, 2020).

Recientemente, el Ejército de los Estados Unidos anunció que las mujeres pueden ser elegibles para ciertos trabajos en el área de operaciones que antes eran exclusivos para los hombres. En el proceso de selección, los aspirantes tienen que demostrar la capacidad física necesaria para completar la misión de una manera satisfactoria sin lesionarse. Debido a ello, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos desarrolló una serie de evaluaciones (sin distinción de género) para ser aplicadas y aprobadas con éxito, con miras a seleccionar los roles que se desempeñarán en el combate (Anderson et al., 2017).

En el Ejército Nacional de Colombia, los lineamientos para el acondicionamiento físico se encuentran consignados en la Directiva Permanente 1081-1 del 2016 (Ejército Nacional de Colombia, 2016), en donde no solamente se determinan los requerimientos necesarios para el éxito del entrenamiento militar, sino que se indican las maneras como deben ser evaluados, controlados y modificados de acuerdo a ciertas condiciones particulares. Con el fin de asegurar la homogeneidad de la instrucción impartida en cada una de las unidades militares encargadas de la formación militar (batallones de entrenamiento y escuelas de formación), esta directiva es de estricto cumplimiento. Así, el reconocimiento de la condición física de oficiales, suboficiales y soldados profesionales en las Fuerzas Militares es de vital importancia para los superiores jerárquicos, ya que les permite conocer las características físicas en que se encuentra el personal para realizar las operaciones (Rojas, 2017).

En este sentido, el objetivo de este estudio es comparar para comprobar si existen diferencias en los componentes del acondicionamiento físico militar entre los alumnos de

último nivel de las tres escuelas de formación que tiene el Ejército Nacional de Colombia, teniendo en cuenta los tiempos de permanencia en dichas instituciones.

Metodología

El estudio fue realizado en tres centros de formación militar: 1) la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), en la ciudad de Bogotá, a 2600 metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.), donde se forman los oficiales del Ejército Nacional; 2) la Escuela de Suboficiales “Sargento Inocencio Chinca” (EMSUB), en la ciudad de Melgar, a 323 m s. n. m., en el departamento del Tolima, y 3) la Escuela de Soldados Profesionales “Pedro Pascasio Martínez Rojas” (ESPRO), ubicada en el municipio de Nilo, a 336 m s. n. m., en el departamento de Cundinamarca.

El tiempo de permanencia durante la formación militar en las instituciones castrenses varía. En el caso de los futuros oficiales, por el tipo de formación académica, el tiempo de permanencia es de cuatro años, mientras que en el caso de los suboficiales es de un año y medio; por último, en el caso de los soldados profesionales, el tiempo de permanencia es de seis meses. Por esta razón, desde el diseño del estudio, se planteó evaluar el acondicionamiento físico en la última fase de formación militar en cada escuela, antes de la salida del personal al servicio activo.

Cabe aclarar que este estudio y el uso de los datos derivados de él respetan los principios éticos para la investigación médica en seres humanos según la declaración de Helsinki (Kori-Lindner, 2000), así como la Resolución 8430 del Ministerio de Salud colombiano (1993), que establece las normas técnicas, científicas y administrativas para la investigación en salud. Así mismo, este trabajo fue aprobado por el Comité de Ética en Ciencias Sociales y Exactas (CECSE) de la Escuela Militar de Cadetes. Todos los participantes fueron invitados previamente a participar de manera voluntaria en el estudio. Los sujetos del estudio firmaron el consentimiento informado y permanecieron anonimizados, teniendo en cuenta que la declinación de su participación no representó consecuencias en su carrera militar.

El diseño del estudio fue no experimental-transversal de alcance, con componente analítico, y se midieron algunas variables fisiológicas y cinéticas de los participantes. La muestra fue por conveniencia y estuvo conformada por 120 estudiantes hombres de último nivel de formación militar de las tres escuelas de formación.

Las variables para determinar la composición corporal fueron medidas por una nutricionista antropometrista categoría ISAK 2 (International Society for the Advancement of Kinanthropometry), de acuerdo con el protocolo “pre-test”, donde se estandarizan y determinan las condiciones para la correcta toma de datos en horas de la mañana y a la misma hora para todos los grupos. Conforme a estos estándares, los participantes fueron pesados en ropa interior, sin zapatos, sin haber realizado ejercicio físico las 24 horas previas al análisis ni haber ingerido alimentos durante las 4 horas previas a la prueba, manteniendo

do un buen estado de hidratación, y habiendo realizado su última micción 30 minutos antes del inicio de las pruebas.

Para la medición de la composición corporal por impedancia bioeléctrica, se usó el equipo SECA mBCA 525[®] (Medical Body Composition Analyzer, Hans E. Ruth S. A., Hamburgo, Alemania), que usa el método de análisis de impedancia bioeléctrica de 8 puntos, con 19 frecuencias de medición que van desde 1 hasta 1000 kHz. La talla fue realizada con un estadiómetro de plataforma manual (Seca 274, Hamburgo, Alemania). La circunferencia de cintura fue medida en el punto medio entre la última costilla y la cresta iliaca usando una cinta métrica (Ohaus[®] 8004-MA, Parsippany, MJ, EE. UU.), según el protocolo de la Organización Mundial de la Salud (World Health Organization [WHO], 2008).

La fuerza muscular de miembro superior fue valorada mediante dinamometría de mano, ya que es un método sencillo, fácil y recomendado para la evaluación de la fuerza muscular en la práctica clínica por los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) de Atlanta (National Health and Nutrition Examination Survey [NHANES], 2011). Para ello se usó un dinamómetro electrónico con capacidad máxima de 90 kg y una tolerancia de $\pm 0,5$ kg marca CAMRY EH 101[®]. Se realizaron tres tomas repetidas de cada extremidad con descanso de 3 minutos entre cada toma, y para el análisis estadístico se utilizó el promedio de estas, que según protocolo no requerían de calentamiento previo.

Para la determinación de la fuerza explosiva de los miembros inferiores, se empleó uno de los componentes del test de Bosco mediante el test *Squat Jump*, el cual comienza con una semiflexión de las rodillas a 90° en el momento del despegue, tronco recto, con punta de pies separadas a 20 centímetros de distancia, y las manos colocadas a la altura de la cintura. Para hacer el salto, se le solicitó al participante que en posición bípeda y partiendo de la posición en semiflexión de las rodillas, se impulsara donde el movimiento de ascenso y descenso sea lo más rápido y potente posible, para lograr la mayor altura con el salto. La altura fue determinada mediante una plataforma de salto marca AXON JUMP[®] modelo de seis celdas "S", con capacidad de carga de 7400 kg, con tolerancia de presiones mínimas de 110 G/cm². Antes de la toma de las variables, se ejecutaron ejercicios de calistenia y activación muscular mediante trote y carreras con cambios de dirección. Además, los participantes tuvieron la oportunidad de ensayar el protocolo del salto. Se realizaron tres tomas repetidas del salto con un descanso de 1 minuto entre cada toma, con el fin de evitar la fatiga en la evaluación neuromuscular. Para el análisis estadístico, se utilizó el promedio de las mismas tomas.

Para la valoración de la fuerza explosiva de miembros superiores se usó el test *Push Up* (flexión de brazos en la cual las manos deben estar a la altura de los hombros, partiendo de una distancia entre el tapete y el pecho de 15 cm, tronco y extremidades rectas, con punta de pies unidas para el apoyo) mediante las mismas plataformas de salto. Para este tipo de valoración, al igual que en la evaluación del tren superior, se recolectaron tres

tomas repetidas con pausas intermedias de 1 minuto, lo que impide la fatiga muscular y articular por la postura en el desarrollo del ejercicio. Para el análisis se usó el promedio de estas tomas. La valoración del consumo máximo de VO_2 de manera indirecta se realizó mediante el test de Léger, según protocolo (García & Secchi, 2014).

La flexibilidad isquiocrural y gran parte de la cadena muscular posterior se valoró mediante el test clásico de *Sit and Reach*, donde se realizaron tres tomas repetidas, tomando su promedio para el análisis estadístico (Holt et al., 1999). Todos los instrumentos de medición usados en el estudio se encontraban previamente calibrados, con el fin de evitar errores sistemáticos en la evaluación de las variables.

Los datos se analizaron determinando medidas de tendencia central (media) y medidas de dispersión (desviaciones estándar, error absoluto de la desviación estándar, límite superior e inferior del intervalo de confianza del 95 %). Se valoró la normalidad de distribución de los datos mediante la prueba de Kolmogorov-Smirnov. Se realizó el análisis de varianzas de un factor (Anova) y pruebas *post hoc* (Tukey y Games-Howell) para comparaciones múltiples, con el fin de determinar las diferencias entre las variables teniendo en cuenta los supuestos para la realización de la prueba. El *software* estadístico usado en el análisis de los datos fue Statistical Package for the Social Sciences® V.24 (SPSS 24) y Graph Pad Prism 7, para la diagramación de los resultados. El nivel de significancia estadística se definió por una confianza del 95 % y la probabilidad de un valor de $p < 0,05$.



Figura 1. Componentes del *fitness* militar y variables evaluadas en el estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

La muestra estuvo conformada por 40 alumnos de sexo masculino de cada una de las escuelas, para un total de 120 alumnos. Se determinó la edad promedio y las variables antropométricas de peso, altura y circunferencia de cintura para los alumnos por escuela de formación militar (Tabla 1). Para el análisis de la composición corporal se seleccionaron algunas variables y se determinaron diferencias en el índice de masa corporal (IMC) y el valor absoluto de masa libre de grasa en promedio entre escuelas.

Tabla 1. Características antropométricas promedio de los participantes por escuelas

| Características | | ESMIC | EMSUB | ESPRO |
|---------------------------|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | Edad promedio (años) | 22 ± 1,3 | 21 ± 1,7 | 21 ± 1,3 |
| Variables antropométricas | Peso promedio (kg) | 69,01 ± 8,2 | 64,61 ± 8,0 | 65,2 ± 6,1 |
| | Altura promedio (m) | 1,71 ± 0,06 | 1,65 ± 0,06 | 1,69 ± 0,07 |
| | Circunferencia de cintura (cm) | 80,4 ± 5,9 | 79,2 ± 5,9 | 76,4 ± 3,7 |
| Composición corporal | IMC (peso/talla ²) | 23,5 | 23,7 | 22,4 |
| | Masa libre de grasa (kg) | 56,4 | 52 | 56 |

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la comparación de los componentes del acondicionamiento físico militar entre los alumnos de las escuelas de formación del Ejército Nacional, se evidenciaron diferencias significativas en todas las variables medidas para determinar el consumo máximo de oxígeno (VO_2 máx), la fuerza explosiva, la flexibilidad y algunos componentes de la composición corporal. En el caso del test de Léger, que sirve para determinar de manera indirecta el VO_2 máx, se demostró que hay diferencias entre las tres escuelas (49,8 $ml \times kg^{-1} \times min^{-1}$ en la ESMIC vs. 48,3 en la EMSUB vs. 53,5 en la ESPRO, $p=0,001$). En el test de *Sit and Reach*, que evalúa la flexibilidad isquiosural y del grupo muscular de la cadena posterior de la región lumbar, se encontraron diferencias entre los participantes de las tres escuelas (4,5 cm en la ESMIC vs. 3,2 cm en la EMSUB vs. 10 cm en la ESPRO, $p=0,001$).

Al valorar la fuerza prensil de los miembros superiores mediante dinamometría de mano, se encontraron variaciones entre los integrantes de las tres escuelas al medir la fuerza prensil tanto de la mano derecha (44,4 kg en la ESMIC vs. 37,1 kg en la EMSUB

vs. 48,3 kg en la ESPRO, $p=0,001$) como de la mano izquierda (42,7 kg en la ESMIC vs. 36,6 kg en la EMSUB vs. 46,5 kg en la ESPRO, $p=0,001$). La valoración de la fuerza explosiva en miembros inferiores mostró diferencias entre los integrantes de las tres escuelas al aplicarles el test de *Squat Jump* en plataformas de salto, tanto en el tiempo de vuelo (481,6 milisegundos en la ESMIC vs. 451,1 en la EMSUB vs. 482,4 en la ESPRO, $p=0,001$) y la altura alcanzada (28,5 cm en la ESMIC vs. 25,4 cm en la EMSUB vs. 28,7 cm en la ESPRO, $p=0,002$) como en la velocidad de despegue (2,3 m/s en la ESMIC vs. 2,7 m/s en la EMSUB vs. 2,4 m/s en la ESPRO, $p=0,618$). La valoración de la fuerza explosiva del tren superior se determinó con el test de *Push Up* y se encontraron diferencias estadísticamente significativas en el tiempo de vuelo (404,6 milisegundos en la ESMIC vs. 316,7 en la EMSUB vs. 375,5 en la ESPRO, $p=0,001$), la altura del salto (20,5 cm en la ESMIC vs. 12,8 cm en la EMSUB vs. 18,3 cm en la ESPRO, $p=0,0001$) y en la velocidad de despegue (1,9 m/s en la ESMIC vs. 1,56 en la EMSUB vs. 1,8 en la ESPRO, $p=0,0001$) (Tabla 2).

Tabla 2. Determinantes del *fitness* en el personal militar en formación de las tres escuelas

| Parámetro | Escuela | (\bar{x}) | ds | IC - 95% | Anova $p=$ |
|--|---------|---------------|------|-----------------|---------------|
| Fuerza prensil mano derecha (kg) | ESMIC | 44,43 | 6,81 | (42,2 - 46,6) | 0,001** |
| | EMSUB | 37,15 | 5,62 | (35,3 - 38,9) | |
| | ESPRO | 48,36 | 9,22 | (45,4 - 51,3) | |
| Fuerza prensil mano izquierda (kg) | ESMIC | 42,29 | 6,26 | (40,7 - 44,7) | 0,001** |
| | EMSUB | 36,63 | 6,39 | (34,5 - 38,6) | |
| | ESPRO | 46,57 | 7,78 | (44,0 - 49,0) | |
| Consumo de VO₂ (ml x kg ⁻¹ x min ⁻¹) | ESMIC | 49,85 | 4,99 | (48,2 - 51,4) | 0,001** |
| | EMSUB | 48,31 | 3,69 | (47,1 - 49,4) | |
| | ESPRO | 53,65 | 3,78 | (52,4 - 54,8) | |
| Flexibilidad (centímetros) | ESMIC | 4,5 | 6,2 | (2,56 - 6,54) | 0,001** |
| | EMSUB | 3,2 | 9,8 | (0,04 - 6,36) | |
| | ESPRO | 10,0 | 7,0 | (7,76 - 12,29) | |
| Tiempo de vuelo (Push Up) (milisegundos) | ESMIC | 404,6 | 63,9 | (384,1 - 425,0) | 0,001** |
| | EMSUB | 316,7 | 51,6 | (300,2 - 333,2) | |
| | ESPRO | 375,5 | 54,1 | (355,0 - 396,1) | |
| Tiempo de vuelo (Squat Jump) (milisegundos) | ESMIC | 481,3 | 35,6 | (469,7 - 492,5) | 0,001** |
| | EMSUB | 451,1 | 45,8 | (436,4 - 465,8) | |
| | ESPRO | 482,4 | 40,6 | (469,4 - 495,3) | |

Continúa tabla...

| Parámetro | Escuela | (\tilde{x}) | ds | IC - 95 % | Anova $p =$ |
|--|---------|-----------------|-----|---------------|----------------|
| IMC (peso/talla ²) | ESMIC | 23,5 | 2,3 | (22,7 - 24,2) | 0,027* |
| | EMSUB | 23,7 | 2,6 | (22,8 - 24,5) | |
| | ESPRO | 22,4 | 1,3 | (22,0 - 22,9) | |
| Masa corporal magra (kg) | ESMIC | 56,4 | 7,2 | (54,1 - 58,7) | 0,009** |
| | EMSUB | 52,0 | 7,6 | (49,6 - 54,3) | |
| | ESPRO | 56,0 | 6,0 | (54,0 - 57,9) | |

(\tilde{x}): media; ds: desviación estándar; IC: intervalo de confianza; IMC: índice de masa corporal.

Nivel de significancia: * diferencias estadísticas significativas ($p \leq 0,05$); ** diferencias estadísticas muy significativas ($p \leq 0,001$).

Fuente: Elaboración propia.

Una vez realizado el análisis de varianza de una vía, se realizaron las comparaciones múltiples. Estas determinaron diferencias en la fuerza prensil de la mano derecha entre los alumnos de la ESMIC vs. los de la EMSUB ($p=0,0001$) y entre EMSUB vs. ESPRO ($p=0,0001$). En el VO_2 máx, las diferencias se encontraron entre ESMIC vs. ESPRO ($p=0,0001$) y entre EMSUB vs. ESPRO ($p=0,0001$). En la flexibilidad, se hallaron diferencias entre ESMIC vs. ESPRO ($p=0,0001$) y EMSUB vs. ESPRO ($p=0,0001$). En la valoración de la fuerza explosiva de miembros inferiores, se encontraron diferencias en el tiempo de vuelo entre los alumnos de la ESMIC vs. EMSUB ($p=0,004$) y EMSUB vs. ESPRO ($p=0,002$).

En la determinación de la composición corporal por bioimpedancia, se hallaron diferencias significativas en el IMC entre ESMIC vs. ESPRO ($p=0,045$) y entre EMSUB vs. ESPRO ($p=0,030$). Respecto al valor absoluto de masa grasa, aparecieron diferencias entre ESMIC vs. ESPRO ($p=0,03$) y entre EMSUB vs. ESPRO ($p=0,004$). Finalmente, en el valor absoluto de masa libre de grasa, las diferencias se encontraron entre ESMIC vs. EMSUB ($p=0,014$) y entre EMSUB vs. ESPRO ($p=0,029$) (Figura 2).

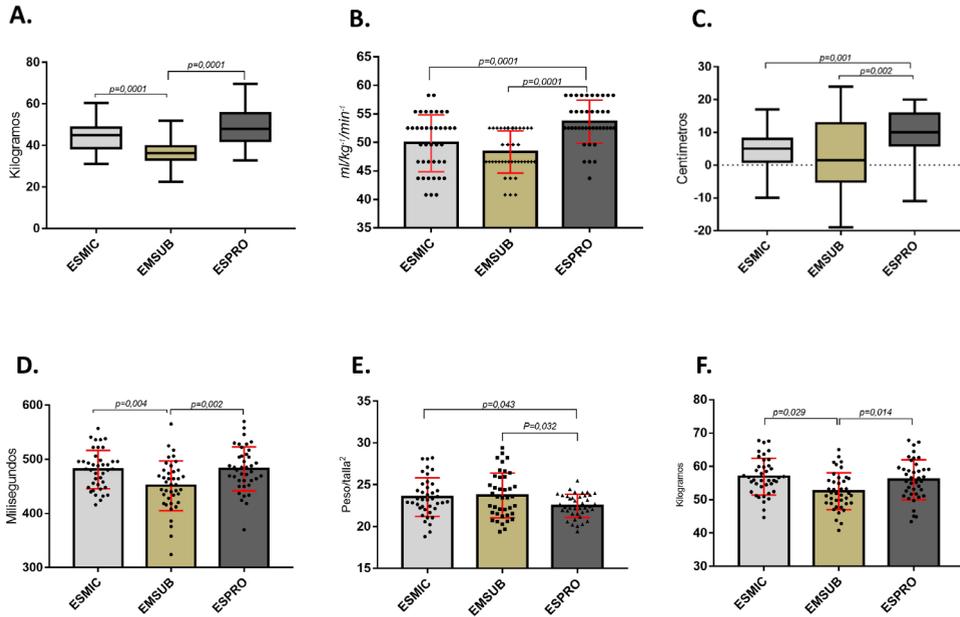


Figura 2. Comparaciones de los determinantes del *fitness* militar entre los alumnos de las tres escuelas de formación.

A: comparación de la fuerza prensil mediante dinamometría de mano derecha. **B:** comparación del consumo indirecto de VO_2 mediante el test de Léger. **C:** comparación de la flexibilidad mediante el test de *Sit and Reach*. **D:** comparación del tiempo de vuelo en el test de *Squat Jump*. **E:** comparación del IMC. **F:** comparación del valor absoluto de masa libre de grasa.

Fuente: Elaboración propia.

Discusión

En la literatura se reportan suficientes evidencias que sustentan la afirmación de que los grupos poblacionales que se someten a un entrenamiento militar básico de por lo menos ocho semanas, en su gran mayoría, responden positivamente en la mejoría de su adaptación física. En los casos en que no se ha demostrado un aumento en dicha capacidad, ha sido en relación con personal previamente entrenado que, por ende, no mejoró las condiciones de carga o intensidad durante su entrenamiento militar. Sin embargo, en cuanto a atributos físicos como la resistencia cardiorrespiratoria, la resistencia muscular, la fuerza explosiva, la flexibilidad y la composición corporal, la heterogeneidad en la población es muy marcada y poco descrita (Burley et al., 2018). Así, esta variabilidad de las condiciones físicas y fisiológicas de los alumnos de las escuelas de formación del Ejército Nacional no ha sido evaluada antes con el adecuado rigor metodológico.

Por ello, en primer lugar, este estudio buscó describir los hallazgos surgidos de la determinación de las variables del acondicionamiento físico de los alumnos al terminar su

último nivel de formación militar, ya sea como oficiales, suboficiales o soldados profesionales. Partiendo de esta evaluación, se procedió a comparar los resultados intergrupos de las condiciones del *fitness* con poblaciones militares extranjeras, con lo cual se logró demostrar que no están muy lejos de lo que reporta la literatura internacional; sin embargo, sí presentan diferencias estadísticamente significativas en la comparación intragrupos de los alumnos de las tres escuelas.

Un ejemplo de ello son los resultados obtenidos en los alumnos de la ESPRO. El análisis de comparaciones múltiples pudo demostrar que, en la flexibilidad, el IMC y el consumo indirecto de VO_2 , presentaron mejor desempeño en las pruebas en relación con los alumnos de la ESMIC y la EMSUB. Teniendo en cuenta que los alumnos de la ESMIC realizaron la prueba a 2,264 m s. n. m., se podría inferir que la altitud jugó en su contra en el test de Léger, ya que es una prueba de resistencia en la cual la altura condiciona los resultados (Sellers et al., 2016). Adicionalmente, y como observación en el trabajo de campo, se pudo verificar que los alumnos de la ESPRO durante la mayor parte de su fase de entrenamiento (con una duración de 24 semanas) llevan sus equipos de campaña a todo lugar, lo que podría estar favoreciendo el entrenamiento en resistencia con mayores cargas por periodos más cortos en comparación a las otras dos escuelas (Wills et al., 2019). Posiblemente debido a este fenómeno, los cambios no fueron tan marcados por la altura, afirmación que está alineada con los reportes hechos en población militar latinoamericana, donde la altitud no pareció tener efecto en la medición del consumo de VO_2 (Rivadeneira et al., 2017).

Por otra parte, en las pruebas para determinar la fuerza prensil, el tiempo de vuelo en la evaluación de la fuerza propulsiva del tren inferior y el contenido neto de masa libre de grasa en la composición corporal, los alumnos de la escuela de soldados profesionales evidenciaron diferencias estadísticamente significativas con respecto a los alumnos de la escuela de suboficiales, pero no se encontraron diferencias con los alumnos de la escuela militar de oficiales. Esto nos permite afirmar que, de las tres escuelas de formación, la que presentó menor rendimiento en los datos obtenidos para la determinación del *fitness* militar fue la escuela de suboficiales, aunque no se puede afirmar que sus resultados estén muy por debajo de lo encontrado en las pruebas en otros escenarios mundiales.

En un estudio en el que se evaluaron 119 cadetes en su composición corporal, condición física aeróbica, estado de hidratación, resistencia cardiovascular, actividad física y gasto de energía en las tres fuerzas militares norteamericanas, se hallaron mejoras positivas que fueron evidentes al terminar su entrenamiento básico, sobre todo en el Ejército y la Armada en comparación con la Fuerza Aérea (Blacker et al., 2011). Esto ratifica la posibilidad de aumentar el volumen de entrenamiento físico en los planes de entrenamiento, en especial con mejoras en el ajuste aeróbico, la composición corporal y las condiciones asociadas a la salud del personal militar en entrenamiento. De igual forma, los alumnos de la escuela de soldados profesionales mostraron los mejores resultados en casi todas las variables del *fitness*, que se caracteriza por impartir tiempos de entrenamiento físico en

cortos periodos y con altas intensidades (16 semanas). Esto, como lo plantea Dyrstad et al. (2006), favoreció el rendimiento en comparación con los resultados de la escuela de oficiales, donde la carrera militar dura aproximadamente cuatro años, y con los resultados de la escuela de suboficiales, donde la carrera dura año y medio.

La evaluación de la composición corporal en términos de masa grasa y masa libre de grasa es un importante predictor de bienestar en el militar, ya que un exceso en la masa grasa se asocia con el riesgo de enfermedades crónicas, lesiones osteomusculares y pobre desempeño físico (Steed et al., 2016). A través del tiempo se han empleado diferentes métodos para el análisis de la composición corporal, pasando desde mecanismos de clivaje como el IMC hasta la determinación por los diferentes componentes que conforman el cuerpo humano. En el estudio publicado por Lenart (2015), se buscó evaluar el acondicionamiento físico en cadetes de la academia militar de oficiales de Polonia. En una muestra constituida por 90 cadetes de último nivel, ese estudio logró determinar una masa corporal grasa de $13,10 \pm 3,79$ kg, una masa corporal magra de $65,38 \pm 5,60$ kg, una masa muscular de $62,13 \pm 5,35$ kg, una masa ósea de $3,25 \pm 0,25$ kg y un IMC de $24,4 \pm 2,1$ kg/m². Estos valores son similares a los obtenidos en las tres escuelas de formación del Ejército Nacional de Colombia.

En un estudio, Aandstad et al. (2012) evaluaron una cohorte de 30 cadetes de la Fuerza Aérea Noruega, donde los criterios de aceptación exigen como mínimo un IMC favorable (IMC de 18-28 kg/m²) y un fitness aeróbico adecuado ($VO_2 \text{ máx} \geq 40 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$ durante el test de la milla). Allí se pudo determinar que no presentaron cambios estadísticamente significativos en los componentes de la composición corporal y el consumo de $VO_2 \text{ máx}$ durante toda la estancia en la academia militar. Se determinó un peso promedio de 76,3 kg (71,8-80,8 kg), un IMC de 23,6 kg/m² (22,6-24,7 kg/m²) y un porcentaje de grasa estimado de 17,9% (15,2-20,6%). El consumo de $VO_2 \text{ máx}$ se determinó en 56,7 (54,1-59,3 $\text{ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$) (Aandstad et al., 2012).

En el 2008, un estudio realizado en 137 soldados del ejército israelí determinó las diferencias debido al entrenamiento físico entre hombres y mujeres que integran el curso de entrenamiento básico con una duración de 12 semanas (Yanovich et al., 2008). En ese estudio, el promedio de peso al terminar el entrenamiento fue de $68,6 \pm 11,7$ kg, el IMC de $22,3 \pm 3$ kg/m², el porcentaje de grasa de $15,9 \pm 4,5$ %. Con respecto a las mujeres, la única diferencia estadística significativa fue su menor pérdida de porcentaje de masa grasa con respecto a los hombres (1% vs. 2,3%).

A nivel de Latinoamérica, en un estudio conducido en 130 soldados voluntarios con edades entre los 18 y 19 años (Campos et al., 2017), se analizaron los cambios morfológicos y funcionales posteriores a un entrenamiento físico de 12 semanas, donde se logró determinar al final del curso un IMC de $21,84 \pm 2,65$ kg/m², un porcentaje de masa grasa de 11,6±6,1%, una masa libre de grasa de $8,1 \pm 5,1$ kg, una masa corporal magra de $58,8 \pm 6,1$ kg, con un $VO_2 \text{ máx}$ de $50,3 \pm 4,9 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$.

El mejoramiento del desempeño físico en cuanto a un mayor desarrollo de la fuerza muscular requiere el desarrollo de programas de entrenamiento en resistencia que contengan un gran componente de especificidad y variabilidad (Blacker et al., 2011). Algunos reportes han demostrado un aumento significativo en la capacidad aeróbica de los soldados, especialmente en las sesiones de entrenamiento basadas en alta intensidad en las primeras semanas (Cormie et al., 2007). Mientras que otros estudios no han encontrado cambios en el consumo VO_2 máx, con niveles de $54,9 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$, a pesar del entrenamiento (Kraemer et al., 2004). En la población militar colombiana en proceso de formación militar básica, se encontró una media del VO_2 máx a nivel de las escuelas de $50,5 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$, pero con diferencias entre los alumnos de los tres centros educativos, que señalan un mejor desempeño en la escuela de soldados profesionales.

En un estudio del 2016 en Indonesia, se compararon los valores predictivos de VO_2 máx mediante dos pruebas diferentes, el test de los 12 minutos y el test de los 3200 metros, en 40 soldados con edades entre 18 y 21 años, pertenecientes al batallón de infantería 303/SSM (Abdillah et al., 2016). Allí se encontró que los valores de VO_2 máx en la prueba de 12 minutos fue de $52,04 \pm 2,98 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$, mientras que en la de los 3200 metros fue de $55,32 \pm 3,23 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$.

En el 2015 se realizó un estudio en militares brasileiros que buscó determinar la asociación entre el *fitness* cardiorrespiratorio y la composición corporal. Este estudio pudo determinar, en 1306 voluntarios con edades entre los 18 y 25 años y con peso normal ($\text{IMC} \leq 25$), una predicción de VO_2 máx mediante la prueba de Cooper de $52,8$ ($52,0$ - $53,6 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$) (Nogueira et al., 2016). También se reportan en la literatura estudios en militares noruegos (107 soldados) con consumo de VO_2 máx que oscilaron entre $49,4 \pm 2,8$ en el ingreso del servicio militar y $59,47 \pm 2,5 \text{ ml} \times \text{kg}^{-1} \times \text{min}^{-1}$ al final de su entrenamiento militar básico (Dyrstad et al., 2006).

En el ser humano, el salto es un movimiento complejo que requiere una coordinación motora compleja entre los segmentos del hemicuerpo superior y el inferior, y en particular la acción propulsiva de las extremidades inferiores durante el salto vertical (Welsh et al., 2008). Debido al incremento en las demandas físicas durante el desarrollo de las operaciones militares, el entrenamiento de la resistencia y la fuerza propulsiva tanto de las extremidades superiores como inferiores son parte vital del entrenamiento físico moderno y la preparación del soldado para el área de operaciones (Kyröläinen et al., 2018). Desde los años setenta se plantea que la fuerza explosiva es una magnitud de carácter rápido y cuyo tiempo de duración es limitado, al garantizar una máxima utilización de la energía en el menor tiempo posible (Bosco & Komi, 1979). Por ello, un acondicionamiento adecuado de esta, en condiciones normales del entrenamiento militar y en maniobras militares (como la evasión y el escape, el salto de obstáculos, el salto a grandes alturas) hacen la diferencia frente a la incidencia de lesiones del tren inferior (Rosendal et al., 2003).

En este sentido, las pruebas de salto se han utilizado para monitorear el rendimiento físico en población militar tras un alto nivel de estrés mecánico durante operaciones

especiales de corta duración (8 días), y se ha encontrado una reducción en los resultados de la fuerza explosiva implicada en el salto (Tillin et al., 2012). En promedio, en las escuelas de formación militar del Ejército colombiano, la valoración de la fuerza explosiva de miembro inferior mediante el test de *Squat Jump* determinó que la altura del salto fue de $26,94 \pm 3,3$ cm, el tiempo de vuelo fue de $462,54 \pm$ milisegundos y la velocidad de $2,42 \pm 0,5$ m/s. Con estas variables y usando la ecuación de Sayers (Sayers et al., 1999), se logró determinar de manera indirecta el cálculo de la potencia máxima desarrollada en el *Squat Jump*: 2801 watts para los alumnos de la ESMIC, 2642 watts para los alumnos de la EMSUB y 2891 watts para los alumnos de la ESPRO.

En 2019, un trabajo de intervención en dos pelotones de reclutas del ejército australiano implementó un programa de entrenamiento de 12 semanas, dirigido a la reducción de los volúmenes de intensidad del entrenamiento militar con un periodo previo de calistenia, comparado con el programa tradicional de entrenamiento básico (Burley et al., 2020). Al terminar el estudio, se evidenció que los alumnos que recibieron el periodo de calentamiento con disminución del volumen en la intensidad del entrenamiento desarrollaron una potencia máxima que osciló entre 1714 y 1837 watts en la evaluación de la prueba de salto vertical. Este valor dista un poco de los resultados obtenidos para esta prueba en el presente estudio; hay que tener en cuenta que, para su evaluación, usaron un dispositivo de acelerometría inercial, lo que podría mejorar la posibilidad de captura de los datos.

Una de las limitaciones de este estudio es la dificultad para realizar las comparaciones con poblaciones militares extranjeras, ya que el método de evaluación de las variables fisiológicas están adaptadas a cada medio castrense, principalmente con evaluaciones indirectas, por lo cual estas pruebas están modificadas respecto a las reportadas en los artículos de las revistas especializadas en el tema. De otra parte, aunque se considere que metodológicamente no es posible comparar los consumos máximos de VO_2 en diferentes altitudes, los resultados obtenidos en el estudio, contrastados con otras poblaciones similares, reflejan que, por el tipo de población, el grupo etario y el tipo de entrenamiento recibido, sí es posible hacerla por la homogeneidad de los grupos poblacionales y el tipo de entrenamiento aplicado, al no haberse encontrado diferencias marcadas entre los grupos en el rendimiento de la prueba aplicada.

Dentro de los posibles estudios futuros relacionados con el tema y el objeto de estudio, se recomienda continuar con un monitoreo tanto al inicio del curso (cuando el alumno ingresa a su proceso de formación) como al final, para determinar los cambios reales que son producto del entrenamiento. Así mismo, es conveniente determinar el rendimiento en dichas pruebas al ser sometidos a las cargas que comúnmente el militar debe llevar (equipo de campaña, armamento, abastecimiento, material de comunicaciones).

Conclusión

Aunque el sistema de educación y doctrina del Ejército Nacional de Colombia reglamenta los programas de entrenamiento físico militar de manera homogénea, el resultado del plan de acondicionamiento depende en gran medida del volumen (duración y repeticiones), la intensidad (carga y velocidad) y la frecuencia con que se realice, sin dejar de lado las condiciones individuales tanto genéticas, fisiológicas y psicológicas de quienes se someten a este, en busca de una optimización en sus capacidades físicas.

Como primer acercamiento a la evaluación del acondicionamiento físico de los alumnos de las tres escuelas de formación del Ejército Nacional de Colombia, se pudo determinar que hay diferencias en los resultados obtenidos en la medición de la mayoría de las variables que componen el *fitness* militar a favor del personal que salió de la escuela de soldados profesionales, mostrando un mejor consumo de VO_2 máx, mayor flexibilidad y mejor componente corporal (IMC, mayor masa libre de grasa y mejor volumen de masa muscular). También en variables como la fuerza muscular de miembro superior (dinamometría de mano) y la fuerza explosiva del tren inferior (tiempo de vuelo y potencia máxima), los alumnos de la ESPRO presentaron mejor desempeño en las pruebas en comparación a la EMSUB, pero no si se comparaban con los de la ESMIC.

Debido a condiciones de variabilidad individual, se sugiere hacer futuros estudios con tamaños de muestra mayores, que se direccionen en la determinación de la efectividad de dichos planes de entrenamiento en cada una de las escuelas, teniendo en cuenta la variabilidad en la adaptación al acondicionamiento físico en el entrenamiento militar básico. Esto se traducirá en mejores posibilidades de evaluar el desempeño y la supervivencia en el combate para los futuros miembros del Ejército Nacional de Colombia.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a los directivos y el personal integrante de la Escuela de Oficiales “General José María Córdova”, de la Escuela de Suboficiales “Sargento Inocencio Chinca” y de la Escuela de Soldados Profesionales “Pedro Pascasio Martínez Rojas” por su apoyo en la realización de este artículo. También agradecen a los doctores Daniel Aparicio, Angélica Puentes y Claudia Santos por su colaboración en el trabajo de campo del estudio.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con los resultados del artículo. Esta investigación se deriva del proyecto titulado “Entrenamiento soldado multimisión fase 1, determinantes de la condición física desde las diferentes escuelas de formación”, a cargo del Grupo de Investigaciones en Rendimiento Físico Militar (RENFIMIL) de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

Financiamiento

Los autores declaran que este estudio fue soportado con recursos de la convocatoria interna 001-2017 del Comando de Apoyo Tecnológico del Ejército de Colombia, según acta 65060 del 5 de julio del 2017.

Sobre los autores

Jenner Rodrigo Cubides Amézquita es magíster en genética humana y médico especialista en epidemiología. Es líder del Grupo de Investigaciones en Rendimiento Físico Militar de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

<https://orcid.org/0000-0001-6573-0432> - Contacto: jenner.cubides@esmic.edu.co

Laura Elizabeth Castro Jiménez es doctora en Humanidades, Humanismo y Persona de la Universidad San Buenaventura, magíster en salud pública y fisioterapeuta. Docente de la Universidad Santo Tomás y la Uniagustiniana (Bogotá, Colombia).

<https://orcid.org/0000-0001-5166-8084> - Contacto: laura.castro@usantotomas.edu.co

Ana Isabel García Muñoz es magíster en educación, especialista en rehabilitación cardiopulmonar y terapeuta respiratoria. Investigadora del Grupo de Investigaciones en Rendimiento Físico Militar de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

<https://orcid.org/0000-0003-4455-4534> - Contacto: ana.garcia@esmic.edu.co

Referencias

- Aandstad, A., Hageberg, R., Sæther, O., & Nilsen, R. O. (2012). Change in anthropometrics and aerobic fitness in air force cadets during 3 years of academy studies. *Aviation Space and Environmental Medicine*, 83(1), 35-41. <https://doi.org/10.3357/ASEM.3069.2012>
- Abdillah, M., Prabowo, T., & Prananta, M. S. (2016). Comparison of VO₂ Max prediction value, physiological response, and Borg scale between 12-minute and 3200-meter run fitness tests among Indonesian Army soldiers. *International Journal of Integrated Health Sciences*, 4(2), 80-85. <https://doi.org/10.15850/ijih.v4n2.836>
- Anderson, M., Grier, T., Canham-Chervak, M., Bushman, T., Nindl, B., & Jones, B. (2017). Effect of mandatory unit and individual physical training on fitness in military men and women. *American Journal of Health Promotion*, 31(5), 378-387. <https://doi.org/10.1177/0890117116666977>
- Blacker, S., Horner, F., Brown, P., Linnane, D., Wilkinson, D., Wright, A., Bluck, L., & Rayson, M. (2011). Health, fitness, and responses to military training of officer cadets in a Gulf Cooperation Council country. *Military Medicine*, 176(12), 1376-1381. <https://doi.org/10.7205/MILMED-D-11-00166>
- Bosco, C., & Komi, P. (1979). Mechanical characteristics and fiber composition of human leg extensor muscles. *European Journal of Applied Physiology and Occupational Physiology*, 41(4), 275-284. <https://doi.org/10.1007/BF00429744>
- Burley, S., Drain, J., Sampson, J., & Groeller, H. (2018). Positive, limited and negative responders: The variability in physical fitness adaptation to basic military training. *Journal of Science and Medicine in Sport*, 21(11), 1168-1172. <https://doi.org/10.1016/j.jsams.2018.06.018>
- Burley, S., Drain, J., Sampson, J., Nindl, B., & Groeller, H. (2020). Effect of a novel low volume, high intensity concurrent training regimen on recruit fitness and resilience. *Journal of Science and Medicine in Sport*, 23(10), 3-8. <https://doi.org/10.1016/j.jsams.2020.03.005>

- Campos, L., Campos, F., Bezerra, T., & Pellegrinotti, Í. (2017). Effects of 12 weeks of physical training on body composition and physical fitness in military recruits. *International Journal of Exercise Science*, 10(4), 560-567. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5466411/>
- Cawley, J., & Maclean, J. C. (2010). *Unfit for service: The implications of rising obesity for U.S. military recruitment*. <http://www.nber.org/papers/w16408>
- Cormie, P., McCaulley, G., & McBride, J. (2007). Power versus strength-power jump squat training: Influence on the load-power relationship. *Medicine and Science in Sports and Exercise*, 39(6), 996-1003. <http://doi.org/10.1097/mss.0b013e3180408e0c>
- Cubides, J. R. (Ed.). (2020). *Caracterización del fitness del militar colombiano*. Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". <https://doi.org/10.21830/9789585241466>
- Dyrstad, S., Soltvedt, R., & Hallén, J. (2006). Physical fitness and physical training during Norwegian military service. *Military Medicine*, 171(8), 736-741. <https://doi.org/10.7205/MILMED.171.8.736>
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). Directiva de programa de acondicionamiento físico. En *Lineamientos para el acondicionamiento físico del personal del Ejército Nacional* (p. 58).
- Friedl, K. (2012). Body composition and military performance—many things to many people. *Journal of Strength and Conditioning Research*, 26, 87-100.
- García, G. C., & Secchi, J. D. (2014). Test course navette de 20 metros con etapas de un minuto. Una idea original que perdura hace 30 años. *Apunts Medicina de l'Esport*, 49(183), 93-103. <https://doi.org/10.1016/j.apunts.2014.06.001>
- Haddock, C., Poston, W., Heinrich, K., Jahnke, S., & Jitnarin, N. (2016). The benefits of high-intensity functional training fitness programs for military personnel. *Military Medicine*, 181(11), e1508-e1514. <https://doi.org/10.7205/milmed-d-15-00503>
- Harman, E., Gutekunst, D., Frykman, P., Nindl, B., Alemany, J., Mello, R., & Sharp, M. (2008). Effects of two different eight-week training programs on military physical performance. *Journal of Strength and Conditioning Research*, 22(2), 524-534. <https://doi.org/10.1519/JSC.0b013e31816347b6>
- Holt, L., Pelham, T., & Burke, D. (1999). Modifications to the standard sit-and-reach flexibility protocol. *Journal of Athletic Training*, 34(1), 43-47.
- Kori-Lindner, C. (2000). Ethical principles for medical research involving human subjects: World medical association declaration of Helsinki. *Klinische Pharmakologie Aktuell*, 11(3), 26-28.
- Kraemer, W., Vescovi, J., Volek, J., Nindl, B., Newton, R., Patton, J., Dziados, J., French, D., & Häkkinen, K. (2004). Effects of concurrent resistance and aerobic training on load-bearing performance and the army physical fitness test. *Military Medicine*, 169(12), 994-999. <https://doi.org/10.7205/MILMED.169.12.994>
- Kyröläinen, H., Pihlainen, K., Vaara, J., Ojanen, T., & Santtila, M. (2018). Optimising training adaptations and performance in military environment. *Journal of Science and Medicine in Sport*, 21(11), 1131-1138. <https://doi.org/10.1016/j.jsams.2017.11.019>
- Lenart, D. (2015). Sports activity as a factor differentiating the level of somatic constitution and physical fitness of officer cadets at the Military Academy of Land Forces. *Human Movement*, 16(4), 195-199. <https://doi.org/10.1515/humo-2015-0048>
- Ministerio de Salud. (1993, 4 de octubre). *Resolución 8430 de 1993, por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud*. <https://bit.ly/3v4FXUO>
- Müller-Schilling, L., Gundlach, N., Böckelmann, I., & Sammito, S. (2019). Physical fitness as a risk factor for injuries and excessive stress symptoms during basic military training. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 92(6), 837-841. <https://doi.org/10.1007/s00420-019-01423-6>
- National Health and Nutrition Examination Survey [NHANES]. (2011). *Muscle strength procedures manual*.

- Nogueira, E., Porto, L., Nogueira, R., Martins, W., Fonseca, R., Lunardi, C., & De Oliveira, R. (2016). Body composition is strongly associated with cardiorespiratory fitness in a large Brazilian military firefighter cohort: The Brazilian firefighters study. *Journal of Strength and Conditioning Research*, 30(1), 33-38. <https://doi.org/10.1519/JSC.0000000000001039>
- Pihlainen K., Santtila, M., Häkkinen, K., & Kyröläinen, H. (2018). Associations of physical fitness and body composition characteristics with simulated military task performance. *Journal of Strength and Conditioning Research*, 32(4), 1089-1098.
- Piirainen, J., Rautio, T., Tanskanen-Tervo, M., Kyröläinen, H., Huovinen, J., & Linnamo, V. (2019). Effects of 10 weeks of military training on neuromuscular function in non-overreached and overreached conscripts. *Journal of Electromyography and Kinesiology*, 47, 43-48. <https://doi.org/10.1016/j.jelekin.2019.05.008>
- Research and Technology Organisation (RTO). (2009). *Optimizing Operational Physical Fitness (Optimisation de l'aptitude physique opérationnelle)*. (Final Report of Task Group 019). <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a502544.pdf>
- Reyes-Guzman, C., Bray, R., Forman-Hoffman, V., & Williams, J. (2015). Overweight and obesity trends among active duty military personnel: A 13-year perspective. *American Journal of Preventive Medicine*, 48(2), 145-153. <http://dx.doi.org/10.1016/j.amepre.2014.08.033>
- Rivadeneira, P., Calero, S., & Parra, H. (2017). Study of the vO₂max in trained soldiers at less than 500 m asl and more than 2000 m asl. *Revista Cubana de Investigaciones Biomedicas*, 36(2), 12-28.
- Rojas, P. J. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>
- Rosendal, L., Langberg, H., Skov-Jensen, A., & Kjær, M. (2003). Incidence of injury and physical performance adaptations during military training. *Clinical Journal of Sport Medicine*, 13(3), 157-163. <https://doi.org/10.1097/00042752-200305000-00006>
- Salonen, M., Huovinen, J., Kyröläinen, H., Piirainen, J., & Vaara, J. (2019). Neuromuscular performance and hormonal profile during military training and subsequent recovery period. *Military Medicine*, 184(3-4), e113-e119. <https://doi.org/10.1093/milmed/usy176>
- Sayers, S., Harackiewicz, D., Harman, E., Frykman, P., & Rosenstein, M. (1999). Cross-validation of three jump power equations. *Medicine & Science in Sports & Exercise*, 31(4). <https://bit.ly/38oBNO4>
- Sellers, J., Monaghan, T., Schnaiter, J., Jacobson, B., & Pope, Z. (2016). Efficacy of a ventilatory training mask to improve anaerobic and aerobic capacity in reserve officers's training corps cadets. *Journal of Strength and Conditions Research*, 30(4), 1155-1160.
- Seo, S., Park, S., Yoon, J., Kim, B., & Jee, H. (2020). The effect of five weeks of basic military training on physical fitness and blood biochemical factors in obese military recruits just conscripted into the army. *Exercise Science*, 29(2), 154-161. <https://doi.org/10.15857/ksep.2020.29.2.154>
- Steed, C., Krull, B., Morgan, A., Tucker, R., & Ludy, M. (2016). Relationship between body fat and physical fitness in army ROTC cadets. *Military Medicine*, 181(9), 1007-1012. <https://doi.org/10.7205/mil-med-d-15-00425>
- Tillin, N., Pain, M., & Folland, J. (2012). Short-term training for explosive strength causes neural and mechanical adaptations. *Experimental Physiology*, 97(5), 630-641. <https://doi.org/10.1113/expphyiol.2011.063040>
- Welsh, T., Alemany, J., Montain, S., Frykman, P., Tuckow, A., Young, A., & Nindl, B. (2008). Effects of intensified military field training on jumping performance. *International Journal of Sports Medicine*, 29(1), 45-52. <https://doi.org/10.1055/s-2007-964970>
- Wills, J., Saxby, D., Glassbrook, D., & Doyle, T. (2019). Load-carriage conditioning elicits task-specific physical and psychophysical improvements in males. *Journal of Strength and Conditioning Research*, 33(9), 2338-2343. <https://doi.org/10.1519/JSC.0000000000003243>

- World Health Organization (WHO). (2008). *Waist circumference and waist-hip ratio. Report of a WHO expert consultation. Geneva, 8-11 December 2008*. <https://bit.ly/38tM6Ap>
- Yanovich, R., Evans, R., Israeli, E., Constantini, N., Sharvit, N., Merkel, D., Epstein, Y., & Moran, D. (2008). Differences in physical fitness of male and female recruits in gender-integrated army basic training. *Medicine and Science in Sports and Exercise*, 40(11 Suppl). <https://doi.org/10.1249/mss.0b013e3181893f30>

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Editorial: Tendencias y nuevos factores en contextos de incertidumbre

Andrés Eduardo Fernández-Osorio y Marina Mirón

Propuesta de un modelo de medición del poder marítimo de las naciones

Rubén Alfonso Vargas Suárez, Noé Cuervo Vázquez y Marcos Pablo Moloeznik

**El helicóptero como factor decisivo para la movilidad táctica:
el caso colombiano (1997-2012)**

Gustavo Andrés Tovar Cabrera y Erika Constanza Figueroa Pedreros

**Diagnóstico de riesgos en el sector turístico latinoamericano
para el trienio 2020-2022**

Julio César González Rodríguez y Christian Acevedo-Navas

**La mortalidad del COVID-19 como prueba factual para fortalecer
las estrategias de seguridad y defensa**

Juan Camilo Núñez Cuevas

**Armonización entre derechos de menores víctimas de reclutamiento
y su participación en crímenes internacionales**

Sandra Consuelo Villegas Arévalo

**El control de convencionalidad y las garantías jurídicas en el proceso
para el subrogado penal**

Diana María Ramírez Carvajal y Alexander Paniagua Galeano

**Perfil de los diputados integrantes de las comisiones de defensa y seguridad
nacional en México**

Edgar Ortiz Arellano y Manuel Gutiérrez González

**Managing network responsiveness in emergency preparedness supply chains
for safety and security in developed nations**

Elvira Kaneberg, Leif-Magnus Jensen & Susanne Hertz

**La inteligencia como organización burocrática: disfunciones
del modelo weberiano**

Álvaro Cremades Guisado y Henry Cancelado Franco

**Comparación del acondicionamiento físico en alumnos de tres escuelas
del Ejército Nacional de Colombia**

*Jenner Rodrigo Cubides Amézquita y Ana Isabel García Muñoz
y Laura Elizabeth Castro Jiménez*

| | | | | | | |
|--|--------------------|---------------------|---------|---------|-------------|-------------------|
| Rev. Cient. Gen. José María Córdova | Bogotá Colombia | abril-junio 2021 | Vol. 19 | Núm. 34 | pp. 263-517 | ISSN 1900-6586 |
|--|--------------------|---------------------|---------|---------|-------------|-------------------|



ESCUELA MILITAR DE CADETES
General José María Córdova

