

40

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. 20, Núm. 40

oct-dic / 2022

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 20, número 40, octubre-diciembre 2022

DIRECTIVOS

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

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**

Director

Coronel **Andrés Hernando Parra Espitia**

Subdirector

Teniente Coronel **Edie Fernando Orozco Becerra**

Vicerrector Académico

Mayor **Carlos Humberto Vargas Moreno**

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 20, número 40, octubre-diciembre 2022

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
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

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 Ciarlo, 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
Víctor 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/>

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, Pubindex, 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: Guerras asimétricas, híbridas e irrestrictas: nuevos retos para la seguridad y defensa regional 737-750

Editorial: Asymmetric, hybrid and unrestricted wars: Challenges for States, security and regional defense

Andrés Eduardo Fernández-Osorio, Paola Alexandra Sierra-Zamora, Tania Lucía Fonseca-Ortiz y Fernando Andrés Polo-Puentes

DOSIER

1. **La guerra en las ciudades: complejidad y desafíos actuales para la seguridad nacional** 753-778
The war in the cities: complexity and current challenges for national security
Carlos Enrique Álvarez-Calderón, Carlos Leonardo Aguirre, Faiver Coronado-Camero y William Alfredo Sierra-Gutiérrez
2. **La guerra irrestricta como estrategia del ELN en Colombia: nuevos desafíos de una amenaza persistente** 779 -797
Unrestricted warfare, an ELN strategy in Colombia: new challenges of a persistent threat
Luisa Fernanda Villalba-García, Faiver Coronado-Camero y William Alfredo Sierra-Gutiérrez
3. **Las capacidades estratégicas de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales** 799-814
Colombia's strategic capabilities to face extra-regional and transnational threats
Luis Alexander Montero Moncada, Miguel Antonio González Martínez y Gabriel Andrés Jiménez-Almeira
4. **Prospectiva de ciberseguridad nacional para Colombia a 2030** 815-832
National cybersecurity outlook for Colombia to 2030
Jeimy José Cano Martínez
5. **Estrategias de la OCDE para sumar influencia en la gobernanza económica internacional** 833-851
OECD's strategies to increase its influence on international economic governance
Carlos Hernán González Parías, José Albán Londoño Arias, Miguel Paradela López y Carlos Alberto Builes Tobón
6. **Guerras híbridas, irrestrictas, asimétricas y jurídicas en el nuevo orden mundial** 853-869
Hybrid, unrestricted, asymmetric, and legal wars in the new world order
Paola Alexandra Sierra-Zamora y Alejandro Castaño-Bedoya
7. **Del empoderamiento popular a las gobernanzas criminales: discurso y praxis en Venezuela (1999-2022)** 871-890
From popular empowerment to criminal governance: discourse and praxis in Venezuela (1999-2022)
Alejandro Cardozo-Uzcátegui

8.	Organización criminal como tipo penal idóneo en la lucha contra la delincuencia organizada en España	891-907
	Criminal organization: a suitable criminal offense category in the fight against organized crime in Spain <i>César Augusto Giner Alegría y Raúl Morente García</i>	
9.	Una aproximación psicosocial a las causas de los fallos de inteligencia	909-926
	A psychosocial approach to the causes of intelligence failures <i>Juan Antonio Martínez-Sánchez</i>	
10.	Disposiciones de acuerdos de paz y sus efectos en estabilidad y reconciliación (1989-2012)	927-988
	Peace agreement provisions and their effects on stability and reconciliation (1989-2012) <i>Luisa Fernanda Villalba-García, Ximena Andrea Cujabante-Villamil, Faiver Coronado-Camero, William Alfredo Sierra-Gutiérrez y Fernando Andrés Polo-Puentes</i>	
11.	Losing a war while defeating the enemy: The vitality of the “Strategy Bridge”	989-1023
	Perdiendo la guerra mientras se derrota al enemigo: la vitalidad del “Strategy Bridge” <i>Mustafa Coşar Ünal and Marina Miron</i>	
12.	Re-examining the center of gravity: Theoretical and structural analysis of the concept	1025-1044
	Reexaminando el centro de gravedad: Análisis teórico y estructural del concepto <i>Miha Šlebir</i>	
13.	Negotiating Lives: Criminal agendas and gang truce under the Peace Triangle	1045-1063
	Negociando vidas: Agendas criminales y tregua entre pandillas bajo el Triángulo de Paz <i>Esteban Arratia Sandoval</i>	
14.	Cien amenazas a la seguridad global: panorama de la dignidad humana en el siglo XXI	1065-1086
	A Hundred threats to global security: an overview of human dignity in the 21st Century <i>David Barrero-Barrero y Laity Alvinzy Velásquez Fandiño</i>	
15.	Impactos del conflicto armado colombiano sobre el medio ambiente y acciones para su efectiva reparación	1087-1103
	Environmental impacts of the Colombian armed conflict and effective remediation actions <i>Douglas Eduardo Molina-Orjuela, Sharon Gabriela Chavarro Ospina y Bertsy Oriana Guzmán Alvarado</i>	
16.	Seguridad humana y seguridad multidimensional, su enfoque y utilidad para proteger los derechos humanos	1105-1127
	Human security and multidimensional security, their approach and usefulness for protecting human rights <i>Christian Acevedo-Navas, Valentina Ballesteros-Betancur y María Antonieta Corcione Nieto</i>	



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 737-750

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1146>

Editorial: Guerras asimétricas, híbridas e irrestrictas: nuevos retos para la seguridad y defensa regional

Editorial: Asymmetric, hybrid and unrestricted wars: Challenges for States, security and regional defense

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Editor en Jefe *Revista Científica General José María Córdova*

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Editora invitada *Revista Científica General José María Córdova*

Tania Lucía Fonseca-Ortiz

Editora invitada *Revista Científica General José María Córdova*

Fernando Andrés Polo-Puentes

Editor invitado *Revista Científica General José María Córdova*

Durante los años recientes, el estudio de las denominadas guerras *asimétricas*, *híbridas* e *irrestrictas* han atraído la atención de la academia, toda vez que se han constituido en importantes retos para los Estados, la seguridad y la defensa. Estas guerras se pueden definir de manera general como conflictos armados entre diversos actores con grandes diferencias en su capacidad militar, tecnológica y mediática; que se desarrollan en escenarios nuevos con fronteras difusas, y sobrepasan los límites tradicionales de la acción militar y el derecho internacional humanitario.

Así, en el número 40 de la *Revista Científica General José María Córdova* (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos), ofrecemos a nuestros lectores 16 artículos reunidos bajo un dossier titulado “Guerras asimétricas, híbridas e irrestrictas: nuevos retos para la seguridad y la defensa regional”. Estos artículos son resultado de investigaciones interdisciplinarias desarrolladas por autores de Argentina, Chile, Colombia, Eslovenia, España, México, Reino Unido y Turquía.

Este dossier presenta análisis novedosos, desde diversas disciplinas de las ciencias sociales, sobre estas guerras sin límites que amenazan la convivencia, la gobernabilidad y

la acción efectiva de los Estados y actores del sistema internacional. Una parte de estos artículos aborda problemáticas nacionales en el contexto colombiano del posconflicto y sus nuevos retos, en temas como, por ejemplo, la guerra urbana y sus desafíos para la seguridad nacional; la guerra irrestricta como estrategia del ELN; las capacidades estratégicas del país frente a las amenazas transnacionales, y una prospectiva de ciberseguridad nacional hacia 2030. Dos artículos investigan problemáticas concretas de otros países: la deriva del empoderamiento popular hacia gobernanzas criminales en el caso de Venezuela, y la tipificación penal idónea contra la delincuencia organizada en España.

Los demás artículos abordan temas de gran relevancia mundial y regional, ante los nuevos retos que implica la transformación de los escenarios debido al surgimiento y el predominio de los nuevos tipos de guerras. Se investigan, entre otros temas, las disposiciones de acuerdos de paz a nivel mundial y sus efectos sobre la estabilidad y la reconciliación; las nuevas amenazas sobre la seguridad global, y la importancia de conceptos como el de seguridad humana y seguridad multidimensional para garantizar los derechos humanos en los escenarios cambiantes actuales y futuros.

La escogencia de estos manuscritos fue liderada por tres editores invitados: los docentes e investigadores Paola Alexandra Sierra-Zamora, Tania Lucía Fonseca-Ortiz y Fernando Andrés Polo-Puentes, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia. Esperamos que los artículos de este dossier sean del mayor interés e inciten nuevas ideas de investigación que contribuyan a encontrar soluciones a las amenazas que mutan diariamente en un mundo cada vez más globalizado, con miras a consolidar un escenario estable en seguridad y defensa.

Finalmente, y como es costumbre en el último número del año, la *Revista* agradece públicamente el trabajo del Consejo Editorial y de los pares evaluadores que durante el 2022 contribuyeron a la publicación de resultados de investigación de calidad. De esta manera, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), su Sello Editorial y la *Revista Científica General José María Córdova* recalcan su permanente compromiso con el seguimiento irrestricto de procedimientos editoriales claros y objetivos para la selección, evaluación, publicación y distribución de los artículos, con el fin de cumplir con las políticas editoriales de indexación nacional e internacional.

EDITOR EN JEFE Y EDITORA ASOCIADA

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

Editor en Jefe

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Marina Miron, PhD

Editora asociada

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

Manuel Alexis Bermúdez Tapia, PhD

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Felipe Rodrigues Martinez Basile, PhD

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São 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

Juan José Delgado Morán, PhD

Universidad Católica San Antonio de Murcia, España

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

Víctor 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 Urriago Gutiérrez

Diagramador

William Castaño Marulanda

Coordinador del Sello Editorial ESMIC

PARES EVALUADORES

Abdenago Yate Arévalo

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Adán José Doria Velarde

Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi”, Perú

Adriana Margarita Porcelli

Universidad Nacional de Luján, Argentina

Alberto Cique Moya

Estado Mayor de la Defensa de España

Alberto Gallego Gordón

Universidad Católica de Murcia, España

Alejandro Cardozo Uzcátegui

Universidad Sergio Arboleda, Colombia

Alexander Paniagua-Galeano

Universidad Cooperativa de Colombia

Alexander Rojas

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Ana María Martínez Contreras

Ejército Nacional de Colombia

Andrea Katherine Díaz Cante

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Andrés Almanza

Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas, Colombia

Andrés Atahualpa Pérez

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Andrés Felipe Cardona Orozco

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Andres González Saiz

Rutgers University, Estados Unidos de América

Andrés Hernando Matiz Rojas

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Andrés Mauricio Gómez Sánchez

Universidad del Cauca, Colombia

Andrii Svintsytskyi

Ukrainian Scientific and Research Institute of Special Equipment, Ucrania

Augusto Rigoberto López Ramírez

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador

Bairon Otálvaro Marín

Universidad del Valle, Colombia

Bill Frank Arroyo Bunzl

Institución Universitaria Salazar y Herrera, Colombia

Camilo Andrés Devia Garzón

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Camilo Echandía Castilla

Universidad Externado de Colombia

Carlos Alberto Ardila Castro

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Carlos Alberto Chaves García

Universidad Santo Tomás, Colombia

Carlos Antonio Pinedo Herrera

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Carlos Augusto Páez Murillo

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Carlos Hernán González-Parias

Tecnológico de Antioquia, Colombia

Carlos Leonardo Aguirre

Ejército Argentino

César Augusto Niño González

Universidad de La Salle, Colombia

César Julio Quinga Suárez

Universidad de Fuerzas Armadas-Espe, Ecuador

Christian Acevedo Navas

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Cipriano Peña Chivata

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Claudio Augusto Payá Santos

Universidad Isabel I de Castilla, España

Daniel Emilio Rojas Castro

Universidad Grenoble Alpes, Francia

Darío Enrique Cortés Castillo

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

David Barrero Barrero

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Diana Marcela Zarabanda Suárez

Universidad de La Sabana, Colombia

Diego Armando Hernández-Cruz

Universidad Autónoma de Nayarit, Mexico

Diego Edison Cabuya Padilla

Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, Colombia

Edgar Ortiz Arellano

Universidad Nacional Autónoma de México

Eduardo Enrique Estévez

Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina

Elmers Freddy Velandia Pardo

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Enver Vega Figueroa

Universidad Nacional Federico Villarreal, Perú

Erika Constanza Figueroa Pedreros

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Esteban Arratia Sandoval

Universidad de Santiago de Chile, Chile

Eva María Rey Pinto

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Evgenia Evgenevna Frolova

Russian State Social University, Federación de Rusia

Fabio Baquero Valdés

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Fabio Nelson Cufiño Gutiérrez

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Faiver Coronado Camero

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Fredy Leonardo Galindo García

Escuela de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Asuntos Jurídicos

Fredy Rivera Vélez

Flacso, Ecuador

Gandy René López Fuertes

Universidad Central del Ecuador

German Darío Corzo Ussa

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

German Sánchez Pérez

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Gustavo Andrés Cañas Peña

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Gustavo Ernesto Zárate Ruiz

Universidad César Vallejo, Perú

Héctor Javier Fuentes López

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia

Henry Cancelado Franco

Universidad Javeriana

Homero Muñoz-Gurmilán

Armada de México

Hryhorii V. Novytskyi

Verdyansk University of Management and Business, Ucrania

Hugo Moraga Flores

Universidad de Concepción, Chile

Iryna O. Zavydniak

University of SFS of Ukraine, Ucrania

Iván Ricardo Morales Chinome

Universidad Nacional de Colombia

Jaime Cubides Cárdenas

Universidad Católica de Colombia

Jaime Edgar Maximiliano Jiménez Villarreal

Universidad Politécnica Estatal Del Carchi, Ecuador

Janiel David Melamed Visbal

Universidad del Norte, Colombia

Javier Jordán Enamorado

Universidad de Granada, España

Jeimy José Cano Martínez

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Jennifer Karen Rivera Arroyo

Universidad Autónoma de Chile

Jerónimo Ríos Sierra

Universidad Complutense de Madrid, España

Jorge Anastacio Pedro Paucar Luna

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Jorge Armando Ortegón Rojas

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Jorge Gatica Bórquez

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile

Jorge Luis Triana Sánchez

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México

Jorge Mauricio Cardona Angarita

Ejército Nacional de Colombia

José Gómez-Galán

Universidad de Extremadura, España

José Luis Carpio Domínguez

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Luis Granados Mateo

Universidad del País Vasco, España

José Luis Rico Arenas

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

José-Miguel Palacios Coronel

Colegio de Europa, Bélgica

Juan Antonio Martínez Sánchez

Ministerio de Defensa de España

Juan Carlos Aristizábal Murillo

Centro de Misiones Internacionales y Acción Integral

Juan Carlos Ramírez-Pimienta

San Diego State University - Imperial Valley, Estados Unidos de América

Juan Fernando Gil Osorio

Ejército Nacional de Colombia

Juan Manuel Aguilar-Antonio

Universidad Nacional Autónoma de México

Juan Sandoval Moya

Universidad de Valparaíso, Chile

Julieth Katherine Rodríguez Gutiérrez

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Julio César González Rodríguez

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Lady Johanna Carvajal Parra

Escuela de Postgrados Fuerza Aérea Colombiana

Lana Montezano

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasil

Leidy Johana Cabrera Cabrera

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Lenny Liz Rivas

Universidad Nebrija, España

Leonardo Emiro Contreras Bravo

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia

Leonid I. Shcherbyna

National Academy of Security Service of Ukraine, Ucrania

Liliana Damaris Pabón Giraldo

Universidad de Medellín, Colombia

Liliana Zambrano-Quintero

Universidad de Deusto, España

Liudmyla Servatiuk

National Academy of the Security Service of Ukraine, Ucrania

Lorena Andrea Erazo Patiño

Universidad La Salle, Colombia

Lucía Ruiz Rosendo

Universidad de Ginebra, Suiza

Luis Alexander Montero Moncada

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Luis Eduardo Peñafiel Chang

Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina

Luis Eduardo Sandoval Garrido

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Luis Orlando Toro Garzón

Universidad de Medellín, Colombia

Luis Veres Cortés

Universidad de Valencia, España

Luisa Fernanda Morales Osorio

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Luisa Fernanda Villalba-García

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Luz Alejandra Cerón Rincón

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Luz Angélica Vizcaíno Solano

Universidad Católica de Colombia

Manuel Alejandro Rayran Cortés

Universidad Externado de Colombia

María del Carmen Segura Cuenca

Universidad Miguel Hernández de Elche, España

María Maya Taborda

Universidad de Antioquia, Colombia

María Nathalia Ramírez Chaparro

Erasmus University Rotterdam, Países Bajos

Marisol Salazar Fernández

Escuela de Policía Simón Bolívar, Colombia

Martha Hortensia Arana Ercilla

Universidad Sergio Arboleda, Colombia

Mauricio Pryor Moreno

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Miguel Ángel Cano Paños

Universidad de Granada, España

Miguel González Martínez

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Milena Elizabeth Realpe Díaz

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Misael Tirado Acero

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Mónica María Bustamante Rúa

Universidad de Medellín, Colombia

Morela J. Pereira Burgos

Universidad del Zulia, Venezuela

Mykhailo Kelman

Lviv Polytechnic National University, Ucrania

Mykhaylo Stankovic

Interregional Academy of Personnel Management, Ucrania

Nasly Rocío Cárdenas Rodríguez

Universidad Santo Tomás, Colombia

Nelly Erandy Reséndiz Rivera

Universidad Nacional Autónoma de México

Nelson Jair Cuchumbe Holguín

Universidad del Valle, Colombia

Nicolás Barrientos Oradini

Universidad Andrés Bello, Chile

Nina F. Rzhevska

National Academy of the Security Service of Ukraine, Ucrania

Nubia Yaneth Gómez Velasco

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Oleksandr Lysodyed

Yaroslav Mudryi National Law University, Ucrania

Olena S. Oliinyk

National Academy of Internal Affairs, Ucrania

Omar Cabrales Salazar

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Omar Huertas Díaz

Universidad Nacional de Colombia

Osbaldo Turpo Gebera

Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Perú

Oscar Felipe Barrera Herrera

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Oscar Leonardo Reyes Pulido

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Pablo Domingo Depaula

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Pablo Javier Miró Colmenárez

Universidad Católica San Antonio de Murcia, España

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Pedro Antonio Montana Mesa

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Pedro César Cantu-Martínez

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Raúl Morente García

Universidad Católica San Antonio de Murcia, España

René Alonso Guerra Molina

Universidad del Norte, Colombia

Reynell Alberto Badillo Sarmiento

Universidad de los Andes, Colombia

Rubén Santisteban Seclén

Universidad César Vallejo, Perú

Samuel Rivera Páez

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Santiago Silva Jaramillo

Universidad EAFIT, Colombia

Sara Núñez de Prado Clavell

Universidad Rey Juan Carlos, España

Segundo Abrahán Sanabria-Gómez

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Sergii G. Golubitsky

Interregional Academy of Personnel Management, Ucrania

Sergio Bedoya Cortés

Universidad Libre de Colombia

Sergio Gabriel Eissa

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Sergio Uribe-Cáceres

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Sharon Gabriela Chavarro Ospina

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Sofia Lykhova

National Aviation University, Ucrania

Tania Lucía Fonseca-Ortiz

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Tetiana M. Suprun-Kovalchuk

University of SFS of Ukraine, Ucrania

Verónica Alexandra Alarcón Delgado

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Vicente Hernán Ibarra Argoty

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

Vicente Torrijos Rivera

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Víctor Andrés Barrera Ramírez

Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz, Colombia

Víctor Manuel Cáceres Tovar

Universidad La Gran Colombia

Víctor Rodríguez González

Universidad Isabel I, España

Victoria Musto

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Vidnay Noel Valero Ancco

Universidad Nacional del Altiplano, Perú

Vivian Andrea Monroy Velásquez

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Viviana Paola Castillo Bonilla

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Volodymyr O. Zarosylo

Interregional Academy of Personnel Management, Ucrania

Walter Arévalo Ramírez

Universidad del Rosario, Colombia

Wendolin Suárez

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

William Alberto Giraldo Sánchez

Universidad Santiago de Cali, Colombia

William Alfredo Sierra Gutiérrez

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

William Yeffer Vivas Lloreda

Universidad de Medellín, Colombia

Ximena Cujabante Villamil

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Yesid Eduardo Ramírez Pedraza

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia

Yudi Lorena Gómez Bravo

Universidad de Integración Latino Americana, Brasil

Yuriy Yu. Nizovtsev

Ukrainian Scientific and Research Institute of Special Equipment, Ucrania

Zivorad Rasevic

Joint Staff of the Bosnia and Herzegovina Armed Forces

DOSIER

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 753-778

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1025>

La guerra en las ciudades: complejidad y desafíos actuales para la seguridad nacional

The war in the cities: complexity and current challenges for national security

Carlos Enrique Álvarez-Calderón Faiver Coronado-Camero y William Alfredo Sierra-Gutiérrez

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

Carlos Leonardo Aguirre

Ejército Argentino, Buenos Aires, Argentina

RESUMEN. Este artículo aborda la relación de la guerra con las ciudades con el fin de analizar el creciente interés de los grupos armados subversivos y criminales por actuar en áreas urbanas, y cómo esto representa un desafío para la seguridad nacional. Para ello, se aborda la anatomía de las ciudades, su crecimiento, su expansión y la tendencia a una cada vez mayor urbanización en el futuro. Posteriormente se analiza la historia de la guerra urbana, su evolución moderna y su profundización en el presente y el futuro próximo. Luego se aborda el caso colombiano, con las incursiones de las guerrillas y otros grupos criminales en las ciudades. Finalmente se desarrolla el concepto de la geopolítica vertical, para entender los nuevos factores que hacen más complejo el desafío de enfrentar amenazas y acciones contra el Estado en las ciudades.

PALABRAS CLAVE: defensa; geopolítica vertical; guerra urbana; seguridad del Estado; seguridad pública

ABSTRACT. This article addresses the relationship between war and cities to analyze armed subversive and criminal groups' growing interest in operating in urban areas and its challenges to national security. To this end, it addresses the anatomy of cities, their growth, expansion, and the trend toward ever-greater urbanization in the future. It also examines the history of urban warfare, its modern evolution, and its deepening in the present and near future. The Colombian case is then addressed, with the incursions of guerrillas and other criminal groups into the cities. Finally, the concept of vertical geopolitics is developed to understand the new factors that make confronting threats and actions against the State in cities more complex.

KEYWORDS: defense; public security; state security; urban warfare; vertical geopolitics

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 4 de julio de 2022 • Aceptado: 15 de septiembre de 2022

CONTACTO: Carlos Enrique Álvarez-Calderón ✉ carlos.alvarez@esdeg.edu.co

Introducción

Desde la Antigüedad, los centros urbanos han tenido un papel preponderante en las dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales de la humanidad. Según Parker (2004):

Si bien los imperios y los Estados-nación han sido históricamente la norma sobre cualquier otro tipo de organización sociopolítica, la ciudad-Estado ha logrado sobrevivir y constituirse en una alternativa histórica a ellos. Como tal, han sido parte de un proceso geopolítico alternativo que ha encapsulado tanto el ideal de libertad como la esperanza de una vida mejor. (p. 230; trad. propia)

Así, a pesar de que las ciudades pueden considerarse fenómenos de construcción social relativamente recientes en la historia, su trascendencia política, económica y sociológica en la construcción de las civilizaciones es innegable. En efecto, la “polarización social”, es decir, la dinámica en que las actividades y las personas se reunieron en asentamientos y luego en pequeñas aldeas, ciudades y metrópolis, ha sido uno de los procesos más importantes de la historia de la humanidad, que comenzó aproximadamente en los últimos diez mil de los trescientos mil años de historia del *Homo sapiens sapiens*.

En ese contexto, la sedentarización de la población comenzó en varios lugares alrededor del mundo desde el 11 000 a. C., es decir, unos 7500 años antes del inicio de la urbanización. Las primeras aldeas significativas fueron construidas en la región de Mesopotamia alrededor del año 9000 a. C.; en China alrededor del año 7500 a. C., y en la Amazonía alrededor del año 6000 a. C. (Diamond, 1997). Posteriormente, la urbanización propiamente dicha se desarrolló primero en Mesopotamia alrededor del 3200 a. C.; en China alrededor del 2000 a. C., y en Mesoamérica alrededor del 300 a. C. Con la sedentarización de las comunidades, aparecieron excedentes agrícolas que había que defender, por lo cual, a partir de entonces, la posesión territorial estuvo ligada a la suerte del grupo.

Las ciudades siempre han fungido como lugares de encuentro donde se intercambian bienes y servicios, pero también donde las personas reciben protección a cambio de una subordinación a un poder político. En el hemisferio occidental, la primera ciudad en llegar a una población de un millón fue Roma, hacia el siglo V a. C., mientras que Londres alcanzó un millón de personas solo hasta el 1800. Tras la Revolución industrial, las poblaciones urbanas crecieron rápidamente a lo largo del siglo XIX, impulsadas más por la migración de las comunidades rurales a los centros de fabricación que por el crecimiento absoluto de la población, mientras que, a lo largo del siglo XX, el número y el tamaño de las ciudades creció, junto con el porcentaje de la población total que vivía en las ciudades (Tellier, 2009).

Ahora bien, como en el pasado distante de la historia humana, las ciudades concentran en la actualidad no solo la riqueza y la prosperidad, sino también las condiciones propicias para la agitación social, la criminalidad y la violencia. Una serie de actores aparentemente disímiles (grupos terroristas, bandas criminales y organizaciones insurgentes)

encuentra en los espacios urbanos una herramienta para la guerra evitando las batallas convencionales o guerrilleras del siglo XX, donde el objetivo era, en últimas, el control político del territorio, que se lograba a través de la expulsión de quienes desafiaban el control político legítimo o ilegítimo. Por el contrario, en el siglo XXI y gracias a las características particulares de las ciudades, es más fácil evadir las nuevas tecnologías de vigilancia de las fuerzas de seguridad de un Estado, y la propia infraestructura urbana facilita las comunicaciones contemporáneas para las actividades delictivas, pero, sobre todo, para extender el miedo entre la población civil (Kaldor & Sassen, 2020).

Además, las urbes se utilizan para crear “hechos sobre el terreno”; la arquitectura, las políticas de planificación, las prácticas urbanas, la movilidad y la infraestructura pueden emplearse estratégicamente, de modo que los espacios y objetos de la ciudad, más allá de sus funciones normales, terminan involucrados regularmente para participar en demostraciones y batallas. De acuerdo con Pullan (2022), la conquista y ocupación de varias plazas urbanas, desde la Plaza Tahrir en El Cairo (2011) y la Plaza de la Independencia en Kiev (2014), hasta las calles de Hong Kong (2019-2020) o de Bogotá (2021), son ejemplos recientes en los que grandes espacios públicos urbanos se convirtieron en centros populistas tácticos, así como territorios conquistados sofisticadamente preparados. En ese orden de ideas, este artículo busca comprender por qué organizaciones al margen de la ley vienen operando con mayor interés y eficacia en áreas urbanas y qué implicaciones tiene ello para la tradicional distinción entre la seguridad pública y la seguridad nacional.

Anatomía urbana

A pesar de que existe cierto consenso en que las ciudades son centros de gobierno, comercio y transporte donde una gran cantidad de personas viven y trabajan, no existe todavía un criterio internacional estandarizado para determinar los límites de una ciudad, por lo cual existen múltiples definiciones de límites para una ciudad determinada. Un análisis de 228 países realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) evidenció que los gobiernos nacionales hacen uso de diferentes definiciones: 105 países se basan en criterios administrativos, usualmente límites geográficos, como “límites de ciudad” (83 de estos países usan este como su único método de distinguir lo urbano de lo rural); 100 países definen las ciudades por el tamaño de población o la densidad de población (57 usan este como su único criterio urbano); 25 países especifican que las características económicas son significativas, aunque no exclusivas, en la definición de las ciudades (por lo general, se basan en la proporción de mano de obra empleada en actividades no agrícolas); 18 países cuentan la disponibilidad de infraestructura urbana en sus definiciones, incluyendo la presencia de calles pavimentadas, sistemas de abastecimiento de agua y sistemas de alcantarillado o iluminación eléctrica; y, por último, 25 países no dan ninguna definición de “urbano” en lo absoluto, mientras que 6 países consideran a toda su población como urbana (United Nations Environment Programme [UNEP], 2015).

Si bien los términos de *ciudad* y *urbano* se utilizan a menudo como sinónimos, pueden denotar conceptos diferentes. Aunque *ciudad* normalmente se refiere a la agrupación estadística de personas en una sola área, *urbano* puede referirse a la transformación en la mentalidad que se produce en las ciudades. En otras palabras, el concepto de lo *urbano* denota generalmente los patrones modificados de interacción social, económica, política y cultural característicos de las ciudades, que surgen como resultado de diferentes tipos de empleo, estructuras sociales y políticas diversificadas, entre otros factores.

Un tipo de definición, a veces denominada la “ciudad inicial”, describe una ciudad según un límite administrativo; un segundo enfoque, con el término de “aglomeración urbana”, considera la extensión de la zona urbana contigua, o área edificada, para delimitar los límites de la ciudad; y un tercer concepto de la ciudad, el “área metropolitana”, define sus límites según el grado de interconexión económica y social de las áreas cercanas, identificadas, por ejemplo, por el comercio interconectado o los patrones de desplazamiento. En consecuencia, la elección de cómo definir los límites de una ciudad es resultado de la evaluación del peso demográfico.

Por ejemplo, en el caso colombiano, el área metropolitana de Bogotá (Figura 1) es una conurbación compuesta por la ciudad de Bogotá y los municipios aledaños de Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Soacha, Sibaté, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipacón y Zipaquirá, con una población total de 10 700 000 habitantes en 2020 (*The Economist*, 25 de mayo de 2020). Esta conurbación la convierte en el área metropolitana más grande de Colombia y una de las aglomeraciones urbanas más pobladas del mundo, usualmente referidas como “megaciudades”.

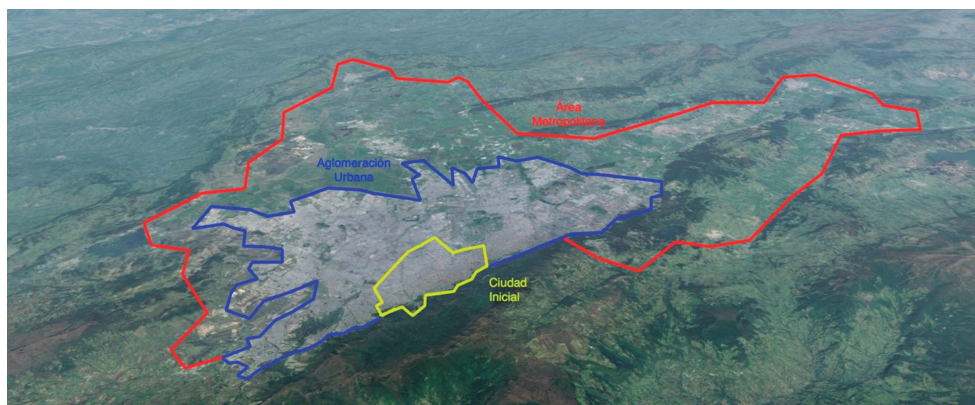


Figura 1. Área metropolitana de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia con Google Maps

La aparición de megaciudades (ciudades con poblaciones de más de diez millones de personas) denota una tendencia creciente de migración rural hacia las metrópolis, a

causa de la elevada densidad de flujos de servicios, bienes, capital y población que tienden a concentrarse en las grandes ciudades. En las pasadas dos décadas del siglo XXI, el proceso de urbanización no ha perdido su ímpetu. Entre las razones por las que las personas siguen trasladándose a los centros urbanos están las oportunidades de empleo, mayores condiciones de seguridad y atención de la salud, ya que la urbanización termina por ofrecer economías de escala con mayor capacidad de oferta respecto al suministro de agua, los sistemas, el transporte, la energía, la educación, la atención sanitaria y demás dispositivos de la globalización. No en vano, los habitantes de la ciudad hoy tienen una mayor esperanza de vida que quienes viven en el campo.

En 1975, el 38 % de la población mundial era urbana; en contraste, para el 2018, el 56,2% de la población mundial ya vivía en asentamientos urbanos, distribuidos en 598 ciudades con una población entre quinientos mil y un millón de habitantes, 467 ciudades con poblaciones entre un millón y cinco millones de habitantes, 48 ciudades con poblaciones entre cinco y diez millones de habitantes y 33 megaciudades de más de diez millones de habitantes (UNEP, 2018). El mayor cambio se ha dado en América Latina y el Caribe, que en 2020 cuenta con una población urbana de 81,2 %, frente al 41,3 % que tenía en 1950. Para el 2030, se proyecta que las zonas urbanas alberguen al 60 % de la población mundial, y que una de cada tres personas viva en ciudades con al menos medio millón de habitantes. Para ese año, las proyectadas 706 ciudades tendrán al menos un millón de habitantes y existirán 43 megaciudades (Figura 2).

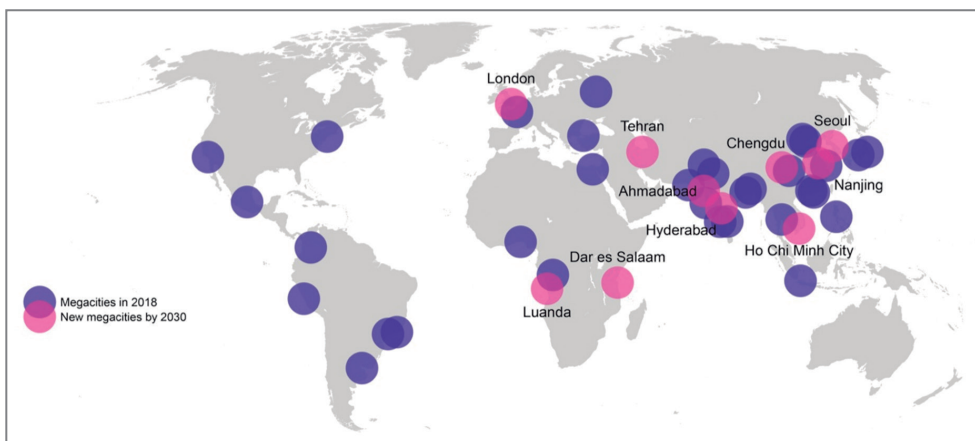


Figura 2. Megaciudades en 2018 y 2030.

Fuente: UNEP (2018)

Además, las proyecciones indican que 28 ciudades más cruzarán la marca de cinco millones entre 2018 y 2030, de las cuales 13 ciudades se ubican en Asia y 10 en África. Adicionalmente, se estima que 66 ciudades tendrán entre cinco y diez millones de habitantes, mientras que el número de ciudades de uno a cinco millones de

habitantes crecerá a 597, y 710 ciudades tendrán entre quinientos mil y un millón de habitantes (UNEP, 2018). En resumen, la población mundial se incrementará a 9700 millones en el año 2050, y cada año la población urbana crecerá en 60 millones de personas (UNEP, 2015).

Existen diversos factores que alimentan el dinamismo de la transición urbana. Por un lado, las personas sienten la presión de emigrar para escapar de la pobreza del campo, de los problemas ambientales y de las amenazas a su seguridad; y por el otro, son atraídos a la ciudad porque esta les promete un modo de vida más completo, seguro y libre. Por ello, esta transformación y densificación de la población no tiene precedentes en la historia. Como lo señala Kraas (2014), la transición urbana se está produciendo a una velocidad tal que pone a prueba la capacidad de innovación y de respuesta de la humanidad; así, la ciudad de Londres necesitó 130 años para franquear la marca de los ocho millones, mientras que la ciudad de México lo hizo en 30 años.

Incluso ciudades como São Paulo, Shanghai, Bombay y Karachi crecen a ritmos más acelerados. La ciudad de Lagos en Nigeria, por ejemplo, ha aumentado 22 veces su tamaño desde 1965. De acuerdo con la UNEP (2018), para 2030 se proyecta que 752 millones vivan en megaciudades, es decir, un 8,8 % de la población mundial.

En este sentido, puede afirmarse que las megaciudades y las áreas metropolitanas representan el elemento clave de la reconfiguración geopolítica a escala global. Basta ver que las ciudades más poderosas, como Nueva York, Londres, Tokio y París, tienen economías más grandes que la mayoría de países; por ejemplo, Nueva York genera USD 1,4 billones en la producción económica total, mientras que Londres participa con USD 836 000 millones (Grimm & Tulloch, 2015). Incluso megaciudades más pequeñas tienen un peso económico significativo en contraste con otros países, como es el caso de Bogotá, cuyo producto interno bruto (PIB) excede el de países como República Dominicana, Paraguay, Uruguay, entre otros.

La migración y la emigración tienden a concentrarse en zonas suburbanas y ciudades satélites que se van formando en torno a las megaciudades, un tipo de proliferación urbana denominado *urban sprawl* (expansión urbana). Esto genera otro fenómeno muy importante de aglomeración urbana entre las megaciudades y las ciudades vecinas: las formaciones de regiones megaurbanas, esto es, corredores urbanos formados en torno a dos o más ciudades intercomunicadas.

Ello ha dado paso a una nueva categoría de aglomeración urbana: las “gigaciudades”, es decir, superciudades de más de 50 millones de habitantes, un número casi inimaginable en el presente. No obstante, muy pronto estas “gigas” pueden convertirse en realidad en países como China, que en el futuro podría llegar a albergar hasta cuatro gigaciudades (cada una con 100 millones de habitantes), localizadas, por ejemplo, en la desembocadura del río Yangtsé (donde están hoy Shanghai, Nanjing y Hangzhou); en el delta del río de las Perlas (donde están Hong Kong, Guangzhou y Macao), o en la región capital de Beijing, Tientsin y Tangshan.

Es probable que con el desarrollo de nuevas megaciudades y gigaciudades, al tiempo que se facilita la concentración de oportunidades, talento e inversión, también se pueden concentrar nuevos riesgos y amenazas a la seguridad, alimentados por mayores desigualdades en los ingresos, el surgimiento de ecosistemas criminales urbanos (Álvarez-Calderón & Rodríguez, 2018) y el crecimiento demográfico descontrolado. En ese tipo de ciudades, al igual que ocurre en muchas ciudades intermedias, el control policial se ve usualmente rebasado por el aumento de la población y la criminalidad, lo que se profundiza en muchos casos por la desigualdad social y la dificultad de acomodar las demandas de una población creciente a la limitada infraestructura urbana y sus sistemas de provisión de bienes y servicios.

Desde una perspectiva geopolítica, las megaciudades pueden ser consideradas “organismos territoriales” que pasan por diferentes fases en su vida. En este sentido, pueden clasificarse en ciudades con madurez baja, media o alta: las megaciudades de baja madurez son de acelerado crecimiento (como Dhaka, Kinshasa y Lagos), con numerosos barrios marginales no planificados y economías informales; se caracterizan por profundas desigualdades, administraciones distritales relativamente débiles, transporte público fragmentado y escasez de servicios básicos.

Las megaciudades de madurez media, como Shanghai, São Paulo o Bogotá, están creciendo a tasas más lentas y están empezando a envejecer; son más ricas y mejor administradas que las megaciudades de baja madurez, pero no necesariamente tienen una infraestructura y planificación urbana superior. Por último, las de alta madurez, como Tokio, Nueva York y Londres, experimentan el envejecimiento de la población y una infraestructura con necesidad de modernizarse, pero su fuerza clave es su propia riqueza, de modo que poseen medios para invertir en soluciones innovadoras (Anneroth, 2012).

Empero, el aumento del costo de vida en estas ciudades está ampliando las brechas entre ricos y pobres, lo que conduce a la exclusión social y la segregación. Las megaciudades promueven el crecimiento económico de los Estados y las regiones, pero también representan riesgos de pobreza, enfermedades, delincuencia y otras tensiones relacionadas. En este sentido, los efectos de una disparidad de la riqueza a menudo conducen a la conformación de ecosistemas criminales urbanos, usualmente localizados en barrios marginales, cinturones de miseria o “zonas de tolerancia” (Álvarez-Calderón & Rodríguez, 2018).

Con una tercera parte de todos los habitantes urbanos viviendo en tugurios, se crean oportunidades para las actividades ilícitas, la proliferación de enfermedades y el reclutamiento de personas para causas terroristas, insurgentes o criminales. Por esa razón, el crecimiento exponencial de la población conlleva riesgos de inestabilidad social. La falta de vigilancia básica del Estado en las zonas más pobres de una megaciudad puede dar lugar a una economía de mercado negro dirigida por un gobierno en la sombra de redes criminales o terroristas. Por otra parte, las amenazas pueden ocultarse y operar con mayor facilidad. A diferencia de las zonas rurales, la criminalidad en las ciudades tienen más fácil acceso a las nuevas tecnologías para movilizar el apoyo y coordinar las actividades. Por

todo esto, a pesar de que en el “arte de la guerra” evitar las grandes áreas urbanas ha sido generalmente el curso de acción deseado, lo deseable no siempre es posible.

La guerra urbana: pasado, presente y futuro

La guerra urbana no es precisamente un fenómeno nuevo. De acuerdo con Dimarco (2012), las ciudades dominaron el foco de la guerra durante la mayor parte de la historia, y desempeñaron un papel central en las primeras campañas militares. En efecto, en la antigua ciudad siria de Hamoukar, los arqueólogos descubrieron evidencias de combates urbanos que datan de hace más de 5500 años. Y la primera batalla en la historia de la que hay un registro histórico significativo, entre los hititas y los egipcios en el 1274 a. C., se libró fuera de las puertas de la ciudad de Cades, un importante centro de transporte en lo que hoy es Siria. Por lo tanto, capturar o destruir las principales ciudades del enemigo y, lo que es más importante, su capital era desde entonces, al parecer, el camino más seguro para lograr la victoria.

Los restos arqueológicos de ruinas urbanas fortificadas (tanto en Asia, África, América Latina y Europa) son un testimonio de que, en las civilizaciones de la Antigüedad, las ciudades-Estado como Atenas, Esparta, Roma, Venecia, Milán, Tenochtitlán o Cusco eran los más importantes actores de la guerra. En dichas épocas, las ciudades fueron construidas para la defensa tanto como para el intercambio comercial y otras actividades políticas, religiosas y sociales (Graham, 2004a).

Diversos autores reconocen que la toma y el saqueo de ciudades fortificadas, así como el asesinato o la esclavización de sus habitantes, fue el evento central en la guerra premoderna (Weber, 1958, Gravett, 1990; Corfis & Wolfe, 1995; Kern, 1990). Por consiguiente, a lo largo de los siglos, los conflictos urbanos han tendido a ser más la regla que la excepción; las guerras del pasado se centraron en los asedios y la defensa de los centros urbanos, mientras que las grandes batallas en campo abierto han sido más bien la excepción y no la regla durante siglos.

Ahora bien, ejemplos modernos de la guerra urbana y sus retos inherentes incluyen las batallas de Stalingrado y Aachen durante la Segunda Guerra Mundial; la batalla de Hue durante la guerra de Vietnam en 1968; la batalla de Grozni en 1994-1995; la segunda batalla de Faluya en 2004; las batallas de Mosul y Raqqa en Iraq en 2017, y las operaciones militares en Gaza, Sderot, Ashkelon, Ashdod, Tel Aviv y Jerusalén en la última crisis del conflicto palestino-israelí en 2021. Por ende, no hay razones para creer que los conflictos futuros no involucrarán también algún tipo de guerra urbana, ya que el auge de la urbanización hace que la inestabilidad y los conflictos derivados de ella sean cada vez más posibles en el interior de los centros urbanos.

La batalla de Hue en Vietnam en 1968 es un ejemplo de cómo las operaciones de combate urbano crean situaciones en las cuales los resultados tácticos tienen implicaciones estratégicas importantes. Hue era la tercera ciudad más grande de Vietnam,

y esta batalla implicó 26 días de intensos combates contra un enemigo determinado y establecido con una defensa profunda. Las principales operaciones de combate urbano en Hue se produjeron en medio de una población civil de 140 000 personas y en contra de una fuerza enemiga estimada en 7500 efectivos del Ejército del Norte de Vietnam y del Viet Cong.

Si bien el Ejército de Estados Unidos sufrió 216 bajas y 1364 heridos, las bajas civiles fueron de 5800 personas, mientras que las bajas enemigas fueron de 1042 muertos y 4000 heridos. Así, a pesar del éxito operacional de volver a tomar la ciudad y repeler a las fuerzas enemigas a través de Vietnam del Sur, estas cifras representan la razón de que Estados Unidos perdiera el apoyo político ante las repercusiones de haber dejado en ruinas el 80 % de la ciudad y sin hogar a alrededor de 116 000 personas (Wahlman, 2015). En este sentido, el riesgo de ganar la batalla solo para perder la guerra es significativamente más alto en el contexto de las guerras urbanas (Dimarco, 2012).

En relación con este ejemplo, el problema de la guerra urbana moderna se agudiza si se incluye un teatro de operaciones en una megaciudad, esto es, un entorno urbano complejo cien veces más grande que Hue y con una población de alrededor de diez millones. A esto hay que sumarle retos como los espacios subterráneos y cibernéticos, contra un enemigo compuesto por fuerzas de operaciones especiales y convencionales, paramilitares, y elementos terroristas y criminales, con acceso a una amplia gama de capacidades avanzadas de guerra. Si bien las operaciones de combate urbano no son nuevas, una megaciudad presenta retos a una escala y complejidad inimaginables. Además, debido a su creciente importancia política, económica y social, representan territorios estratégicamente vitales que están interconectados a los centros de gravedad nacionales e incluso internacionales.

En muchos aspectos, la guerra urbana moderna no es muy distinta de la guerra urbana tal como se ha conocido a lo largo de la historia. Clausewitz (1908) definió la guerra como la “continuación de la relación política con la intrusión de otros medios” (p. 23). El término *política* proviene del concepto griego de *polis*, “ciudad” (origen también de *cosmopolita* y *policía*). Aristóteles (2005) definió la política como los “asuntos de la ciudad”. Por ende, tanto en el mundo moderno como en el antiguo, el discurso y la disputa políticos han tenido lugar principalmente en las grandes áreas urbanas; no en vano, es en las ciudades donde las leyes son aprobadas y reside el liderazgo. Así, es lógico que usar la fuerza para imponer la voluntad política a un grupo de personas a menudo requiere que esa fuerza, política o militar, se ejerza donde vive la gente, donde reside su liderazgo y donde realizan sus actividades políticas y, sobre todo, económicas; es decir, en las ciudades.

En consecuencia, la política, la guerra y las ciudades están inextricablemente unidas. Debido a esa conexión, las fuerzas militares han dedicado gran parte de su capacidad y esfuerzo a luchar por, en y alrededor de las ciudades a lo largo de su historia. Si bien las guerras modernas de primera, segunda y tercera generación (Álvarez-Calderón et al., 2017), entre el siglo XVIII y la primera mitad del siglo XX, se condujeron en su mayor parte en el campo, el mar o el aire (al menos en teoría), las ciudades continuaron jugando un papel

importante, si no como escenarios de batalla, al menos como centros de producción de los medios que se requerían para combatir en guerras industriales.

En todo caso, según Kaldor y Sassen (2020), se estima que, incluso en la Segunda Guerra Mundial, el 40 % de las operaciones militares se llevaron a cabo en las ciudades. En ese contexto, una de las razones más importantes para atacar una ciudad era capturar el centro político, económico o cultural del enemigo, y destruir así su moral, su capacidad para sostener una guerra y su capacidad para gobernar. En otras palabras, la ciudad era atacada porque constituía el centro de gravedad del enemigo. Esto dio lugar a numerosas batallas por ciudades como Verdun, Guernica, Nanking, Rotterdam, Londres, Leningrado, Varsovia, Dresden, Tokio, Hiroshima, Nagasaki, Seúl, Beirut, Sarajevo, Berlín y París, entre otras. De hecho, uno de los principales propósitos de los *raid* aéreos durante las guerras de tercera generación ha sido la destrucción total o parcial de las ciudades del adversario, en busca de su dislocación psicológica y física.

Por ejemplo, entre los años 492 y 479 a. C., los persas montaron tres campañas infructuosas separadas para capturar el centro cultural y económico griego, la ciudad-Estado de Atenas; pero los griegos tuvieron éxito en la defensa de Atenas gracias a una serie de brillantes batallas no peleadas en la ciudad, pero sí en su tierra y mar aledaños, en las famosas guerras Médicas. Las guerras Púnicas, que enfrentaron a Roma y Cartago por el control del Mediterráneo entre los años 264 y 146 a. C., terminaron al final de la tercera guerra púnica con la aniquilación de la ciudad de Cartago. Las cruzadas, libradas entre 1096 y 1291, tuvieron como objetivo específico restablecer el control apostólico romano sobre Tierra Santa, en particular sobre la ciudad de Jerusalén; mientras que, en 1453, el exitoso asedio y captura de la capital bizantina de Constantinopla por las fuerzas musulmanas no solo significó el fin del Imperio Bizantino, sino que también puso fin a los esfuerzos cristianos por dominar el Oriente Medio. Así, el éxito del ataque o la defensa de una ciudad clave podían decidir el resultado de la campaña, la guerra o incluso el destino de un imperio o de un Estado-nación (Glenn, 2001).

Asalto a las ciudades: una mirada al caso colombiano

Como la guerra ha sido endémica para aproximadamente el 95 % de todas las sociedades humanas conocidas a lo largo de la historia y la prehistoria, parece natural inferir que la guerra es una institución humana permanente que tiende, por su propia naturaleza, a desarrollarse en aquellos lugares donde las personas se concentran (Kilcullen, 2013). Esto es especialmente cierto en conflictos no estatales (como la guerra de guerrillas), que tienden a ocurrir cerca o dentro de las áreas donde viven las personas o en las principales rutas entre centros poblados.

En el caso colombiano, desde las guerras civiles del siglo XIX, las incursiones a centros urbanos parecen contar con una larga tradición histórica en los conflictos del país. Como lo explica Patiño (2016):

la historiografía tradicional en Colombia ha presentado el primer periodo del siglo XIX como un enfrentamiento entre un proyecto federalista contra otro centralista [...]. Esta situación, extrapolable al resto de la América hispana, generó dos procesos simultáneos: en primer lugar, se produjo una situación de guerra permanente entre ciudades y, luego, de guerras entre regiones encabezadas por ciudades fuertes. Cada una de estas disputas se centraron en decidir qué ciudad, provincia o región era capaz de someter a las demás, un proceso que la historiografía tradicional ha presentado como guerras civiles. (p. 6)

Asimismo, como consecuencia del inicio de la violencia política, luego del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, la anarquía y el caos se hicieron presentes en la ciudad capital de Bogotá y otras ciudades de la geografía colombiana. A pesar de que el conflicto entre liberales y conservadores en la primera mitad del siglo XX era de naturaleza distinta a las guerras civiles del siglo XIX, la toma de ciudades siguió siendo parte de los métodos violentos de la época de la Violencia. Por su parte, a partir de los años sesenta, con el escalamiento del conflicto armado interno, estrategias de la guerra de cuarta generación como la “guerra popular prolongada” o el “foquismo” contenían diseños sobre el manejo territorial de la guerra que podían derivar en la incursión y control sobre centros urbanos como una acción previa para el colapso de las fuerzas enemigas (Álvarez-Calderón et al., 2017):

durante décadas, las guerrillas libraron una guerra centrada en la lógica de acumulación territorial y en la idea mítica de llegar triunfantes a la capital del país [...]. Desde el ángulo de las guerrillas, esa territorialización de la guerra se expresó en la multiplicación de los frentes guerrilleros dentro de un raciocinio de centralización-dispersión para mantener ocupado al Ejército colombiano en todos los lugares del país, ejecutando a su vez una lenta aproximación a los centros urbanos y del poder, en donde supuestamente se habría de definir la suerte de la guerra. (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2016, p. 13)

Dicho curso de acción por parte de las guerrillas colombianas obedecía a la estrategia político-militar formulada por Mao Tse-Tung, que proponía la toma del poder en el país a través del cerco a las ciudades desde el campo. La estrategia maoísta consistía de tres fases, definidas a partir del desarrollo de la guerra misma (Álvarez-Calderón et al., 2017): primero, la defensiva estratégica, asociada a la guerra de guerrillas y la formación inicial de grupos armados de campesinos (cuando los guerrilleros obtienen el apoyo de la población a través de ataques contra la maquinaria gubernamental y la difusión de propaganda); segundo, el equilibrio estratégico, ligado a la guerra de posiciones y al crecimiento y expansión del ejército revolucionario (se caracteriza por el aumento en la potencia de los ataques sobre el poder militar y las instituciones vitales del Estado); y tercero, la ofensiva estratégica, es decir, la fase del combate convencional, cuando ambas fuerzas se acercan al final del combate incrementando los enfrentamientos directos y la cantidad de contingentes desplegados (esta fase es empleada con la aspiración de capturar ciudades, desbordar al gobierno y controlar el país).

Bajo esta lógica, cualquier grupo armado que buscara movilizar una base de masas debería ir a donde se ubican dichas masas. Si bien, en el contexto de las décadas de los cincuenta y sesenta en Colombia, ese lugar objetivo eran las áreas rurales, la situación cambió rápidamente a partir de la década de los setenta debido a las aceleradas tasas de urbanización, lo que ha conllevado que, en la actualidad, la población colombiana sea mayoritariamente urbana. Esto necesariamente planteó dificultades para los insurgentes, ya que la doctrina de guerra popular prolongada contemplaba la acción en zonas rurales para aislar las zonas urbanas. En efecto:

en Colombia esta dimensión territorial ha sido una variable de lo estratégico, como lo puede ilustrar el diseño del plan de guerra de las FARC aprobado en la VII Conferencia en 1978. Este contempló la disposición de sus fuerzas en dos sentidos: la concentración de la mitad de los frentes guerrilleros sobre la Cordillera Oriental en aproximación hacia Bogotá formando una tenaza militar, y la dispersión del resto de la tropa en todo el país buscando el cercamiento a las ciudades capitales de departamento y la distracción de la Fuerza Pública. (CNMH, 2014, p. 115)

Para este propósito, la prioridad del esfuerzo recayó sobre el Bloque Oriental de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), debido a su proximidad a Bogotá y su estatus como fuente de financiamiento y de apoyo de dicha organización terrorista. Tácticamente, la mayoría de las acciones eran en el espacio rural, pero fueron complementadas por actividades en el espacio urbano. Por esta razón, en ningún momento las zonas urbanas se consideraron fuera de los límites de la estrategia político-militar.

No obstante, en la Guerra de Vietnam, los insurgentes desarrollaron la “variante vietnamita”, una adaptación local de la guerra popular de Mao. En este orden de ideas, si bien aceptaban las ideas básicas de Mao, los norvietnamitas se apartaban en dos aspectos de fondo: 1) consideraban que las fases del proceso no solo se podían desarrollar de manera sucesiva, sino que debían ser simultáneas; y 2) la toma del poder no solamente se daba como consecuencia de las ofensivas que los insurgentes desarrollaran en la última fase, sino que se complementaba con una insurrección generalizada en las ciudades y una huelga total de todos los gremios productivos de la economía que paralizaría y llevaría el país a la ingobernabilidad (Álvarez-Calderón et al., 2017). Por ello:

en el marco de dicha estrategia, las llamadas tomas y ataques de poblados tuvieron un lugar central en la tarea de desmoronar paulatinamente la presencia del Estado en los escenarios locales y regionales. Las incursiones guerrilleras a cabeceras municipales y centros poblados presentaron una amplia gama de fines que cambiaron con el tiempo debido a las dinámicas de la guerra. Pasaron de ser propagandísticas en su origen a tener unos objetivos plenamente articulados de acumulación territorial, es decir, ampliar las retaguardias de los frentes, mantener los corredores de comunicación y afianzarse en zonas estratégicas por sus recursos o por sus ventajas políticas y militares. Fue el momento en que el escalamiento de tomas de pueblos y ataques a estaciones de policía arrojó notorios impactos humanos y materiales, mostrando que Colombia estaba viviendo un conflicto interno de importantes dimensiones. (CNMH, 2016, p. 14)

En efecto, según datos del CNMH, entre 1965 y 2013, todos los actores armados insurgentes aplicaron la estrategia de toma de poblados y cabeceras municipales en diversos momentos y escenarios de la geografía colombiana. Se estima que hubo 1755 incursiones guerrilleras, de las cuales 609 fueron tomas y 1146 correspondieron a ataques a puestos de policía. De estas acciones, las FARC llevaron a cabo un total de 1106 (63%); el ELN, 323 acciones (18,4%); el EPL, 88 (5%), y el M-19, 48 (2,7%). Asimismo, un 10,8% de las incursiones serían responsabilidad de otras insurgencias como el Movimiento Jaime Bateman Cayón (disidente del M-19), con 5 acciones, y el Quintín Lame, con 5. Las tomas de centros urbanos y cabeceras municipales por parte de las guerrillas ocasionaron 2495 víctimas mortales en el mismo lapso, discriminadas en 1007 civiles (40,3% del total de personas muertas) y 1488 miembros de la fuerza pública (59,6% de las víctimas mortales). Del mismo modo, durante las incursiones resultaron heridos 1331 civiles y 1978 miembros de las Fuerzas Militares y de Policía (CNMH, 2016. pp. 242-245).

Las ciudades, especialmente las ciudades capitales como Bogotá, son puntos focales para gran parte de la riqueza y los recursos humanos de los Estados-nación modernos, ya que es usualmente allí donde gran parte de la materia prima de un Estado viene a ser transformada en productos terminados. Quienes viven en y alrededor de estas áreas urbanas crean y consumen los productos surgidos de estos bienes de capital. Por ello, la condición de una ciudad capital es uno de los indicadores más importantes del bienestar de ese país; y por la misma razón, la destrucción del capital social y físico de esa ciudad, ya sea por causas internas o por incursión externa, puede determinar el declive de un Estado.

La historia reciente del país así lo demuestra. A partir de la Séptima Conferencia de las FARC en 1982, dicha guerrilla decidió avanzar por la cordillera Oriental, que atraviesa Colombia desde el Cauca hasta la serranía del Perijá (en La Guajira), con el fin de llegar a Bogotá y tomarse el poder por las armas. La nueva estrategia, denominada “Toma a Santa Fe de Bogotá”, proyectaba crear un anillo de presión alrededor de Bogotá para aislar la ciudad capital del resto del país, atacando sus principales vías de acceso (como la vía al Llano y la autopista Bogotá-Medellín). También implicaba atacar las fuentes de abastecimiento de agua como las represas del Sisga y Chingaza, así como los embalses de Tominé, Guavio, El Muña y San Rafael; las antenas de comunicaciones como la de Telecom en Chocontá; las estaciones de bombeo de Ecopetrol como las de Puerto Salgar y Villeta; las torres de energía; los aeropuertos de Guaymaral, Catam y El Dorado; las guarniciones militares y de Policía, y los centros de poder como el Palacio de Nariño, el Centro Administrativo Nacional y el Congreso. En este contexto, el 19 de julio de 1994 entraron al casco urbano de La Calera (a escasos diez minutos de Bogotá) 150 guerrilleros de las FARC, asesinaron un agente de policía y asaltaron el Banco de Colombia y la Caja Agraria. Posteriormente, entre 1995 y 1996, realizaron 42 ataques en municipios vecinos con un saldo de más de 50 muertos.

Este cerco a Bogotá, como a otras ciudades principales de Colombia, llevó a que, en la segunda mitad de la década de los noventa, el país fuese considerado, por algunos ana-

listas internacionales, en camino a convertirse en un Estado fallido. El rostro clandestino de las FARC en las ciudades, como el de otras guerrillas, eran las milicias urbanas, redes autónomas en la forma como realizaban sus tareas, a pesar de que dependían en mayor o menor grado de los frentes rurales (Vargas, 2009). Su función consistía en actividades de propaganda, consecución de material de intendencia, ataques y labores de inteligencia, secuestro y extorsión, entre otros. Muchos de los milicianos trabajaban medio tiempo como milicianos y el otro medio tiempo como delincuentes comunes, por lo que con frecuencia establecían alianzas con el crimen organizado.

Y así como las guerrillas, el crimen organizado, como el Cartel de Medellín, reconocía el valor estratégico que significaba llevar la guerra a los centros urbanos como Bogotá. En 1989, un camión bomba estalló frente al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), lo que causó la muerte a 63 personas e hirió a 660. El 21 de enero de 1993 explotaron dos carros bomba, el primero en la calle 72 con carrera séptima, y el segundo en la calle 100 con carrera 33, lo que dejó un saldo de 20 heridos. Pocos días después, el 30 de enero, un carro bomba cargado con 100 kilos de dinamita en el centro de Bogotá dejó 25 personas muertas y 70 heridos; y el 15 de febrero estallaron dos bombas más en la capital, que ocasionaron la muerte a 4 personas. El 15 de abril de 1993 estalló otro carro bomba con 150 kilos de dinamita frente al centro comercial de la calle 93 con carrera 15, con un saldo trágico de 8 muertos y 242 heridos.

Asimismo, los ataques terroristas urbanos perpetrados por las milicias urbanas de las guerrillas fueron actos recurrentes en Bogotá. El 9 de diciembre de 1992, los ataques con dinamita a los hoteles Orquídea Real, Fontana, Tequendama y Hacienda Royal en Bogotá por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) dejaron 10 heridos. En 2002, una detonación por las FARC en la principal sede de la Policía Nacional dejó 3 muertos y 11 heridos; y ese mismo año, en el acto de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez, las FARC ocasionaron la muerte de 27 civiles por 13 granadas de mortero lanzadas contra la Casa de Nariño. Por otra parte, el 7 de febrero de 2003, el infame ataque de las FARC al Club El Nogal en Bogotá ocasionó la muerte de 38 civiles y 200 heridos. En 2006, un ataque con carro bomba por las FARC a la Escuela Superior de Guerra y la Universidad Militar en Bogotá dejó 2 muertos y 5 heridos.

Cabe destacar, sin embargo, que hay ciudades más vulnerables que Bogotá, como lo muestran acciones de mayor envergadura. Por ejemplo, el secuestro masivo de 186 personas por el ELN en una iglesia de Cali en mayo de 1999, utilizando uniformes del Ejército; el secuestro por parte de las FARC de 15 personas en un asalto al edificio Miraflores de la ciudad de Neiva en julio de 2001, y el secuestro en pleno centro de la ciudad de Cali de 12 diputados de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca en abril de 2002. Como lo evidenciaron también los actos vandálicos y terroristas de 2021, la ciudad de mayor riesgo es Cali, debido a Los Farallones, una extensión montañosa, selvática, con salida hacia el Pacífico. Por otro lado, ciudades como Ibagué, Neiva, Popayán, Pasto, Bucaramanga y Valledupar también son de alto riesgo, ya que las rutas de escape que proporciona la

geografía de estas ciudades hace más fácil perpetrar este tipo de acciones para los grupos armados al margen de la ley.

A pesar del acuerdo de paz firmado en 2016 y la desmovilización de una parte de los combatientes de las FARC, no pueden desestimarse los peligros que aún entrañan las acciones de los grupos al margen de la ley para infligir daño en las ciudades colombianas; una docena de milicianos bien entrenados en acciones terroristas pueden llegar a ser más peligrosos que 3000 guerrilleros en algún lugar rural apartado de la geografía colombiana. Evidencia de ello son los 45 incidentes de terrorismo ocurridos en Bogotá entre el 2016 y el 2021. Por ejemplo, el 19 de febrero de 2017, una explosión perpetrada por el ELN en el barrio La Macarena dejó un policía muerto y 26 heridos, y el 17 de junio de 2017, una explosión en un baño de mujeres del Centro Comercial Andino llevada a cabo por el MRP dejó 3 muertos y 9 heridos. Adicionalmente, un atentado del ELN a la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional de Colombia en 2019 dejó un trágico saldo de 22 muertos y 68 heridos.

Pero ahora las guerras de quinta generación pueden producirse en una variedad de ambientes y condiciones, y probablemente las zonas rurales, montañosas o selváticas seguirán albergando una proporción significativa de los conflictos. Sin embargo, gracias a la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el escenario de la guerra (que puede implicar el uso de hostilidades cinéticas y no cinéticas) se expande también al escenario informativo, social y cognitivo (Álvarez-Calderón et al., 2017), cuyo epicentro se encuentra mayoritariamente en entornos urbanos. En el contexto actual, la globalización y su impacto en la disminución del poder del Estado se consideran las principales causas para el surgimiento de las guerras asimétricas que involucran a una variedad de actores, como las milicias, los carteles de la droga, las células terroristas, entre otros (Graham, 2004b). En consecuencia, y dado que “la población del planeta está migrando de las zonas rurales a las urbanas, se prevé que la guerra futura tendrá mayor asiento en áreas urbanas” (Kilcullen, 2013, p. 27), donde los conflictos y la violencia politizada se han hecho recurrentes (Fregonese, 2019).

Tal ha sido el caso de los actos vandálicos y terroristas en noviembre de 2019, septiembre de 2020 y mayo de 2021 en algunas ciudades de Colombia. Si bien estos se han presentado en el marco de legítimas manifestaciones sociales a causa de la crisis socioeconómica, existe plena evidencia de que distintos grupos criminales e insurgentes se han infiltrado en dichas manifestaciones para llevar a cabo acciones violentas y no violentas en contra del Estado, la fuerza pública y la propia ciudadanía. La mayoría de bloqueos ilegales en toda la geografía nacional, la destrucción con bombas molotov de los Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional, la destrucción de la infraestructura de transporte público en las ciudades, el asesinato y las lesiones de miembros de las fuerzas de seguridad se han entrelazado con operaciones de ciberguerra contra la infraestructura crítica cibernética del Estado, y con acciones de guerra de información, a través de la desinformación y la manipulación de las masas en redes sociales.

Geopolítica vertical y los retos inherentes de la guerra urbana

Como lo señalan Hoelscher y Norheim-Martinsen (2014), la violencia en las zonas urbanas se torna cada vez más compleja, haciendo borrosa la distinción entre la violencia política y la criminal. Hacerle frente a las múltiples amenazas híbridas urbanas actuales requiere, en países como Brasil, México o Colombia, una cooperación cada vez más coordinada entre la policía y las fuerzas militares. Pero las cualidades singulares del entorno urbano hacen que las operaciones de los servicios de seguridad del Estado sean difíciles y peligrosas, por lo cual estas cualidades ocupan un lugar prominente en el desafío de operar en áreas urbanizadas. Las ciudades poseen un gran número de civiles; son conurbaciones densas con infraestructuras vitales e instituciones sociopolíticas importantes, y suelen ser espacios tridimensionales desordenados que representan grandes desafíos logísticos y de navegación (Graham, 2006). Como afirma Ellefsen (1987):

el terreno urbano, que es un ambiente creado por el hombre, está compuesto de formas angulares, que raramente ocurren en terrenos no urbanos; estas formas no solo son angulares en un patrón planimétrico, sino también en la tercera dimensión. La verticalidad se vuelve de gran importancia, ya que esto no solo crea barreras extremadamente difíciles para el asalto, sino que proporciona a la defensa una forma artificial de “altura”. Planos de “suelo urbano alto” y, en muchos casos, un nivel subterráneo adicional. (p. 12; trad. propia)

La densidad explica gran parte del desafío de las operaciones urbanas (Hartman, 2004). En la mayoría de los otros entornos (selva, desierto, jungla, etc.), quienes combaten sobre el terreno no tienen que ocuparse de una tercera dimensión (la vertical), salvo en casos excepcionales, como cuando existe la amenaza de un ataque aéreo, cuando el adversario ha aprendido a usar los árboles del bosque para posicionar francotiradores o cuando una ladera de la montaña ofrece ocultamiento para el enemigo. Por el contrario, en una ciudad, la altura es una preocupación crucial, como la profundidad y el ancho del terreno. En un entorno urbano existe mayor espacio para inquietar a un combatiente, ya que las amenazas potenciales se distribuyen de manera volumétrica. Además, cada espacio dentro de ese volumen tiene potencialmente una mayor densidad de amenazas, ya que existen más enemigos por unidad de espacio que en cualquier otro teatro de operaciones, así como personal propio que puede ser accidentalmente asesinado o herido por fuego amigo.

Además, las numerosas ventanas, puertas, terrazas y otras aberturas ocultas permiten mejores posiciones de fuego. Pero los desafíos existen incluso si la misión no implica un combate, ya que los edificios bloquean las señales de comunicaciones y la navegación urbana se torna difícil si una unidad tiene solo mapas militares de escala estándar que carecen de detalles necesarios para moverse en un área edificada. Como indican Williams y Selle (2016), “las ciudades son en cierto modo un gran nivel en la guerra, negando muchas de las ventajas de la alta tecnología, restringiendo las oportunidades para las operaciones de maniobra y ralentizando el ritmo de la batalla” (p. 1; trad. propia).

Como el espacio de batalla en las ciudades es tridimensional, con características subterráneas, de superficie y de techos de gran importancia militar, es probable que las operaciones ocurran simultáneamente en y alrededor de todos estos elementos. Como lo señala Graham (2004c): “en un terreno totalmente urbanizado, la guerra se hace profundamente vertical, llegando hasta torres de acero y cemento, y hacia abajo en alcantarillas, líneas de metro, túneles de comunicación y similares” (p. 2; trad. propia). En efecto, un desafío de la guerra urbana lo plantean las construcciones subterráneas. Desde un principio, los seres humanos utilizaban el subsuelo para almacenar agua y alimentos, protegerse de condiciones climáticas extremas, enterrar a sus muertos y escapar de tribus hostiles, como lo atestiguan las ciudades subterráneas construidas para la defensa, como Turín (Italia) y Oppenheim (Alemania). Asimismo, hay muchos ejemplos de asentamientos más pequeños construidos como sistemas de defensa subterránea, como los construidos a lo largo de la línea Maginot en Francia, el Adlerness en Alemania y el Pentágono en los Estados Unidos.

En este orden de ideas, es necesario que la geopolítica base sus análisis urbanos en la “geopolítica de verticalidad”, un concepto desarrollado por el arquitecto Eyal Weizmann en 2002 para describir la arquitectura de la guerra israelí-palestina. Este tipo de análisis enfrenta al menos cuatro desafíos (Graham, 2004c):

1. Al adoptar una visión totalmente tridimensional del espacio-tiempo, debe situar el poder de matar y la “guerra centrada en redes” en el contexto de la verticalización del territorio que conlleva la urbanización y el crecimiento de complejos subterráneos.
2. Debe incluir en la imaginación geopolítica contemporánea un paradigma que aborde las formas en que el poder aeroespacial se utiliza con el fin de coordinar el acceso y el control geopolítico sobre recursos claves subterráneos (petróleo, agua, tierras raras, etc.), para alimentar las demandas ecológicas de los complejos urbanos occidentales.
3. Una imaginación geopolítica vertical debe analizar cómo las distanciadas verticalidades de la vigilancia, la focalización y la matanza en tiempo real enfrentan el poder corpóreo de las resistencias a las fuerzas convencionales de los Estados, en formas que rompen las separaciones tradicionales de “nacional” e “internacional”, “militar” y “civil”, “doméstico” y “extranjero”¹.
4. Una geopolítica de la verticalidad debe analizar las formas en que el poderío total de sistemas militares de comunicaciones, vigilancia y focalización de las fuerzas convencionales de los Estados se está integrando en los espacios civiles, domésticos y transnacionales. La evaporación de la frontera entre las acciones

1 Por ejemplo, después del 11 de septiembre de 2001, los drones de las Fuerzas Militares y de la Agencia Central de Inteligencia, así como de las policías federales y locales de los Estados Unidos, sobrevuelan las ciudades norteamericanas, así como las de regiones apartadas en Oriente Medio. De este modo, practican la guerra urbana tanto en las ciudades del país como en las de otras latitudes.

policiales y militares a raíz de fenómenos como la convergencia criminal y la guerra híbrida ha hecho que el crimen organizado, los *hackers* y los manifestantes detenten en la actualidad el mismo tipo de poder electrónico y militar verticalizado y virtualizado de vigilancia que esgrimen las Fuerzas Militares más sofisticadas del mundo.

Pero los aspectos físicos propios del terreno urbano son solo parte de cualquier ecuación estratégica de la guerra urbana, ya que el factor humano es igualmente importante. Los seres humanos pueblan el terreno urbano en gran número y, por supuesto, en cantidades mayores que cualquier otro tipo de ambiente operativo. Por ello, la presencia de un gran número de no combatientes y su interacción con fuerzas amistosas u hostiles juegan un papel crítico en los resultados de las operaciones urbanas (Gerwehr & Glenn, 2000). En este sentido, la política de combate urbano por parte de las fuerzas militares iraquíes, las milicias chiitas y las fuerzas especiales norteamericanas que combatieron contra Daesh por la retoma de la ciudad de Mosul entre octubre de 2016 y julio de 2017 consistió en “limpiar” y sostener las áreas urbanas sobre la base de conquistar habitación por habitación, edificio por edificio y calle por calle.

En las guerras urbanas, los ataques a la infraestructura de agua, gas, transporte, electricidad, alcantarillado y vivienda pueden tener un efecto inmediato y debilitador, ya que las ciudades no pueden sobrevivir sin estos sistemas. Sin embargo, según Pullan (2022), hay otras formas de destrucción que son más insidiosas y afectan la ciudad a un nivel ontológico más que sistemático, al destruir no solo sus funciones físicas, sino también sus configuraciones y relaciones básicas, así como las expectativas y percepciones sobre ellas. Al respecto, el término “urbicidio”, o asesinato de ciudades, se refiere a la destrucción urbana deliberada y premeditada, así como la eliminación del tejido y una cultura urbana (Coward, 2009). Se utilizó por primera vez para describir la devastación de las ciudades bosnias durante la década de los noventa (Bogdanović, 1994), aunque bien puede extrapolarse a sucesos más recientes como la destrucción de las ciudades sirias entre 2011 y 2016 o las ciudades del este ucraniano en 2022.

Por consiguiente, la guerra urbana tiende a ser una empresa sangrienta, costosa, desorientadora, que consume mucho tiempo y requiere el sacrificio de muchas vidas (por ejemplo, se estiman en 40 000 las bajas civiles en la retoma de Mosul). Los civiles no combatientes y su infraestructura concomitante están significativamente presentes en la guerra urbana, lo que exige reglas de enfrentamiento que restrinjan el uso de la capacidad de fuego de las fuerzas convencionales. Cualquier operación en áreas urbanas garantiza tener un gran número de civiles no combatientes en las inmediaciones, y ni el Derecho Internacional Humanitario ni el Derecho Internacional de los Conflictos Armados permiten la existencia de víctimas civiles en dichos conflictos. Adicionalmente, dada la dependencia de la ciudadanía de la energía eléctrica, el agua y otros tipos de infraestructura de apoyo, la destrucción de estas instalaciones también es inaceptable.

En este sentido, inducir a la batalla en un entorno urbano a una fuerza cuantitativa y cualitativamente superior hace parte de una estrategia asimétrica. Como lo han hecho grupos criminales y terroristas en Colombia, conducir a un oponente poderoso a un territorio complejo, situándolo además entre la población civil, lo obliga a reducir sus capacidades en la recopilación de información, mando y control. Esta es una táctica que encarna el pensamiento asimétrico². Así, en resumen, la gran dificultad de operar en entornos urbanos puede atribuirse en buena parte a estos dos factores: la singularidad física del terreno urbano y la presencia de una densa y numerosa población no combatiente (Figura 3).

Aspecto	Tipo de terreno			
	Urbano	Desierto	Jungla	Montaña
Número de combatientes	ALTO	BAJO	BAJO	BAJO
Cantidad de infraestructura de alto valor	ALTO	BAJO	BAJO	BAJO
Campos de batalla multidimensionales	SÍ	NO	ALGUNOS	SÍ
Reglas de enfrentamiento restrictivas	SÍ	NO	NO	NO
Detección, observación, rangos de enfrentamiento	CORTO	LARGO	CORTO	MEDIO
Vías de aproximación	MUCHAS	MUCHAS	POCAS	POCAS
Libertad de movimiento y maniobra	BAJO	ALTO	BAJO	MEDIO
Funcionalidad de comunicaciones	DEGRADADA	NORMAL	DEGRADADA	NORMAL
Requerimientos logísticos	ALTO	ALTO	MEDIO	MEDIO

Figura 3. Diferencias entre terreno urbano y otros tipos de terreno de operación.
Fuente: adaptado de Gerwehr y Glenn (2000)

Esta es la esencia de la guerra urbana como una estrategia asimétrica. Es importante destacar que la fuerza en posesión de una ciudad, con tiempo para prepararse o ser apoyado por una población amistosa no combatiente, a menudo encuentra algunas de estas dificultades aliviadas; pero no es así para la fuerza expedicionaria. Por ejemplo, los defensores egipcios de la ciudad de Suez en 1973 pudieron confiar en civiles no combatientes amistosos como mensajeros, cuando la radio y otros métodos de comunicación fallaron, mientras que las fuerzas israelíes en este caso no tenían esa opción.

A finales de la década de 1990, el cuerpo de Marines de los Estados Unidos describió este combate urbano híbrido como la “guerra de las tres cuadras” (*three block warfare*). La guerra de las tres cuadras contempla que en la primera “cuadra” los tanques y el poder aéreo apoyen ataques convencionales para destruir combatientes enemigos o capturen

2 Un ejemplo canónico del análisis asimétrico del conflicto de alta intensidad fue la batalla por Stalingrado en 1942, donde las fuerzas soviéticas redujeron las ventajas alemanas en el poder aéreo y la artillería al forzar a la Wehrmacht a una lucha brutal en un terreno urbano bien conocido por los soviéticos.

alguna posición geográfica. En la siguiente “cuadra”, una fuerte presencia militar protege la infraestructura vital y la población civil contra los ataques guerrilleros y terroristas. En una tercera “cuadra”, una unidad militar se centra en la capacitación y el trabajo con la policía, la reconstrucción de la infraestructura y el establecimiento de instituciones civiles de gobernanza en estrecha cooperación con el gobierno anfitrión y la población civil. De acuerdo con Dimarco (2012), “esta es la esencia del combate urbano contemporáneo y futuro. El éxito en la guerra de las tres cuadras requiere fuerzas terrestres organizadas, entrenadas y equipadas para la guerra urbana en el siglo XXI” (p. 213; trad. propia).

Conclusiones

Prepararse para la guerra en el futuro significa prepararse para el combate en las grandes ciudades. Recapitulando, en los albores del siglo XIX, solo el 3 % del mundo vivía en ciudades; para 1900, este porcentaje aumentó a 13 %; en 1950, todavía menos del 30 % del mundo había sido urbanizado; pero, desde entonces, la población urbana en el mundo se ha cuadruplicado. En la medida que la urbanización se acelera, también es probable que el conflicto urbano aumente. Cuando las poblaciones rurales emigran a las ciudades, los grupos armados organizados (GAO) y los grupos delincuenciales organizados (GDO) que dependen de ellas para subsistencia, información, financiación y ocultación deben seguirlas, como ha sido el caso del ELN o el Clan del Golfo. Además, para los terroristas que buscan una mayor exposición de sus acciones en los medios de comunicación, la atención de la prensa es más fácil de conseguir en la ciudad (Edwards, 2000).

Numerosos ejemplos recientes (Afganistán, Yemen, Siria y Ucrania, entre otros) muestran que la relación entre las ciudades y la guerra es profunda y compleja. Al ser las ciudades cada vez más el escenario preferido de los conflictos armados, las lesiones y muertes de civiles y el “urbicidio” son las causas más obvias e inmediatas de preocupación. Además, para un enemigo, las casas de hormigón ofrecen posiciones de combate fortificadas y listas para usarse. Las gruesas paredes de muchos edificios ofrecen protección contra el fuego de armas pequeñas, y se pueden habilitar pequeñas aberturas en las paredes interiores para proporcionar escondites protegidos para francotiradores. Los subterráneos proporcionan una red de espacios para almacenar armas y municiones, alimentos y otros suministros, además de brindar refugio y espacio para comunicaciones a través de computadoras, teléfonos celulares y similares.

Por consiguiente, para el caso colombiano, existen varios incentivos políticos, económicos y militares para que los adversarios del Estado decidan luchar en las ciudades. Además, muchos de estos grupos criminales creen que el público colombiano tiene una visión antiséptica de la guerra, es decir, una expectativa poco realista de que la guerra puede librarse con mínimas bajas. En este sentido, el combate en las ciudades les ofrece una manera de causar mayores daños y víctimas, para afectar la legitimidad de la acción de la fuerza pública. Adicionalmente, la presencia de civiles no combatientes en áreas urbanas

requiere generalmente reglas de enfrentamiento más estrictas, que prohíben o limitan la efectividad de armas pesadas tales como la artillería y el poder aéreo, como ocurrió en la Operación Orión, llevada a cabo entre en octubre de 2002 en la Comuna 13 de Medellín por parte de miembros de las Fuerzas Militares y la Policía en contra de las milicias urbanas de las FARC y de paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Por otro lado, es probable que, en esta dinámica urbanizadora, los recién llegados a zonas urbanas experimenten algún grado de frustración debido a la decepción económica y las expectativas insatisfechas de obtener una mejor calidad de vida para ellos y sus familias. En este contexto, un gran número de jóvenes desempleados o subempleados podrían tener incentivos para luchar y participar en el crimen organizado u otras actividades al margen de la ley. Por esa razón, la urbanización no controlada puede contribuir al crecimiento de la insurgencia, el terrorismo y otras formas de violencia e inestabilidad política (Rosenau, 1997).

En este sentido, hay factores que probablemente contribuyen a una mayor violencia en las zonas urbanas, como las crisis económicas y la incapacidad de los gobiernos de responder a la movilización política y social generada por la urbanización y la demanda popular de mayores oportunidades políticas y económicas. Efectivamente:

cuando las exigencias de las ciudades rebasan las capacidades institucionales, el resultado suele ser una superación de los gobiernos locales por la violencia, la proliferación de prácticas informales y/o delictivas, la territorialización de los grupos criminales y, finalmente, el control de la sociedad por estos. En este contexto, las ciudades contemporáneas se ven sometidas a disputas por el control político y económico de territorios entre una variada gama de actores criminales que logran en ocasiones generar lealtades sociales y cerrar acuerdos políticos con los sectores marginados de la sociedad. (Patiño, 2016, p. 15)

Finalmente, la pandemia del covid-19, considerada la peor crisis de salud pública de los últimos cien años (Álvarez-Calderón & Botero, 2021), ha sido predominantemente un fenómeno urbano (su epicentro fue la ciudad china de Wuhan), a pesar de que alcanzó incluso zonas rurales remotas³. En un mundo globalizado, un virus altamente contagioso como este obligó a que los gobiernos establecieran cuarentenas prolongadas y recurrentes. Por consiguiente, y de cara al peligro de contagio y el aumento en las tasas de desempleo, millones de personas en países como Chile o Colombia emigraron de las ciudades a las zonas rurales y pueblos más pequeños, algunos posiblemente de forma permanente. Si bien es prematuro calcular si la pandemia del covid-19 conducirá a cambios estructurales en materia urbana, las perspectivas a largo plazo continúan prediciendo que el mundo se

3 De acuerdo con la UNEP (2016), el movimiento entre ciudades ha impactado significativamente la propagación de epidemias como el SARS, que tuvo origen en la provincia de Guangdong en China en 2003 y se extendió a treinta países de todo el mundo durante un periodo de seis meses. Asimismo, el estallido de la fiebre del ébola entre 2013 y 2015 fue particularmente virulenta en barrios marginales de las principales ciudades costeras de África occidental (Álvarez-Calderón et al., 2021).

urbanizará aún más en la próxima década, desde un 56,2 % hasta un 60,4 % para 2030 (United Nations Human Settlements Programme [UN-Habitat], 2020). Sin embargo, a medida que el mundo se desliza en una recesión no vista desde la Gran Depresión, las áreas urbanas (que representan más del 80 % del PIB global) se verán afectadas ante la insuficiencia de fondos para la atención de proyectos de desarrollo urbano y erradicación de la pobreza, lo que incrementará los cinturones de miseria, la criminalidad y el descontento social.

En consecuencia, las Fuerzas Militares están inexorablemente llamadas a comprometerse en una serie de misiones en entornos urbanos, lo que puede incluir misiones de estabilidad y apoyo en el marco de operaciones de paz. En términos generales, estas misiones podrían comprender: 1) operaciones especiales, es decir, rescate de rehenes, reconocimiento, acción directa y otras misiones con unidades pequeñas y bien entrenadas que operen normalmente en entornos hostiles; 2) apoyo a la paz o estabilización, ya sea unilateralmente o en coalición mediante la acción integral (estas misiones generalmente implican asistencia humanitaria y médica, alivio de desastres, contrainsurgencia, vigilancia, entre otros); 3) estrategias de aislamiento, contención y/o negación bajo la asistencia militar a fuerzas de policía (si una parte del terreno urbano es controlada por hostiles, pero su captura no es de necesidad inmediata, es posible que se requiera que las Fuerzas Militares lo rodeen); 4) ataques para capturar o controlar el terreno urbano de los hostiles, y 5) defensa móvil o estática de una ciudad contra un ataque inminente. Las ciudades no son entidades independientes, ya que dependen del apoyo de su *hinterland* regional y nacional, e incluso internacional.

Es importante señalar que las futuras operaciones urbanas, como lo demuestran los registros históricos, no se deben limitar al combate militar. Si bien las FF. MM. colombianas cuentan con varios manuales operacionales para entornos urbanos —como, por ejemplo, el *Manual de combate urbano irregular* y el *Manual de unidades de asalto en áreas urbanas*—, es útil recordar que la guerra suele abarcar los ámbitos sociales, políticos y económicos, además de los militares, y el comandante militar tiene que lidiar con todos ellos, con el objetivo no solo de enfrentar las amenazas, sino, sobre todo, de proteger a la población. En este caso, si bien la inteligencia de fuentes abiertas (OSINT), la inteligencia humana (HUMINT), la inteligencia geoespacial (GEOINT), la inteligencia de señales (SIGINT), la inteligencia de imágenes (IMINT), entre otras, son herramientas indispensables para la conciencia situacional, para comprender el escenario operacional, en una ciudad se hace indispensable una fuente crítica de inteligencia, que Tatham (2022) denomina como *inteligencia de población* (POPINT).

Hasta el momento, la mayor parte de la inteligencia militar había estado dirigida al adversario, pero no a comprender una población. Entonces, debido a que la población civil es una parte integral del entorno urbano, el combate urbano debe estar estrechamente coordinado y sincronizado con las políticas públicas encaminadas a mejorar el nivel de vida de los habitantes de los barrios marginales en las ciudades. No será posible ejecutar

operaciones de combate urbano verdaderamente exitosas a menos que respondan a la protección y el bienestar de la población civil, y cooperen con la política pública que busque satisfacer adecuadamente las necesidades de los residentes urbanos (Marks, 2003).

En últimas, los espacios urbanos tenderán a ser cada vez más el foco de la violencia organizada contemporánea, ya sea política o criminal, debido a las posibilidades de organización y clandestinidad que brindan las ciudades y las nuevas tecnologías. La disputa por el control del territorio y el surgimiento de la criminalidad urbana no solo obedecen a la pobreza y la exclusión provocadas por la acelerada urbanización, sino también a la incapacidad del Estado para controlar el territorio y ofrecer a los ciudadanos unos determinados niveles de seguridad y bienestar. Este desafío a los Estados por el control de las ciudades “representa, más que una amenaza para la seguridad de las ciudades en sí mismas, una amenaza para la seguridad nacional” (Patiño, 2016, p. 17). En este contexto de guerra en el complejo escenario de las ciudades, más allá de la seguridad pública, es la seguridad nacional la que está permanentemente en juego.

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. El presente artículo se basa en el artículo titulado “Geopolítica vertical y el fenómeno de urbanización de la guerra en el siglo XXI” de 2017, que presenta los resultados del proyecto de investigación “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, del grupo de investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Carlos Enrique Álvarez-Calderón es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Magíster en relaciones internacionales y politólogo. Becario del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Henry. Profesor e investigador de la Escuela Superior de Guerra. Investigador asociado categorizado por Minciencias. Asesor del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar.

<https://orcid.org/0000-0003-2401-2789> - Contacto: carlos.alvarez@esdeg.edu.co

Carlos Leonardo Aguirre es Teniente Coronel del Ejército Argentino. Magíster en estrategia y geopolítica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, y licenciado en administración de empresas de la Universidad de la Defensa, Argentina. Es oficial de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y oficial de Estado Mayor del Ejército. Especialista en conducción de fuerzas terrestres y en planeamiento militar conjunto.

<https://orcid.org/0000-0002-8147-6371> - Contacto: carlos.aguirre@ejercito.mil.ar

Faiver Coronado-Camero es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y es magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la misma Escuela. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-3327-8386> - Contacto: faiver.coronado@esdeg.edu.co

William Alfredo Sierra-Gutiérrez es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y es magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la misma Escuela. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-0640-7907> - Contacto: william.sierra@esdeg.edu.co

Referencias

- Álvarez-Calderón, C., & Botero-Murillo, D. (2021). Guerra y pestilencia: impacto de epidemias y pandemias en la historia hasta el siglo XX. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(35), 573-597. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.840>
- Álvarez-Calderón, C., Ramírez-Pedraza, Y., & Botero-Murillo, D. (2021). Un enfoque de seguridad multidimensional para la biodefensa de Colombia ante futuras pandemias. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 943-977. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.841>
- Álvarez-Calderón, C., & Rodríguez, C. (2018). Ecosistemas criminales: hábitats para la convergencia y la globalización desviada. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <https://doi.org/10.21830/19006586.352>
- Álvarez-Calderón, C., Santafé, J., & Urbano, O. (2017). Metamorphosis bellum: ¿mutando a guerras de quinta generación? En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 145-247). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Anneroth, M. (2012). *The three ages of megacities*. Ericsson.
- Aristóteles. (2005). *Política* (J. Marías & M. Araujo, Trans.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bogdanović, B. (1994). The city and death. En J. Labon (Ed.), *Storm 6: Out of Yugoslavia* (pp. 36-74). Carcanet Press.
- Clausewitz, C. (1908). *On war*. J. J. Graham.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC, 1949-2013*. <https://bit.ly/3GhSXhE>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)*. <https://bit.ly/3Wsxryu>

- Corfis, I., & Wolfe, M. (1995). *The medieval city under siege*. Boydell.
- Coward, M. (2009). *Urbicide: The politics of urban destruction*. Routledge.
- Diamond, J. (1997). *Guns, germs, and steel: The fates of human society*. W.W. Norton.
- Dimarco, L. (2012). *Concrete hell: Urbane warfare from Stalingrad to Iraq*. Osprey.
- Edwards, S. (2000). *Mars unmasked: The changing face of urban operations*. RAND Corporation.
- Ellefsen, D. (1987). Urban Terrain Zone Characteristics, Aberdeen Proving Ground: U.S. Army Human Engineering Laboratories.
- Fregonese, S. (2019). *War and the city: Urban geopolitics in Lebanon*. IB Tauris.
- Gerwehr, S., & Glenn, R. (2000). *The art of darkness: Deception and urban operations*. RAND Corporation.
- Glenn, R. (2001). *Capital preservation: Preparing for urban operations in the 21st century*. RAND Corporation.
- Graham, S. (2004a). *Cities, war, and terrorism: Towards an urban geopolitics*. Blackwell.
- Graham, S. (2004b). Postmortem city: Towards an urban geopolitics. *City. Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 8(2), 165-196. <https://doi.org/10.1080/1360481042000242148>
- Graham, S. (2004c). Vertical geopolitics: Baghdad and after. *Antipode*, 36(1), 12-23. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2004.00379.x>
- Graham, S. (2006). Cities and the war on terror. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(2), 255-276. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00665.x>
- Gravett, C. (1990) *Medieval siege warfare*. Osprey.
- Grimm, M., & Tulloch, J. (2015). *The megacity State: The world's biggest cities shaping our future*. Allianz SE.
- Hartman, S. (2004). *Urban combat service support operations*. RAND Corporation.
- Hoelscher, K., & Norheim-Martinsen, P. (2014). Urban violence and the militarisation of security: Brazilian 'peacekeeping' in Rio de Janeiro and Port-au-Prince. *Small Wars & Insurgencies*, 25(6), 957-975. <http://dx.doi.org/10.1080/09592318.2014.945636>
- Kaldor, M., & Sassen, S. (2020). *Cities at war: Global insecurity and urban resistance*. Columbia University Press.
- Kern, P. (1990). *Ancient siege warfare*. Indiana University Press.
- Kilcullen, D. (2013). *Out of the mountains: The coming age of the urban guerrilla*. Oxford University Press.
- Kraas, F. (Ed). (2014). *Megacities: Our global urban future*. Springer.
- Marks, T. (2003). Urban insurgency. *Small Wars & Insurgencies*, 14(3), 100-157. <https://doi.org/10.1080/09592310410001676925>
- Parker, G. (2004). *Sovereign city: The city-State through history*. Reaktion Books.
- Patiño, C (2016). Geopolítica de las ciudades en América Latina. En F. González (Ed.), *Forma y política de lo urbano: la ciudad como idea, espacio y representación*. Universidad Nacional de Colombia; Instituto de Estudios Urbanos.
- Pullan, W. (2022). Urban arenas of war. En L. Tumchewics (Ed.), *Small armies, big cities: rethinking urban warfare* (pp. 7-26). Lynne Rienner Publishers.
- Rosenau, W. (1997) "Every room is a new battle": The lessons of modern urban warfare. *Studies in Conflict & Terrorism*, 20(4), 371-394. <https://doi.org/10.1080/10576109708436047>
- Tatham, S. (2022). Influence operations. . En L. Tumchewics (Ed.), *Small armies, big cities: rethinking urban warfare* (pp. 157-176). Lynne Rienner Publishers.
- Tellier, L. (2009). Urban world history: An economic and geographical perspective. Presses de l'Université du Québec.

- The Economist*. (2020, 25 de mayo). Bright lights, big cities: Urbanisation and the rise of the megacity (gráfico). <https://www.economist.com/node/21642053>
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* [reporte]. <https://bit.ly/3PRaIre>
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2016). *The world's cities in 2016. Data booklet*. <https://bit.ly/3hW5jmb>
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2018). *The world's cities in 2018. Data booklet*. <https://bit.ly/3WD4nSA>
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2020). *World's Cities Report 2020. Data booklet*. <https://bit.ly/3I3ESpf>
- Vargas, G. (2009). Urban irregular warfare and violence against civilians: Evidence from a Colombian city. *Terrorism and Political Violence*, 21(1), 110-132. <https://doi.org/10.1080/09546550802551859>
- Wahlman, A. (2015). *Storming the city: U.S. military performance in urban warfare from World War II to Vietnam*. University of North Texas Press.
- Weber, M. (1958) *The city*. Free Press.
- Williams, P., & Selle, W. (2016). *Military contingencies in megacities and submegacities*. US Army War College Press. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/417/>



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 779 -797

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1043>

La guerra irrestricta como estrategia del ELN en Colombia: nuevos desafíos de una amenaza persistente

Unrestricted warfare, an ELN strategy in Colombia: new challenges of a persistent threat

Luisa Fernanda Villalba-García, Faiver Coronado-Camero y William Alfredo Sierra-Gutiérrez

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

RESUMEN. La guerra irrestricta, definida como una guerra que supera los límites, ha sido bien estudiada desde su origen conceptual en 1999. En Occidente, se ha utilizado principalmente para analizar estrategias de balance de poder, ignorando su potencial para estudiar conflictos intraestatales. Este artículo analiza cómo emplea la guerra irrestricta el grupo armado organizado Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia. Para ello, primero se desarrolla el concepto de guerra irrestricta; luego se analiza el ELN desde su identidad, su ideología y su interacción con el entorno, y finalmente se abordan ocho variables de la guerra irrestricta evaluando si el ELN las aplica. Se concluye que este grupo ha cambiado su estrategia hacia la omnidireccionalidad y se plantean recomendaciones para el Estado colombiano en su lucha contra esta amenaza.

PALABRAS CLAVE: asimetría; defensa; estrategia militar; guerra irrestricta; omnidireccionalidad; terrorismo

ABSTRACT. Unrestricted war, defined as a war that exceeds limits, has been well-studied since its conceptual origin in 1999. However, in the West, it has been used mainly to analyze the balance of power strategies, ignoring its potential to study intra-state conflicts. This article analyzes how the organized armed group National Liberation Army (ELN) employs unrestricted warfare in Colombia. First, the concept of unrestricted warfare is developed. Then, the ELN is analyzed from its identity, ideology, and interaction with the setting. Finally, eight variables of unrestricted warfare are addressed, evaluating whether the ELN applies them. It is concluded that this group has changed its strategy towards omnidirectionality, and recommendations are made for the Colombian State in its fight against this threat.

KEYWORDS: asymmetry; defense; military strategy; omnidirectionality; unrestricted warfare; terrorism

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de mayo de 2022 • Aceptado: 1 de septiembre de 2022

CONTACTO: Luisa Fernanda Villalba-García ✉ luisa.villalba@esdeg.edu.co

Introducción

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) se ha presentado como una amenaza constante al Estado Colombiano desde sus orígenes en la década de los sesenta. A su vez, el Estado le ha hecho frente con grandes golpes a su organización que han causado declives en su capacidad como guerrilla. No obstante, el ELN se ha sabido reorganizar; en palabras de Gruber y Pospisil (2015), ha generado una resiliencia o adaptabilidad a los cambios sociales, políticos e incluso tecnológicos del entorno con el transcurso de los años.

Esta adaptabilidad se debe a que en la esencia del ELN existen factores de maleabilidad que justifican la combinación de todas las formas de lucha, en medio de un discurso que se caracteriza por la reivindicación del campesino, el trabajador y el indígena, y que se mueve hacia objetivos limitados que van construyendo el “poder popular”, como se explicará más adelante, en busca de producir un colapso del Estado colombiano (Ardila-Castro et al., 2021).

Por otro lado, el cambio constante de la guerra (Álvarez-Calderón et al., 2017) crea la necesidad de estudiar la estrategia del adversario (Sánchez, 2012) para que el Estado tenga una respuesta oportuna a las múltiples amenazas de diversa naturaleza que emergen y que afectan la seguridad desde una perspectiva multidimensional (Blackwell, 2015). Por ello, este artículo busca comprender, en el caso del ELN en Colombia, cómo se aplica la guerra irrestricta. Con ese objetivo, en primer lugar se brinda una definición de la guerra irrestricta; para luego analizar el ELN como actor desde la teoría del constructivismo social; y finalmente dilucidar la forma en que el ELN aplica las variables que caracterizan la guerra irrestricta.

Para este trabajo, se revisó literatura académica en dos grandes bloques. Por un lado, lo relacionado con la conceptualización de la guerra irrestricta y su distinción de otras clasificaciones de la guerra (guerra híbrida, guerra total, cuarta y quinta generación de la guerra). Y por otro lado, en lo tocante al ELN, esto es, estudios sobre su identidad, fines, medios y modos. Con este fin, se utilizó como marco el constructivismo social, teniendo en cuenta su enfoque en el estudio de la identidad, las ideas y las interacciones de los actores, y cómo estos aspectos influyen en su estrategia y la definición de sus intereses.

Por último, se tomaron ocho variables expuestas por Cristian Faundes (2009) y se aplicaron al ELN con base en los estudios de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales sobre esta guerrilla, los comunicados del ELN a través de su portal Voces, e investigaciones producidas y publicadas desde el ámbito académico.

La guerra irrestricta

China es reconocida por sus estrategias, que han inspirado a autores como Liddell Hart —quien se basó en Sun Tzu— y a grupos armados, como las insurgencias que siguen los preceptos de la *guerra popular prolongada* de Mao Tse Tung. Esta última se basa en la combinación de todas las formas de lucha, la guerra de guerrillas, la acción combinada

en el campo y en las ciudades, y sobre todo en el desgaste del enemigo (Benito et al., 2018). En este sentido, la guerra sin límites o guerra irrestricta hace parte de estos mismos avances estratégicos chinos en cuanto a la forma de hacer la guerra. Fue introducida por los coroneles chinos retirados Liang y Xiangsui (1999) con su libro *Guerra irrestricta*, que posteriormente fue traducido por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de EE. UU.

Este libro parte de una reflexión sobre la transformación de la guerra, evidente a partir del *modus operandi* de EE. UU. en la Guerra del Golfo, en la conocida como Operación Tormenta del Desierto, cuando EE. UU. y sus aliados realizaron diversas maniobras en respuesta a la invasión de Irak a Kuwait en 1990. Esta operación se caracterizó por el despliegue rápido de tropas y armamentos, por el protagonismo de la aviación, por la sinergia entre la prensa y las Fuerzas Militares americanas, y finalmente por la victoria alcanzada en corto tiempo.

Es importante establecer que, al hablar de guerra irrestricta, los coroneles chinos se refieren a métodos, modos y medios utilizados por un Estado, en este caso EE. UU. y sus aliados, pero que pueden ser empleados por actores no estatales, aunque su empleo, como se verá, se complejiza según sea su articulación interna y los medios con los que cuenta. La guerra irrestricta es, entonces, una forma de guerra en que se potencia “la combinación de todas las formas de lucha” por medio de factores dados por la tecnología (Cheng, 2007), que han facilitado la globalización y, con ella, la rapidez con que hoy se transmite la información y se movilizan personas, bienes y servicios.

Dichos avances tecnológicos facilitan tanto la guerra de información como la guerra computarizada. La guerra de información es estudiada por Álvarez-Calderón y Jiménez (2021), quienes establecen que se trata de una guerra librada en el escenario cognitivo, donde se atacan los sistemas de información, la gestión de la información y los procesos de decisión. A su vez, tiene elementos como la sobrecarga de información, la desinformación y la manipulación de los datos, lo que puede menoscabar la legitimidad del oponente en cualquier acción que emprenda.

Por otra parte, la guerra computarizada se relaciona con la guerra remota, que permite llevar a cabo ataques desde cualquier lugar del mundo y evitar el derramamiento de sangre innecesario para lograr los objetivos. Con esta modalidad de guerra, las capacidades bélicas se movilizan por medio de sistemas como el GPS, los misiles con direccionamiento, el daño a infraestructura física o técnica por medio de virus o *malware*, el manejo de drones para acciones ofensivas y defensivas, y la agudización de los objetivos en cuanto se facilita definir cómo y a quién o qué se tiene como blanco.

Con esto en mente, Liang y Xiangsui (1999) analizan dos posibilidades al aproximarse a la guerra: ¿se debe luchar una guerra con las armas disponibles o se deben construir nuevas armas para la guerra contemporánea? Evidentemente, el hegemon americano prefiere la innovación, pero ello puede significar una desventaja frente a otros actores que realizan armas artesanales o cercanas a su vida cotidiana, y que escapan al paradigma innovador. Al respecto, es cierto que:

Entre más cerrado es el espacio entre generaciones (de la guerra), son más pronunciados los éxitos de la generación más actualizada, mientras que entre más se abre ese espacio, la capacidad de lidiar con la contraparte será menor, pudiendo llegar al punto en donde ninguno pueda vencer al otro. (Liang & Xiangsui, 1999, p. 22)

En otras palabras, librar una guerra con un actor cuya lógica se aparta de la propia puede fácilmente generar un estancamiento en los adversarios enfrentados. Por esta razón, el camino a la victoria se encuentra en la combinación de los diversos métodos, tanto convencionales como no convencionales, y en la evaluación, dentro del entorno estratégico, de un amplio espectro de donde pueden provenir las amenazas. Es decir, se deben emplear estrategias de diversas generaciones de la guerra para no quedar desactualizados ante ningún enemigo.

Para EE. UU. y el paradigma que maneja Occidente, esto puede significar una desventaja, pues la tecnología y la industrialización han sido la piedra angular sobre la cual se ha construido su economía y se ha asegurado la calidad de vida de los estadounidenses. Por ello, Liang y Xiangsui (1999) argumentan que los estadounidenses, en su busca de estar a la vanguardia tecnológica, se alejan de tácticas y estrategias más cercanas a la vida cotidiana, lo que provoca para ellos mismos un estancamiento al enfrentar a actores que no están interesados en utilizar la tecnología bajo esta cosmovisión.

En consecuencia, el libro de Liang y Xiangsui (1999) profundiza en la lucha que se libra con los medios disponibles bajo el principio de consumo mínimo. Así, la guerra no estará enfocada en expandirse físicamente, sino en lo macroscópico, mesoscópico y microscópico, en busca de hacerse presente en la vida diaria de las personas, sus pensamientos, sus acciones y sus motivaciones.

No obstante, hay que tener en cuenta que el paradigma norteamericano tiene una afectación global, pues su política exterior no conoce límites geográficos, lo que genera la necesidad en otras naciones de una carrera armamentista como obligación. Así, explican Liang y Xiangsui (1999), los misiles que hoy consolidan la seguridad pronto se convertirán en obsoletos, generando costos importantes para garantizar el compromiso del Estado con sus ciudadanos de mantenerlos seguros.

Así, se puede advertir fácilmente una expansión del campo de batalla, pues se han superado las barreras físicas, y ahora el campo de batalla incluye la dimensión espacial, por medio de satélites, y el ciberespacio, debido a los avances de internet (Bunker, 2000). Por tanto, pese a que en el pasado las estratagemas y el engaño ya eran parte de la guerra, hoy en día los avances tecnológicos y la globalización potencian la acción de cualquier actor, lo que le da un sentido de omnipresencia y multidimensionalidad que no existía en el pasado.

De esta manera, se borran los límites respecto a quien puede librar la guerra y se expanden más allá de las Fuerzas Militares. Debido a la multidimensionalidad, un adolescente cuya afición es *hackear*, un presentador de televisión o incluso un profesor de colegio pueden ser parte de la guerra. Por ello, las Fuerzas estatales se comparan con grandes

dinosaurios que, en medio de su fuerza y capacidad, pueden resultar torpes para ciertas tareas, y los guerreros no profesionales son equiparados con roedores que, a pesar de ser pequeños, pueden producir daños considerables y evitar el crecimiento de Estados enteros (Liang & Xiangsui, 1999).

Los medios y los métodos también ven sus límites desdibujarse. Liang y Xiangsui (1999) establecen, en primera medida, cómo han avanzado estos aspectos por medio de las guerras de información y de precisión (o computarizadas), las operaciones conjuntas y las operaciones militares más allá de la guerra, como las de mantenimiento de la paz, ayuda en desastres naturales y apoyo a autoridades civiles. Luego avanzan para hablar de guerras no militares, como la guerra comercial, financiera, ecológica, psicológica, mediática, cultural, jurídica y de recursos, entre otras modalidades.

En cuanto a estas guerras no militares, pueden analizarse a partir de experiencias históricas como las guerras del opio; la configuración del sistema internacional; las sanciones económicas impuestas por organismos intergubernamentales; el uso de películas y operaciones de mantenimiento de paz para ensalzar valores occidentales, democráticos y liberales, y la extracción de recursos por parte de potencias que ha generado empobrecimiento en la periferia global (Bunker, 2000). Todo ello conduce a una deslegitimación del sistema internacional actual y a la consecuente convicción de que se deben utilizar los mismos medios para vencer a oponentes que tienen ventajas en lo económico y lo militar.

Esto resulta en la omnidimensionalidad de la guerra y lo que hoy se conoce como la *revolución de los asuntos militares*. En cuanto a lo primero, no existe ninguna dimensión física o metafísica vetada en la guerra irrestricta; en cuanto a lo segundo, se requieren cambios en los medios cinéticos y no cinéticos que se utilizan con base en la última tecnología, o se debe lograr una combinación útil y eficaz de los medios con los que se cuenta. En consecuencia, para la guerra irrestricta se requieren todos los tipos de poder: blando, duro, inteligente, agudo y astuto (Álvarez-Calderón et al., 2018).

En conclusión, en la guerra sin restricciones se saltan los límites respecto a quién, dónde, en qué nivel, cómo, con qué, por qué y cuándo se libra la batalla. Al respecto, se evidencia una expansión de lo que Mao Tse Tung consideraba como política y como guerra, pues para él, como bien lo cita Benito et al. (2018), “la política es guerra sin derramamiento de sangre, en tanto que la guerra es política con derramamiento de sangre”. Así han llegado a borrarse los límites en cuanto a lo que es política y lo que es guerra, y en cuanto a lo que es ético y lo que no.

El caso del ELN

El ELN es un grupo guerrillero y terrorista fundado en la década de los sesenta con apoyo del gobierno castrista en Cuba. Este grupo, como relata Arenas (1971), tuvo una estrategia en el campo y en las ciudades desde sus inicios, y se caracterizó por justificar el uso de la violencia al no hallar suficientes las condiciones que otorgaba el Estado colombiano para

ejercer una oposición política. Esta insurgencia se ha caracterizado por su adaptabilidad, lo que le ha permitido sobrevivir más de cincuenta años en el territorio colombiano.

Así las cosas, para analizar el ELN y establecer la forma en que aplica la guerra irrestricta actualmente, se hará uso del constructivismo social, teoría que estudia las ideas, las identidades y las interacciones de actores (Agius, 2019), lo que permite comprender las lógicas detrás de sus agendas, acciones, intereses y estrategias. Con ello se espera facilitar al Estado colombiano la toma de decisiones respecto a la respuesta que se debe dar al grupo terrorista, bien sea por medio de la acción bélica o de procesos de paz.

Identidad

Gruber y Pospisil (2015) han estudiado la identidad de los miembros del ELN dentro de lo que llaman “ser eleno”. Estos autores establecen varios aspectos bajo los conceptos sociológicos de “contenido” y “contestación” para el análisis de colectivos. Al respecto, concluyen que la resiliencia y la adaptabilidad del ELN tras 58 años de existencia no se puede desligar de la identidad que han generado y que es la base de sus acciones.

El ELN es un grupo marxista-leninista (Cortés & Cerón, 2019) que, antes de su fundación, recibió instrucción y adoctrinamiento en Cuba (Corporación Observatorio para la Paz, 2001). Su objetivo es la creación de un nuevo hombre con una personalidad colectiva que abandone elementos individualistas en cuanto a la familia, la profesión y los logros buscados. No tiene una búsqueda nacionalista ni etnopolítica, sino que se basa en la lucha de clases y en la violencia como partera de la historia, tal y como se concibe desde el marxismo.

Respecto al contenido de la organización, sus normas constitutivas se encuentran en sus estatutos, y su propósito social es la igualdad. En el aspecto relacional, dividen un *ellos* de un *nosotros*, donde el *ellos* es personificado por la oligarquía colombiana y los EE. UU. Y en cuanto a modelos cognitivos, mantienen una ideología de izquierda con una mezcla marcada con la teología de la liberación (Gruber & Pospisil, 2015). De esta manera, los integrantes del ELN, los elenos, se conciben como parte de una organización que lucha por el bienestar de la sociedad colombiana, que cumple principios cristianos que han sido institucionalizados en la organización más allá de la fe personal, y que tiene claro como enemigo a los grandes colectivos económicos y, por tanto, al gobierno que los cobija y a las Fuerzas Militares, que les prestan protección.

En el ELN se han manifestado diversas corrientes del marxismo-leninismo. En sus primeros años, llevó a la práctica la teoría foquista del Che Guevara, basada en establecer diferentes focos geográficos que sirvieran para encender la lucha revolucionaria a través de acciones muy precisas. Así mismo, también en sus primeros años tuvo un liderazgo autoritario y absolutista bajo el mando de Fabio Vásquez Castaño, quien como comandante central ajustició a varios miembros que habían sido líderes o comandantes (Arenas, 1971). De la misma forma, recibió un gran insumo del pensamiento del cura Camilo Torres, que supo mezclar elementos de la teología de la liberación con el marxismo y produjo con

ello un discurso convincente para grupos urbanos de trabajadores y estudiantes (Cortés & Cerón, 2019).

Camilo Torres también fue el nexo que permitió incorporar diferentes curas españoles a la guerrilla, como Manuel Pérez, que llegó a ser comandante central tras la destitución de Fabio Vásquez luego de la Operación Anorí, en la que se redujo la guerrilla considerablemente. Esto resultaría en una creencia mesiánica en la misión del ELN, en su búsqueda de ayudar a los pobres, en la admiración hacia los mártires y en la convicción de la bondad de morir por la causa, con un elemento relevante de sacrificio. Esto explica, según Gruber y Pospisil (2015), por qué el ELN fue más reticente a participar en el narco-tráfico como fuente de financiación hasta los años noventa y también por qué tiene nexos más fuertes con la comunidad de los que tuvo las FARC.

Por otro lado, el ELN se ve a sí mismo como parte del materialismo histórico característico del marxismo, con base en lo cual ha generado una nueva versión de las fases de la historia aplicadas a Colombia. Según su versión, la primera fase corresponde a la época de la independencia, con el prócer Simón Bolívar; la segunda, a la época de La Violencia, con el mártir Jorge Eliecer Gaitán; y la tercera, la lucha revolucionaria encabezada por Camilo Torres. En esta última se encuentra la búsqueda de una identidad nacional a través de la transformación social y la democratización, identificada por la dignidad humana, la solidaridad, la igualdad y la búsqueda de la tranquilidad, el bienestar y la felicidad tanto en el campo como en las ciudades (Gruber & Pospisil, 2015).

Ahora bien, en los años noventa se dio un cambio en cuanto a los objetivos y los medios del ELN. En primera medida, pasó de buscar apropiarse del poder a construir el poder popular; en segundo lugar, el ELN ya no se considera en primera posición de guerra, sino el pueblo; y finalmente, se estableció como medio la combinación de todas las formas de lucha, en reemplazo de la lucha revolucionaria (Gruber & Pospisil, 2015). En cuanto a esto, la búsqueda de una nueva identidad toma relevancia. Como señalan Cortés y Cerón (2019), el ELN busca la creación de un “hombre nuevo”:

[...] que formado desde los principios humanistas elimine la ideología represiva y consumista, la economía mercantil y monetaria, la mentalidad adquisitiva, la apropiación privada sobre producto social y la depredación de la naturaleza, como baluartes de la doble explotación del hombre por el hombre sobre la naturaleza.

La creación de este hombre nuevo consiste en la creación de un ser colectivo por medio de la transformación individual, donde incluso se someten los derechos sexuales y reproductivos. Esta transformación, a su vez, se da a través del proceso de incorporación, adoctrinamiento y el seguimiento de las reglas ya establecidas. Igualmente, se renuncia a la familia a menos de que esta se incorpore al ELN, pues la nueva familia será la organización guerrillera caracterizada por un claro antagonismo hacia “el régimen presidencialista, pro monopolio, dependiente de Estados Unidos, legal pero ilegítimo” (Gruber & Pospisil, 2015, p. 239). De esta forma se promueve un odio emocional, donde la capacidad de

razonar con puntos de vista diferentes se disminuye notoriamente, e incluso se llega a un culto a la doctrina impuesta.

Ideas

Tal y como se ha planteado, el marxismo-leninismo, la teología de la liberación, la fe, el compromiso por el pobre y el desfavorecido, y la creación de un hombre nuevo son elementos importantes en las ideas de esta guerrilla (Cortés & Cerón, 2019). A ello se suma lo relacionado con la lucha de clases, la insurrección armada, la lucha de los pueblos y la deslegitimación sistemática al gobierno colombiano, su aparato burocrático y sus aliados. Además, se legitima el uso de la violencia como respuesta a un Estado concebido como opresor y represor, cuyo poder —según estas ideas— se basa en la violencia estructural y en los agravios políticos que se han dado desde la gestación de la república (Currea-Lugo, 2015).

Los mecanismos de contestación también evidencian las ideas elenas que se consolidan en el proceso de toma de decisiones. Las estructuras políticas del ELN son centralizadas, en tanto las ejecutivas son descentralizadas (Gruber & Pospisil, 2015), lo que otorga, como se verá más adelante, control y sinergia en la manera de actuar del ELN sin afectar sus capacidades móviles y tácticas. Al mismo tiempo, tiene una estructura de democracia central, mediante la cual se eligen los comandantes de cada unidad, y a su vez estos comandantes eligen a quienes hacen parte de la dirección nacional, con sus dos ejes importantes: el Comando Central, que tiene el mayor responsable político y militar junto con otros comandantes militares; y la comisión ética, encargada de aspectos judiciales internos.

Esto concuerda parcialmente con lo expuesto por Gutiérrez (2020) respecto a los cambios en los ideales de los grupos guerrilleros colombianos. Entre estos ideales, en primer lugar, está la humanización, que se refiere a la conciencia sobre los costos de la guerra. En el ELN siempre ha existido esta conciencia, pero estos costos han sido justificados por la búsqueda de un bien mayor y por la convicción de la necesidad de la violencia como gestante de los cambios históricos. En este sentido, si bien se da la humanización, no por ello se elimina la violencia como uno de los instrumentos utilizados para generar una nueva identidad nacional.

En segundo lugar, se encuentra el ideal de la individualización (Gutiérrez, 2020), que no aplica al ELN, pues gran parte de la identidad de los elenos gira alrededor del sacrificio y la martirización. Los ideales del ELN se basan completamente en la generación de un solo hombre, que es colectivo, donde todos abandonan sus deseos e incluso profesiones para hacer del trabajo y del ser algo comunitario. Finalmente, en tercer lugar, está el ideal de la liberalización, que contempla una mayor democratización aceptando ciertos principios liberales.

Desde otra perspectiva, Cortés y Cerón (2019) citan a José Carlos Mariátegui, quien expone el humanismo real como un componente único del comunismo latinoamericano. En su pensamiento “se articulan los saberes ancestrales que inspiran la nueva concepción

revolucionaria que desde el Sumak Kawsay (buen vivir) y el Sumak Wamaña (vivir bien) a manera de paradigmas enfrentan las verdades y valores del capitalismo neoliberal”. Así, el ELN se ve a sí mismo como protector de los derechos humanos (Moreno, 2020) y de la calidad de vida que merece la nación.

Interacciones

Como se puede observar en la Figura 1, existen hitos que han aportado a la construcción del ELN como organización y como ser social. En primera instancia, la formación recibida en Cuba fue determinante para su adoctrinamiento en el comunismo latinoamericano, basado en el marxismo-leninismo, con elementos propios tales como el foquismo y la lucha ante la dependencia comercial natural dada por estar en el mismo continente que los EE. UU.

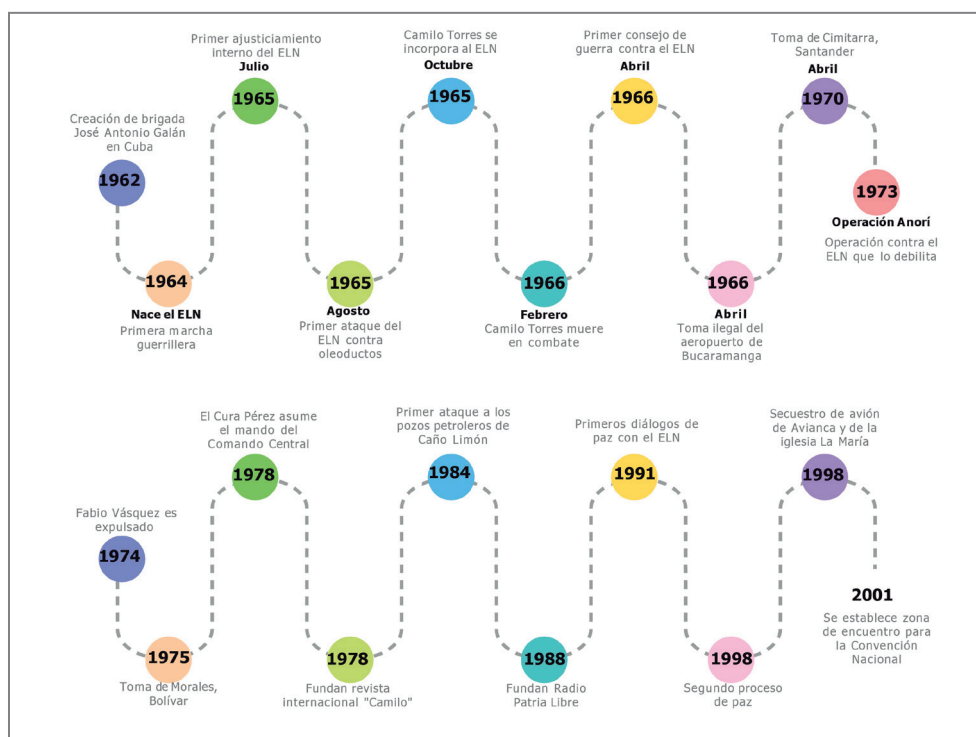


Figura 1. Línea del tiempo de los primeros cuarenta años del ELN.

Fuente: Elaboración propia con base en la Corporación Observatorio para la Paz (2001)

Así mismo, desde el comienzo, el ELN ha tenido vínculos importantes con el área urbana, lo que lo diferencia de otras insurgencias. Para el ELN, las milicias urbanas no fueron una estrategia más, sino que fueron la semilla germinada para formar el grupo. Así, primero se generaron células en Santander desde la Universidad Industrial, que se exten-

dieron al campo al pasar el tiempo. De hecho, varios líderes importantes del ELN venían de las ciudades, como Camilo Torres, Jaime Arenas, Víctor Medina Morón, Heliodoro Ochoa y César Cortés. Todos ellos, a excepción de Camilo Torres, luego serían ajusticiados por el ELN en cabeza de Fabio Vásquez. Esto produjo un aprendizaje posterior respecto al autoritarismo que podría explicar su tendencia a la democracia central.

También son relevantes los ataques a los oleoductos y los secuestros, pues han hecho parte del *modus operandi* del ELN tanto con fines económicos como sociopolíticos. Por un lado, desde la época de Camilo Torres, el ELN tuvo clara la visión de nacionalizar todos los recursos naturales y no permitir la extracción de estos por industrias extranjeras; al no ser posible, las extorsiones y sabotajes han sido formas de cobrar un “impuesto ambiental” (Moreno, 2020) a la extracción, sobre todo de hidrocarburos. En cuanto a los secuestros, si bien al comienzo estaban prohibidos, tras las necesidades económicas surgidas después de la Operación Anorí, el ELN comenzó a cometer secuestros como una inversión para su financiamiento (Medina, 2001), aunque con la pretensión de que fueran más humanizados. Llama la atención igualmente los procesos de paz que han sido entorpecidos por acciones terroristas, el último de los cuales fue el atentado en Bogotá contra la Escuela de Cadetes General Santander el 17 de enero de 2019, donde murieron 22 cadetes y resultaron heridas 81 personas.

Por otro lado, tal y como lo exponen diversos autores (Currea-Lugo, 2015; Echandía, 2013; Medina, 2001; Echandía, 2015a), el ELN ha pasado por varios momentos de auge y declive. La guerrilla se fundó en 1964 y fue exterminada casi que por completo en 1973 con la Operación Anorí, su primer declive. Sin embargo, logró un primer auge en la década de los noventa debido al financiamiento del narcotráfico, que facilitó el reclutamiento y la sostenibilidad de las operaciones. El segundo declive vino tras la presidencia de Álvaro Uribe con su política de seguridad democrática, que fue efectiva para disminuir las capacidades tanto de las FARC como del ELN. Y el segundo auge es el que se está dando actualmente, tras el Acuerdo de Paz con las FARC, que tuvo dos efectos convenientes para el ELN. Por un lado, disminuyó el pie de fuerza y, por otro lado, quedaron vacíos territoriales dejados por las FARC tras su desmovilización. Además, este segundo auge se caracteriza por las estrategias de internacionalización del ELN, que, si bien no son nuevas (Luna, 2018), sí se han profundizado con actores como Hezbolá y el gobierno venezolano (Machado, 2020).

El ELN y la guerra irrestricta

Faundes (2009) identifica ocho principios de la guerra irrestricta, que se contrastan a continuación con el ser y el hacer del ELN. Esto permite, de una manera sencilla, determinar cómo el ELN ha aplicado una guerra irrestricta contra el Estado colombiano, teniendo en cuenta que los principios tienen una aplicación flexible ante la variedad de actores que pueden interesarse en usar este tipo de estrategia.

El primer principio de la guerra en mención es la *omnidireccionalidad*, que consiste en “la observación de la situación en 360 grados” (Faundes, 2009, p. 36). Como lo

muestra la Figura 2, en la guerra irrestricta se buscará llegar al objetivo desde todas las direcciones, buscando cubrir todos los espacios existentes. Por ello, no bastará con darle direccionalidad a una sola acción, sino a varias acciones coordinadas en un mismo sentido. Como se mencionó, en la guerra irrestricta se tienen en cuenta no solamente las dimensiones físicas (aire, tierra y mar), sino también el ciberespacio, la información que reciben las comunidades, el medioambiente, las finanzas y la economía, entre otros factores. Por ello, Liang & Xiangsui (1999) hablan de guerra comercial, financiera, ecológica, psicológica, cibernética, económica, cultural, mediática, de recursos y de la ley internacional. Cada una de estas modalidades de guerra no militar no excluye las otras; por el contrario, entre más combinadas estén, mejores resultados pueden dar.



Figura 2. Omnidireccionalidad de la guerra estricta.

Fuente: Elaboración propia con base en Faundes (2009)

Respecto al ELN, ha emprendido estrategias en las dimensiones política, económica, social, cognitiva, militar y ambiental, entre otras. Así, han realizado guerras de desinformación, como se evidencia en el portal Voces del ELN; han trabajado de la mano con comunidades respecto a sus necesidades sociales (Currea-Lugo, 2015), y han buscado afectar económica, ambiental y socialmente al Estado (Moreno, 2020) por medio de la instalación de válvulas ilícitas en oleoductos que usan para extraer crudo, necesario para la producción de cocaína, y que terminan contaminando pozos de agua o de terreno llano.

El segundo principio nombrado por Faundes (2009) es la *sincronía*, definida como “la conducción de acciones en distintos espacios en un mismo periodo de tiempo” (p. 38).

Aplicada a la Figura 2, se trata, entonces, de coordinar a cada uno de los arqueros para lanzar la flecha hacia el mismo lado dirigiendo así todos los medios hacia el mismo objetivo. La sincronía conlleva implícitamente el principio de la omnidireccionalidad y, como explica Faundes, va mucho más allá de realizar acciones al mismo tiempo. Se trata de utilizar medios militares y no militares para conseguir el objetivo propuesto; además, como explican Liang y Xiangsui (1999), es un juego donde se tienen en cuenta todas las dimensiones de la guerra.

Respecto a ello, los coroneles chinos resaltan la unión lograda por la prensa y los militares en la Guerra del Golfo, al ser esta la primera guerra televisada en vivo y en directo. Como si se tratara de una lección aprendida en Vietnam, EE. UU. se mantuvo aliado con los medios de comunicación del momento para controlar la información que recibían y que se ocultaba a los norteamericanos y al mundo. De esta forma, lograron la legitimidad y el apoyo necesarios para llevar a cabo cada una de sus maniobras.

Como se ha dicho, esto produjo una transformación del campo de batalla que lo hizo, en términos prácticos, omnipresente y eliminó barreras físicas por medio de la tecnología. Ello permite disminuir el derramamiento de sangre, pero sin dejar de perjudicar al adversario, lo que se logra eficazmente por medio de sanciones económicas, saboteos culturales y ataques de *hackers*, por nombrar algunos ejemplos.

En cuanto a este principio, vale la pena observar la cantidad de integrantes del ELN (Figura 3). Para los años 2018 y 2019 se hizo un conteo de las milicias que arrojó un total de 1600 en 2018 y 2622 en 2019. Estos integrantes tuvieron una presencia sostenida entre 2018 y 2020 en 136 municipios, y una presencia intermitente, con algún tipo de actividad, en 14 municipios para 2018, en 68 para 2019, y en 71 para el primer semestre de 2020 (Indepaz, 2021). Las acciones en estos municipios varían entre el proselitismo, las confrontaciones y disputas con otros grupos, los atentados con explosivos, los ataques contra la fuerza pública y el trabajo social.

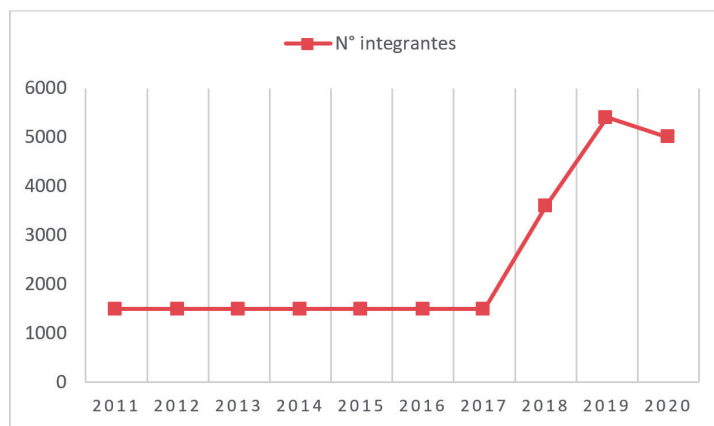


Figura 3. Número de integrantes del ELN.

Fuente: Elaboración propia con base en Indepaz (2021)

Esto muestra una capacidad de coordinación para lograr afectar el Estado en momentos específicos desde diferentes ángulos. En este sentido, vale la pena recordar que todos los principios expuestos por Faundes están interrelacionados y que, por tanto, para el ELN la aplicación se ve como un todo. Aquí cobra relevancia el siguiente principio, que hace evidente que el objetivo tiene que ver con el colapso o la implosión del Estado (Ardila-Castro et al., 2021), más que con la toma del poder.

Así las cosas, el tercer principio señalado por Faundes (2009) es el de *objetivos limitados*. Según este autor, se trata de utilizar los medios ilimitadamente con un fin limitado. De esta forma, los objetivos deben ser pequeños, realizables y definidos, de modo que sean llevados a cabo por medio de la combinación única de las medidas que tiene cada actor. Al respecto, Indepaz (2021) señala:

No parece que el ELN tenga en esta fase una estrategia de confrontación con las Fuerzas Armadas ni tiene una estrategia nacional de poder. Se enfoca en la defensa de zonas de influencia y al control de subregiones. Las acciones bélicas se reducen a atentados con explosivos, a emboscadas y esporádicas hostilidades a pequeñas unidades militares y de policía. En las zonas de tradicional presencia tienen una dinámica con muchos elementos de autodefensa guerrillera y freno a la presencia de paramilitares, sin proyección política macro regional o de impacto nacional político militar [...]. El proyecto de toma del poder o de reformismo radical respaldado en ofensivas guerrilleras no tiene eco en el país y estratégicamente está descartado.

De esta manera, se puede observar que, aunque las acciones del ELN parecen descoordinadas a primera vista, cobran sentido desde la perspectiva de sus objetivos, no solamente en cuanto a la implosión del Estado, sino en cuanto a la creación de un hombre nuevo, como un colectivo que se basa en el poder popular. Así, acciones como la voladura de oleoductos cumplen varias funciones, como táctica militar, objetivo sociopolítico y fuente económica (*Semana Sostenible*, 2019). Así, los medios utilizados cumplen no ya con un macroproyecto, sino con el objetivo de debilitar el Estado.

El cuarto principio son las *medidas sin límites*. Como se mencionó antes, aunque los objetivos sean limitados, no es el caso para las medidas, pues estas, a través de la creatividad, deben buscar combinar las dimensiones, los dominios y los niveles de la guerra (Faundes, 2009). Esto es claramente utilizado por el ELN, que, a diferencia del Estado colombiano, no rinde cuentas formalmente ante las Naciones Unidas ni ante otros estamentos internacionales. Aquí se aplica lo establecido por Taber (2002) cuando, al comparar el Estado con las insurgencias, encuentra una mayor vulnerabilidad de aquel respecto a las visitas de las comisiones de derechos humanos o los comités de libertad de prensa. No ocurre así para el ELN, que ha actuado contra su discurso en repetidas ocasiones y de manera sistemática sin que ello le genere estancamientos, pues por ahora su objetivo no es legitimarse, sino deslegitimar al adversario.

Por ello, el ELN ha podido crecer y contar con el apoyo de grupos locales, aunque no tengan un posicionamiento permanente en ciertos territorios. Mientras ha logrado crear vínculos con la población de zonas rurales a través de la extorsión, los bloqueos, los

sobornos y las amenazas (Indepaz, 2021), en las ciudades mantiene un discurso de protección a los derechos humanos, el medioambiente y la dignidad del ser humano; todo reforzado con la crítica constante al Estado, las noticias falsas y las narrativas paralelas que justifican su actuar violento.

El quinto principio es la *asimetría*, la cual se basa en buscar puntos débiles del enemigo para ocasionar una pérdida del balance de poder. Faundes (2009) aclara que esta asimetría no es equivalente a los conflictos asimétricos, que se producen entre actores estatales y de otra naturaleza. Más bien, hace referencia a producir una desigualdad de capacidades por medio del aprovechamiento de las deficiencias del adversario. El aprovechamiento de esas deficiencias en el caso del ELN se puede evidenciar en la presencia que hace en el territorio nacional, justamente en zonas que se identifican como espacios vacíos, donde la infraestructura y las instituciones del Estado no han llegado del todo (Álvarez-Calderón, 2017). Según Indepaz (2021), el ELN actúa principalmente en las siguientes zonas:

1. Nordeste y bajo Cauca antioqueño: El grupo actúa en municipios que tienen la característica de ser montañosos, lo que facilita su movilidad. También tienen recursos como la minería de oro y plata, que funcionan como fuentes de financiamiento.
2. Sur del departamento de Bolívar: La geografía del departamento es útil porque tiene oro y sirve como una conexión entre el oriente y el occidente de Colombia.
3. Noroccidente de los departamentos de Arauca y Casanare, y oriente del departamento de Boyacá: Conocido también como el ABC del ELN (Echandía, 2015b), es útil porque las características físicas de Boyacá y Casanare permiten reuniones esporádicas sin que sean descubiertos. Arauca, por su parte, es un paso a Venezuela, lo que es funcional no solamente por el apoyo que el grupo recibe del vecino país (Machado, 2020), sino porque a través del río Arauca existen rutas de contrabando. Así mismo, el arco minero del Orinoco es rico en diversos recursos que son explotados ilícitamente por la guerrilla.
4. Catatumbo en Norte de Santander, centro y norte del departamento del Cesar: Estas zonas facilitan las acciones de contrabando y narcotráfico por su cercanía a Venezuela, pero también por la fertilidad de las tierras y la proximidad conseguida con la población por parte de la organización terrorista.
5. Medio Atrato, alto San Juan, alto Atrato, norte del Valle y Buenaventura: Estos lugares dan al ELN salida al Pacífico, lo cual facilita las redes de narcotráfico a través de Panamá. Así mismo, el ELN busca fortalecer la militancia urbana en el Valle del Cauca, lo que se ha hecho evidente durante las protestas de 2019 en la ciudad de Cali.
6. Norte y suroccidente de Nariño, y sur del departamento del Cauca: Además de proveer paso al Pacífico, estos lugares permiten controlar las zonas por don-

de atraviesa el oleoducto Trasandino y explotar los yacimientos mineros de manera ilegal. En el Cauca, el ELN intenta tener control de la población por medio del establecimiento de reglas y amenazas a los líderes sociales. En estos territorios son comunes los campos minados para establecer fronteras.

Estos espacios vacíos son aprovechados no solamente por el ELN, sino por diversos grupos criminales, insurgentes, delictivos y narcotraficantes que hacen uso de la globalización desviada para generar verdaderos ecosistemas criminales (Miklaucic & Brewer, 2013). Al respecto, cabe recalcar que durante los años de la presidencia de Álvaro Uribe se logró debilitar al ELN, que vio “reducida a más de la mitad su presencia territorial y su mínimo de efectivos” (Ríos, 2020). Esto puede arrojar luces respecto a las acciones que deben emprenderse para hacer frente a la amenaza que genera el ELN en las fronteras y en los territorios mencionados.

El *consumo mínimo* es el sexto principio expuesto por Faundes (2009). Está fundado en el uso racional de los recursos y en lograr, por medio de su combinación, una sinergia que potencie los resultados. Al respecto, cabe recordar lo que señalan Liang y Xiangsui (1999): ante un poder económico mayor, la guerra puede llevarse a cabo con aquellos medios que se encuentran a la mano y que hacen parte de la vida cotidiana de las personas. Esto se relaciona con una cadena local de suministros, para lo cual el escenario cognitivo resulta clave.

El ELN ha comprendido este principio. Por ello, a pesar de no estar en todo el territorio, sí se hace sentir en todo lugar. Ejemplo de esto son los panfletos que utilizan en municipios o las amenazas que hacen por medio de redes sociales. En este sentido, hay que tener en cuenta que, como expone Gutiérrez (2020), la guerra se mueve cada vez más hacia las ciudades, sin que ello signifique la erradicación de las guerrillas; por el contrario, implica un cambio de paradigma. Se trata de pasar del paradigma maoísta, en el que la guerra se daba desde el campo para rodear las ciudades, a uno en el que las ciudades toman tal importancia que implican una acción fortalecida allí. A la vez, los grupos al margen de la ley también buscarán conseguir nuevas capacidades para realizar la guerra de manera remota a través de recursos tecnológicos a los que tienen acceso gracias a los nexos contruidos con otros Estados y con grupos terroristas como Hezbolá (Machado, 2020). Además, tienen que adaptarse a nuevas lógicas en que las Fuerzas Militares están mejor equipadas que en el siglo pasado, gracias a lo cual pueden dar golpes contundentes a los grupos criminales, insurgentes y narcotraficantes.

Por otro lado, el ELN hace uso de armas artesanales fabricadas por ellos mismos, con elementos que son comunes en la vida cotidiana, como lo recomendaban Liang y Xiangsui (1999). En todo caso, el financiamiento del ELN proviene de las extorsiones al sector público y privado, de secuestros, de la minería ilegal y del narcotráfico. El dinero que recogen se utiliza para financiar la guerra tanto en el campo como en las ciudades a través del terrorismo, campos minados y amenazas a líderes sociales (Ayala et al., 2016).

El séptimo principio es la *coordinación multidimensional*. Se refiere a la importancia de combinar los recursos militares y no militares al realizar la guerra. De esta forma, no se hace una distinción de guerra o no guerra, sino que en la misma guerra existen diversos campos de acción para diferentes esferas de la sociedad (Faundes, 2009). Al respecto, el ELN tiene diversos frentes que se ocupan tanto del combate con grupos enemigos, sean del Estado o no, como de la acción urbana: Frente Darío de Jesús Ramírez Castro; Frente de Guerra Urbano Nacional Camilo Torres Restrepo; Frente de Guerra Suroccidental Carlos Alberto Tróchez Zulueta; Frente de Guerra Norte Omar Gómez; Frente de Guerra Nororiental Manuel Pérez Martínez; Frente de Guerra Occidental Omar Gómez; Frente de Guerra Central y Frente de Guerra Oriental Comandante en Jefe Manuel Vásquez Castaño (Indepaz, 2021).

Estos frentes están equipados para crear lazos importantes con las comunidades a través de grupos similares a los de estudio bíblico, donde se comparten las creencias del ELN y su doctrina, y se acompaña de una ayuda social prestada tanto a indígenas como a campesinos. Esto permite generar lazos de confianza que luego se traducen en información respecto al movimiento de las Fuerzas Militares, cátedras en los salones de clase tanto de colegios como de universidades, apoyo logístico para el combate y, en general, un fortalecimiento de la legitimidad del grupo guerrillero.

El último principio expuesto por Faundes (2009) es el *ajuste y control del proceso* por completo. En teoría, es más fácil poner en práctica este principio para un Estado que para un grupo guerrillero, más aún si se trata de un grupo descentralizado como el ELN. Los líderes de esta organización, que están a cargo del Comando Central y de los siete comandos, se encuentran en Venezuela desde finales de los noventa; sin embargo, como se abordó, existe una centralización política que se mueve en busca del colapso del Estado colombiano, mientras que las unidades ejecutoras son descentralizadas. Por ello, el ELN mantiene sus capacidades en el núcleo central, pero encuentra obstáculos para consolidar su poder en las áreas del país donde solo ha hecho presencia de manera intermitente.

Esto se explica por la falta de mandos medios que puedan generar una verdadera cadena de mando (Indepaz, 2021) con la logística que esto conlleva. Sin embargo, tener objetivos limitados le ha sido útil para mantener sus acciones alineadas y evitar que sus contradicciones internas, como el daño al medioambiente, el narcotráfico y el secuestro, le impidan su crecimiento y mantener sus acciones contra el Estado.

Conclusiones

A partir de la identidad del ELN y su constitución como organización, es evidente que la adaptabilidad y maleabilidad funcionan en esta guerrilla como principios de acción. Esto les permite aplicar los principios de la guerra irrestricta, como una guerra de guerrillas potenciada por la tecnología y la eliminación de los límites en lo que se refiere a las dimensiones de combate.

En consecuencia, el Estado colombiano debe tener una estrategia multidimensional, mas no irrestricta, para hacer frente al ELN. En este sentido, autores como Miron (2019) y Thompson (1966) han establecido lineamientos estratégicos para la lucha contrainsurgente que siguen siendo útiles a pesar de la lógica de la guerra irrestricta. Entre ellos se encuentra la claridad que debe tener el Estado en cuanto a sus fines políticos, su independencia y su prosperidad económica; la importancia de que el Gobierno funcione acorde a la ley y proteja su legitimidad; la necesidad de un plan de gobierno que vaya más allá de las operaciones militares, incluyendo los campos políticos, sociales, administrativos y económicos que afectan el diario vivir de los ciudadanos; el enfoque que el Gobierno debe dar a la subversión, sea violenta o no, y la necesidad de asegurar las bases y los centros de gravedad del Estado ante olas de violencia.

De esta forma, es indispensable evidenciar las lógicas contradictorias que maneja el ELN y que se apartan del derecho y el orden constituido. Sin embargo, no solamente la retórica se hace necesaria, sino también el empoderamiento de una verdadera identidad nacional basada en los valores que hacen único el país, así como la creación de un proyecto nacional que pueda unir a los ciudadanos sin distinción de su origen étnico o su preferencia política.

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

Luisa Fernanda Villalba-García es magíster en estrategia y geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Es gestora académica e investigadora de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-3169-9312> - Contacto: luisa.villalba@esdeg.edu.co

Faiver Coronado-Camero es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y es magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la misma Escuela. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-3327-8386> - Contacto: faiver.coronado@esdeg.edu.co

William Alfredo Sierra-Gutiérrez es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y es

magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la misma Escuela. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-0640-7907> - Contacto: william.sierra@esdeg.edu.co

Referencias

- Agius, C. (2019). Social constructivism. En A. Collins (Ed.), *Contemporary security studies* (5.^a ed., pp. 74-90). Oxford University Press.
- Álvarez-Calderón, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición *sine qua non* para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-385). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.05>
- Álvarez-Calderón, C., Barón, P., & Monroy, V. (2018). Poder astuto: estrategia del empleo del poder en el siglo XXI. En C. Álvarez-Calderón & A. Fernández-Osorio (Eds.), *La "Gran Estrategia": instrumento para una política integral en seguridad y defensa* (vol. 1, pp. 171-268). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692862.04>
- Álvarez-Calderón, C., & Jiménez-Martínez, H. (2021). Guerra de información y ética militar: entre la tradición de guerra justa y la teoría de guerra irrestricta. En J. Jiménez-Reina, E. Figueroa-Pedrerros, & M. Bricknell (Eds.), *Ética militar y fuerza pública. Vol. 2: Ética militar y nuevas formas de guerra. Retos para las Fuerzas Armadas colombianas* (pp. 81-121). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585377134.04>
- Álvarez-Calderón, C., Santafé, J., & Urbano, O. (2017). *Methamorphosis bellum*: ¿mutando a guerras de quinta generación? En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 145-247). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.03>
- Ardila-Castro, C., Acosta-Guzmán, H., Jiménez-Reina, R., & Giraldo-Ramírez, J. (2021). Ética militar en la contrainsurgencia: las operaciones militares en el marco de un conflicto armado interno. En J. Jiménez-Reina, E. Figueroa-Pedrerros, & M. Bricknell (Eds.), *Ética militar y fuerza pública. Vol. 2: Ética militar y nuevas formas de guerra. Retos para las Fuerzas Armadas colombianas* (pp. 39-59). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585377134.02>
- Arenas, J. (1971). *ELN. La guerrilla por dentro*. Ediciones Tercer Mundo.
- Ayala, L., Rodríguez, A., & Rojas, J. (2016). *Estrategias del Ejército Nacional para contrarrestar la insurgencia del ELN* [trabajo de grado, Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto, Bogotá]. Repositorio Institucional ESDEG. <https://bit.ly/3Z64TdJ>
- Benito, M., Niño, C., Hernández, J., Rincón, J., Rodríguez, S., Ríos, J., Palma, D., & Correa, H. (2018). *Guerra y conflictos contemporáneos. Reflexiones generales para el caso colombiano* (C. Roa & C. Caho, Eds.). DGP Editores.
- Blackwell, A. (2015). Seguridad multidimensional: "enfrentando nuevas amenazas". *Seguridad, Ciencia y Defensa*, 1(1), 153-158. <https://bit.ly/3CkKVCm>
- Bunker, R. J. (2000). Unrestricted warfare: Review essay I. *Small Wars & Insurgencies*, 11(1), 114-121. <https://doi.org/10.1080/09592310008423265>
- Cheng, D. (2007). Unrestricted warfare: Review essay II. *Small Wars & Insurgencies*, 11(1), 122-123. <https://doi.org/10.1080/09592310008423266>
- Corporación Observatorio para la Paz. (2001). *Las verdaderas intenciones del ELN* (A. Ramírez & M. Roesel, Eds.). Intermedio Editores.

- Cortés, D., & Cerón, A. (2019). *Negociando con el ELN. Una mirada desde su complejidad* (D. Cortés & D. Vargas, Eds.). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585216501>
- Currea-Lugo, V. (Ed.). (2015). *Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve*. Ediciones Ántropos.
- Echandía Castilla, C. (2013). *Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación* (Informes FIP 21). Fundación Ideas para la Paz. <https://bit.ly/3vBvtOs>
- Echandía Castilla, C. (2015a). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *Revista Zero*, 33. <https://bit.ly/3jNuTuj>
- Echandía Castilla, C. (2015b). *EL ABC del ELN. Evolución del Frente de Guerra Oriental (territorialidad, iniciativa armada y relación con la población y las economías ilegales)*. Fundación Ideas para la Paz. <https://bit.ly/3GAqAeI>
- Faundes, C. (2009). Sobre los principios de la guerra irrestricta. *Cuaderno de Difusión. Pensamiento de Estado Mayor*, 12(30), 34-45. <https://bit.ly/3IDO1p1>
- Gruber, B., & Pospisil, J. (2015). 'Ser Eleno': Insurgent identity formation in the ELN. *Small Wars and Insurgencies*, 26(2), 226-247. <https://doi.org/10.1080/09592318.2015.1007562>
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Penguin Random House.
- Indepaz. (2021). *Balance sobre las dinámicas del Ejército de Liberación Nacional ELN en Colombia: 2018, 2019 y 2020-I*. <https://bit.ly/3VIc6xF>
- Liang, Q., & Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted warfare*. PLA Literature and Arts Publishing House.
- Luna Beltrán, M. C. (2018). Estrategia de internacionalización del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y seguridad fronteriza. *Opera*, 23, 139-162. <https://doi.org/10.18601/16578651.N23.09>
- Machado Carrillo, J. (2020). *Análisis de la amenaza transnacional del terrorismo convergente entre el ELN y Hezbollah* [tesis, Maestría en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"]. Repositorio Institucional ESDEG. <https://bit.ly/3jPQTV4>
- Medina, C. (2001). *ELN. Una historia de los orígenes*. Rodríguez Quito Editores.
- Miklaucic, M., & Brewer, J. (Eds.). (2013). *Convergence. Illicit networks and national security in the age of globalization*. National Defense University Press. <https://bit.ly/3ignweb>
- Miron, M. (2019). *Counterinsurgency operations in the 21st century. Insights from the U.S Army experiences in Iraq*. Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585241411>
- Moreno, N. (2020). *Análisis sociológico de los impactos generados por la acción eco-terrorista del actor armado ilegal Ejército de Liberación Nacional en el espacio jurisdiccional del municipio de Tibú-Norte de Santander* [tesis, Maestría en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"]. Repositorio Institucional ESDEG. <https://bit.ly/3WOzDOL>
- Ríos Sierra, J. (2020, 12 de junio). *La(s) geografía(s) de la violencia guerrillera en Colombia 2012-2020* (Documento de Trabajo 11). Real Instituto Elcano. <https://bit.ly/3QcuKMR>
- Sánchez, J. (2012). *En la mente de los estrategas*. Sello Editorial ESDEG.
- Semana Sostenible*. (2019). Voladuras de oleoductos en Colombia: una cruda arma de guerra. <https://bit.ly/3jEFXto>
- Taber, R. (2002). *War of the flea. The classic study of guerrilla warfare*. Brassey's Inc.
- Thompson, R. (1966). *Defeating communist insurgency*. Frederick A. Praeger Publishers.

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 799-814

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.943>

Las capacidades estratégicas de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales

Colombia's strategic capabilities to face extra-regional and transnational threats

**Luís Alexander Montero Moncada, Miguel Antonio González Martínez
y Gabriel Andrés Jiménez-Almeira**

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

RESUMEN. Este artículo se propone evaluar las fortalezas y debilidades de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales actuales, a partir de una concepción teórica de las variables constitutivas del poder de los Estados. Para ello, se analizan las amenazas extrarregionales y transnacionales en el escenario presente y futuro, lo cual muestra amenazas difusas, con agentes ágiles, convergentes y apalancados en herramientas propias del mundo globalizado para ampliar su espectro de acción. Luego se aborda la ecuación general del poder de los Estados desde un enfoque de smart power, para establecer el balance actual del Estado colombiano frente a los retos derivados de estas amenazas. Se identifican debilidades en el poder geopolítico, en la capacidad militar de enfrentar la guerra híbrida y en el rezago de profesionalismo en sus capacidades diplomáticas.

PALABRAS CLAVE: amenazas; defensa; ecuación general del poder; guerra híbrida; seguridad humana

ABSTRACT. This article evaluates Colombia's strengths and weaknesses in facing current extra-regional and transnational threats based on a theoretical conception of the State power's constitutive variables. To this end, extra-regional and transnational threats are analyzed in the present and future scenarios. These show diffuse threats, with agile, convergent agents leveraging on tools of the globalized world to broaden their spectrum of action. Then, the general equation of State power is addressed from a smart power approach to establish the current balance of the Colombian State in the face of the challenges derived from these threats. Finally, weaknesses are identified in the geopolitical power, the military capacity to face hybrid warfare, and the lag of professionalism in its diplomatic capabilities.

KEYWORDS: defense; general power equation; human security; hybrid warfare; threats

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 8 de febrero de 2022 • Aceptado: 1 de agosto de 2022

CONTACTO: Luís Alexander Montero Moncada ✉ luis.montero@esdeg.edu.co

Introducción

Las amenazas extrarregionales y transnacionales, tanto de tipo irregular como estatal, se presentan como uno de los retos más significativos del sistema internacional contemporáneo. Las estrategias estatales para enfrentar esta nueva configuración de amenazas también son variadas, pero coinciden en que solo los Estados que las conciben desde una perspectiva multifactorial y en un entorno híbrido tienen mayores posibilidades de enfrentarlas de forma eficaz. Para ello, se requiere una conceptualización precisa de las herramientas del poder del Estado, que deben ser integradas e incluyentes desde una perspectiva simultánea de *hard power* y *soft power*. Así mismo, estas herramientas deben ser flexibles y permitir la evaluación comparada, de manera que el análisis se base en una comparación relativa del poder y no sea una expresión en términos absolutos.

En este marco, la hipótesis central de este artículo es que Colombia está expuesta a amenazas extrarregionales y transnacionales complejas, híbridas y contemporáneas, debido a una precaria estructuración o adaptación de factores de poder, que van desde lo geopolítico hasta lo comunicacional, pasando por lo militar, lo económico y lo diplomático.

Para sustentar esta hipótesis, el artículo se desarrolla en cinco partes. La primera ofrece un perfil metodológico inicial, que define el enfoque empleado y describe inicialmente un patrón analítico sobre la ecuación general del poder de los Estados. La segunda parte se encamina hacia el análisis de las amenazas extrarregionales más importantes para la región. La tercera complementa lo expuesto en la segunda y ahonda en las amenazas transnacionales. La cuarta parte profundiza en la ecuación general del poder de los Estados, introducida someramente en la metodología, y describe la composición de cada término de la ecuación al tiempo que analiza sus alcances y limitaciones. Por último, se articulan los componentes de la ecuación general con las condiciones colombianas, para poder calcular las capacidades de respuesta del Estado ante las amenazas estudiadas.

Metodología

A partir de la problemática expuesta, este artículo se elabora bajo un enfoque cualitativo de investigación científica. Para el logro de esta aproximación, se utiliza una propuesta de tipo descriptivo-analítico, en la medida que se adentra en un estudio de las condiciones de las amenazas extrarregionales y transnacionales junto con un análisis de su alcance. Este enfoque permite una aproximación acertada al estudio de las amenazas y su relación con el poder de los Estados. Ya lo planteaba Sodupe (2002) de esta manera, al proponer que ambas variables debían ir de la mano si se quería avanzar en la creación de un índice que evaluara las capacidades relativas de poder entre unidades sistémicas (p. 112).

Justamente por ello, en términos metodológicos, este estudio propone una ecuación de valoración del poder del Estado expresada en términos cualitativos. El objetivo de esta

ecuación no es otro que ofrecer una perspectiva analítica de forma ordenada y en lenguaje matemático, sin que esto implique ningún tipo de propuesta cuantitativa ni la construcción de un índice al estilo de Sodupe. Así las cosas, la ecuación se plantea como:

$$P\Omega = f(PG + PM + PE + CDip + CCom) \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde los términos representan lo siguiente:

- $P\Omega$: poder del Estado
- PG: potencial geopolítico
- PM: potencial militar
- PE: potencial económico
- CDip: capacidades diplomáticas
- CCom: capacidad de influencia comunicacional

Para desarrollar de forma analítica esta propuesta, se hace un análisis de las amenazas extrarregionales y transnacionales sobre la seguridad de los Estados, en particular de Colombia, con base en la técnica de recolección de datos e información de fuentes primarias y secundarias. Con ello se procede mediante la técnica de análisis de información, complementada por el enfoque teórico, que ayuda a establecer como guía un marco explicativo de casos de estudio similares.

Amenazas extrarregionales

Desde el punto de vista de las amenazas extrarregionales, existe una fértil literatura teórica que estudia su origen y ofrece formas de comprensión de estas en el marco de la seguridad internacional. Se puede destacar el estudio de los complejos de seguridad regional, ligado a los teóricos de la Escuela de Copenhague, quienes han hecho aportes significativos al estudio general de la seguridad internacional. Buzan y Weaver (2004, p. 42) proponen la conformación de *comunidades de seguridad* para contener las problemáticas regionales. Como lo afirma Otálvaro (2004), retomando a estos teóricos de la Escuela de Copenhague: “la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente a través de cortas que de largas distancias” (p. 225). En efecto, el estudio contemporáneo de las amenazas desde un enfoque territorial define en muchos aspectos las políticas y planes para su contención y mitigación.

Cabe añadir que el espectro de las amenazas a la seguridad ha sido ampliado por varios aspectos relacionados con problemáticas derivadas de la dinámica mundial, que están ligadas a 1) la globalización, 2) los procesos de descolonización propios del siglo XX y 3) el fin de la Guerra Fría. Estos eventos han permitido identificar y caracterizar nuevas amenazas, lo que en un primer momento amplió el concepto clásico de seguridad (esto es, la concepción estadocéntrica y militarista de la defensa de la soberanía), y en un

segundo momento ha definido problemáticas concretas en contextos locales que no son homologables ni con los problemas de las potencias dominantes ni con los de países simétricos en términos de poder de otras regiones, vistos bajo la óptica de análisis del sistema internacional.

En sintonía con lo anterior, desde el punto de vista regional se puede señalar una amplia variedad de amenazas que no incluyen solo aquellas generadas por el ser humano (amenazas antrópicas), sino que también incorporan amenazas de otra índole, como las no antrópicas intencionales. Entre estas últimas se pueden citar los desastres naturales (terremotos, huracanes y volcanes), las pandemias (VIH, covid-19), las recesiones económicas y el daño medioambiental, que igualmente pueden afectar la seguridad de los individuos y desestabilizar las condiciones políticas de los países, la paz y el desarrollo económico sostenible (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, s.f.).

Además, en los últimos años, el avance tecnológico en el marco de la globalización ha gestado una serie de transformaciones que impactan de manera directa a la seguridad y definen el escenario futuro de las amenazas, en particular debido a la ciberguerra con ataques a varios sistemas informáticos. Al respecto, el colectivo internacional Anonymous ha perpetrado ataques directos a páginas gubernamentales y, en el caso colombiano, ha publicado información personal de políticos y militares (*El Tiempo*, 3 de junio de 2021). Como respuesta, en comunicación oficial, el Gobierno colombiano invocó la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de Estados Americanos (OEA), como mecanismos multilaterales de la región, establecidos dentro del sistema interamericano para la estabilidad del hemisferio. Este tipo de amenaza se torna día a día más compleja y difícil de mitigar, en la medida que también se extiende al sector económico a través del uso y masificación de las criptomonedas como el *bitcoin* y la vulnerabilidad de los servidores ante posibles ataques.

Desde el plano geopolítico clásico de la seguridad, esta región se ha convertido en una zona de controversia por la explotación y adquisición de materias primas para el desarrollo y el comercio internacional. Ahora, ante la multipolaridad del sistema internacional contemporáneo, los países latinoamericanos cada vez demandan más autonomía (Betancourt, 2014, p. 693) y, por esta vía, buscan replantear la rígida política interamericana unilateral estadounidense basada en la Doctrina Monroe, en favor de unas relaciones internacionales abiertas, no solo a las relaciones transatlánticas, sino también incorporando una vocación hacia el pacífico con proyección a Asia. Esta particularidad ha favorecido la presencia de China en Latinoamérica, que ha potenciado escenarios de cierta tensión política con Estados Unidos. Esto ha ocurrido especialmente en Suramérica, en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, según el planteamiento de Ghotme y Ripoll (2016).

Sin embargo, la investigación de Barzola y Baroni (2018) sobre esta relación con China profundiza en el impacto de las nuevas dinámicas del capitalismo, lo que las autoras denominan neoextractivismo, y sus efectos en potenciales conflictos sociales e inestabilidad en el marco de una nueva dependencia, siguiendo la línea de los estudios de la Cepal

(Barzola & Baroni, 2018). Desde este punto de vista, se puede proyectar un escenario complejo a futuro para la región en materia de amenazas ambientales, ante la ambición de la potencia asiática por extraer recursos de la región como materias primas para la transformación industrial¹.

China también tiene proyectos de expansión tecnológica en América Latina, concretamente con el 5G. Esto ha originado tensiones con algunos sectores, dada la posibilidad de usar la capacidad instalada para actividades de espionaje. En este sentido, otros gobiernos extrarregionales, como el británico, han tomado medidas como eliminar al fabricante chino de teléfonos Huawei de las redes móviles 5G de su país (Bowler, 2020), y el gobierno de Washington prohibió a sus empresas hacer negocios con este fabricante (por ejemplo, diseñar y producir chips) y ha buscado que sus aliados lo veten de sus redes 5G. Esta situación implica otro acápite en las tensiones de China con Estados Unidos por un mercado potencial en la región de más de 600 millones de personas que demandarán el denominado “internet de las cosas” en las próximas décadas. Esta tensión mundial va en escalada, debido al apoyo occidental que ha recibido Australia para la contención del avance de China en el sudeste asiático a través del pacto estratégico llamado “Aukus (del acrónimo en inglés de Australia, Reino Unido y Estados Unidos)”, cuyo propósito es “defender los intereses compartidos en el Indopacífico” por estas tres potencias (*BBC Mundo*, 2021).

Así, el tablero geopolítico mundial involucra hoy una amplia gama de desafíos para la seguridad de la región. De manera similar, la pandemia de covid-19 se convirtió en una amenaza global que no solo ha afectado la salud de la población, que como tal ya encarna una amenaza a la seguridad del individuo y un reto para los Estados por detener el avance de los contagios, sino las posibilidades de desarrollo económico de los países más vulnerables, como las economías emergentes latinoamericanas. Según el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), los efectos de la pandemia del covid-19 son más costosos por las desigualdades preexistentes:

[...] independientemente de las cifras finales, se pueden hacer con certeza dos puntos generales. En primer lugar, la pandemia dará lugar a un aumento de la desigualdad en muchas de las dimensiones analizadas en este capítulo. En segundo lugar, el costo que pagará la región será muy grande. (PNUD, 2021, p. 72)

1 Este mismo escenario supone un reto adicional para la región frente a la escasez de recursos energéticos a nivel mundial y la consecuente alza en sus precios. Un caso palpable es la crisis de petróleo mundial actual, en la cual Estados Unidos tuvo que recurrir a liberar 50 millones de barriles de sus reservas para frenar el alza interna de los precios de combustibles (Hurtado, 2021). La concentración de la producción y de las reservas en los países del bloque de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la incertidumbre para el acceso a los recursos derivados del petróleo podrían conducir a conflictos sociales.

De acuerdo con los investigadores del PNUD, justamente, la pandemia ha actuado como un catalizador de la desigualdad en esta región, donde cerca de 22 millones de personas cayeron en la pobreza. Este efecto se puede potenciar debido a la incertidumbre que genera el futuro de mismo de la pandemia, ante, primero, la incierta efectividad de las vacunas ante nuevas mutaciones del virus (variantes) y, segundo, la baja tasa de vacunación en la población más joven. Si bien es prematuro definir cuáles serán los efectos sociales definitivos de esta “nueva realidad”, sí se aprecia un aumento en cifras de delitos como el atraco callejero, el robo de residencias y entidades financieras, delitos que afectan directamente a la ciudadanía y su percepción en materia de seguridad (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Estas amenazas configuran el complejo panorama de seguridad para el hemisferio. Como se verá de manera complementaria con las amenazas transnacionales, la agenda de seguridad clásica, vinculada en esencia a los temas militares, ha sido superada por una nueva agenda que incluye amenazas que afectan directamente a la población y al individuo. Los Estados deben concentrar sus esfuerzos y recursos en contener estas “nuevas amenazas” a partir de órdenes estratégicos y tácticos, lo que involucra una acción unificada de todas las entidades que componen el Estado, con los aportes de la experiencia de las fuerzas militares y de policía.

Amenazas transnacionales

Los procesos de integración y cooperación en la comunidad internacional son cada vez más necesarios para generar estabilidad y control contra la actual criminalidad transfronteriza. El efecto de la globalización sobre la soberanía efectiva de los Estados ha desdibujado cada vez más las barreras fronterizas, lo cual ha favorecido dos efectos. El primero es la disminución de las posibilidades de conflictos interregionales. Como lo afirma Rodríguez (2018):

El fenómeno de la regionalización ha ayudado indudablemente a que los países encuentren mayores beneficios en la cooperación para el desarrollo, en la creación de instituciones económicas y comerciales, así como en la instauración de mecanismos de concertación política y confianza mutua (en el ámbito militar). Hoy parece casi impensable que se suscite una guerra en el interior de las fronteras del Mercosur, del Caricom o de la Comunidad Andina de Naciones. (p. 15)

El segundo efecto está determinado por el aumento de la criminalidad, dada la porosidad de las fronteras, que, en la mayoría de casos, es muy difícil de contrarrestar por parte de los Estados. Para este fenómeno concreto, las acciones de defensa nacional no pueden ir solas, sino que deben gestionarse a través de los lazos de cooperación estratégica y militar. Uno de los factores que se destacan por generar mayor vulnerabilidad en la arena internacional son las amenazas híbridas y transnacionales, que se evidencian con mayor énfasis en los países de la periferia.

Como lo suscribe Naim (2003), estas amenazas generan guerras de cuarta y quinta generación, donde las fuerzas militares regulares deben enfrentarse contra grupos irregulares, lo que produce un aumento de la criminalidad a nivel nacional. Esto, en últimas, se refleja en que las amenazas a la seguridad nacional (vista como un elemento integral desde la seguridad multidimensional) hoy día se concentran en el aumento del crimen organizado transnacional (COT), que ha desbordado todos los índices en materia de ejecución de delitos como el terrorismo, el contrabando de armas, el narcotráfico, el tráfico de personas, el aumento de los mercados ilegales, entre otros factores de riesgo que ponen en jaque la institucionalidad de control y vigilancia de los Estados soberanos. Jiménez (2015) caracteriza así este tipo de criminalidad: “Hablamos de crimen organizado cuando en esa organización participan y colaboran más de una persona. Este grupo de personas se organizan en la comisión de delitos estableciendo una continuidad temporal. Su objetivo y deseo es perdurar en el tiempo” (Jiménez, 2015).

En el caso de América Latina, el COT, como lo resalta Rodríguez (2018), ha logrado permear parte importante de la región, debido en parte a la incapacidad estatal de contenerlo, lo cual permite su difusión a lo largo del territorio. Así mismo, Rodríguez brinda dos ejemplos de este escenario: Colombia y México, en los cuales situaciones de orden interno como la existencia de grupos guerrilleros y carteles han desbordado las fronteras nacionales, por lo cual se hace uso de la región como una plataforma para el desarrollo de actividades criminales que afectan la seguridad nacional de los Estados, así como vulneran la seguridad regional. “Si bien dicha afectación no es la misma a todos los Estados, lo cierto es que todos se ven impactados, por lo cual es necesario el desarrollo de cooperación que permita contener de manera conjunta este tipo de amenazas” (Sánchez, 2015). De este modo, como lo reitera esta autora, la seguridad regional vive condicionada por amenazas múltiples, donde el modelo de priorización de la agenda de los Estados tiene que estar encaminado a solucionar las diferentes manifestaciones del COT (Sánchez, 2015).

Con el ánimo de contribuir de manera más específica a construir un escenario donde la amenaza del COT atente contra la seguridad y defensa, se toma como referencia a Peter Lupsha (1996), quien explica que el crimen organizado presenta tres etapas en su desarrollo: 1) la predatoria, en la cual las bandas criminales están en una fase de pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; 2) la parasítica, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de este, lo que le permite llevar a cabo sus negocios de manera exitosa, pero donde el crimen y el Estado son entidades diferentes, y 3) la simbiótica, donde el crimen organizado se apodera del Estado y lo pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa, el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo (Lupsha, 1996).

Además, dentro del COT, la dominación de los *espacios vacíos* constituye un punto estratégico en la geopolítica, pues el control y manejo de estos espacios permite el flujo ilegal del crimen organizado. Teniendo en cuenta que el COT se ha vuelto una problemática no solo doméstica, sino que ha mutado hacia una internacionalización del conflicto,

la configuración del COT se ha convertido en un factor de riesgo y amenaza tanto local como regional, lo que evidencia un avance criminal en la toma de territorios de manera directa e indirecta.

En este sentido, el COT amenaza la supervivencia del Estado, razón por la cual se han modificado las iniciativas sobre políticas de seguridad y defensa nacional de los Estados nación. Debe entenderse que “la globalización es uno de los factores que inexorablemente explica el desarrollo de aquellas actividades que, lejos de contribuir a mejoras sociales, multiplican los riesgos y amenazas de una sociedad internacionalizada” (Sánchez & Yubero, 2016). Es evidente que convivimos a diario en contextos, ambientes y escenarios de amenaza, que deben ser combatidos a través de la promulgación de acciones estratégicas de anticipación, control y vigilancia, lo que se logra a través de la construcción de políticas públicas, así como del fortalecimiento de los planes estratégicos y tácticos de la fuerza pública y el establecimiento de lazos de cooperación regional de orden multinacional o bilateral, que permitan generar una institucionalidad u organización capaz de frenar el avance delictivo que está afectando todas las esferas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Actualmente, América Latina se enfrenta a diferentes amenazas a la seguridad regional provenientes de diferentes tipologías del COT. Por un lado, el aumento del narcotráfico ha difuminado las fronteras nacionales; por otro lado, la explotación ilegal de recursos naturales (estratégicos) ha configurado nuevos grupos ilegales organizados, que erosionan las iniciativas consignadas en las políticas de seguridad y defensa. Uno de los principales aportes para determinar el papel del COT en el país ha sido el trabajo de Castrillón y Valencia (2019), que ilustra la manera en que los grupos armados organizados (GAO) utilizan los *espacios ingobernados* del Estado para permear las barreras soberanas de los países e incrementar el delito fronterizo o la criminalidad transnacional, con el fin de amenazar la política de seguridad y defensa y expandir su influencia en el territorio.

En los planes Victoria, Victoria Plus y Bicentenario, apoyados en la doctrina militar colombiana, así como en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad del gobierno del expresidente Iván Duque Márquez (2018-2022), se puede ver un enfoque hacia contener crímenes o problemas de seguridad a nivel interno en las regiones. En estas zonas, la política de seguridad estatal se ha convertido con frecuencia en una lucha por cooptar espacios ingobernados, sitios donde se ocultan las fuentes que potencian amenazas que pueden llegar a afectar la seguridad nacional y desencadenar, a su vez, problemas de orden transnacional.

De esta manera, en su Política de Seguridad y Defensa, el Estado colombiano ha priorizado el COT como una de las principales amenazas y riesgos para la seguridad nacional, con base en que este fenómeno pone en vilo la autoridad económica de los países, toda vez que estos tienden a perder soberanía económica en los escenarios del crimen transnacional que se desarrolla alrededor de sus fronteras. Por lo tanto, durante la última

década, los planes de defensa se han encaminado a posicionar una agenda dirigida a contrarrestar los crímenes transnacionales para poder ejercer la soberanía de manera efectiva (Comando General de las Fuerzas Militares, 2018).

Ecuación general del poder

No cabe duda de que Colombia debe enfrentar retos complejos, no solo por amenazas tradicionales, sino por amenazas que han mutado y otras de tipo global y transnacional. Como lo plantean Mejía y Werdan (2017), cada vez son más las dimensiones de amenaza a las que debe responder la estrategia nacional. De acuerdo con estos autores, Colombia no es única en este tipo de situaciones problemáticas; sin embargo, en el país sí confluyen lo antiguo y tradicional con lo mutado y lo totalmente nuevo, derivado de procesos globalizadores. Por lo tanto, cualquier desarrollo conceptual debe incluir una evaluación de este panorama complejo.

Para tal fin, la respuesta de cualquier Estado a las amenazas contemporáneas requiere una valoración cualitativa de por lo menos cinco elementos: el potencial geopolítico, el poder militar, el poder económico, las capacidades diplomáticas y las capacidades comunicacionales (Montero et al., 2021). Estos elementos recogen la esencia del poder vista desde el enfoque del *smart power*, toda vez que se incorporan aspectos tradicionales del *hard power*, como la valoración de potenciales geopolíticos sumados a los medios militares —que comprenden los cinco dominios de la guerra contemporánea: tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio—, junto con herramientas del *soft power*, como las capacidades diplomáticas y comunicacionales de los Estados.

Estos elementos pueden recogerse en una sistematización lógica que dé cuenta del poder inteligente. Montero (2021) propone emplear una ecuación del poder de los Estados planteada de la siguiente forma:

$$P\Omega = f(PG + PM + PE + CDip + CCom) \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde:

PG: Se interpreta como poder geopolítico, compuesto por el análisis de factores como el tamaño del Estado, su forma, posición en relación con el mar, posición en relación con el continente, posición en relación con la región o subregión donde tenga vocación geopolítica, distribución de la población, posibilidades de expandir su cultura mediante una población migrante de tipo dominante, un clima apropiado para la defensa y la producción, así como recursos de tipo convencional o estratégico, valorados en función de su escasez, importancia vital para la economía o la supervivencia, costo y amplitud de uso en el espectro civil y militar (Montero, 2021).

PM: Se interpreta como poder militar, basado en las capacidades militares relativas calculadas en función del tipo, cantidad, tecnificación, operatividad, modernidad y alistamiento del material para guerra regular, irregular, asimétrica o híbrida, así como los recursos nacionales disponibles para la movilización, y otros factores multiplicadores como la moral de combate, experiencia, volumen de tropa disponible, capacidades de asistencia internacional, capacidades tecnológicas y capacidades de inteligencia en el nivel operacional, estratégico-militar general o de inteligencia estratégica, medidas para evitar la degradación en combate y liderazgo.

PE: Se interpreta como poder económico y se basa en las capacidades económicas con que cuenta el Estado. Para ello, el cálculo de variables macroeconómicas puede dar cuenta de manera diferencial del músculo económico con que cuenta un país. Dentro de las variables más usuales se tiene el producto interno bruto (PIB), el PIB per cápita, el PIB por promedio de horas de trabajo, el coeficiente de Gini, indicadores de productividad, recursos convencionales disponibles, recursos estratégicos disponibles, el índice de desarrollo humano (IDH), el balance en cuenta corriente, balanza comercial, tasa de desempleo, tasa de informalidad y tasa de evasión e inflación (Miranda & Toirac, 2010). Otro camino dentro de la ortodoxia económica consiste en medir el valor del mercado existente en determinado Estado. Para ello, es necesario considerar los precios de mercado de cada sector de la economía. Este camino ofrece una medida rápida de cuánto dinero se está dispuesto a pagar por los bienes y servicios de cada sector. Adicionalmente, el cálculo de la producción nacional final, en lugar de medir la producción de bienes intermedios, es otra de las herramientas válidas para evaluar el músculo económico de un Estado, toda vez que evidencia el dinamismo productivo, las plusvalías en bienes y servicios, y evita dobles contabilidades que puedan generar distorsiones (BBVA, 2019).

CDip: Se interpreta como las capacidades diplomáticas, compuestas tanto por el nivel de profesionalismo del servicio exterior de un país —representado en el porcentaje de funcionarios de carrera en comparación con el total de los funcionarios de planta del Ministerio de Relaciones Exteriores— como por las capacidades para imponer, defender o conciliar elementos de interés del Estado a nivel bilateral, multilateral, regional o global (Garza, 2018). Dentro de este factor conviene incluir la correlación que pueda existir entre el servicio exterior y las capacidades militares o de inteligencia estratégica con que cuente un Estado. Para ello, una variable importante puede ser el impacto de la diplomacia para la defensa en la fundamentación y desarrollo del resto de la política exterior de un Estado. Sin duda alguna, mientras más sincronía exista, mayores podrán ser los recursos de poder en el Estado (Abella & Torrijos, 2020).

CCom: Se interpreta como las capacidades comunicacionales del Estado y están conformadas por los recursos, las estrategias y los medios disponibles —tanto formales como informales— con los cuales el Estado se constituye o se fortalece como marca-país. Así mismo, mide la capacidad de transmitir la agenda política del Estado, cautivar audien-

cia local e internacional y fortalecer su gobernabilidad a través de la difusión de mensajes y el uso de los medios masivos de comunicación. Por último, las capacidades comunicacionales también permiten al Estado promover de forma eficiente sus valores nacionales y su “estilo de vida”, lo cual claramente apunta hacia capacidades propias del *soft power* (Graber, 2010). Estas capacidades logran un especial impulso en el sistema internacional contemporáneo, caracterizado por la hiperconectividad y el auge del mensaje-red, lo que permite crear y reproducir un inmenso poder y capacidad de influencia. A través de estas capacidades, no solo se transmiten agendas públicas o se hacen ejercicios de marca-país, sino que se logra que muchos ciudadanos globales asuman como propios los mensajes, aspiraciones e intereses nacionales de ciertos Estados.

Sin embargo, el diseño propuesto tan solo muestra una ecuación general del poder en términos potenciales. Para poder hacer una evaluación del poder del Estado en un sentido cinético, es fundamental incorporar una variable incidente (por no decir dominante): la voluntad política. En un sentido similar, pero aplicado a la evaluación del poder aéreo, autores como Barrero (2020) mencionan que la voluntad política constituye el factor diferencial y dominante a la hora de hacer cinética una condición de poder. Para el autor, el poder aéreo puede expresar su poder mediante la ecuación:

$$PA = (VP + E) \cdot ((O + D) + (M \cdot T)) \quad \text{Ecuación 2}$$

Siendo VP la voluntad política, E la economía de la defensa, O la organización, D la doctrina, M los Medios y T la tecnología (Barrero, 2020).

Con este planteamiento queda claro que la voluntad política juega un papel incidente sobre las otras variables. Así las cosas, el término *voluntad política* es en el fondo el factor dinamizador del poder del Estado que afecta a los otros términos de la ecuación.

Al respecto, el problema de fondo radica en la comprensión de la voluntad política, ya que esta no debe limitarse solamente al grado de priorización que el tomador de decisiones otorgue sobre el uso de los demás recursos de poder. Sin duda alguna, factores como el nivel de madurez del sistema político, la existencia de una comunidad de inteligencia estratégica y especialmente la formación en pensamiento estratégico que tenga el tomador de decisiones son factores tremendamente influyentes en la delimitación de la llamada voluntad política.

Aplicación de la ecuación general del poder para evaluar amenazas extrarregionales y transnacionales

La evaluación de los cinco términos de la ecuación para el caso colombiano ofrece un análisis interesante. En primer lugar, la valoración del *potencial geopolítico* desarrollada por Montero presenta una ponderación que permite evaluar las capacidades geopolíticas nacionales (Tabla 1).

Tabla 1. Valoración general del potencial geopolítico del Estado

Tamaño	P	Posición continental	P	Posición Mar	P	Forma	P	Clima	P	Recursos	P
Gigante	4	Central fuerte	5	Más de un litoral	5	Compacta	5	Producción primaria		Recursos convencionales	
Grande	5	Central débil	1	Un litoral	4	Alargada	3	Sí	3	Sí	3
Mediano	3	Periférico	2	Insular	3	Mixta	2	No	1	No	1
Pequeño	2	Mixto	3	Peninsular	2	Fragmentada	1	Defensa militar		Recursos estratégicos	
Micro	1			Sin costa	1			Sí	3	Sí	5
								No	1	No	1

P: ponderación

Fuente: Montero (2021)

A partir de esta ponderación y siguiendo lo propuesto por Montero, las características de Colombia ubican el país como un Estado grande, central débil, con más de un litoral, compacto, con clima apto para la producción primaria y apto para la defensa militar, con recursos convencionales y con recursos estratégicos. En términos cuantitativos, con un puntaje ponderado de 30 puntos, se ubica por encima de la media (Montero, 2021).

En oposición a este panorama favorable, el análisis a partir de los postulados de Ratzel no resulta tan benévolo. Para este autor, el poder geopolítico se basa en el equilibrio fundamental entre territorio, población y recursos, de manera que cualquier desbalance, bien sea por ausencia o exceso de territorio controlable, representa un serio problema para la supervivencia de los Estados (Ratzel, 2011).

La disparidad de la valoración colombiana entre ambos modelos es entendible. Ratzel incluye de manera implícita la variable de voluntad política en su postulado, especialmente cuando propone que un desbalance territorial, donde un Estado llega a tener más territorio del que puede controlar, se basa justamente en el interés y capacidad del tomador de decisiones por generar condiciones para un control institucional efectivo del territorio.

Así las cosas, respecto a la variable geopolítica se puede concluir que, aunque Colombia tenga una configuración adecuada, existe un nivel de exposición grande en los territorios vacíos de instituciones, que quedan al alcance de actores criminales locales, regionales, extrarregionales o transnacionales. De igual forma, estos territorios vacíos son atractivos para que actores estatales extrarregionales intenten generar cierta influencia en ellos, de manera informal o incluso formal, a la hora de ofrecer programas de cooperación internacional, especialmente si estas zonas vacías cuentan con recursos estratégicos.

En cuanto al factor del *poder militar*, es posible generar una profunda discusión. Si bien es cierto que Colombia cuenta con una amplia experiencia en guerra irregular que ha impactado positivamente en otros factores, como el abastecimiento logístico y la asociación internacional, esta experiencia difícilmente se puede extrapolar a escenarios de guerra

híbrida o incluso a diseños operacionales basados en un enfoque multidominio, donde lo espacial y lo ciberespacial tienen un lugar central. Este planteamiento es ampliamente desarrollado por Guillem Colom (2012), quien hace un recorrido teórico por la naturaleza cambiante de la guerra contemporánea y repasa los requerimientos para enfrentar desde la guerra asimétrica hasta la guerra híbrida. Para el autor, unas Fuerzas Militares preparadas para la guerra híbrida son aquellas que combinan capacidades esencialmente convencionales con otras orientadas a enfrentar terrorismo, operaciones de inestabilidad, migraciones, ciberataques, operaciones de información, actos de sabotaje y otros aspectos más inclinados al dominio ciberespacial e incluso espacial (Colom, 2012). Aunque la doctrina colombiana ha avanzado en la discusión de lo híbrido y las condiciones para enfrentarlo, aún hay un desfase entre la identificación de este escenario y la generación de capacidades para su resolución. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que la mayoría de enfoques de amenazas extrarregionales y transnacionales se basan en diseños justamente híbridos.

Finalmente, más allá de las variables económicas o comunicacionales, donde puede haber ciertas fortalezas, es la variable de las *capacidades diplomáticas* la que puede seguir ofreciendo retos para el poder de Colombia y sus posibilidades para enfrentar amenazas extrarregionales o transnacionales de manera efectiva. El país ha sido abiertamente débil a la hora de consolidar un servicio exterior mayoritariamente profesional. Esto fue discutido por la Asociación Diplomática y Consular, que ha evidenciado que, para 2022, solo el 33 % de las direcciones de la Cancillería y el 20 % de los embajadores en misión son de carrera diplomática (Suesca, 2022). Esta distancia con el profesionalismo tiene claras repercusiones en el desempeño del servicio exterior y en el posicionamiento de los intereses colombianos. Adicionalmente, un servicio exterior poco profesional redunda en una precaria visión estratégica, una pobre interpretación de problemas globales y la subvaloración de amenazas extrarregionales o transnacionales, bien sea de actores estatales o no estatales, para el país.

Conclusiones

A través de este trabajo se ha determinado el espectro de amenazas que vulnera la seguridad de los Estados, desde el enfoque ampliado de la seguridad (seguridad humana y seguridad multidimensional) y desde la guerra híbrida, en lugar de la perspectiva clásica de conflictos en la región, con un claro énfasis en Colombia. Esta determinación se cruzó con un análisis de los factores de poder del Estado: el potencial geopolítico, el poder militar, el poder económico, las capacidades diplomáticas y las capacidades comunicacionales. La correlación entre dichas amenazas y estos factores de poder indicó una debilidad evidente del país, especialmente por la ausencia o debilidad en la capacidad de apropiación de las ventajas geopolíticas, sumada a un débil enfoque y generación de capacidades de guerra híbrida —especialmente en su componente irregular y difuso— y

ampliada por unas débiles condiciones de profesionalismo en el servicio exterior y en las capacidades de proyección de poder en espacios bilaterales, multilaterales, regionales y globales.

Si bien la discusión sobre la preparación de capacidades para enfrentar el escenario híbrido ha ido avanzando en Colombia, la suma de herramientas de poder para enfrentar amenazas extrarregionales y transnacionales en el marco híbrido actual sigue siendo inexistente. Al respecto, resulta fundamental seguir la metodología empleada en este artículo para generar una comunidad de pensamiento estratégico que le apunte a una adecuada comprensión del entorno y genere capacidades actualizadas a los retos que plantean las amenazas contemporáneas que debe enfrentar Colombia.

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 hace parte del proyecto de investigación titulado “Poder y estrategia”, el cual hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por Colciencias (código COL0104976), 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

Luís Alexander Montero Moncada es Ph.D. (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, y magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos (Sciences-PO, París; Universidad Externado de Colombia, y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia). Docente universitario e investigador del Departamento Ejército en la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-3420-0863> - Contacto: luis.montero@esdeg.edu.co

Miguel Antonio González Martínez es magíster en historia de la Universidad Nacional de Colombia y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos. Docente e investigador del Departamento Ejército en la Escuela Superior de Guerra, y docente del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-6034-912X> - Contacto: miguel.gonzalez@esdeg.edu.co

Gabriel Andrés Jiménez-Almeira es magíster en seguridad y defensa nacionales de la Escuela Superior de Guerra, y joven investigador del Departamento de Estrategia de la misma Escuela. Asesor de la Consejería Presidencial para la Juventud. Coautor del libro *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional*.

<https://orcid.org/0000-0003-4867-0073> - Contacto: jimenezg@esdeg.edu.co

Referencias

- Abella, J. D., & Torrijos, V. (2020). La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 129-144. <https://bit.ly/3CXqzQ5>
- Barrero-Barrero, D. (2020). La doctrina y el poder aéreo integral del Estado nación en el siglo XXI. En F. Valdés, *El poder aéreo integral del Estado nación en el siglo XXI* (pp. 103-130). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789584289018.05>
- Barzola, E., & Baroni, P. (2018). El acercamiento de China a América del Sur. Profundización del neoextractivismo e incremento de conflictos y resistencias socioambientales. *Colombia Internacional*, 93, 119-145. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.05>
- BBC Mundo. (2021, 15 de septiembre). En qué consiste Aukus, el pacto militar anunciado por Estados Unidos, Reino Unido y Australia (y por qué desató la ira de China). <https://bbc.in/3MyPWLg>
- BBVA. (2019, 5 de agosto). *¿Cómo se mide la economía de un país?* (página web). <https://bbva.info/3rX91gI>
- Betancourt Vélez, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, 19(2), 691-719. <https://doi.org/jgxr>
- Bowler, T. (2020, 15 de julio). Huawei: por qué algunos países prohíben la tecnología 5G del gigante chino y cuáles son los temores de espionaje. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53413017>
- Buzan, B., & Weaver, O. (2004). *Regions and powers. The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Castrillón Riascos, J., & Valencia Gaitán, J. (2019). Reconfiguración de la frontera Norte de Santander-Táchira: ilegalidad, crimen organizado y corrupción. *Opera*, 24, 157-177. <https://doi.org/10.18601/16578651.n24.09>
- Colom, G. (2012). Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida. *Revista Científica General Jose María Córdova*, 10(10), 77-90. <https://doi.org/10.21830/19006586.228>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020*. <https://bit.ly/3S7dJ6j>
- El Tiempo. (2021, 3 de junio). Anonymous revela datos personales de políticos del Centro Democrático. <https://bit.ly/3yKHG55>
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. (s.f.). *¿Qué es la seguridad humana?* (página web). Consultado el 3 de mayo de 2022. <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
- Garza Girón, P. (2018). *El impacto de la capacidad diplomática en la presencia blanda de los países: un estudio comparativo* (tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México D.F.). Repositorio Digital CIDE. <https://bit.ly/3rXMobV>

- Ghotme, R., & Ripoll, A. (2016). La presencia China en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense? *Criterio Libre*, 14(25), 205-225. <https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2016v14n25.1062>
- Graber, D. (2010). *Media power in politics*. CQ Press.
- Hurtado, J. (2021, 24 de noviembre). EE. UU. liberará reservas de petróleo para enfriar alza en precios de combustibles. *France 24*. <https://bit.ly/3rXeGDu>
- Jiménez Serrano, J. (2015). Crimen organizado: una aproximación al fenómeno. *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*, 14, 23-30. https://www.uv.es/gicf/4A3_Jimenez_GICF_14.pdf
- Lupsha, P. A. (1996). Transnational organized crime versus the Nation-State. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21-48. <https://bit.ly/3MCdxuD>
- Mejía, J. L., & Werdan, L. (2017). Amenazas transnacionales y los roles de los Ejércitos. En L. A. Moncada (Ed.), *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo. Nuevas amenazas, tendencias y desafíos* (pp. 47-92). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652804.02>
- Miranda, J., & Toirac, L. (2010). Indicadores de productividad para la industria dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 35(2), 235-290. <https://doi.org/jgxs>
- Montero Moncada, L. A. (2021). Estado y Poder. Una apreciación teórica a la acción estratégica del Estado. *Escenarios Actuales*, 26(2), 37-58. <https://bit.ly/3ewECTx>
- Montero Moncada, L. A., Cano Cuevas, D., & González Martínez, M. (2021). El concepto de interés nacional de Colombia. En L. A. Montero Moncada (Ed.), *Seguridad y Defensa* (vol. 1, pp. 131-153). Sello Editorial ESDEG.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2018). *Plan Campaña Bicentenario*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Otálvaro, A. (2004). La seguridad internacional a la luz de las estructuras y las dinámicas regionales: una propuesta teórica de complejos de seguridad regional. *Desafíos*, 11, 222-242. <https://bit.ly/3T82Sua>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. ¿Atrapados? Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3SaNprQ>
- Ratzel, F. (2011). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados: una contribución a la geografía política científica. *Geopolítica*, 2(1), 135-156. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2011.v2.n1.37901
- Sánchez Duque, D. (2015). *Dificultades en la integración y cooperación de los cuerpos policiales de América Latina en la lucha contra el narcotráfico* (trabajo de grado, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá). Repositorio Institucional EdocUR. https://doi.org/10.48713/10336_11403
- Rodríguez Sánchez, G. (2018, octubre). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. *Colectivo de Analisis de la Seguridad con Democracia*, 15-18. <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridadadal.pdf>
- Sánchez, V., & Yubero, B. (2016). *Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos* (Documento de Trabajo 12). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). <https://bit.ly/3s0UhgS>
- Sodupe, K. (2002). *La estructura de poder del sistema internacional: del final de la Segunda Guerra Mundial a la posguerra fría*. Editorial Fundamentos.
- Suesca, L. (2022, 25 de enero). *Disgustos en la Cancillería por los recientes nombramientos diplomáticos*. Caracol Radio. <https://bit.ly/3eDqesv>



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 815-832

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.866>

Prospectiva de ciberseguridad nacional para Colombia a 2030

National cybersecurity outlook for Colombia to 2030

Jeimy José Cano Martínez

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

RESUMEN. Este artículo presenta un ejercicio prospectivo sobre la ciberseguridad nacional de Colombia a 2030, con base en la revisión de fuentes académicas, reportes internacionales y entrevistas con especialistas. Los resultados se agrupan en seis factores siguiendo el marco Pestel: político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal, con el fin de ofrecer un panorama integrado útil para comprender y asumir el reto de la protección del Estado y la resiliencia de las organizaciones frente a las dinámicas internacionales de la transformación digital y una sociedad cada vez más presente en el ciberespacio. Este artículo aspira a motivar nuevas investigaciones desde esta prospectiva y apoyar la toma de decisiones frente a las realidades emergentes que hoy ya hacen parte de un entorno cada vez más incierto, complejo y volátil.

PALABRAS CLAVE: cibernética; gobierno electrónico; prospectiva; protección de datos; seguridad

ABSTRACT. This article presents an outlook of Colombia's national cybersecurity to 2030, based on the review of academic sources, international reports, and interviews with specialists. The results are grouped into six factors following the Pestel framework: political, economic, social, technological, ecological, and legal to offers an integrated panorama to help understand and address the challenge of protecting the State and the resilience of organizations in the face of the international dynamics of digital transformation and a society that is increasingly present in cyberspace. This article aims to motivate further research from this perspective and support decision-making involving the emerging realities, part of an increasingly uncertain, complex, and volatile environment.

KEYWORDS: cybernetics; data protection; electronic government; outlook; security

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 28 de agosto de 2021 • Aceptado: 22 de febrero de 2022

CONTACTO: Jeimy José Cano Martínez ✉ jeimy.cano@esdeg.edu.co

Introducción

Para entender el mundo digital y tecnológicamente modificado, es necesario reconocer el aumento de la densidad digital en el mundo físico, el incremento de los flujos de información desde los objetos conectados y, especialmente, el cambio en las dinámicas humanas, por el cual las personas privilegian los contactos y relaciones desde dispositivos, particularmente móviles, para sus actividades diarias y potenciar sus posibilidades y oportunidades (McKinsey & Company, 2021).

Este escenario cibernético, esto es, el entorno de interfaces digitales de comunicación y control donde ahora se desarrollan actividades de la sociedad en general, se convierte en una plataforma de desarrollo social y económico que vincula a la nación con los retos de la economía digital y, al mismo tiempo, con las tensiones que generan los riesgos cibernéticos, cuya particularidad es ser sistémicos, emergentes y disruptivos (Cano, 2019).

Por lo tanto, la ciberseguridad nacional se ha convertido en el factor fundamental que articula los esfuerzos desde diferentes frentes estatales para concretar y garantizar un entorno de confianza digital donde la ciudadanía en su conjunto pueda adelantar sus actividades, motivar transformaciones y apalancar iniciativas que generen mayor prosperidad y bienestar para toda la sociedad (Choucri, 2012). En consecuencia, reconocer la nueva realidad digital del país implica establecer referentes básicos de prevención, coordinación, educación, respuesta y visión, que permitan conectar los retos actuales en materia cibernética y las tendencias que se identifican hacia el futuro.

De acuerdo con lo anterior, este artículo se propone explorar las tendencias nacionales e internacionales desde el marco *Pestel* (política, económica, social, tecnológica, ecológica y legal) y sus impactos para la ciberseguridad nacional colombiana en el mediano y largo plazo (2030). Esto representa un ejercicio básico de análisis con el fin de establecer algunos horizontes de desarrollo e iniciativas, lo cual hará posible implementar planes de acción para avanzar en los retos y exigencias de una sociedad digital inmersa en una revolución de tecnologías emergentes y disruptivas, que exigen cada vez experiencias distintas que respondan a sus altas expectativas (Hines & Bishop, 2015).

Con tal propósito, se revisaron documentos elaborados por instituciones multilaterales, informes de centros de pensamiento, artículos académicos, reportes de industria y perspectivas de líderes de opinión nacional y global, en aras de darle forma a una visión prospectiva para la ciberseguridad nacional con miras a 2030. De esa manera, se busca que los resultados de este ejercicio académico y práctico permitan a los interesados y tomadores de decisiones encontrar elementos de reflexión y orientación para configurar sus estrategias empresariales en el escenario nacional.

Finalmente, el resultado de los análisis que se presentan en este documento es susceptible de revisión y actualización conforme pase el tiempo, dado que las propuestas e indicaciones que se detallan deben ajustarse con la experiencia y la revisión de la temática en un momento particular. Así, corresponde a los lectores mantenerse atentos a los cambios acelerados que en materia de ciberseguridad nacional surjan en adelante.

Marco teórico

Desarrollar un marco prospectivo en ciberseguridad nacional implica leer la dinámica de la sociedad colombiana y sus diferentes relaciones con el contexto regional e internacional alrededor de las tensiones que genera el riesgo cibernético. En este sentido, el marco Pestel se utiliza como base para determinar las tendencias que se advierten en el horizonte sobre los retos para la ciberseguridad nacional hacia 2030.

Con ocasión de la emergencia sanitaria internacional y los confinamientos que esta requirió, la transformación digital se aceleró en diferentes sectores productivos del país, así como en las esferas del Estado (World Economic Forum [WEF], 2020). Así, como resultado de esta inesperada realidad, los ciudadanos tuvieron que vincularse rápidamente con el escenario digital, lo que cambió radicalmente su manera de hacer las cosas, ahora desde una computadora o un dispositivo móvil, desde donde la vida adquiere otra dimensión y los riesgos cambian, a consecuencia de un mayor intercambio de información y exposición de las personas (Deloitte, 2019).

Los impactos de una nueva realidad digital han creado diferentes lecturas en la dinámica de la sociedad colombiana. Por un lado, el sector empresarial ha aprovechado para concretar proyectos que estaban en estudio y han creado nuevas experiencias con sus clientes que han cambiado definitivamente la manera como se relacionan con sus compradores. Por otro lado, el sector de la salud, como centro de atención actual, se ha debido ajustar igualmente para despertar a su realidad digital. Esto hace necesario avanzar rápidamente en el desarrollo y la consolidación de una cultura organizacional de seguridad de la información (Donaldson et al., 2015).

Las infraestructuras críticas cibernéticas, ahora con una mayor interacción en modalidad remota, deben entender, conocer y asegurar cómo están sus relaciones con los terceros de confianza para aumentar la resiliencia de sus operaciones frente a adversarios que traten de pasar inadvertidos en medio de las interacciones y el acoplamiento de las soluciones disponibles para su operación (Dupuy et al., 2021; Boyes, 2015).

El aumento de la superficie digital de interacción cambia la manera como el Estado define su relación con la ciudadanía. Debido a este cambio, los ciudadanos se apropian de su papel como participantes de una democracia donde los diferentes actores pueden opinar y generar tendencias, bien sea en sentido propositivo o con posiciones contrarias o reaccionarias (Soler, 2019). En este escenario, se abre un camino de inestabilidades e incertidumbre causados por las noticias falsas, la desinformación y la malinformación, que convierte las tribunas de las redes sociales en escenarios naturales para controvertir y movilizar imaginarios mediante técnicas ya probadas para influenciar positiva o negativamente a la población (Ganghi et al., 2011).

Las recientes movilizaciones en el país, las controversias sobre las noticias falsas, la propaganda política elaborada por diferentes actores y la inestabilidad reciente de los servicios de comunicaciones e internet han generado un ambiente de tensión que reafirma la

polarización del público en general, aumenta el malestar social y termina con una sensación de pérdida de gobernabilidad que poco favorece la búsqueda de soluciones negociadas en el marco de la Constitución y la ley.

Metodología

La aplicación del marco Pestel es un ejercicio de consolidación y análisis de tendencias que amplía la revisión de detalles de diferentes fuentes de información. Para efectos de este ejercicio, se consultaron diferentes publicaciones académicas (artículos de investigación, libros y revistas especializadas) y reportes internacionales (centros de pensamiento, consultoras internacionales y empresas especializadas), los cuales fueron comentados y validados con entrevistas con especialistas en ciberseguridad y ciberdefensa (académicos, ejecutivos y profesionales de ciberseguridad), que permitieron confirmar las posturas que se revelan en esta investigación.

Por otro lado, para el análisis de la ciberseguridad y ciberdefensa nacional se tomaron las diferentes perspectivas de dicho marco (política, económica, social, tecnología, ecológica y legal) situando la dinámica nacional e internacional para cada una frente a las tensiones y situaciones que pueden generar inestabilidad e incertidumbre en el escenario de los riesgos y amenazas cibernéticas. A continuación se detallan algunas preguntas claves planteadas como resultado de la revisión de los documentos y las entrevistas, con el fin de identificar y consolidar el análisis acerca de cuáles fuerzas pueden influir y fortalecerse en el mediano y largo plazo frente al reto de la ciberseguridad nacional (Tabla 1).

Tabla 1. Preguntas claves para la ciberseguridad nacional a 2030

Pestel	Preguntas claves
Político	¿Puede ser influenciado el voto ciudadano en el contexto digital? ¿Los algoritmos pueden cambiar las dinámicas sociales? ¿Se puede manipular la democracia vía redes sociales?
Económico	¿Los datos de las personas serán explotados y vendidos al mejor postor? ¿El Estado será susceptible a robos de información sensible? ¿Está expuesta la dinámica económica del país a operaciones cibernéticas?
Social	¿Las noticias falsas pueden generar tensiones relevantes para la estabilidad del país? ¿La desinformación será parte de las estrategias para generar miedo e incertidumbre? ¿Existen campañas de inestabilidad creadas para generar la percepción de incertidumbre y pérdida de gobernabilidad?

Continúa tabla...

Pestel	Preguntas claves
Tecnológico	¿La creación de perfiles y videos falsos son estrategias para manipular y suplantar a las personas? ¿La inteligencia artificial será utilizada como arma para engañar a los mecanismos de defensa actuales? ¿Pueden ser manipulados los patrones de comportamiento para crear escenarios adversos e inestables con inteligencia artificial?
Ecológico	¿Un mayor procesamiento de datos puede aumentar la emisión de gases efecto invernadero? ¿El uso de criptominería por parte de los adversarios puede afectar la huella de carbono? ¿Es deseable movilizar esfuerzos hacia el uso de computación verde como alternativa ecoeficiente?
Legal	¿Habrá un aumento de normas y regulaciones sobre protección de datos y ciberseguridad? ¿Se advierte el surgimiento del concepto de responsabilidad digital empresarial? ¿Habrá mayor control sobre el uso de los datos a nivel nacional e internacional?

Fuente: Elaboración propia

Resultados

Luego de la aplicación del marco Pestel con base en una revisión y análisis de las preguntas orientadoras hacia la ciberseguridad y la ciberdefensa nacional, se presentan a continuación las fuerzas identificadas para cada una de las perspectivas del marco y se abordan de forma individual, soportadas con algunas evidencias que sugieren su visualización y confirmación en el entorno nacional.

Tendencias a nivel político

Los elementos asociados con el ejercicio de la democracia y el respeto de las instituciones en el escenario digital plantean un reto exigente toda vez que la dinámica de la representación y la participación ciudadana está más allá del ejercicio de derechos, deberes y libertades del mundo físico. Ahora las redes sociales y la disponibilidad de información por parte de la población pueden ser un vector que potencie las garantías constitucionales o una oportunidad de debilitar y comprometer la democracia de un país (Maurer, 2018).

Tendencia 1. Influencia en el voto ciudadano

Impacto: El ejercicio de la democracia, el derecho de elegir y ser elegido en un contexto como el actual, mediado por una mayor conectividad y abundancia de información, exige el desarrollo de habilidades y competencias ciudadanas que están más allá de la

información y la educación. Se requieren capacidades individuales asociadas con la curaduría de documentos, el juicio crítico y la duda razonable, capacidades que pueden generar mayor resistencia a los intentos de terceros para favorecer una campaña específica (Lonergan, 2017).

Evidencia: Ha habido una radicalización de discursos a favor o en contra de una postura política, así como propaganda social y *social bots*, que generaron movimientos en redes sociales en contra del gobierno, muchos motivados por el uso de técnicas informáticas basadas en algoritmos y equipos de personas conformadas para crear dichas tendencias (Ospina-Valencia, 2021).

Tendencia 2. Uso de algoritmos de seguimiento y alteración de discursos sociales en línea

Impacto: El escenario digital actual mediado por plataformas, algoritmos y datos constituye un contexto base para que agentes adversos, conocidos y desconocidos, desarrollen estrategias que pueden cambiar la dinámica social de las tendencias sobre temáticas que desarrollan los ciudadanos en internet a través de sus redes sociales (Buchanan, 2020).

Evidencia: Se ha hallado el posicionamiento de temas en comunidades, cambios de perspectiva de temas sociales vigentes y manejo de noticias con verdades a medias. También se utilizan líderes de opinión e influenciadores para crear una postura deseada y difundirla con rapidez gracias a la credibilidad y visibilidad de sus autores (*El Tiempo*, 28 de mayo de 2021).

Tendencia 3. Manipulación de la democracia a través de redes sociales y comunidades

Impacto: Manipular los discursos políticos y los mensajes orientados a movilizar las intenciones de voto de los ciudadanos es una práctica que se ha potenciado a través de la desinformación, la mala información y las noticias falsas. Esto, sumado a la baja capacidad crítica de las personas frente a la confiabilidad de la información, hace que las sociedades sean proclives a engaños y manipulaciones en internet (Rowe, 2015).

Evidencia: Hay campañas de desinformación, posicionamiento de mensajes agresivos, noticias y videos falsos. Durante el 2019 y el 2020, se propagaron mensajes agresivos que llamaban a la revuelta; asimismo, hubo noticias falsas sobre acciones efectuadas por agentes del Estado y campañas de desinformación y engaño frente al tema de la pandemia (Torres, 2020).

Tendencias a nivel económico

En la actualidad, el ciberespacio configura un escenario extendido de las dinámicas sociales y económicas de una nación. En este sentido, habilitar elementos de confianza digital y nuevas oportunidades de negocio permite movilizar no solamente conexiones, sino diferentes alternativas y el desarrollo de capacidades que pueden llevar al posicionamiento de industrias e iniciativas donde se crean nuevas experiencias y surgen nuevas propuestas de valor (Hepfer & Powell, 2020).

Tendencia 1. Exfiltración y venta de información sensible de personas

Impacto: El uso de engaños, las vulnerabilidades técnicas y la baja ciberhigiene de las personas por lo general conforma un entorno propicio para las brechas de seguridad donde se comprometen datos sensibles de las personas: datos biométricos, sexo, religión, partido político, entre otros (Boney et al., 2018). Estos datos terminan siendo objeto de venta en la web oscura, donde los delincuentes los ofertan y venden al mejor postor (Maurer, 2018).

Evidencia: Hay filtraciones de datos personales, robo de bases de datos de bancos, listados de números de teléfonos móviles. Se ha venido observando un incremento de acciones delictivas por parte de los ciberdelincuentes que implica robos de identidad, robos de dinero y generación de engaños que llevan a comprometer los datos personales mediados por aplicaciones móviles (Infobae, 8 de octubre de 2021).

Tendencia 2. Robo de información sensible de Estados

Impacto: En medio de una tensión entre la transparencia y la protección de la información clave para la defensa del Estado, los adversarios distraen la atención de los Gobiernos con eventos de gran magnitud para poder, mediante el reconocimiento de los puntos débiles de sus infraestructuras, materializar fugas de información durante estas distracciones, que permitan crear ventajas estratégicas en el contexto regional y global (Daswani, 2021).

Evidencia: Se ha hallado robo de información de servidores públicos, fuga de información de miembros de las fuerzas militares (FF. MM.) y revelación de información de inteligencia. Los atacantes en Colombia han centrado la atención en bases de datos de los miembros de las FF. MM., particularmente de inteligencia, que han generado tensiones internas por la sensibilidad de la información filtrada y la posibilidad de poner en riesgo la integridad física de los integrantes de las FF. MM. (Noticias Caracol, 2021).

Tendencia 3. Patrocinio de ataques cibernéticos con fines económicos y de extorsión

Impacto: Los intereses estratégicos en el ciberespacio representan espacios de tensiones entre diferentes actores, estatales y no estatales, cada uno de los cuales busca posicionar doctrinas y estrategias que lleven al dominio de su oponente. Las ciberoperaciones, esto es, acciones cibernéticas generalmente desarrolladas por debajo del umbral del uso de la fuerza, configuran las mejores estrategias ofensivas, ya que pueden pasar desapercibidas, o ser ignoradas y negadas si llegan a ser descubiertas (Yannakogeorgos, 2014; Ahmad et al., 2012).

Evidencia: Se ha hallado la denegación de servicio en páginas oficiales del Gobierno, afectaciones de infraestructura crítica y materialización de extorsión de datos. Durante los años 2019 y 2020, con ocasión de la pandemia y la crisis social derivada de esta condición, algunas páginas del Estado fueron objetivo de denegación de servicio. De igual modo, se generaron campañas de desestabilización articuladas con agentes extranjeros que termina-

ron de acrecentar las tensiones internas y crearon el escenario para un conflicto asimétrico (Infobae, 21 de enero de 2021).

Tendencias a nivel social

Hoy por hoy, las redes sociales son el medio más expedito para que los ciudadanos de todas las edades encuentren información de forma ágil y eficiente. Pese a las bondades que estos medios pueden ofrecer, se advierten al menos tres temáticas claves que se deben tomar en cuenta de cara a la intensificación de los movimientos sociales y las tensiones entre los diferentes actores de la sociedad colombiana: Estado, partidos políticos, gremios, agremiaciones sindicales, familias y jóvenes (Douzet, 2014).

Tendencia 1. Generación de tensiones sociales con noticias falsas

Impacto: La generación de noticias falsas y el desarrollo de una arquitectura de la persuasión constituyen los conceptos básicos para comprender la manipulación de los imaginarios sociales en el contexto actual del país. Este ejercicio de posicionamiento de mensajes y temas en la dinámica social digital del país, construido desde “verdades a medias” desplegadas de manera masiva, son el referente de operaciones cognitivas que inician con una audiencia objetivo y luego continúan con mensajes y contenidos personalizados, los cuales se repiten con algunas variantes para mantener la temática vigente y así motivar un comportamiento específico en la población seleccionada (Maurer, 2018).

Evidencia: Se ha encontrado el manejo de mensajes y fotografías sobre las movilizaciones, información parcial sobre acontecimientos en las marchas y mensajes agresivos contra la fuerza pública (*El Tiempo*, 28 de mayo de 2021).

Tendencia 2. Estrategias de desinformación para crear inestabilidad nacional

Impacto: La desinformación, entendida como información falsa y deliberadamente creada para dañar a una persona, grupo social, organización o país, se ha convertido en un elemento fundamental para desarrollar una guerra cognitiva. En este contexto, la población más expuesta son los jóvenes, quienes permanecen más tiempo conectados y pocas veces contrastan lo que reciben en sus teléfonos móviles. Se observa una tendencia natural a adherirse a tribus en internet, lo que se manifiesta en mensajes movilizados por los sentimientos y no por los hechos y datos (Soler, 2019).

Evidencia: Se ha hallado el uso de *trolls*, el desarrollo de campañas de odio contra la fuerza pública, así como el uso de imágenes y videos no verificados para manejar las versiones de los hechos (Campaña Defender la Libertad, 2021).

Tendencia 3. Creación de campañas de incertidumbre y desestabilización

Impacto: Las campañas de incertidumbre y desestabilización se construyen con el propósito de crear angustia, confusión y contradicciones en la población en general. Para estas campañas se usan los eventos más representativos de la actualidad, donde no hay

posiciones formales de las autoridades y múltiples versiones circulan alrededor del tema (Jordán, 2021).

Evidencia: Hay manipulación del discurso de la efectividad de las vacunas, videos manipulados donde no se aplica la vacuna y estadísticas alteradas sobre decesos por aplicación de los agentes biológicos (Meza, 2021).

Tendencias a nivel tecnológico

La tecnología avanza a pasos agigantados y su incorporación a la vida cotidiana se hace de manera acelerada. Los *chatbots*, los asistentes digitales y la robótica constituyen nuevas tendencias donde la convergencia y convivencia entre lo humano y lo digital se hace más evidente. En este contexto, los avances propios de la inteligencia artificial que mejoran las condiciones de vida de la mayoría de personas contrastan con los usos adversos que empiezan a despuntar y a generar incertidumbre en la dinámica del ciberespacio (Deloitte, 2019).

Tendencia 1. Diseño y generación de suplantaciones y videos falsos

Impacto: El uso acelerado de los algoritmos de inteligencia artificial ha generado muchas oportunidades en diferentes sectores de negocio al tiempo que ha incorporado nuevas amenazas y riesgos para los que muchas organizaciones no se encuentran preparadas. La manipulación de las imágenes, voz y videos con fines no autorizados se ha incrementado por el uso de algoritmos de aprendizaje y de aprendizaje profundo, que logran darle forma a suplantaciones, extorsiones y engaños (Cano, 2018).

Evidencia: Existe manipulación de imágenes de personalidades públicas, manipulación de videos públicos y suplantación de voz de ejecutivos (Ospina-Valencia, 2021).

Tendencia 2. Generación de ciberataques con inteligencia artificial sobre infraestructuras críticas

Impacto: Las infraestructuras críticas cibernéticas han venido siendo blanco de operaciones ofensivas en el ciberespacio. El uso de algoritmos de aprendizaje profundo con el fin de engañar los mecanismos de defensa disponibles pone en evidencia las nuevas capacidades de los adversarios para profundizar sus estrategias de engaño y manipulación más allá de las vulnerabilidades conocidas hasta hace poco (Raban & Hauptman, 2018).

Evidencia: Se han hallado ataques mediados por drones operados con inteligencia artificial, suplantación de voz de ejecutivos de alto nivel y activación de *malware* sensible a características de las personas. Si bien no todos los eventos mencionados se han materializado en el país, hay evidencia a nivel internacional de eventos adversos de ciberataques basados en inteligencia artificial (Semana, 2021).

Tendencia 3. Uso de la inteligencia artificial con fines adversos

Impacto: La inteligencia artificial como posibilidad de automatización y generación de acciones semejantes a las humanas puede ser usada con fines no autorizados. Cuenta

con la capacidad de compilar, analizar y generar patrones de comportamiento, obtener analíticas de imágenes o sonidos, configurar un escenario emergente de armas autónomas especializadas que sean capaces de cambiar y mutar sus estrategias a medida que hayan sido identificadas (Xiao et al., 2018).

Evidencia: Existe inteligencia artificial adversarial, generación de redes adversariales, desarrollo de robots con inteligencia artificial autónoma. Estos elementos se evidencian en una visión prospectiva con el fin de mantenerlos en monitoreo, ya que actualmente despuntan a nivel internacional y poco a poco estarán disponibles no solo para los países en desarrollo, sino igualmente para los adversarios (Riquelme, 2020).

Tendencias a nivel ecológico

A nivel internacional se ha venido insistiendo en los impactos concretos que se tienen sobre el cambio climático. La tecnología no ha sido ajena a esta dinámica, de modo que se han revisado las políticas de adquisición de nuevos componentes tecnológicos y de proveedores de servicios en la nube, y se ha ampliado la conciencia frente a su huella de carbono. Si bien esto aún no se concibe como una política concreta en las organizaciones, comienza a despuntar en la medida que crece la presión internacional sobre el tema. En consecuencia, las organizaciones y naciones tendrán que mantener y desarrollar una perspectiva ecológica que conecte sus retos propios de la transformación digital con el desafío de mitigar sus aportes a la emisión de gases de efecto invernadero (Soler, 2019).

Tendencia 1. Aumento del efecto de gases invernadero por mayor procesamiento de datos

Impacto: El uso intensivo de procesamiento de información por las organizaciones y el aumento de participación de terceros con infraestructura en la nube (McKinsey & Company, 2021) incrementan el uso de energía, cuya disipación aumenta los gases de efecto invernadero. En particular las empresas Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) tienen una amplia influencia a nivel global, ya que generan porcentajes de CO₂ equivalentes a lo que producen los vehículos en un año (Nogueira, 2020).

Evidencia: Hay contaminación digital por búsquedas, una huella de carbono importante de las Gafam y una mayor utilización de la computación en la nube. Mientras continúe aumentando el procesamiento de información con terceros, como ha venido ocurriendo con ocasión de la emergencia sanitaria internacional, esta tendencia se mantendrá al alza en los próximos años.

Tendencia 2. La criptominería como factor clave en la huella de carbono

Impacto: Con el aumento de la penetración del internet de las cosas (IoT), la domótica y la convergencia entre lo físico, lo lógico y lo biológico, se expande la superficie de dispositivos disponibles y conectados. Estos dispositivos pueden ser comprometidos e incorporados de manera no autorizada a redes de minería de criptomonedas que, de forma imperceptible, utilicen su capacidad de procesamiento, lo cual puede generar bajo

desempeño en los dispositivos y, por lo tanto, aumentar la huella de carbono sin ser detectados (Oliver, 2020).

Evidencia: Ha habido un incremento de IoT, transformación digital de empresas y criptominería en IoT. Estos elementos serán temas relevantes en los próximos años con la aceleración de la puesta en marcha de iniciativas digitales en el país, así que habrá que estar atentos a analizar y mantener especial atención al tema de seguridad y control en estos dispositivos, para que no sean pivotes que generen procesamiento de información innecesario y terminen afectando la huella de carbono de las empresas.

Tendencia 3. Uso de la computación verde como alternativa ecoeficiente para las empresas y naciones

Impacto: La computación verde es una apuesta de las organizaciones y naciones para incorporar dispositivos que consuman menos energía y estén contruidos con componentes menos contaminantes. En la medida que se plantean esquemas de transición energética a nivel global, la computación de igual forma debe alinearse con esta tendencia. El proceso de transformación digital deberá considerar estas nuevas condiciones propias del reconocimiento de la huella de carbono y sus impactos por posibles acciones no autorizadas que comprometan la manera como manejan sus emisiones de CO₂ (Saha, 2018).

Evidencia: Hay inversiones en computación verde, centros de cómputo bajo el océano y plantas de energías alternativas. En el país se advierte un movimiento consolidado de empresas que incluyen cada vez más en sus prácticas de negocio el tema de la sostenibilidad ambiental, lo que implica que habrá más iniciativas que terminen incorporando tecnologías verdes como alternativa natural de sus inversiones para alinearlas con sus perspectivas de respeto por el medio ambiente (Lastra, 2007).

Tendencias a nivel legal

En la dinámica internacional del ciberespacio se hace necesario comprender la responsabilidad y el cumplimiento que se debe tener respecto a las iniciativas digitales y sus impactos a nivel individual, corporativo, nacional y global. En este sentido, las iniciativas de regulación y control de corte legal y jurídico, así como las acciones no vinculantes, se están acelerando, dado el hecho de que en este nuevo ciberdominio, donde la interacción humana ahora se amplía, existen muchos vacíos y acciones que están quedando fuera de los radares legislativos, lo cual genera zonas grises que son aprovechadas por agentes agresores no estatales o apalancados desde las sombras por otros Estados (Buchanan, 2020).

Tendencia 1. Regulaciones vigentes sobre protección de datos y ciberseguridad

Impacto: Con el aumento de la densidad digital, se advierte un mayor flujo de datos personales a través de dispositivos de IoT, relojes inteligentes, aplicaciones móviles, entre otras plataformas, en un entorno donde el ciberriesgo se puede materializar en cualquier conexión o acoplamiento de iniciativas digitales disponibles. Esto puede terminar no solo afectando el producto o servicio, sino en algunos casos la misma vida humana (Cano, 2019).

Evidencia: Hay una creciente transformación digital, conexión de dispositivos médicos y domótica.

Tendencia 2. Incorporación del concepto de responsabilidad digital empresarial

Impacto: En su ejercicio de conexión entre la dinámica empresarial y el desarrollo de experiencias de valor para los individuos, las organizaciones proponen estrategias que vinculan retos o problemáticas con iniciativas tecnológicas. En este contexto, los datos individuales y las interacciones de los clientes se convierten en el insumo fundamental con que capitalizan sus esfuerzos, bien para producir cambios significativos en la forma de hacer las cosas o para cambiarlas de manera disruptiva, lo que conecta el producto o el servicio con distintas aristas sociales, económicas, ambientales y tecnológicas, entre otras (Wade, 2020).

Evidencia: Existe confianza digital, responsabilidad digital y retribución por uso de los datos. Si bien los recientes documentos de política pública incluyen los temas de confianza digital como habilitadores del bienestar y desarrollo económico del país, las iniciativas internacionales, al reconocer que ahora las empresas son negocios básicamente de manejo de datos, están avanzando en incorporar el concepto de *responsabilidad digital empresarial* como el nuevo sello que reconoce los esfuerzos corporativos por encontrar un balance en medio de las tensiones y exigencias que se tienen en el tratamiento de datos de las personas (Cano & Marroquín, 2021).

Tendencia 3. Incremento de las regulaciones y control de los datos

Impacto: En diferentes publicaciones nacionales e internacionales se ha insistido que los datos y la información constituyen uno de los activos más importantes para las empresas, no solo por lo que representan para sus modelos de negocio, sino por la relevancia que adquieren frente a los derechos de los individuos en un contexto digital como el actual. En este sentido, múltiples actores reguladores, entidades multilaterales y Gobiernos han venido insistiendo en propuestas regulatorias y exigiendo una mayor protección de los datos como ejercicio de responsabilidad corporativa y nacional frente al uso y tratamiento de la información de la ciudadanía (Shiroishi et al., 2018).

Evidencia: Existen leyes de privacidad, regulaciones propias de sectores productivos, así como el reconocimiento de los derechos humanos en el ciberespacio. En Colombia, la normatividad sobre protección de datos y respeto de derechos en el contexto cibernético ha avanzado de la mano con las acciones que se han derivado de la lucha contra el crimen cibernético. Es importante anotar que algunos sectores vienen incluyendo regulaciones más exigentes en los temas de ciberseguridad.

Discusión

Los resultados presentados en este estudio, fundados en las revisiones hechas desde el marco Pestel para la ciberseguridad nacional, establecen un punto de partida para realizar

mayores y mejores análisis sobre la evolución de las diferentes tendencias identificadas. En este sentido, los analistas y tomadores de decisiones deben permanecer atentos a la evolución del entorno actual en el país y las tensiones que se derivan de múltiples eventos a nivel internacional, como la reciente toma de control de los talibanes en Afganistán, que motivó un movimiento humanitario por parte del Gobierno colombiano para recibir al menos 4000 refugiados de este país, lo que finalmente no se dio (*Portafolio*, 20 de septiembre de 2021).

Por otro lado, los eventos recientes de ataques a la infraestructura crítica norteamericana han puesto a prueba el nivel de preparación de EE. UU. frente a este tipo de eventos adversos, lo que ha revelado fragilidades inherentes en diferentes sectores críticos. Fragilidades como estas pueden terminar afectando la dinámica política, económica y social del país, lo que genera una sensación de incertidumbre que puede ser aprovechada por otros países para concretar acciones que tienden a consolidar conflictos en la zona gris. En este nuevo entorno no es posible actuar de forma individual, sino a través de alianzas internacionales y acciones conjuntas para disuadir y tratar de desescalar las acciones de adversarios que se mueven en la niebla de las mismas tensiones internacionales (Jordán, 2018).

En este contexto, Colombia se encuentra en una zona de conflicto cibernético que ha vinculado a diferentes actores no estatales, quienes aprovechan las dinámicas sociales y el aumento del uso de la tecnología para capitalizar tendencias y acciones con fines adversos. Estas acciones se sirven de movimientos sociales con el fin de concretar agresiones en contra de las instituciones nacionales y la infraestructura pública. De esta forma, los resultados de este estudio confirman los recientes eventos ocurridos en el país con ocasión de la protesta social, que inicialmente se configuró como un ejercicio democrático y pacífico, pero luego terminó con manipulaciones y desinformación diseminada por agentes no estatales a través de redes sociales.

Las posibilidades de que se presente un ciberataque a cualquier nación u organización de cualquier tamaño y de cualquier sector hacen necesario aumentar la capacidad de anticipación, de demora y disuasión frente a las capacidades de acción que puedan tener los adversarios (Skopik & Pahi, 2020). Es necesario reconocer al menos los movimientos naturales de los adversarios, como la inteligencia, las técnicas de engaño, la identificación de pivotes (puntos de ingreso) y el despliegue de acciones maliciosas, con el fin de concretar la brecha o inestabilidad prevista, y trabajar desde allí, para avanzar en una estrategia no estandarizada, que haga más difíciles las acciones y propósitos de un posible agresor. Esto, en últimas, significa romper con la dinámica de lo conocido en pro de crear capacidades apropiadas para enfrentar la incertidumbre.

Conclusión

Mirar al futuro es un ejercicio que debe iniciar en el presente. Es un reto que implica explorar con claridad las perspectivas y tendencias que se advierten en el entorno, no en

busca de certezas, sino explorando las posibilidades que puedan darle forma a la incertidumbre. Así se podrá ver dónde ubicar la mirada para trazar rutas alternas que permitan concretar las estrategias más adecuadas frente a los retos particulares de las empresas y naciones (Fergnani et al., 2020; Wolfowitz et al., 2018).

En este escenario, la ciberseguridad nacional enfrenta diferentes tensiones y fuerzas a nivel político, económico, social, tecnológico, legal y ecológico, que demandan salir de la postura tradicional de “esperar y ver”, para movilizar reflexiones y esfuerzos que permitan “delinear y actuar”. Esto es lo que hará posible adoptar decisiones estratégicas para identificar alternativas que le permitan al país situarse en una posición privilegiada, desde la cual trabaje por influenciar nuevos patrones de acción que confirmen su liderazgo nacional e internacional (McNulty, 2021).

A nivel político, es importante mantener la mirada puesta en las dinámicas de la democracia, como un factor fundamental para fortalecer la institucionalidad ahora en el ciberespacio. Esto implica aprender a convivir y desarrollar las prácticas de participación ciudadana en el ciberespacio que las hagan resistentes a acciones como la desinformación, la manipulación y otras estrategias híbridas. Esto se convierte en el nuevo horizonte de la gobernabilidad del país y las empresas, más allá de las actividades tradicionales que se desarrollan en la actualidad (Lonergan, 2017).

A nivel económico, es importante comprender que los datos y la información se han transformado en activos valiosos, que adquieren valor no solo por su existencia, sino por la capacidad que tienen de cambiar la realidad, transformar la experiencia de las personas, darles acceso a nuevas oportunidades o por el contrario convertirse en objetivos de acciones adversas que pueden comprometer su buen nombre, sus valores financieros o su integridad física. En este sentido, la extorsión y los robos de información sensible deben ser parte de la agenda de seguridad tanto de empresas como de Estados (Alcolea, 2012; Cano, 2021).

A nivel social, el reto resulta mayor, puesto que las tensiones sociales propias de las dinámicas de los países terminan siendo parte de operaciones psicológicas y cibernéticas para crear zozobra, inestabilidad y entornos agresivos que terminan favorecieron intereses oscuros. Las redes sociales, el manejo de agentes automáticos, *influencers*, *trollers*, entre otros, deben ser temas que marquen la agenda del plan de ciberseguridad nacional, como parte del equilibrio de garantías que los Estados deben brindar tanto para el uso de estos medios sociales de forma legítima como para los usos que resulten en deterioro de la convivencia y la estabilidad nacional (Singer & Brooking, 2018).

A nivel tecnológico, es importante mantener un panorama actualizado de las tecnologías emergentes y disruptivas, con el fin de evaluar sus potencialidades y oportunidades para ofrecer mayores y mejores productos y servicios, así como revisar, analizar y simular sus posibles usos adversos. Esto permitirá reconocer nuevos patrones y amenazas que puedan comenzar a comprometer las condiciones defensivas, de modo que se pueda actuar de forma anticipada para atender incidentes que se puedan presentar. En la actualidad, omi-

tir el seguimiento de los nuevos desarrollos de la inteligencia artificial y sus usos adversos representa una posición temeraria para cualquier Estado o empresa, dado que podrán ser fácilmente superados con las capacidades que se advierten a la fecha y en el futuro para estas tecnologías (Hoffman & Levite, 2017; Dash et al., 2021).

A nivel ecológico, en principio parecería que la ciberseguridad nacional no tiene aspectos que cuidar y mantener; pero nada es más distante de la realidad, pues las implementaciones tecnológicas actuales y la mayor dependencia de terceros hace al ciberespacio corresponsable de la huella de carbono global. Esto implica que el factor ambiental no puede excluirse de la ecuación cibernética, sino que debe ser un tema vinculante, dado que la “polución que genera el tratamiento de los datos” no solo hace parte del reto de los Estados y empresas en el ciberespacio, sino que es un compromiso más frente a la protección del entorno, que debe considerarse en el diseño y la puesta en operación de las iniciativas digitales actuales y futuras (Nogueira, 2020).

A nivel legal, las naciones y empresas se enfrentan a la dificultad de una construcción dinámica de buenas prácticas y estándares que de forma acelerada quedan obsoletos. Por ello mismo, las iniciativas internacionales de organismos multilaterales, las tendencias alrededor de la responsabilidad digital empresarial y la exigencia de la protección de datos se convierten en el mapa base de la revisión y actualización constantes, al que se deben mantener atentas las diferentes profesiones, como un ejercicio de responsabilidad digital convergente, donde los derechos, deberes y libertades de los individuos siempre estarán en juego (Pricewaterhouse Coopers [PwC], 2020).

En consecuencia, este ejercicio de prospectiva sobre la ciberseguridad nacional al 2030 deja de ser una mirada futurista y elevada de la realidad para convertirse en una manera de aterrizar los retos y realidades del país y las empresas, como protagonistas principales de las transformaciones que requiere la nación de cara a una acelerada transformación digital. Esta acelerada y constante transformación ha cambiado la manera de hacer las cosas e invita a todos los actores a sumar esfuerzos para potenciar las ventajas del ciberespacio en la dinámica de la sociedad (Téllez, 2016), al tiempo que se cierran filas frente a aquellos adversarios (visibles e invisibles) que quieran aprovechar sus vulnerabilidades inherentes como vectores de desestabilización e inestabilidad (Buchanan, 2020).

Agradecimientos

El autor desea agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo presenta los resultados del proyecto de investigación “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, de la Escuela Superior

de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado como A1 por MinCiencias y con código de registro COL0123247. Los puntos de vista pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Financiamiento

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

Sobre el autor

Jeimy José Cano Martínez es Ph.D. en *business administration* por la Newport University y Ph.D en educación por la Universidad Santo Tomás. Es ingeniero y magíster en ingeniería de sistemas y computación por la Universidad de los Andes, y especialista en derecho disciplinario por la Universidad Externado. Profesor investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0001-6883-3461> - Contacto: jeimy.cano@esdeg.edu.co

Referencias

- Ahmad, R., Yunos, Z., Sahib, S., & Yusoff, M. (2012). Perception on cyber terrorism: A focus group discussion approach. *Journal of Information Security*, 3(3). <https://doi.org/10.4236/jis.2012.33029>
- Alcolea, D. (2012). *Las nuevas estrategias de defensa nacional* (Documento de Opinión n.º 68). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3twS5PU>
- Boney, B., Hayslip, G., & Stamper, M. (2018). *CISO Desk Reference Guide. A practical guide for CISOs* (vol. 2). CISO DTG Joint Venture Publishing.
- Boyes, H. (2015). Cybersecurity and cyber-resilient supply chains. *Technology Innovation Management Review*, 5(4), 28-34. <http://timreview.ca/article/888>
- Buchanan, B. (2020). *The hacker and the state. Cyber attacks and the new normal of geopolitics*. Harvard University Press.
- Campaña Defender la Libertad. (2021, 9 de mayo). *Fiscalía y Procuraduría deben investigar discursos de odio que han instigado los atentados sicariales en contra de las manifestantes del Paro Nacional*. <https://bit.ly/3is8sqp>
- Cano, J., & Marroquín, J. (2021). Responsabilidad digital corporativa: una revisión sistemática. *ISLA 2021 Proceedings* 6. <https://aisel.aisnet.org/isla2021/6>
- Cano, J. (2018). Repensando los fundamentos de la gestión de riesgos. Una propuesta conceptual desde la incertidumbre y la complejidad. *Revista Ibérica de Tecnología y Sistemas de la Información*, E15(4), 76-87. <https://bit.ly/3JAdD3q>
- Cano, J. (2019). Ciberriesgo. Aprendizaje de un riesgo sistémico, emergente y disruptivo. *Revista Sistemas*, 151, 63-73. <https://doi.org/10.29236/sistemas.n151a5>
- Cano, J. (2021). *Ciberseguridad empresarial. Reflexiones y retos para los ejecutivos del siglo XXI*. Lemoine Editores.
- Choucri, N. (2012). *Cyberpolitics in international relations*. The MIT Press.
- Dash, P., Karimibiuki, M., & Pattabiraman, K. (2021). Stealthy attacks against robotic vehicles protected by control-based intrusion detection techniques. *Digital Threats: Research and Practice*, 2(1), 1-25. <https://doi.org/10.1145/3419474>

- Daswani, N. (2021, 15 de enero). *Understanding third-party hacks in the aftermath of the SolarWinds breach*. Helpnet Security. <https://bit.ly/3ws2VbK>
- Deloitte Development. (2019). *The future of cyber survey 2019. Cyber everywhere. Succeed anywhere*. <https://bit.ly/3Jv44mh>
- Donaldson, S., Siegel, S., Williams, C., & Aslam, A. (2015). *Enterprise cybersecurity. How to build a successful cyberdefense program against advanced threats*. Apress.
- Douzet, F. (2014). Understanding cyberspace with geopolitics. *Hérodote*, 1-2(152-153), 3-21. <https://doi.org/10.3917/her.152.0003>
- Dupuy, A., Nussbaum, D., Butrimas, V., & Granitsas, A. (2021, 13 de enero). Energy security in the era of hybrid warfare. *NATO Review*. <https://bit.ly/3KVxgDw>
- El Tiempo*. (28 de mayo de 2021). Las noticias falsas que no debe creer en medio del paro. <https://bit.ly/3tvfX6s>
- Fernani, A., Hines, A., Lanteri, A., & Esposito, M. (2020, 25 de septiembre). Corporate foresight in an ever-turbulent era. *European Business Review*. <https://bit.ly/37Ka78F>
- Ganghi, R., Sharma, A., Mahoney, W., Sousan, W., Zhu, Q., & Laplante, P. (2011). Dimension of cyber-attacks. Social, political, economic, and cultural. *IEEE Technology and Society Magazine*, 30(1), 28-38. <https://doi.org/10.1109/MTS.2011.940293>
- Hepfer, M., & Powell, T. (2020). Make cybersecurity a strategic asset. *MIT Sloan Management Review*, 62(1), 40-45. <https://bit.ly/36l6c1Y>
- Hines, A., & Bishop, P. (2015). *Thinking about the future. Guidelines for strategic foresight*. Formating Experts.
- Hoffman, W., & Levite, A. (2017). *Private sector cyber defense: Can active measures help stabilize cyberspace?* Carnegie Endowment for International Peace. <https://bit.ly/3JFa1NH>
- Infobae. (2021, 21 de enero). *Gobierno dice que ciberataque a páginas de la Presidencia de Colombia se hizo desde Rusia y Ucrania*. <https://bit.ly/3Nby498>
- Infobae. (2021, 8 de octubre). *Estos son los ciberdelitos más comunes en Colombia, según la Policía Nacional*. <https://bit.ly/3L63Y4Y>
- Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 129-151. <https://doi.org/10.21308/recp.48.05>
- Jordán, J. (2021). *Disuasión en la zona gris: una valoración exploratoria aplicada a Ceuta y Melilla* (Global Strategy Report 28). Global Strategy. <https://bit.ly/3L9sjqK>
- Loneragan, S. (2017). *Cyber power and the international system* (tesis doctoral, Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University). Columbia Academic Commons. <https://doi.org/10.7916/D88D07PH>
- Maurer, T. (2018). *Cyber mercenaries. The state, hackers, and power*. Cambridge University Press
- McKinsey & Company. (2021). *The top trends in tech. Executive summary download*. <https://mck.co/3uszuDC>
- McNulty, E. (2021, 7 de enero). To see the future more clearly, find your blind spots. *Strategy+Business*. <https://bit.ly/3qzwrSD>
- Meza, A. (2021, 10 de febrero). Cuatro grandes mentiras sobre las vacunas contra el Covid-19. *Revista Digital. France24*. <https://bit.ly/3IzJMqD>
- Nogueira, R. (2020, 21 de diciembre). Reducir el CO₂ a golpe de clic. *Ethic*. <https://bit.ly/356Nydm>
- Noticias Caracol. (2021, 11 de julio). *La historia secreta del hackeo más grave contra las Fuerzas Militares de Colombia*. <https://bit.ly/3wwpN9U>
- Oliver, R. (2020, 13 de febrero). Bitcoins, el 'supervillano' virtual del medio ambiente. *Ethic*. <https://bit.ly/3tBqVHv>

- Ospina-Valencia, J. (2021, 6 de mayo). Protesta popular en Colombia: ¿guerra de imágenes falsas en redes sociales o realidad inimaginada en las calles? *DW*. <https://bit.ly/3qzkvql>
- Portafolio*. (2021, 20 de septiembre). Por ahora, refugiados afganos no llegarán a Colombia. <https://bit.ly/3ICnzbP>
- Pricewaterhouse Coopers (PwC). (2020). *Global Digital Trust Insights Survey 2021. Cybersecurity comes of age* (Global Report). <https://pwc.to/3iLzs4f>
- Raban, Y. & Hauptman, A. (2018). Foresight of cyber security threat drivers and affecting technologies. *Foresight*, 20(4), 353-363. <https://doi.org/10.1108/FS-02-2018-0020>
- Riquelme, R. (2020, 3 de febrero). Conoce a los robots con inteligencia artificial. *El Economista*. <https://bit.ly/374aXgo>
- Rowe, N. (2015). The attribution of cyberwarfare. En Green, J. (Ed.), *Cyber warfare. A multidisciplinary analysis*. Routledge.
- Saha, B. (2018). Green computing: current research trends. *International Journal of Computer Sciences and Engineering*, 6(3), 467-469. <https://doi.org/10.26438/ijcse/v6i3.467469>
- Semana*. (2021, 19 de octubre). Imitando la voz del gerente con computadora, ladrones hurtan más de 35 millones de dólares a un banco. <https://bit.ly/3tPlJ2F>
- Shiroishi, Y., Uchiyama, K., & Suzuki, N. (2018). Society 5.0: for human security and well-being. *IEEE Computer*, 51(7), 51-55. <https://doi.org/10.1109/MC.2018.3011041>
- Singer, P. W., & Brooking, E. (2018). *LikeWar. The weaponization of social media*. Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Skopik, F., & Pahi, T. (2020). Under false flag: using technical artifacts for cyber attack attribution. *Cybersecurity*, 3(8). <https://doi.org/10.1186/s42400-020-00048-4>
- Soler, E. (2019). *El mundo en 2020: diez temas que marcarán la agenda global* (CIDOB Notes 220). <https://bit.ly/3K58YGU>
- Téllez, F. (2016). Prefijo CIBER: arqueología de su presencia en la sociedad del conocimiento. *Investigación y Desarrollo*, 24(1), 142-162. <https://dx.doi.org/10.14482/indes.24.1.8688>
- Torres, M. (2020). *Desde Venezuela se manipularon marchas en Colombia para generar violencia: John Müller*. La FM. <https://bit.ly/3iLzIQK>
- Wade, M. (2020, 28 de abril). Corporate responsibility in the digital era. *Sloan Management Review*. <https://bit.ly/3DqpChH>
- Wolfowitz, P., Rivera, K., & Ware, G. (2018, 9 de octubre). Planning for the unexpected. *Strategy+Business*. <https://bit.ly/2WKbsVJ>
- World Economic Forum (WEF). (2020). *COVID-19 Risks Outlook. A preliminary mapping and its implications* (Insight Report). <https://bit.ly/3qjGaMQ>
- Xiao, C., Li, B., Zhu, J., He, W., Liu, M., & Song, D. (2018). Generating adversarial examples with adversarial networks. En *Proceedings of the Twenty-Seventh International Joint Conference on Artificial Intelligence (IJCAI-18)*, pp. 3905-3911. <https://doi.org/10.24963/ijcai.2018/543>
- Yannakogeorgos, P. (2014). Rethinking the threat of cyberterrorism. En T. Chen, L. Jarvis, & S. Macdonald (Eds.), *Cyberterrorism. Understanding, assessment, and response* (pp. 43-62). Springer Verlag. https://doi.org/10.1007/978-1-4939-0962-9_3

Estrategias de la OCDE para sumar influencia en la gobernanza económica internacional

OECD's strategies to increase its influence on international economic governance

Carlos Hernán González Parias y José Albán Londoño Arias

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

Miguel Paradela López

Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México

Carlos Alberto Builes Tobón

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

RESUMEN. Este artículo analiza las estrategias empleadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde la primera década del siglo XXI para aumentar su influencia en las dinámicas de la gobernanza económica mundial. En particular, la OCDE ha emprendido tres estrategias: una alianza estratégica con el G-20; la inclusión de nuevos miembros, especialmente Estados cuyo ingreso resulta estratégico, y el reforzamiento de la asociación sin membresía, con el objeto de apoyar el desarrollo en transición de los países de Latinoamérica y el Caribe. Con una metodología cualitativa de revisión documental de textos académicos, oficiales y de prensa, se concluye que estas estrategias han dado resultados disímiles a la organización. Por una parte, son pertinentes los vínculos con el G-20; pero, el ingreso de nuevos miembros no ha sido claramente efectivo.

PALABRAS CLAVE: cooperación económica; gobernanza económica internacional; política internacional; relaciones multilaterales

ABSTRACT. This article analyzes the strategies the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has employed to increase its influence on the dynamics of global economic governance since the first decade of the 21st century. The OECD has undertaken three strategies: a strategic alliance with the G-20; the inclusion of new members, especially states whose membership is strategic; and the strengthening of the non-membership partnership to support the transitional development of Latin American and Caribbean countries. This article uses a qualitative methodology involving a documentary review of academic, official, and press texts. It is concluded that these strategies have yielded different results for the organization. On the one hand, the links with the G-20 are relevant; however, the entry of new members' effectiveness is unclear.

KEYWORDS: economic cooperation; international economic governance; international politics; multilateral relations

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 10 de junio de 2022 • Aceptado: 9 de septiembre de 2022

CONTACTO: Carlos Hernán González Parias ✉ carlos.gonzalez0@tdea.edu.co

Introducción

Los orígenes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se pueden rastrear desde el Plan Marshall. Como manifiesta Painter (2009), este plan es considerado como punta de lanza de la política exterior norteamericana en los inicios de la Guerra Fría, orientada a consolidar la influencia de los Estados Unidos en buena parte de Europa. En 1948, con el objetivo de canalizar y orientar el proceso europeo de reconstrucción, se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), con un mandato temporal y bajo el marco normativo de la Convención de Cooperación Económica Europea. La misión de la OECE fue elaborar estudios técnicos para la aplicación de los recursos del Plan Marshall (Arellano, 1994).

Una vez concluido el proceso de reconstrucción europea y, por ende, finalizado el propósito de la OECE, sus integrantes decidieron transformarla en una organización de carácter permanente; así nació la OCDE, con veinte países. La decisión de crearla se sustentó en la posibilidad de aprovechar la experiencia técnica acumulada durante la reconstrucción, así como en la importancia geopolítica que significaba agrupar, en una organización internacional, buena parte de los Estados al oeste de la Cortina de Hierro.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar las estrategias empleadas por la OCDE en búsqueda de aumentar su influencia y participación en las dinámicas de la gobernanza global mediante la consulta, revisión y análisis tanto de informes, resoluciones y estadísticas de organismos como la OCDE, el G-20 y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), como de investigaciones publicadas en medios científicos, revistas y capítulos de libros.

Con ese objetivo, el artículo se estructura en tres partes. La primera presenta una caracterización de la estructura institucional y el funcionamiento de la OCDE. En la segunda parte se analizan las tres estrategias empleadas por la OCDE con el objeto de sumar relevancia y protagonismo internacional. Para ello se describe la última ola de ingresos a la OCDE exponiendo el contexto y los obstáculos hallados, con énfasis en los Estados considerados estratégicos por la organización; asimismo, se analiza la cercanía y complementación que ha establecido la OCDE con el G-20 y se aborda lo referente al concepto de *desarrollo en transición*. En la última parte se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

El hecho de ser una organización surgida en el contexto de la Guerra Fría ayuda a comprender parte de la naturaleza, objetivos y orientación de la OCDE, como, por ejemplo, que haya reunido desde sus inicios naciones con regímenes democráticos, capitalistas y defensores del libre mercado. Es decir, se trata de una organización que representó, en el marco de esa confrontación bipolar, los valores económicos y democráticos de la alianza transatlántica. Estas características la hicieron merecedora de denominaciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) económica (Clifton & Díaz-Fuentes, 2011) o el brazo económico de la OTAN (Nieto, 2011).

Además, durante varias décadas, la OCDE fue conocida como “el club de los países ricos”, por el hecho de reunir economías con los más sobresalientes indicadores económicos: PIB, PIB per cápita, altos niveles de industrialización, dinamismo exportador, grandes emisores de inversión, entre otros. En los países en vías de desarrollo, esta concepción de club de países ricos produjo la percepción de que era una suerte de club exclusivo, hermético y elitista, y que, por lo tanto, el ingreso a ella era una posibilidad muy lejana. Además, por lo dicho, la organización revestía un alto significado simbólico y político durante la Guerra Fría, dado que buena parte de sus miembros coincidían con el denominado primer mundo. No obstante, esta percepción ha cambiado a causa de las incorporaciones de nuevos países miembros en las últimas décadas, a pesar de que cuentan con niveles de rentas dispares. Con estas incorporaciones, la organización ha experimentado una apertura económica, geográfica y cultural.

Concretamente, el ingreso de México como miembro pleno en 1994 significó el inicio de esta apertura geográfica y socioeconómica. A este ingreso lo siguieron el de algunas de las repúblicas que otrora se encontraban bajo la sombra soviética y la Cortina de Hierro: República Checa en 1995, Hungría y Polonia en 1996, y Eslovaquia en 2000. En esta ola de ingresos también se materializó, en 1996, el de Corea del Sur. Después de más de una década sin nuevas admisiones, en 2010 ingresaron países de varios continentes: Chile, Eslovenia, Israel y Estonia. Durante la segunda década del presente siglo, Letonia (2016), Lituania (2018), Colombia (2020) y Costa Rica (2021) también pasaron a ser miembros plenos de la organización. Actualmente se encuentran en diferentes etapas del proceso de admisión Argentina, Brasil, Perú, Bulgaria, Croacia y Rumanía.

Por lo tanto, esto ha conformado una primera estrategia de aceptación como miembros plenos de Estados con mayor nivel de heterogeneidad en sus características económicas. Ello obedece al interés expreso y estratégico de la OCDE de expandir sus denominadas buenas prácticas, lo cual reviste intereses de gobernanza económica mundial, entendida esta como “aquel orden económico institucionalizado basado en negociaciones y en el imperio de la ley” (Castillo, 2013, p. 109).

En este sentido, actualmente la OCDE tiende a un proceso de universalización. Donald Johnston, secretario general de la organización por dos periodos, entre 1996 y 2006, cuestionó el hecho de la “pérdida de protagonismo y relevancia de la OCDE, a causa de los pocos integrantes, lo que le impedía jugar un rol protagónico en el desarrollo económico mundial” (González, 2021, p. 97). Johnston señalaba como necesario un eventual ingreso de la República Popular China: “China y otros grandes países emergentes deberían estar representados en la OCDE si se quiere que el mundo cuente con un ente eficaz capaz de gestionar la economía mundial” (*El Confidencial*, 26 de julio de 2005, p. 1).

Sin embargo, dicho proceso de ampliación ha experimentado luces y sombras. Aunque se ha logrado consolidar el ingreso de algunos Estados, la membresía plena de aquellos Estados catalogados de interés estratégico por la organización —según resolución de 16 de mayo de 2007 (OCDE, 2007)— se ha visto retrasada por diferentes motivos,

entre ellos las dinámicas geopolíticas, el cambio de gobiernos nacionales, diferencias sustanciales entre el candidato y la organización, entre otros. Además, como un obstáculo adicional para esta primera estrategia, la categoría de países emergentes resulta imprecisa y no denota homogeneidad, ya que los países incluidos en esta clasificación poseen características muy diferentes entre sí, respecto a sus condiciones internas, estructuras económicas y demográficas, ritmos de crecimiento, entre otros aspectos.

Sumado a la ampliación de miembros plenos, desde el advenimiento de la crisis financiera económica global de 2008 se observa un trabajo colaborativo de tipo complementario en algunos aspectos de la agenda abordada por el foro internacional conocido como el G-20. Esto se puede entender como el aprovechamiento de una ventana de oportunidad por parte de la OCDE, con el objetivo de lograr mayor preponderancia e incidencia en la gobernanza económica global, al participar en discusiones como el diseño de nuevas reglas fiscales (Ordóñez, 2017). Por ello, esta alianza estratégica se considera una segunda estrategia de la OCDE.

Por otra parte, una tercera estrategia, es la profundización de relaciones con países no miembros, especialmente de América Latina y el Caribe. Se trata de asociaciones sin membresía, de acuerdo con el concepto de desarrollo en transición, acuñado por el Centro de Desarrollo de la OCDE en los últimos años.

Metodología

Se empleó una metodología de naturaleza cualitativa, sustentada en la discusión y análisis de información documental secundaria: textos académicos, documentos oficiales de la OCDE e información de prensa. Para la búsqueda y selección de documentos académicos se consideraron los siguientes criterios: 1) documentos electrónicos alojados en bases de datos bibliográficas de Scopus o Scielo; 2) documentos producto de investigaciones o reflexiones científicas, y 3) tener como unidad de análisis o discusión a la OCDE.

Por medio de documentos oficiales de la organización se identificaron las tres estrategias analizadas: la ampliación de membresía; la alianza estratégica con el G-20, y la profundización de relaciones con países no miembros bajo el concepto de desarrollo en transición. Posteriormente, la documentación seleccionada se clasificó en relación con al menos una de las estrategias, con el fin de llevar a cabo el análisis.

La OCDE y su institucionalidad

En materia de funcionamiento institucional, la OCDE es reconocida por ejercer una gobernanza blanda, puesto que su diseño y funcionamiento institucional carece de mecanismos coercitivos y sancionatorios, al igual que de un conjunto de incentivos materiales para el cumplimiento de lo acordado (Niemann & Martens, 2018). Como señala González (2021), la institucionalidad de la OCDE es *sui generis* con respecto

a instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). A pesar de esta característica institucional, la OCDE sí ejerce influencia sobre el comportamiento de los países que la conforman.

En complemento a esto, Mahon y McBride (2008) señalan que la eficiencia de la OCDE obedece a la combinación de legitimidad y estructura transgubernamental: la legitimidad y credibilidad otorgada por su extensa experiencia técnica a lo largo de varias décadas, y la “estructura trans-gubernamental en donde las decisiones finales son asumidas por expertos en políticas de los Estados en particular” (González, 2021, p. 97). Eccleston (2011) complementa esto al señalar que la OCDE es “una autoridad” en lugar de estar “en autoridad” (p. 246).

Por otra parte, el diseño institucional de la OCDE carece de mecanismos sancionatorios hacia alguno de los Estados miembros por la no implementación de sus recomendaciones. Por esa razón, en cuanto a su sistema normativo, es catalogado como *soft law* o derecho indicativo: aquel que se refiere a normas no vinculantes. Usualmente se considera que la ausencia de mecanismos sancionatorios constituye una debilidad de las organizaciones internacionales; sin embargo, en el caso de la OCDE, el *soft law* no implica una debilidad institucional, debido a que existen diferentes sanciones o mecanismos de presión que se ejercen sobre los Estados miembros:

En ausencia de mecanismos sancionatorios directos, la sanción moral al incumplimiento de lo acordado se constituye como un elemento cohesionador. El Estado que incumpla los compromisos asumidos puede ser objeto de un alto costo a nivel internacional: efectos en su imagen externa, pérdida de credibilidad y experimentar un proceso informal de aislamiento al interior de la OCDE. Por lo cual, se presenta un alto nivel de disciplina y cumplimiento de los compromisos asumidos, reflejándose en cambio de las respectivas legislaciones y de prácticas nacionales. (González, 2021, p. 82)

Otro elemento cohesionador en el funcionamiento y adopción de las recomendaciones de la organización es la presión sobre cada uno de los miembros para que cumplan las metas acordadas, por medio de la constante comparación entre todos los miembros. Esto es algo que se enfatiza en cada una de las publicaciones de los estudios e informes sobre el avance de los temas que son materia de interés de la organización. Las evaluaciones y revisiones sobre el avance de las políticas adoptadas se realizan por Estados pares, que hacen parte de la organización. Como expone Lehtonen (2020), este proceso de revisión por pares consiste en seis fases que constituyen un método extenso de revisión y comparación, con mucha interacción, misiones de revisión y trabajo y discusión entre delegados de varios países miembros. Por lo tanto, las comparaciones constituyen uno de los métodos de trabajo propios de la organización y hacen parte de su identidad institucional (Lehtonen, 2020).

Estrategias de la OCDE para aumentar su influencia internacional

La globalización y el neoliberalismo han generado cambios profundos en la estructura de los Estados nacionales, al igual que en las dinámicas de la gobernanza económica mundial. Como señala Goig (2016), “estas nuevas realidades sitúan a las organizaciones económicas internacionales como la OCDE en la posición de actores relevantes, con capacidad para dar forma y armonizar los sistemas políticos y económicos de los Estados” (p. 122). El carácter hermético y elitista característico de las primeras décadas de vida de la organización le impedía jugar un rol activo en el contexto descrito, razón por la cual ha emprendido una serie de estrategias y acciones encaminadas a jugar un rol más protagónico.

Para este análisis se identificaron las tres estrategias antes introducidas, con las cuales la OCDE en los últimos años ha buscado sumar relevancia en los asuntos y en la agenda de gobernanza económica mundial: 1) el acercamiento a Estados considerados estratégicos y ampliación de los miembros plenos; 2) el trabajo complementario y cooperativo con el G-20, y 3) la introducción de un nuevo paradigma de desarrollo y de cooperación internacional: “desarrollo en transición” (Figura 1).

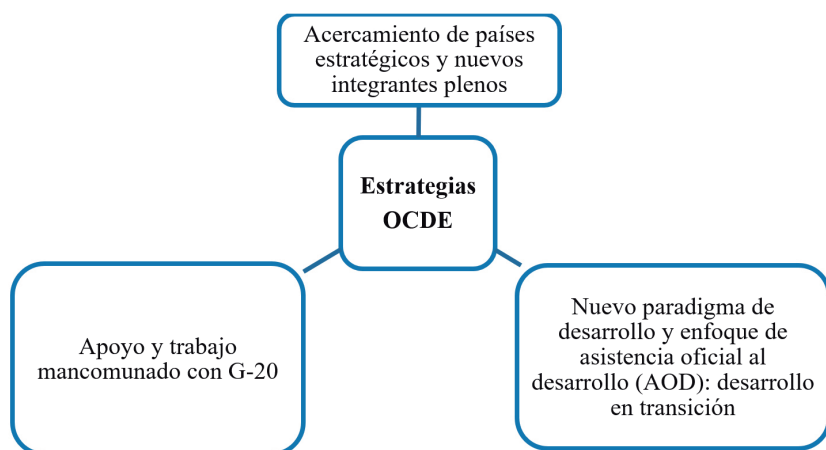


Figura 1. Estrategias y mecanismos empleados por la OCDE en procura de ampliar su influencia.
Fuente: Elaboración propia

La simbiótica relación entre la OCDE y el G-20

Las relaciones entre la OCDE y foros internacionales como el G-7 y el G-20 datan de varios años atrás. Pero fue a finales de la primera década del siglo XXI cuando estas relaciones se volvieron sinérgicas y se profundizaron, especialmente con el G-20. El G-20 fue creado en 1999, pero fue a causa de la crisis financiera internacional, iniciada desde 2007, cuando cobró relevancia y protagonismo en el sistema internacional. Desde 2008, en el marco de dicha crisis, iniciaron las cumbres presidenciales anuales de este foro inter-

nacional, cada una hecha en una ciudad distinta de los países miembros —Washington 2008, Pittsburgh 2009, Seúl 2010, Cannes (Francia) 2011, Los Cabos (México) 2012, San Petersburgo 2013, Brisbane (Australia) 2014, Antalya (Turquía) 2015, Hangzhou (China) 2016, Hamburgo 2017, Buenos Aires 2018, Osaka (Japón) 2019—. Desde entonces, las discusiones al interior del grupo comenzaron a trascender las dimensiones monetaria y financiera, lo cual supuso una ampliación de sus competencias (Stancanelli, 2009). Es por lo anterior que, en la cumbre del año siguiente, 2009, llamó la atención la participación constante e ininterrumpida de la OCDE junto a otras organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras.

Incluso Wouters y Kerckhoven (2011) concuerdan al señalar que, durante la primera década del siglo XXI, existía una preocupación al interior de la OCDE por su pérdida gradual de protagonismo e importancia a nivel económico internacional, lo que se incrementó por la preponderancia obtenida por el G-20. Sin embargo, gracias a la experiencia y al conocimiento general acumulados desde su creación, sumados a la experiencia específica de varias décadas en el apoyo de las cumbres del G-7, la OCDE logró establecer una suerte de alianza estratégica con el G-20 que le permitió sumar relevancia dentro de la arquitectura de gobernanza económica global (Wouters & Kerckhoven, 2011, p. 345).

Esta alianza fue propicia por el hecho de que el G-20 se encuentra limitado por su estructura informal, ya que carece de una secretaría encargada de coordinar y realizar seguimiento a la agenda de los compromisos y demás aspectos establecidos. Son varias las temáticas donde se evidencia la relación simbiótica y estrecha entre ambas. Por ejemplo, en la lucha contra la evasión fiscal, donde la OCDE ha brindado un apoyo estratégico al G-20 y contribuido en la redacción de diferentes propuestas, con el fin de mejorar la transparencia fiscal y el intercambio de información (Eccleston, 2011, p. 244). También ha contribuido con la elaboración de informes para los ministros de finanzas y los directivos de los bancos centrales del G20, respecto a las actividades de la agenda tributaria internacional del grupo, especialmente en el avance del proyecto de Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS). Se destaca igualmente la participación de la OCDE, desde el 2010, en el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20 (DWG, por sus siglas en inglés). Más recientemente, cabe resaltar la mediación que jugó la OCDE para establecer un nuevo marco fiscal internacional, que incluye un impuesto mínimo del 15% a multinacionales, con el objetivo de evitar la evasión fiscal de este tipo de sociedades, una reforma apoyada por el G-20 en su conjunto.

Lo anterior evidencia una nueva división del trabajo en la gobernanza económica mundial a nivel de las organizaciones. Mediante esta división, las reuniones de los líderes del G-20 se han convertido en un foro ejecutivo donde se establecen las prioridades políticas y se contraen compromisos internacionales, al tiempo que la OCDE pone a disposición el acervo acumulado tanto de su experiencia en una amplia variedad de temas como de múltiples recursos burocráticos.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, existe una considerable coincidencia entre los miembros del G-20 y la OCDE. De los 19 Estados, excluyendo a la Unión Europea (UE), que hacen parte del G-20, 11 (58 %) también integran la OCDE. Con los eventuales ingresos de Argentina y Brasil, el porcentaje de coincidencia llegará al 68 %. Por otra parte, con los restantes integrantes del G-20 que actualmente no se encuentran en proceso de adhesión (China, India, Indonesia, Sudáfrica y Rusia, con su proceso congelado) existen diferentes programas de cooperación reforzada, y estos Estados participan en comités y espacios de la organización.

Tabla 1. Coincidencia entre miembros de G-20 y países OCDE

País G-20	Miembro pleno OCDE	En proceso de ingreso	Programa de cooperación reforzada
Argentina	NO	SÍ	SÍ
Australia	SÍ	N/A	N/A
Brasil	NO	SÍ	SÍ
Canadá	SÍ	N/A	N/A
China	NO	NO	SÍ
Unión Europea	N/A	N/A	N/A
Francia	SÍ	N/A	N/A
Alemania	SÍ	N/A	N/A
India	NO	NO	SÍ
Indonesia	NO	NO	SÍ
Italia	SÍ	N/A	N/A
Japón	SÍ	N/A	N/A
México	SÍ	N/A	N/A
Rusia	NO	Ingreso congelado	N/A
Arabia Saudita	NO	NO	NO
Sudáfrica	NO		SÍ
Corea del Sur	SÍ	N/A	N/A
Turquía	SÍ	N/A	N/A
Reino Unido	SÍ	N/A	N/A
Estados Unidos	SÍ	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Arabia Saudita, país miembro del G-20, aunque sus relaciones con la OCDE se encuentran en un nivel incipiente, en los últimos años se han evidenciado algunos avances. Entre estos primeros acercamientos aparece la firma por parte del país árabe, en septiembre de 2018, de la “Convención multilateral para implementar medidas

relacionadas con el tratado fiscal para prevenir la erosión de la base y la transferencia de beneficios”. Esta convención se deriva del proyecto BEPS, que ha surgido de un trabajo mancomunado entre la OCDE y el G-20. En ese mismo año, Arabia Saudita, al contar con extendidos programas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), ingresó en calidad de participante al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Por su parte, la Unión Europea es considerada miembro pleno del G-20, por lo cual también representa de forma indirecta los intereses del resto de Estados de la Unión y de la OCDE que no hacen parte del grupo —lo que se podría denominar una membresía indirecta—: Polonia, España, Bélgica, Países Bajos, Austria, Portugal, entre otros.

La ampliación de la OCDE: entre certezas e incertidumbres

La organización ha perdido participación en el total de la economía mundial. Durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, los países de la OCDE, equivalentes a la octava parte de los países totales en el mundo, representaban cerca del 80 % de la economía mundial. Desde la década de los noventa, en el contexto de la posguerra fría y la aceleración del proceso globalizador, se ha hecho evidente la disminución de su participación. Esta pérdida de peso económico es ocasionada por las nuevas dinámicas de la economía internacional de la posguerra fría, caracterizada por el ascenso de economías emergentes que progresivamente han ganado mayor participación, en detrimento de las denominadas economías tradicionales.

La Figura 2 presenta una comparación de la participación en la economía mundial de los miembros originarios de la OCDE junto con las incorporaciones que hicieron hasta 1973 (Japón, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda), por una parte, respecto a su participación, por otra parte, con los Estados que se incorporaron desde 1994 hasta 2018 (México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel, Estonia, Letonia, Lituania). Como se puede ver, con estas adiciones ha logrado una participación cercana al 62 % para 2019.

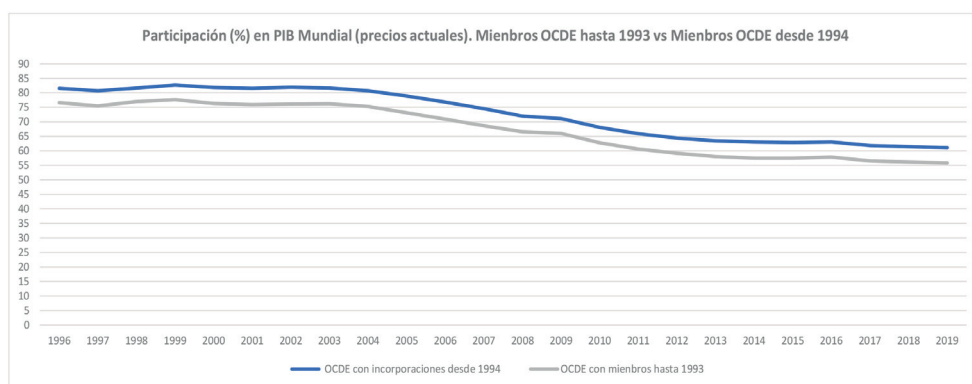


Figura 2. Porcentaje de participación en el PIB mundial (en precios actuales) de la OCDE.
 Fuente. Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020)

Si se toman los datos del PIB de 2019 de los países incorporados en 2020 (Colombia y Costa Rica), sumados a los de las eventuales incorporaciones de Argentina, Brasil, Perú, Rumanía, Bulgaria y Croacia, la OCDE podría aumentar su participación al 66 % de la economía mundial, aún lejos de los niveles cercanos al 80 % que detentaba en décadas anteriores.

Otro importante indicador que evidencia la pérdida de protagonismo económico por parte de la OCDE a nivel global es la recepción de inversión extranjera directa (IED). Desde inicios del siglo XXI, es cada vez mayor la IED que se dirige a economías que no hacen parte de la organización. Incluso la incorporación de nuevos miembros desde 1994 ha hecho poco por revertir esta tendencia.

La disminución en la entrada de IED coincide con la aceleración de la globalización desde finales de la década de 1990, que se manifiesta en el proceso de deslocalización industrial, esto es, el traslado de la producción de bienes hacia diferentes latitudes, en buena medida hacia economías emergentes, facilitada por el desmonte progresivo de diferentes barreras artificiales a los capitales y por el avance de las tecnologías de la información, comunicación y transporte (Figura 3).

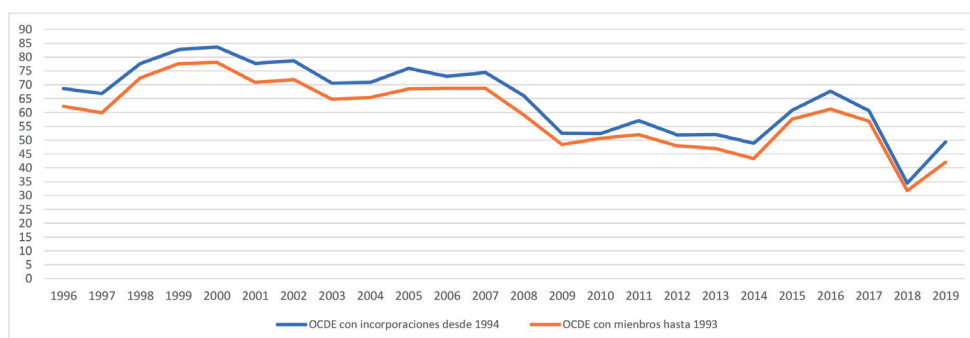


Figura 3. Porcentaje de entrada neta de inversión extranjera directa (balanza de pagos, a precios actuales).

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020)

Este constante declive en la participación en la economía mundial, de acuerdo con Clifton y Díaz-Fuentes (2011), ha sido motivo para que la organización comience a promover una actitud más “inclusiva” hacia los no miembros y a buscar mayor contacto con ellos, sobre todo con importantes mercados emergentes (p. 560).

Así, durante la primera década del siglo XXI y buena parte de la segunda, el sector financiero, especialmente algunos bancos como Goldman Sachs y BBVA, introdujo la tendencia de agrupar en acrónimos, con nombres representativos y simbólicos, a las denominadas potencias y economías emergentes, con el fin de identificar mercados y destinos potenciales para los flujos de inversión extranjera. Quizás el grupo de mayor impacto y relevancia es el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pero también han con-

tado con resonancia internacional el CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), el VISTA (Vietnam, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Argentina), el MIST (México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía), entre otros. Buena parte de estos acrónimos se encuentran en desuso actualmente y no lograron mayor transcendencia por diferentes motivos, más allá del impacto mediático. Sin embargo, para efectos del presente análisis, estos acrónimos revisten utilidad en el sentido de identificar aquellas denominadas economías emergentes.

El hecho que marca el inicio de la tercera ola de ingresos a la OCDE fue la aprobación, el 16 de mayo de 2007, de la resolución sobre la ampliación y la mayor participación. En ella se reconocieron tres intereses frente al futuro de la ampliación: 1) profundizar relaciones, para identificar posibles adhesiones futuras como miembros plenos, con países y regiones calificados de interés estratégico, producto del aumento de su importancia en la economía mundial, con énfasis en la zona del sudeste asiático; 2) afianzar los lazos de cooperación, específicamente con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, denominados *key partners* (socios clave), como medio para allanar el camino para su respectivo ingreso; y 3) iniciar el proceso de adhesión con Chile, Estonia, Israel, la Federación Rusa y Eslovenia (OCDE, 2007).

En ese orden de ideas, todos los miembros del grupo BRICS han sido considerados como candidatos potenciales y estratégicos para ingresar a la OCDE. Sin embargo, la pretensión sobre estos países ha sido lenta y con contratiempos frecuentes. Otras economías consideradas actualmente como emergentes ya hacen parte de la organización desde tiempo atrás, como es el caso del miembro fundador Turquía, pero también México y Corea del Sur, incorporados en la década de los noventa.

Brasil y Rusia, dos realidades diferentes

De los Estados BRICS y *key partners*, Brasil es quien más cerca se encuentra de concretar su ingreso. A pesar de no ser miembro pleno de la organización, por varias décadas este país ha contado con un papel activo en ella. Así, es uno de los países no miembros que pertenece a mayor número de comités y ha adoptado una buena cantidad de instrumentos propuestos por la OCDE. Incluso hace parte de los Estados no miembros que han firmado la implementación de las directrices de esta organización, junto con Argentina, Egipto, Jordania, Marruecos, Perú, Rumanía y Túnez.

Esta activa participación llevó a Brasil a formalizar su solicitud de ingreso en mayo de 2017. De hecho, en enero de 2020, la candidatura de Brasil recibió un espaldarazo por parte del entonces presidente de los Estados Unidos, quien priorizó este ingreso por encima de otros como el de Argentina.

En cuanto a Rusia, que inició el proceso de adhesión en 1996, su eventual ingreso a la OCDE era considerado estratégico con el fin de avanzar en los ajustes requeridos por la economía rusa tras la disolución de la Unión Soviética. Pero a causa del inicio del proceso de anexión rusa de la península de Crimea en 2014, Estados Unidos y la Unión Europea

impusieron sanciones a Rusia, y se suspendió la oferta de ingreso por parte de la OCDE. Después, a principios de 2020, con la llegada del primer ministro Mikhail Mishustin, Rusia emprendió de manera unilateral el camino de estrechar los vínculos con la OCDE, con el objetivo de reactivar la invitación de la membresía. Sin embargo, a causa de la invasión rusa a territorio ucraniano en febrero de 2022, nuevamente se vislumbra muy lejano el ingreso de este país a la OCDE.

China y la OCDE, socios aún distantes

De los considerados ingresos estratégicos, el de la República Popular China es quizás el más lejano y difícil de materializar en un horizonte de tiempo cercano. De hecho, este país aún no ha recibido invitación oficial por parte de la organización y tampoco ha manifestado de forma expresa su intención de ser miembro pleno de ella.

Pese a lo anterior, desde mediados de la década de 1990 se han estrechado las relaciones entre China y la OCDE por medio de un programa específico de diálogo y cooperación. Este programa acompañó a China en diferentes reformas, tendientes a lograr una mejor inserción en el comercio mundial, en áreas como políticas de competencia, reformas al sector financiero, instrumentos de política ambiental y reforma regulatoria (OCDE, 2004, p. 10). Más recientemente, en la última década se han estrechado más los lazos por medio de la participación del país asiático en diferentes espacios de la organización. Al respecto, es de destacar su ingreso en julio de 2015 al Centro de Desarrollo de la OCDE. La invitación para ello se dio en el marco de la primera visita oficial de un primer ministro chino, Li Keqiang, a la sede de la organización en París (OCDE, 2015).

Pese a estos acercamientos, aún existen factores centrales que separan a China y la OCDE, ya que este país no es una economía de mercado a los ojos de lo proclamado por la OCDE. El gigante asiático combina algunos principios de la economía de mercado con una activa injerencia, especialmente en lo relacionado con la asignación de recursos, tanto del Estado como del Partido Comunista Chino.

Asimismo, si bien se han intensificado las relaciones económicas en los últimos años de China con buena parte de los Estados miembros de la OCDE, sin embargo persiste la sensación de incomodidad, desconfianza en ambas direcciones y perspectivas diferentes en asuntos clave para la organización. El rol del Estado en la economía es quizás una de las cuestiones que más marca distancia entre la OCDE y China. Actualmente, en cuanto al rol del Estado en la economía, a nivel operativo existen varias diferencias considerables entre la OCDE y el gigante asiático (Trefler, 2019): diferencias en la política industrial, específicamente respecto al uso de subsidios, la innovación y la protección de la propiedad intelectual, por mencionar algunos temas. Otra diferencia sustancial entre ambas partes radica en la forma de comprender la cooperación para el desarrollo de China. Para definir y evaluar la cooperación, el país asiático no emplea los parámetros de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), propuestos por el Comité de Asistencia

para el Desarrollo (CAD) perteneciente a la OCDE, sino que emplea estándares propios (Janus & Lixia, 2021).

Por otro lado, un aspecto que despierta dudas sobre el ingreso pleno de China son sus intenciones reales, debido a que algunas de sus actuaciones en política exterior, al interior de organizaciones multilaterales, se pueden catalogar de orientación revisionista o reformista de la estructura internacional (González & Mesa, 2016). En este sentido, el Banco de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Fondo de Emergencia se pueden interpretar como pasos hacia la pretensión de construir un orden económico internacional distinto y paralelo al orden establecido en Bretton Woods (Novak, 2014). De igual forma se interpretan sus reiterados llamados a consolidar reformas a la institucionalidad de Naciones Unidas. El impulso de propuestas con acuerdos monetarios regionales para reducir la dependencia frente al dólar y la creación de agencias calificadoras de riesgo que desafían el tradicional dominio de las norteamericanas Standard & Poors (S&P), Moody's y Fitch (*BBC Mundo*, 1.º de noviembre de 2012) son algunos ejemplos de sus intenciones.

Según Sanahuja (2013), buena parte de la acción multilateral de la política exterior de China se cataloga como revisionista. El revisionismo toma como punto de partida la insatisfacción de los países emergentes hacia la hegemonía occidental y el orden liberal de posguerra, y es definido como “un espacio para reclamar derechos y revisar reglas, incluso para ‘descolonizar’ el derecho internacional” (2013, p. 45). Bajo el multilateralismo revisionista, “los países emergentes asumen el papel de *ruler makers* y *ruler takers* [hacedores de reglas y tomadores de reglas] para demandar cambios institucionales y la disminución de la brecha de poder” (Castillo, 2013, p. 100).

Desarrollo en transición: oportunidad de afianzar lazos con Estados asociados sin membresía

El concepto de “desarrollo en transición” no es algo presentado en exclusiva por la OCDE y tampoco puede ser considerado de forma directa como una estrategia ideada con el fin de procurar mayor protagonismo en las dinámicas y asuntos de la gobernanza económica internacional. Sin embargo, la implementación de este nuevo paradigma sobre el desarrollo y sobre la concepción y dirección de la cooperación internacional le ha permitido a la organización estrechar lazos y trabajar mancomunadamente con países que son asociados, pero sin membresía; en particular, con los países de América Latina y el Caribe.

El “desarrollo en transición” surge en un contexto regional caracterizado por la graduación de algunos países en las diferentes escalas de ingresos: media, media-alta, alta, por ejemplo. Según lo observado, con estas escalas, “lograr las más altas graduaciones puede conducir al Estado a un proceso de disminución de los flujos de Cooperación Internacional y de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)” (Tezanos, 2020, p. 29). Alcanzar dichas categorías, de forma implícita, significaba el logro del desarrollo. Sin embargo, el

desarrollo no obedece a lógicas lineales; no se comprueba en todos los casos una relación directa y proporcional entre mayores aumentos del PIB per cápita y un mayor bienestar de la población.

Entre los efectos que, según la Cepal, se puede presentar en los países que gradúan en categorías de altos ingresos, se encuentran: una caída en los flujos de AOD; “subvenciones y préstamos. También, disminución en la capacidad de mantener los beneficios de las iniciativas de cooperación triangular” (Cepal, 2018, p. 29).

Por ello, buena parte de los países que experimentan un aumento en sus ingresos suelen padecer de las denominadas trampas de la renta media: desaceleración prolongada en los ritmos de crecimiento. Esto impide que los aumentos de los ingresos se transmitan y reflejen de forma efectiva en mayores niveles de bienestar y desarrollo. Estados que se logran graduar como países de renta media y media alta cuentan con debilidades estructurales que les impiden mejorar los niveles de bienestar. Por lo tanto, se considera que estos países experimentan la doble condición de transitar hacia el desarrollo en medio de un proceso de transición.

Para responder y atender a las necesidades de este grupo, cada vez más creciente, de Estados que experimentan el desarrollo en transición, las lógicas tradicionales sobre la concepción del desarrollo y la cooperación internacional deben adaptarse a los contextos particulares de cada Estado. La consideración del desarrollo no debe estar condicionada de forma exclusiva por indicadores como la renta y los ingresos per cápita. En palabras de Tezanos (2020), se debe transitar hacia la “elaboración de una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas internacionales de cooperación” (p. 52).

En respuesta a estas realidades, entre 2017 y 2018, por medio de un trabajo entre la Cepal, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Comisión Europea, se introdujo y empezó a desarrollar el concepto de “desarrollo en transición”, con la pretensión de erigirse como nuevo paradigma de desarrollo para la región latinoamericana y del Caribe (Sanahuja & Ruiz, 2019, p. 35). El concepto se presenta como una estrategia para apoyar el avance de América Latina y el Caribe hacia un desarrollo incluyente y sostenible, anclado a la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) (OCDE, 2019), que ayude a orientar las políticas, programas y recursos destinados para la cooperación internacional. Por su parte, De la Iglesia (2019) considera que el desarrollo en transición vas más allá de simplemente un nuevo paradigma, y que reviste una discusión amplia sobre “la necesidad de revisar las lógicas, las políticas y los instrumentos de la cooperación internacional al desarrollo” (p. 5).

Buena parte de los retos de desarrollo experimentados por los países catalogados en desarrollo en transición, con diferentes manifestaciones según el contexto particular, pueden identificarse en la agenda de prioridades de 2030 para el desarrollo sostenible (Figura 4).

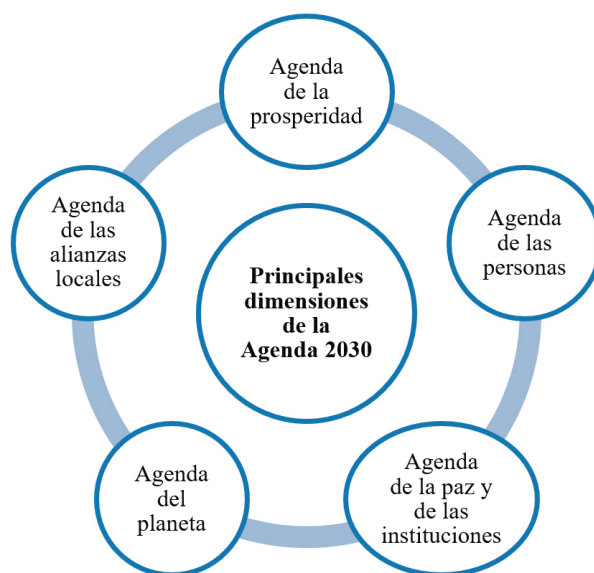


Figura 4. Principales dimensiones de la Agenda 2030.

Fuente: Elaboración propia

Esta agenda de prioridades se presenta como una guía que permite establecer vinculación entre desarrollo y cooperación internacional, con el objeto de atender los obstáculos al desarrollo, que experimentan los países en tránsito a esta graduación.

A modo de síntesis, y retomando lo señalado por la Cepal (2018), el desarrollo en transición aún es un concepto en construcción, pero entre sus características se encuentran las siguientes:

1. Asume el desarrollo como un proceso continuo. Lograr desarrollo no se traduce en el final de los problemas y retos del Estado.
2. Procura el tránsito de medidas simplistas hacia medidas multidimensionales. Se deben superar las medidas sectoriales y transcender hacia aquellas medidas amplias y de Estado.
3. Las medidas y políticas endógenas que responden a la realidad particular de cada Estado son pertinentes.
4. Existe coincidencia entre los retos que experimentan los países de desarrollo en transición con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, se deben fortalecer y ampliar la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular, y las herramientas de la cooperación no deben limitarse a diferentes instrumentos financieros, estos deben tener en cuenta aspectos como: el intercambio de conocimientos, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología. (Cepal, 2018, p. 5)

Conclusiones

Las estrategias y acciones analizadas en este artículo le han permitido a la OCDE una suerte de relanzamiento y revitalización, dejando atrás el hermetismo y exclusividad característicos de las primeras décadas de su existencia. Sin desconocer obstáculos y contratiempos surgidos, en la actualidad la OCDE se presenta como un jugador clave en las dinámicas de gobernanza y cooperación a nivel global, en medio de un contexto que requiere de liderazgos y de un rol más activo del multilateralismo.

Las relaciones, cada vez más estrechas, entre la OCDE y el G-20 son un juego de suma positiva, donde ambos agentes mejoran u obtienen resultados satisfactorios de forma simultánea. Es una relación de complementariedad en la cual la OCDE obtiene un aumento de relevancia, vigencia y mayor protagonismo en las dinámicas y discusiones referentes a la gobernanza económica internacional, mientras que el G-20, por su parte, se beneficia de la experiencia, la institucionalidad, los expertos y el acervo de conocimiento especializado que ha logrado acumular la OCDE. Esta relación también ha permitido descentralizar la agenda del G-20 de los temas de naturaleza financiera y económica, para incluir aspectos relevantes de la agenda global como el medio ambiente.

El proceso de ampliación de la OCDE ha contado con una serie de claroscuros; ha tenido avances, pero también contratiempos, especialmente en la incorporación de economías emergentes consideradas de interés estratégico para la organización. Este proceso ha estado determinado, en buena medida, por cambios en las condiciones políticas internas de cada Estado candidato, al igual que por las dinámicas sistémicas y por las repercusiones geopolíticas, como el caso del congelamiento del ingreso de Rusia.

El acelerado ingreso de nuevos miembros a la OCDE reviste, en sí mismo, riesgos para la organización. Uno de ellos puede ser entendido como una paradoja, en el sentido de que la OCDE, en procura de jugar un rol más activo en la gobernanza económica mundial por medio de la globalización de sus prácticas y recomendaciones, puede estar minando, sin embargo, la relativa homogeneidad de sus miembros originales en aspectos como el PIB per cápita, nivel sociodemográfico, industrialización, políticas monetarias y laborales, entre otros. Es decir, la inclusión de Estados cada vez más heterogéneos podría generar pérdida de autoridad, legitimidad y de eficiencia por parte de la organización. Por otro lado, es igualmente probable que los métodos y la disciplina institucional de la OCDE jueguen a favor de conservar sus aspectos característicos y generar procesos positivos de desarrollo económico en los nuevos integrantes.

Otra dificultad que puede acarrear el aumento de los miembros es la dificultad para lograr consensos sobre el funcionamiento y la estructura de la organización, de modo que podría convertir la OCDE en epicentro de disputas de políticas exteriores e intereses geopolíticos. Esto puede derivar en una pérdida de efectividad, credibilidad, eficiencia y pragmatismo en su funcionamiento.

Este análisis abre campo para futuras investigaciones que procuren abordar otras preguntas. Por ejemplo, en términos de ortodoxia económica y geopolítica, ¿es convenien-

te para la OCDE el hipotético ingreso de economías que comparten espacios que podrían denominarse como multilateralismo revisionista, tales como los BRICS, especialmente Rusia y China? O ¿de qué forma es posible profundizar los lazos cooperativos y de complementariedad entre la OCDE y el G-20? Y, en general, si los cambios y el crecimiento experimentado por la OCDE ponen en riesgo su institucionalidad.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer al Tecnológico de Antioquia por su apoyo en la realización de este artículo. También manifiestan profundo agradecimiento al doctor José Antonio Sanahuja Perales por sus acertados comentarios, disposición y orientaciones durante la redacción del 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 “Efectos de la internacionalización en el desarrollo de ciudades colombianas” del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales del Tecnológico de Antioquia.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Carlos Hernán González Parías es doctor en ciencias sociales, magíster en gobierno y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Es docente investigador de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas y coordinador de Grupo de Investigación en Estudios Internacionales del Tecnológico de Antioquia.

<https://orcid.org/0000-0001-6129-8662> - Contacto: carlos.gonzalez0@tdea.edu.co

José Albán Londoño Arias es estudiante del Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante (España). Es magíster en gestión de organizaciones, máster en dirección de organizaciones y negociador internacional. Es decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia.

<https://orcid.org/0000-0003-2836-5039> - Contacto: jlondono5@tdea.edu.co

Miguel Paradela López es doctor en Estado de derecho y gobernanza global de la Universidad de Salamanca. Es docente del Departamento Regional de Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

<https://orcid.org/0000-0003-1849-5526> - Contacto: miguel.paradela@tec.mx

Carlos Alberto Builes Tobón es doctor en letras, arte y lenguas de la Universidad de Rennes 2, Francia. Es magíster en estudios políticos y desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana y licenciado en filosofía.

<https://orcid.org/0000-0001-7439-4733> - Contacto: calberto.builes@udea.edu.co

Referencias

- Arellano, L. (1994). El ingreso a la OCDE. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, 190-198. <https://bit.ly/3CY8kZE>
- Banco Mundial. (2020, 2 de noviembre). World Development Indicators. *Databank*. <https://bit.ly/3P8xD0P>
- BBC Mundo. (2012, 1.º de noviembre). Nueva calificadora china desafía el dominio de las “tres Grandes” de EE.UU. <https://bbc.in/3St6eqI>
- Castillo, A. (2013). Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional. *Oasis*, 18, 95-114. <https://bit.ly/2MwTuhM>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018). *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. <https://bit.ly/2y-digNv>
- Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011). The OECD and phases in the international political economy, 1961-2011. *Review of International Political Economy*, 18(5), 552-569. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.620464>
- De la Iglesia, J. P. (2019). La agenda 2030 y América Latina y el Caribe. Ideas, políticas y experiencias para el “Desarrollo en transición”. *Análisis Carolina*, 1-12.
- Eccleston, R. (2011). The OECD and global economic governance. *Australian Journal of International Affairs*, 65(2), 243-255. <https://doi.org/10.1080/10357718.2011.550106>
- El Confidencial*. (2005, 26 de julio). El secretario general de la OCDE sugiere la entrada de China en la Organización. <https://bit.ly/3gxNORf>
- Goig Martínez, J. M. (2016). La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. *Revista de Derecho UNED*, 19, 111-150. <https://doi.org/10.5944/rduned.19.2016.18492>
- González, C. H. (2021). *Política exterior colombiana, 2010-2018; entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica*. Sello Editorial UPB. <http://hdl.handle.net/20.500.11912/9047>
- González, C. H., & Mesa, J. C. (2016). Multilateralismo chino, ¿giro hacia el revisionismo?: el caso del BRICS y el G20. En M. Staiano, L. Bogado, & L. Bono (Eds.), *Estudios sobre la República Popular China: relaciones internacionales y política interna* (pp. 17-32). Universidad Nacional de La Plata.
- Janus, H., & Lixia, T. (2021). Conceptualising ideational convergence of China and OECD donors: Coalition magnets in development cooperation. En S. Chaturvedi, H. Janus, S. Klingebiel, L. Xiaoyun, A. de Mello, E. Sidiropoulos, & D. Wehrmann, *The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 Agenda* (pp. 217-246). Palgrave Macmillan.
- Lehtonen, M. (2020). Harder governance built on soft foundations: experience from OECD peer reviews. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(6), 814-829. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1793746>
- Mahon, R., & McBride, S. (2008). *The OECD and transnational governance*. University of British Columbia Press.
- Niemann, D., & Martens, K. (2018). Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy. *Global Social Policy*, 18(3), 267-283. <https://doi.org/10.1177/1468018118794076>
- Nieto, J. (2011). España en OCDE: avances hacia el Estado de bienestar. *Revista de Economía Mundial*, 28, 39-65. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86622163003>
- Novak, F. (2014). La reunión de los BRICS. *Boletín Virtual Panorama Mundial*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2004). *Ganar el reto de la globalización. La OCDE en un mundo cambiante*. <https://bit.ly/3fphAhM>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2007). *OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement* [página web]. <https://bit.ly/3NpRgAr>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. Centro de Desarrollo OCDE. https://www.oecd.org/dev/americas/Overview_SP-Leo-2019.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015, septiembre). China joins OECD Development Centre, strengthens OECD co-operation. *OECD Observer*, 2015(2). <https://doi.org/10.1787/observer-v2015-2-en>
- Ordóñez, I. (2017). *El G-20 en la era Trump. El nacimiento de una nueva diplomacia mundial*. Catarata.
- Painter, D. (2009). The Marshall Plan and oil. *Cold War History*, 9(2), 159-175. <https://doi.org/10.1080/14682740902871851>
- Sanahuja, J. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIBOD d’Afers Internacionals*, 101, 27-54. <https://bit.ly/3UjPLpI>
- Sanahuja, J., & Ruiz, É. (2019). *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*. Fundación Carolina.
- Stancanelli, N. (2009). La crisis económica internacional y el papel del G-20. *Revista del CEI*, 14, 67-78. <https://bit.ly/3DxCK54>
- Tezanos, S. (2020). América Latina y el Caribe en la agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”. En J. Sanahuja (Ed.), *La agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de Cooperación y “desarrollo en transición”* (pp. 29-59). Fundación Carolina.
- Trefler, D. (2019). The China-OECD trade divide: building bridges. *China Economic Journal*, 12(2), 195-207. <https://doi.org/10.1080/17538963.2019.1603644>
- Wouters, J., & Kerckhoven, V. (2011). The OECD and the G20: An ever closer relationship? *SSRN Electronic Journal*, 345-372. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1898704>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 853-869

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1058>

Guerras híbridas, irrestrictas, asimétricas y jurídicas en el nuevo orden mundial

Hybrid, unrestricted, asymmetric, and legal wars in the new world order

Paola Alexandra Sierra-Zamora

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

Alejandro Castaño-Bedoya

Universidad Católica de Colombia, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Los conflictos actuales, con sus nuevas amenazas, sus distintos niveles de intensidad y su hibridación entre conflictos convencionales y conflictos irregulares, implican nuevos desafíos ante los cuales la inteligencia estratégica de los Estados a veces se queda rezagada. Este artículo analiza las transformaciones de las guerras en el desarrollo del sistema internacional a través de tres ejes temáticos. En primer lugar, se abordan las transformaciones de los instrumentos y métodos de las guerras híbridas, irrestrictas y asimétricas. En segundo lugar, se analizan los niveles de intensidad de los conflictos y lo que esto implica en cuanto a las amenazas y su conducción estratégica. Finalmente, se analiza el *lawfare* o las guerras jurídicas y su uso para el interés estratégico de algunos actores, en una mezcla de la estrategia político-militar con el derecho en el nuevo orden mundial.

PALABRAS CLAVE: defensa; derechos humanos; guerra; seguridad del Estado; seguridad internacional

ABSTRACT. With their new threats, different intensity levels, and hybridization between conventional and irregular conflicts, today's conflicts, imply new challenges in the face of which states' strategic intelligence sometimes lags behind. This article analyzes the transformations of wars in the developing international system through three thematic axes. First, it addresses the transformations in the instruments and methods of hybrid, unrestricted, and asymmetric wars. Secondly, the conflicts' levels of intensity and what this implies in terms of threats and their strategic conduct are examined. Finally, lawfare or legal wars and their use for the strategic interest of some actors –in a mixture of political-military strategy and law in the new world order– are analyzed.

KEYWORDS: defense; human rights; international security; state security; war

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 5 de junio de 2022 • Aceptado: 8 de septiembre de 2022

CONTACTO: Paola Alexandra Sierra-Zamora ✉ paola.sierraz@esdeg.edu.co

Introducción

Ante los cambios que experimenta el mundo actualmente, teniendo en cuenta los derechos humanos y el desarrollo tecnológico, los múltiples conflictos armados, el desarrollo de actividades operacionales desbordantes, los genocidios, los desafíos medioambientales, entre otros diversos problemas que atraviesa el mundo, es indiscutible que se requieren cambios importantes en materia de seguridad para garantizar que las instituciones y el orden legítimo continúen en funcionamiento y no entrar en un estado de caos.

En este contexto, la seguridad internacional comienza a enfrentar amenazas que no se circunscriben a los sujetos del sistema internacional. De esta manera, empiezan a sobrepasarse los límites funcionales de los estándares internacionales, del mantenimiento de la seguridad y la paz internacional, pero, sobre todo, de la regulación de los conflictos armados internacionales (CAI) y los conflictos armados no internacionales (CANI). Por ello, la seguridad internacional se debe centrar ahora en la adaptación y empleo de instrumentos jurídicos internacionales para poder limitar el impacto de las acciones que se lleven a cabo ante situaciones desbordantes de guerra. Bartolomé (2017), citando a Walt (1991), afirma que la seguridad internacional “se centra en la forma de empleo del instrumento militar por parte del Estado, incluyendo las políticas específicas que este adopta a la hora de prepararse para una guerra, prevenirla o involucrarse en ella” (p. 46).

En este sentido, la seguridad internacional se vincula con otras disciplinas como la polemología, con base en el estudio de los factores cambiantes de los conflictos armados y la relación de estas dinámicas con fundamentación teórica que permita evidenciar las problemáticas globales, así como los cursos de acción necesarios donde el sistema internacional se hace poco efectivo. En el plano jurídico, se trata de analizar las formas de guerra global actual desde la perspectiva del sistema internacional, en particular las que vulneran los derechos humanos. De esta forma, el instrumento es el derecho, la fuente es el derecho, pero la realidad es la vulneración de ese derecho.

Este abordaje permite interpretar los elementos que determinan el uso ilegítimo de la fuerza, la disolución de la paz y la seguridad internacional en los momentos específicos que el mundo atraviesa, así como el sesgo de los estándares creados para proteger los derechos humanos. Así, la pregunta guía de esta investigación es cuál es la transformación que han tenido las guerras en el desarrollo dispuesto por el sistema internacional bajo un paradigma interpretativo. En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar la evolución, transformación y desarrollo de las guerras híbridas, irrestrictas y asimétricas en el contexto de la globalización y en el escenario de la promoción y la garantía de estándares internacionales.

Metodología

Con este objetivo, el artículo se desarrolla mediante un método deductivo bajo la técnica descriptivo-correlacional, compuesta en este caso por tres ejes temáticos esenciales. En el

primer eje, se definen a partir de un marco conceptual los conceptos de *guerras híbridas*, *guerras irrestrictas* y *guerras asimétricas*. En el segundo eje, se pretende estudiar los niveles de intensidad de las amenazas en la conducción de la normatividad internacional para amparar las actividades operacionales. Y en el tercer eje, se estudia el *lawfare* con la intención de correlacionar las guerras jurídicas con los nuevos escenarios de la guerra, lo que determina hibridaciones en los escenarios multidimensionales actuales.

Guerras híbridas, irrestrictas y asimétricas

En un mundo globalizado, bajo los estándares de los conflictos armados (bien sean internacionales o no), se ha podido demostrar la imposibilidad para los Estados de determinar responsabilidades internacionales, más aún respecto a la garantía de los derechos humanos. Según Reyes-Velandia et al. (2021), los derechos humanos son la garantía de protección de diferentes aspectos de la vida humana que, aunque estén regulados legalmente, requieren de un amplio análisis ético porque implican a la persona en todas sus dimensiones.

Ante ello, los estándares internacionales están cambiando. Es ahí donde se hace cada vez más latente la preocupación de la comunidad internacional ante escenarios que se viven hoy en día, como los de Rusia con Ucrania o Colombia con Nicaragua. En cuanto al primer caso, Derleth (2021) plantea lo siguiente:

Para los rusos, la disuasión se basa en el uso integrado de instrumentos no militares, convencionales y nucleares. En cambio, para Occidente, la disuasión tradicionalmente se basa en el despliegue y el empleo de fuerzas convencionales y nucleares. Una diferencia crucial es que, para Rusia, la disuasión no se detiene tras el estallido de un conflicto y los instrumentos se seguirán aplicando en todas las etapas de una crisis político-militar para intentar controlar la escalada y garantizar condiciones favorables. (p. 13)

Al respecto, Fonseca-Ortiz et al. (2022) afirman que “para los gobiernos ruso y chino era inaceptable la figura de un mundo unipolar desde el que se pretende dictar la política mundial” (p. 161). Esto ha hecho que, a pesar de todas las medidas de disuasión —que “consiste en la amenaza de recurrir a la fuerza, en proporción capaz de causar daños difícilmente asumibles, con el objeto de evitar un ataque” (Sodupe, 1991, p. 55)—, no fue posible mantener la estabilidad de la seguridad y la paz internacional, y surgieron *nuevas formas* de desarrollo de los conflictos internacionales, pues los diversos actos, los factores de inseguridad, la disputa entre Estados, la violencia sistemática y el empleo de instrumentos convencionales y no convencionales han evolucionado y contrarrestado los instrumentos internacionales creados para su regulación.

Así, analistas de los cambios en el uso y desarrollo de instrumentos de guerra caracterizaron nuevas tipologías para las guerras y las llamaron *nuevas guerras*, *guerras asimétricas* o *guerras híbridas*. Barbu (2015) determina las características necesarias para las nuevas guerras en la transformación de escenarios conflictivos como los que se presentan hoy por hoy. Por su parte, Williamson (2009) lo plantea así:

As ideas and technologies forge change throughout history, the ways humans wage war change accordingly. This perpetual change has recently accelerated with a major geopolitical shift in which the fall of the Soviet Union ended a bipolar world; many ethnic and national groups quickly sensed a new opportunity for freedom or recognition. We should not be surprised by these actors' innovative methods and techniques of warfare as they release pent-up energy and pursue long-held ideological and nationalistic objectives. In the context of the information technology revolution of rapid globalization, of ethnic and nationalist struggles and reactionary religious movements—all layered against the back-drop of the end of the Cold War and the subsequent break—up of a familiar geopolitical and balance-of-power dynamic—a concept like Fourth Generation Warfare (4GW) would inevitably emerge. (p. 9)

Nótese cómo la creación de nuevas tipologías, según Castaño-Bedoya (2016), implica no solo precisión desde el punto de vista semántico, sino entenderlas como un presupuesto de la justicia como núcleo del derecho. Ahora bien, en el desarrollo constante de esta nueva categorización, autores como Ventura (2019), precisando lo que ha afirmado el Teniente Coronel (RE) norteamericano Frank Hoffman (2007), reseña que las guerras híbridas son una combinación de la letalidad del conflicto convencional con la intensidad de las guerras irregulares, con el fin de introducir diferentes tácticas irregulares que pueden combatir las capacidades convencionales. Se trata de todas aquellas tácticas irregulares que el derecho internacional prohíbe, incluido un tipo de intensidad desproporcionada, que ofrecen capacidades adaptativas e innovadoras que, en últimas, configuran un tipo de guerra multimodal que, para el sistema internacional, implica acciones criminales en el espacio de batalla que van en perjuicio de la *humanización* del conflicto. Por otra parte, en cuanto a la asimetría en la guerra, Buffaloe (2006) señala: “Asymmetry means the absence of a common basis of comparison in respect to a quality, or in operational terms, a capability” (p. 11).

En los últimos años, las amenazas a las que se enfrentan los actores en el sistema internacional se han adaptado gracias a unas condiciones específicas generadas en el desarrollo de las guerras. Estas amenazas se sirven, además, de un tipo de conducción que podría llamarse estratégica, que emplea habitualmente el desorden informativo y la difamación para generar caos y promover la desconfianza de la comunidad internacional ante este tipo de conflictos. Son procesos de construcción social de la realidad (Silva-García, González-Monguí, Vizcaíno-Solano, & Pérez-Salazar, 2021; Silva-García, Irala, & Pérez-Salazar, 2022; Silva-García, 2022a), en los que se procura definir al adversario como enemigo, a veces de modo discursivo (Silva-García, 2022b), con frecuencia mediante el empleo de las redes sociales (Silva-García & Pérez-Salazar, 2019). Esto, finalmente, lleva a que la respuesta de los procesos de inteligencia militar ante las nuevas acciones involucre a la sociedad civil. Así, se llevan a cabo acciones que no son novedosas ni humanitarias, pero que sí facilitan enfrentar las nuevas amenazas en la conducción de las hostilidades. Así, desde la teoría dinámica (Castaño-Bedoya, 2005), el derecho busca resolver conflictos existentes entre principios, valores e ideales, dado que en la argumentación jurídica se reformulan reglas generales y reestructuran hechos, de modo que, como lo sostiene Duncan Kennedy,

en caso de que un principio parezca ser cubierto por la norma A, ahora resulte cubierto por la norma B.

Por tanto, al intentar responder a las amenazas, intervienen la visión política, la cooperación internacional y las relaciones internacionales, bajo una estrategia de manipulación de masas y del discurso coyuntural. Estos factores motivan actualmente el avance de este tipo de acciones o métodos en el desarrollo de un conflicto (Ramírez, 2019).

Todo esto permite señalar que la “hibridación” en el desarrollo de los conflictos armados va a tener un papel cada vez más importante en el análisis de la seguridad internacional, pues el objeto de estudio principal serán las amenazas que la empleen. La hibridación en las nuevas guerras tiene dos facetas a considerar. Por un lado, se trata de la fusión de la letalidad de los conflictos con la intensidad de las guerras irregulares, y, por otro lado, muestran mayor velocidad y letalidad que las guerras irregulares del pasado debido a la difusión de tecnologías avanzadas (Tello, 2013).

Finalmente, aplicando la teoría del caos de Murphy y Gil (2012), se puede estudiar el ejercicio que emplea el sistema legal, toda vez que requiere de la provisión del Estado. Así, se debía generar un sistema jurídico que protegiera la propiedad privada, el dinero de sus habitantes y definir unas reglas de juego. Sin embargo, hay un momento en que el Estado es incapaz de brindar esta protección, lo que conlleva una vulneración sistemática de los derechos reconocidos en el sistema jurídico. Entonces, la teoría del caos explica cómo el caos permea las funciones estatales y el sistema en el caso en que el Estado no esté en capacidad de regularlo. Es ahí cuando el Estado debe buscar ciertas alternativas para superar estas deficiencias.

Por ende, el Estado debe utilizar todas sus capacidades para contrarrestar las amenazas al contrato social, donde todos los elementos legales que emplea el sistema jurídico deben permanecer viables y justiciables, lo que garantiza que una sociedad cuente con una libertad ordenada.

En este sentido, en el desarrollo de las guerras híbridas, irrestrictas o asimétricas dentro de sistemas jurídicos tan complejos como los que vincula el sistema internacional, se debe llegar a un acuerdo frente a las limitaciones en el uso, aplicación y desarrollo de los nuevos tipos de conflictos. Es allí donde la libertad ordenada subsume el tipo de métodos que se usan en respuesta al desarrollo de este tipo de guerras con el tipo, uso y aplicación de métodos en las acciones de guerra.

Niveles de intensidad en las amenazas: conducción en operaciones híbridas e irrestrictas

En los contextos conflictivos o de guerra, se han previsto estrategias híbridas de guerra avaladas (Jordán, 2020) que permiten conseguir la victoria o derrotar al adversario en los conflictos en que se ven inmersos. Siguiendo a Valencia e Insuasty (2011):

[La] estrategia de guerra se entenderá en esta investigación como una de las formas y medios eficaces para lograr los objetivos del Estado, los cuales pasan por los fines políticos que se buscan, las alianzas que se persiguen, la definición del enemigo, la clasificación de los elementos y medios, la observación del entorno, el cálculo de las consecuencias de la misma, la duración, las tácticas que se usan, las posibles retaliaciones, y ante todo, se debe sopesar en la estrategia las posibles ganancias o pérdidas que puede producir el enfrentamiento, así como calcular si conviene ganar o perder; en sí mismo es el espíritu de la guerra, o si, como ocurre en occidente, las mismas se han planeado con el fin de ganarse, o son solo coyunturales. (p. 68)

Este es el caso de las estrategias de guerra que se emplean en el desarrollo de los conflictos y que, según teorías dogmáticas, pueden ser de tres niveles de intensidad: baja, media y alta.

Guerras de baja intensidad o *low intensity conflict*

La complejidad que implica el desarrollo de este tipo de conflictos ha hecho que los sectores político/militares comprometan grandes recursos para optimizar sus capacidades. En todo caso, los conflictos de baja intensidad no han sido lo suficientemente estudiados, lo que ha provocado que su evolución sea lenta y desproporcionada. Esta deficiencia de estudios estratégicos al respecto tiene una influencia muy notoria de los postulados de Clausewitz, dada la naturaleza de la guerra, los medios para el desarrollo de esa estrategia y, finalmente, los choques masivos de fuerzas armadas organizadas (Kinross, 2004). Según Francisco Pineda (1996):

La idea de baja intensidad alude al uso limitado de la fuerza para someter al adversario [...]. Las formas de la guerra de baja intensidad son muchas. Se asocian con situaciones de inestabilidad, contención agresiva, paz armada, conflictos militares cortos, antiterrorismo, antisubversión, conflictos internos, guerra de guerrillas, insurrecciones, guerras civiles, guerra irregular o no convencional, guerra encubierta, guerra psicológica, operaciones paramilitares, operaciones especiales, invasión, etcétera. [...] La guerra de baja intensidad termina [...] cuando se requiere el uso de una fuerza mayor. Se pasa al siguiente escalón de intensidad al producirse la declaración formal de guerra entre dos naciones y/o cuando se emplean masivamente fuerzas de intervención militar convencionales. (p. 2)

Así, este tipo de guerra se lleva a cabo mediante la aplicación táctica y la iniciativa de defensa estratégica de países en vías de desarrollo. Por lo tanto, las habilidades en el desarrollo de capacidades de las fuerzas armadas para este tipo de conflictos son bajas o, en otros términos, prolongadas (Lozano & Benítez, 1985).

Es importante señalar que este tipo de conflicto requiere pasar de un tipo de pensamiento puramente político a un enfoque político-militar, pues implica un accionar militar ante los desafíos en que el Estado se ve involucrado (Castro & Barry, 1990). Por ello, por ejemplo, Estados Unidos siempre integra la solución de este tipo de conflictos con los demás países de la región (Selser, 1987; Lozano, 1988).

Guerras de mediana intensidad o *medium intensity conflict*

En el contexto más reciente, la mayoría de conflictos en desarrollo son conflictos internos. Según Luque (2019): “Todo ello configura un contexto de evolución de los conflictos armados que potencia su carácter híbrido, entendido como multidimensionales y complejos, y donde se hace difícil su adecuada prevención, gestión y solución por parte de los poderes políticos” (p. 89). Las guerras de escala intermedia son las que producen entre 10 000 y 25 000 muertes. En el caso de Colombia, el conflicto que vive actualmente está situado en este escenario de mediana intensidad (Pizarro, 2002).

La intensidad de los conflictos dependerá de los escenarios en que se encuentre el Estado involucrado. Al respecto, un factor determinante para el desarrollo del conflicto es el producto interno bruto (PIB). A menor magnitud, los resultados son de alta intensidad para el conflicto, por el gasto que se requiere para su desarrollo y ejecución (Chowdhury & Murshed, 2016, p. 596). Por esta razón, los conflictos internos son cada vez más criminales y terroristas (Gutiérrez, 2006), y se emplean métodos no definidos en las guerras jurídicas, como se verá más adelante.

Guerras de alta intensidad o *total intensity conflict*

Cuando en el desarrollo de la guerra se opta por una solución definitiva, se está ante una guerra de máxima intensidad en el uso de la fuerza (Ramos, 2020). Este escenario requiere usar todas las capacidades y medios militares, en especial los de mayor impacto y de tecnología avanzada, con el propósito de que las acciones sean muy desequilibrantes en el conflicto (Frías, 2016). En las guerras de alta intensidad se producen más de 25 000 muertes por año (Pizarro, 2002).

Los conflictos de alta intensidad requieren de acciones estratégicas que desborden los límites del uso de la fuerza y que tengan un impacto masivo, lo que implica un gasto militar estratégico importante y necesariamente se desestabiliza el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Stepanova, 2002), lo que puede afectar el desarrollo financiero en entornos transnacionales (Hasan & Murshed, 2017). En últimas, este tipo de conflictos tienen efectos más adversos que los demás, toda vez que entre mayor sea el gasto financiero, mayores serán estos efectos.

***Lawfare*: algunas consideraciones**

El concepto de *lawfare* (de *law*, “ley”, “derecho”, y *warfare*, “guerra”, en el sentido de arte o formas de la guerra), traducido simplemente como *guerra jurídica* (Dunlap, 2017; Romano et al., 2019), se refiere al uso de la ley en la aplicación sistemática de la fuerza militar tradicional. Se trata, entonces, de un modo de guerra no convencional para lograr objetivos militares. En perspectiva estratégica, consiste en el uso del sistema jurídico “para deslegitimar, perjudicar o aniquilar un enemigo” (Martins et al., 2019); en otras palabras, reconfigurar jurídicamente las condiciones de hostilidad para disimular objetivos que, en

últimas, son ilegítimos para el sistema internacional de protección de derechos humanos, lo que se conoce como guerra jurídica asimétrica (Britto, 2021).

Las transformaciones de los conflictos que se han abordado antes han permitido que el modo de hacer la guerra sea mucho más dinámico y que la motivación para hacerlo sea mucho más poderosa. Esto plantea una necesidad de adaptación de las normas jurídicas que pretenden determinar una jurisdicción universal sobre este tipo de acciones (Tirado, 2021).

Siguiendo los postulados de Kittrie (2016), puede afirmarse que el *lawfare* es casi siempre menos costoso en términos financieros que la guerra tradicional, pero también es un arma “adecuada” para disminuir los efectos adversos del conflicto y, por tanto, el potencial destructivo de este. En este orden de ideas, el *lawfare* es una estrategia militar especialmente basada en los efectos, no necesariamente en los medios para obtener la victoria (Dunlap, 2008). Hay que tener presente, en todo caso, que este tipo de categoría tiene el potencial de cambiar la futura conceptualización del conflicto, a raíz de la constante variación de los métodos en los entornos operativos. Pero sí es posible buscar los escenarios de transformación estratégicos dentro de los potenciales beligerantes para adaptar los conceptos (Munoz & Bachmann, 2016; Bachmann & Munoz, 2018).

Nuevos escenarios políticos, estratégicos y multidimensionales para el caso colombiano (zona gris)

Los escenarios de zona gris se definen por tres características esenciales, descritas así por Soto (2021):

- Hibridez, al emplear una combinación de todo tipo de métodos hostiles que buscan provocar efectos estratégicos sin llegar al enfrentamiento directo.
- Amenazan la defensa convencional, que no puede hacer frente a las tácticas empleadas en la Zona Gris dada la asimetría entre los medios y los fines o la incapacidad de atribuir los ataques.
- Están pensadas para imposibilitar o confundir los cálculos de riesgo tradicionales, provocando la paralización del oponente incapaz de decidirse entre la inacción o la acción. (p. 10)

Se debe partir del hecho de que las acciones estratégicas empleadas en el desarrollo de un conflicto en la zona gris pueden variar, lo que depende de cómo transcurran las acciones. Lo cierto es que siempre se destacan las acciones de fácil identificación. Esto quiere decir que, ante una vulnerabilidad en la toma de decisiones, la coerción económica, la coerción política o el desarrollo de la opinión pública no contribuyen a generar estados buenos o centros de gravedad confiables, sino todo lo contrario. Es ahí donde el uso de los medios y estrategias que involucran las fuerzas armadas se vuelve determinante para el desarrollo del conflicto. Es entonces cuando la tecnología y el uso coercitivo o coactivo de nuevos medios, como el ciberespacio o la inteligencia artificial, pasa a ser preponderante (Oliveros-Aya, 2022).

El surgimiento de este nuevo modelo de estudio de las armas, características e instrumentos de guerra emergentes, así como de la revolución tecnológica que no se detiene, evidencia que la producción de inteligencia estratégica sigue revolucionando la seguridad regional (Viamonte, 2017). Esto es fundamental ante el hecho de que las amenazas son cada vez más complejas y diversas, tanto en el ámbito estatal como en el no estatal (Cancelado, 2010).

En este punto, las amenazas transnacionales cobran mucha importancia, dado que evidencian no solo un cambio de época en el desarrollo de instrumentos armamentísticos, sino también una época de cambio. Esto implica no solo que los desarrollos tecnológicos constantes son cada vez más determinantes, sino que los instrumentos para su regulación son menos constantes o se quedan rezagados bajo los parámetros de la guerra jurídica.

Esto puede verse en el hecho de que los fenómenos terroristas se presentan particularmente con disrupciones híbridas, precisamente porque tienen características imprecisas en cuanto al límite y el contenido de su “aplicación” (Bartolomé, 2019). Esto ha llevado a asegurar que no es un método, sino una lógica (Gonçalves & Reis, 2017); es más una dinámica que una estructura, y es menos una definición técnica que moral (Silva, 2017).

Así, en los escenarios multidimensionales de los conflictos actuales, la alta capacidad de adaptación; la convergencia de actores; la funcionalidad de medios tecnológicos, y la transformación de las guerras jurídicas han provocado que estos nuevos escenarios sean mucho más disruptivos en los procesos de hibridación. Si bien es cierto que, dentro de la ejecución de acciones en el sistema internacional, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional siguen siendo pilares de acción, habría que analizar hasta qué punto se respetan esos pilares por parte de los actores de la comunidad internacional hoy en día y, entonces, cuál es la misión fundamental más allá de respetar, garantizar y promover derechos humanos.

Por lo tanto, cabe traer como definición de lo que es la zona gris lo que plantea Jordán (2018):

En la zona gris el rol de la fuerza militar puede ir desde lo simbólico —celebración de grandes maniobras terrestres o vulneraciones del espacio aéreo que constituyan un *show of force* con finalidad intimidatoria— hasta acciones que bordean el conflicto armado abierto. [...] el conflicto en la zona gris es el espacio por excelencia del *hybrid warfare*. [...] Pero yendo a lo esencial, en efecto, un elemento definitorio del conflicto en la zona gris es ese empleo intencionado, multidimensional e integrado de diversos instrumentos de poder: políticos económicos, sociales, informacionales, diplomáticos y también militares (Adamsky, 2015, p. 37) (Mazarr, 2015, p. 86) (Freier et al., 2016, p. 4). (pp. 131-132)

De esto se infiere que deben adecuarse unas líneas de acción basadas en una identidad estratégica que permitan generar un equilibrio entre los fines buscados, los modos y los medios que se usan para su positiva aplicación (Gray, 2013). Aunque cabe recordar que, bajo los estándares integrales y multidimensionales, el empleo simultáneo de diversos medios puede generar una multiplicidad de efectos sobre el enemigo, como los siguientes:

- Participación en política del adversario. En todo caso, lo que se pretende es generar confusión para perturbar los procesos de toma de decisiones, pero sin vulnerar el principio de la libre autodeterminación jurídica y política del Estado. Esto se relaciona con los niveles estratégicos de intensidad basados en las amenazas, puesto que, a menor nivel de amenaza, menor empleo de la fuerza y, por ende, mayor apoyo y respaldo político. Pero a medida que avanza el grado de intensidad, es evidente que los recursos económicos y financieros son determinantes para participar en actividades políticas.
- Coerción económica. En la práctica financiera se refuerza la estandarización del modelo jurídico-político requerido en el momento del conflicto, pues los Estados ejercen poder mediante la limitación de bienes y servicios, o, por el contrario, mediante la adquisición de bienes y servicios que les proveen un mejor desarrollo económico y financiero. En este punto, puede analizarse, por ejemplo, la situación que Rusia ha provocado en el conflicto con Ucrania y las subsecuentes sanciones económicas por parte del sistema internacional y los estándares internacionales (Milosevich-Juaristi, 2018).
- Ataques tecnológicos o ciberataques. Estos permiten confundir el proceso de toma de decisiones políticas o impactar la ciberseguridad y ciberdefensa del Estado. Un claro ejemplo fue el acontecimiento recientemente vivido en Colombia durante el paro nacional de 2021 (*El Tiempo*, 4 de mayo de 2021).
- Inteligencia multimodal y guerras jurídicas. Esto se relaciona, entre otras cosas, con la cooperación internacional entre Estados. Si bien la política normalmente forma parte de las relaciones, la inteligencia busca generar ventajas competitivas, especialmente en el ámbito tecnológico, pues en el empleo de zonas grises cibernéticas las infiltraciones son mucho más numerosas. Esto significa, por lo tanto, que los ataques son mucho más numerosos y, con ellos, el desarrollo de instrumentos jurídicos para su coerción se hace mucho más relevante (Jordán, 2018).

A la larga, esto permite que las agendas en seguridad y defensa de los Estados se planteen nuevos desafíos, dimensiones y retos para continuar contrarrestando las nuevas amenazas. La planeación de las capacidades resulta esencial hoy en día para vincular un tipo de defensa integral con la guerra jurídica cada vez más disimulada en instrumentos nefastos que, en lugar de proteger los derechos humanos, protegen intereses de los actores en conflicto.

Los estamentos político-estratégicos, como los llama Ventura (2019), deben comprender que las políticas públicas coordinadas con el desarrollo de las nuevas circunstancias requieren un apoyo constante y serio del sistema de seguridad nacional y defensa nacional, con el fin de proteger sus intereses nacionales.

Finalmente, reconociendo la existencia de los límites de actuación, cabe destacar unos marcos jurídicos que, por su naturaleza, resultan de gran relevancia para generar

esa perspectiva jurídica y su correlación directa y funcional en el ámbito de los derechos humanos. En palabras de Sierra-Zamora et al. (2021):

Ante la implacable realidad de la guerra y la imposibilidad de su prohibición, las leyes y los organismos internacionales han procurado regular en gran parte los asuntos que son de prioritaria atención durante una lucha armada y cuyo desconocimiento implica desatender los principios humanos que no se pueden violentar bajo ningún argumento. Por ello, en aras de limitar los impactos nocivos a la humanidad, se ha creado una serie de teorías que buscan moderar el conflicto y obligar a los Estados o a los grupos a cumplirlos, ya sea desde la génesis de la guerra, durante ella, o a su terminación. (p. 29)

Se trata de elementos decisivos para el desarrollo de los derechos humanos, que, además, tienen unas características esenciales para su aplicación, como se analiza a continuación.

Evaluación jurídica del derecho internacional

Entre los aspectos jurídicos abordados en este artículo, se ha podido determinar que las guerras jurídicas son bastante determinantes en los conflictos actuales desde la perspectiva de la estandarización internacional. Son instrumentos funcionales en escenarios asimétricos propios de conflictos híbridos.

En este sentido, en palabras de Peperkamp (2020), cabe preguntarse si una guerra injusta puede conducir a una paz justa, especialmente en el escenario de las amenazas que plantean las armas de destrucción masiva, que son lo suficientemente graves como para justificar una guerra. Así, para el desarrollo del principio sistemático del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la guerra jurídica no solo mejora las condiciones locales de los conflictos, sino que además emplea la estandarización de los derechos humanos.

De esta manera, aunque el uso proporcional de la fuerza justifica el desarrollo de algunos conflictos en el mundo bajo diferentes directrices políticas, económicas, sociales, culturales, etc., también se hacen usos inestables de los instrumentos jurídicos del *lawfare*. En este sentido, en el desarrollo de un conflicto se dan intervenciones que logran articular el derecho y la estrategia político-militar.

El nuevo orden jurídico internacional está basado en los principios éticos. Bajo esta premisa las transformaciones frente a los conflictos actuales y futuros se justifican por su utilidad y necesidad. En este orden de ideas, la posibilidad de encontrar respuestas urgentes, necesarias pero simples y menos parciales, hace que se establezcan nuevos discursos en el orden internacional y que el establecimiento de la seguridad y la paz internacional sea cada vez más disputado en las guerras jurídicas (Lech, 2020).

De esta forma, el nuevo orden mundial es más dinámico, lo que provoca que los Estados modernos basen su fundamentación en el desarrollo de la cooperación internacional y su libre autodeterminación jurídica y política, sin violentar los estándares internacionales. En palabras de García (2004):

“El Estado moderno debe ser una especie de cuerpo similar al humano, donde todas las estructuras tengan una interconexión interdependiente o relacionada. En tal sentido la política de defensa deberá servir a la política exterior, y las FF. AA. deben ser el instrumento que el Estado tiene para apoyar sus intereses internacionales. Lo central es que ambos sectores (exterior y defensa) son interdependientes y por lo tanto deben ser conducidos en consecuencia. (p. 184).

Esto lleva a determinar unos factores comunes de los escenarios que enfrentan los Estados actualmente: la crisis de paz, las guerras internas, la lucha contra el terrorismo, etc.; factores que en las circunstancias actuales amenazan la paz mundial.

En resumen, las modalidades político-estratégicas impulsadas por los avances tecnológicos y la globalización generan nuevas capacidades para las guerras actuales, lo que posteriormente genera las transformaciones requeridas para la regulación de estos nuevos conflictos. Algunos de los desarrollos actuales de la guerra empoderan a grupos o a individuos que cumplen con capacidades únicas, pero que, ante el riesgo de colapso del sistema internacional, constituyen una amenaza no solo sobre las personas o sobre el Estado, sino una amenaza para el desarrollo y la estabilidad política mundial. Esto determina la necesidad de aplicar una fuerza determinada contra los grupos ilegítimos que representan dichas amenazas (Olegário, 2022).

De esta forma, ante el escenario de un futuro mundial con diversas amenazas, también llamado “la tormenta perfecta” (Haro, 2018), donde se profundice la tendencia hacia los desastres naturales, la falta de gobernabilidad o legitimidad, las guerras civiles, el terrorismo internacional y el narcotráfico, se requiere una naturaleza de guerra (Minussi, 2012) que responda a la crisis ambiental (Sierra-Zamora et al., 2022), a la cuestión indígena (Fonseca-Ortiz et al., 2022), pero, sobre todo, que garantice la defensa contra estas amenazas. Al respecto, Cerpa (2018) indica lo siguiente:

[El] pensamiento estratégico utiliza al derecho y viceversa. En el ámbito contemporáneo la norma es imprescindible para la elaboración y planificación estratégica. De no contar con ella, especialmente en el área militar, se producirían consecuencias inevitables de fracaso en la búsqueda del objetivo propuesto (p. 84).

Bajo los parámetros de Morales (2017):

De una forma más decisiva, podemos afirmar que la naturaleza del conflicto se ve influida de forma fundamental por la relación dinámica entre los elementos que conforman la “trinidad” de Clausewitz: los dirigentes políticos que aportan la racionalidad en la dirección del conflicto, los militares que ejercen la voluntad necesaria para imponerse al adversario, y la población que proporciona el apoyo emotivo y pasional que ayuda a realizar el esfuerzo supremo propio de una guerra. (p. 1007)

Todo lo anterior deja ver que, en el ámbito normativo, hay un marco destinado a contrarrestar las acciones por parte de los actores en conflicto, de acuerdo con unas carac-

terísticas propias y exclusivas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) (Cubides-Cárdenas et al., 2018). Por tal razón, al ejercicio facultativo de las nuevas formas de hacer uso de la fuerza, con base en el uso de múltiples métodos novedosos, se les debe aplicar todas las disposiciones asociadas con su regulación y reglamentación (Soto, 2021).

Conclusiones

Ante la pregunta sobre cuál ha sido la transformación de las guerras en el desarrollo dispuesto por el sistema internacional, con base en los tres ejes temáticos desarrollados, se pudieron identificar varios elementos constitutivos del desarrollo de la seguridad internacional que han permitido, a su vez, emplear factores determinantes en la actualidad. Hoy las guerras son especialmente dinámicas y requieren de una mejor y real instrumentalización para que los sujetos, pero sobre todo los Estados, puedan contar con un marco jurídico viable, en lugar de la terminología dogmática de las guerras jurídicas, que se ha hecho conveniente para su extralimitación en el paradigma interpretativo del sistema de protección de derechos humanos.

Bajo este análisis, pudo determinarse, además, que los cambios de época son determinantes para el desarrollo funcional de los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales. A la larga, la actitud de los Estados resulta determinante para que la estandarización normativa funcione. Este artículo de investigación identifica elementos determinantes para entender las dinámicas de las transformaciones de los conflictos y para lograr comprender y emprender una época de cambio; cambio de instrumentos, métodos y medios, para mantener las capacidades de enfrentar los conflictos.

Por último, el desarrollo de la inteligencia estratégica por parte de los Estados para prepararse ante los escenarios conflictivos del sistema internacional globalizado debe ser de naturaleza cambiante, tanto como el aprovechamiento de los recursos. Esto implica una acción táctica por parte de los actores para emplear armamentos convencionales o no convencionales, que deben en últimas ser aceptados jurídicamente mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos poco acordes a “la humanización de la guerra”. Por lo tanto, el diseño operacional debe ser más proporcional, más integral, pero sobre todo más certero para emplear acciones que le permitan enfrentar las nuevas amenazas sin la necesidad de vulnerar los límites sistemáticos del derecho internacional.

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 presenta los resultados del proyecto de investigación “La guerra

asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado como A1 por MinCiencias (código COL0123247). Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Paola Alexandra Sierra-Zamora es posdoctora internacional en nuevas tecnologías y derecho (MICHHR); Ph.D. Internacional (*cum laude*); magíster en derechos humanos, democracia y justicia internacional (Universitat de València, España) y abogada (Universidad Católica de Colombia). Es investigadora asociada y par evaluadora categorizada por MinCiencias. Es docente e investigadora del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierraz@esdeg.edu.co

Alejandro Castaño-Bedoya es Ph.D. en filosofía y derecho canónico, y abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia); magíster scientiarum de la Universidad del País Vasco (España). Es profesor investigador de la Universidad Católica de Colombia, y coordinador de física del derecho y bioética en el posdoctorado en Reggio di Calabria University.

<https://orcid.org/0000-0001-7327-9098> - Contacto: acastano@ucatolica.edu.co

Referencias

- Adamsky, D. D. (2015). *Cross-domain coercion: The current Russian art of strategy*. Institut Français des Relations Internationales. <https://bit.ly/3YUarb1>
- Bachmann, S. D., & Munoz M., A. (2018). Hybrid warfare as lawfare: towards a comprehensive legal approach. En E. Cusumano & M. Corbe (Eds.), *A civil-military response to hybrid threats* (pp. 61-76). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-60798-6_4
- Barbu, F. M. (2015). Considerations concerning hybrid war. *Strategic Impact*, 56, 50-56. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=831422>
- Bartolomé, M. (2017). El empleo actual del concepto *guerra* en las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 43-66. <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v12n2/v12n2a03.pdf>
- Bartolomé, M. C. (2019). Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 25, 8-23. <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.4249>
- Britto Londoño, R. (2021). Lawfare, interdependencia armada y autoridad artificial penetrante en el poder judicial de América Latina. *Nullius: Revista de Pensamiento Crítico en el Ámbito del Derecho*, 2 (2), 16-35. <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v2i2.4075>

- Buffaloe, D. L. (2006). *Defining asymmetric warfare* (The Land Warfare Papers, n.º 58). The Institute of Land Warfare; Association of the United States Army. <https://bit.ly/3C7B1DE>
- Cancelado, H. (2010). La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas. *Análisis Político*, 23(68), 91-100. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n68/v23n68a06.pdf>
- Castaño-Bedoya, A. (2005). *Teoría dinámica del derecho*. Colmilibros.
- Castaño-Bedoya, A. (2016). Introducción a la razón prudencial. La virtud necesaria para conocer la verdad práctica en el derecho. En J. Cianciardo, J. Etcheverry, C. Martínez, J. Saldaña, & P. Zambrano (Coords.), *Filosofía práctica y derecho* (pp. 149-169). UNAM. <https://bit.ly/3W23MsJ>
- Castro Orellana, J., & Barry, D. (1990). La guerra de baja intensidad y la militarización de Centroamérica. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 10(20), 13-32. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1007>
- Cerpa J., O. (2018). Pensamiento estratégico y el derecho. *El pensamiento estratégico: una habilidad para anticiparse al futuro*, 75. <https://bit.ly/3QfNzix>
- Chowdhury, A. R., & Murshed, S. M. (2016). Conflict and fiscal capacity. *Defence and Peace Economics*, 27(5), 583-608. <https://doi.org/10.1080/10242694.2014.948700>
- Cubides-Cárdenas, J., Pinilla, J., & Sierra-Zamora, P. (2018). El derecho internacional humanitario y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de los derechos de verdad y justicia a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. En J. Cubides-Cárdenas & A. Fajardo (Coords.), *Cuestiones dialécticas en torno a los derechos humanos y la paz* (pp. 164-186). Instituto Memoria.
- Derleth, J. (2021). La guerra de nueva generación de Rusia. *Military Review*. <https://bit.ly/3C7EORA>
- Dunlap, C. (2017, 16 de agosto). Introducción a la guerra jurídica. Manual básico. *Military Review* (ed. hispanoamericana), 1-11. <https://tinyurl.com/a886mhxj>
- Dunlap, C. (2008). Lawfare today: A perspective. *Yale Journal of International Affairs*, 3, 146. <https://bit.ly/3jDWm1a>
- El Tiempo*. (2021, 4 de mayo). Anonymous tumba página web del Ejército colombiano. <https://bit.ly/3Vx2BRT>
- Fonseca-Ortiz, T., Sierra-Zamora, P. A., Bermúdez-Tapia, M., & Seminario-Hurtado, N. (2022). La percepción de los pueblos indígenas amazónicos sobre los derechos humanos y la ley. *Vniversitas*, 71. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj71.ppia>
- Frías, C. S. (2016). Futuros divergentes. ¿Contrainsurgencia o combate de alta intensidad? *Tiempo Devorado: Revista de Historia Actual*, 3(3), 455-470. <https://bit.ly/3hXoThN>
- García, J. (2004). El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina: un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las Fuerzas Armadas. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(1-2), 183-200. <https://bit.ly/3voIQRL>
- Gonçalves, J. B., & Reis, M. V. (2017). *Terrorismo: conhecimento e combate*. Impetus.
- Gutiérrez Sanín, F. (2006). Internal conflict, terrorism and crime in Colombia. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 18(1), 137-150. <https://doi.org/10.1002/jid.1267>
- Haro, M. S. (2018). Guerras del futuro: causas y estrategias. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, E15, (E15), 88-99. <https://bit.ly/3C6TNeo>
- Hasan, M. R., & Murshed, S. M. (2017). Does civil war hamper financial development? *Defence and Peace Economics*, 28(2), 188-207. <https://doi.org/10.1080/10242694.2015.1092205>
- Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 129-151. <https://doi.org/10.21308/recp.48.05>
- Jordán, J. (2020). *La escalada en las estrategias híbridas y en el conflicto en la zona gris* (Global Strategy Report 11). Global Strategy. <https://bit.ly/3WyAQcO>

- Kinross, S. (2004). Clausewitz and low-intensity conflict. *Journal of Strategic Studies*, 27(1), 35-58. <https://doi.org/10.1080/0140239042000232765>
- Kitttrie, O. F. (2016). *Lawfare: law as a weapon of war*. Oxford University Press. <https://bit.ly/3WNvLx4>
- Lech, M. (2020). Modern *jus post bellum* - Finding a new branch of international justice and law. *Polish Review of International and European Law*, 9(2), 9-38. <https://doi.org/10.21697/priel.2020.9.2.01>
- Lozano, L. (1988). Esquipulas II en la estrategia de la guerra de baja intensidad. *Estudios Latinoamericanos*, 3(5), 57-68. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.1988.5.47235>
- Lozano, L., & Benítez Manaut, R. (1985). De la contención pasiva a la guerra de baja intensidad en Nicaragua. *Cuadernos Políticos*, 47, 75-88. <https://bit.ly/3Ia2SqE>
- Luque Juárez, J. (2019). *Los nuevos conflictos bélicos del siglo XXI: las amenazas híbridas* [tesis doctoral, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Católica de Murcia]. Repositorio UCAM. <https://bit.ly/3jEweU8>
- Martins, C. Z., Martins, V. T. Z., & Valim, R. (2019). *Lawfare: uma introdução*. Editora Contracorrente.
- Milosevich-Juaristi, M. (2018, 9 de febrero). El putinismo, sistema político de Rusia [artículo web]. *Real Instituto Elcano*. <https://bit.ly/3GAIXAI>
- Minussi, A. D. (2012). La estrategia de disuasión convencional para la Amazonía Colombiana en la posvictoria. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares*, 25. <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/125/143>
- Morales M., S. (2017). El futuro de la naturaleza de los conflictos armados. *Boletín IEEE*, 8, 1003-1029. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6361708>
- Munoz M., A., & Bachmann, S. D. (2016). Lawfare in hybrid wars: The 21st century warfare. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 7(1), 63-87. <https://doi.org/10.1163/18781527-00701008>
- Olegário, G. (2022). *Perspectivas político-estratégicas da guerra híbrida* [trabajo de grado, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis]. Repositorio UFSC. <https://bit.ly/3PXz7vn>
- Oliveros-Aya, C. (2022). Drones de guerra: preocupaciones jurídicas y bioéticas. *Janus.net*, 12(2), 19-29. <https://bit.ly/3Q2uccj>
- Peperkamp, L. (2020). The relationship between *Jus Ad Bellum* and *Jus Post Bellum*. En P. Mileham (Ed.), *Jus Post Bellum: Restraint, stabilisation and peace* (pp. 96-127). Brill; Nijhoff.
- Pineda, F. (1996). La guerra de baja intensidad. *Chiapas*, 2, 173-196. <https://bit.ly/3VrJKYt>
- Pizarro Leongómez, E. (2002). Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? *Análisis Político*, 46, 164-180. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/80269/71042>
- Ramírez, J. M. (2019). La sociedad como blanco de los nuevos tipos de guerras. En *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-023/266.pdf>
- Ramos Rojas, D. (2020). Tratado sobre pensamiento estratégico-militar. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 27(78-79), 361-367. <https://doi.org/10.32870/cees.v28i78-79.7140>
- Reyes-Velandia, V., Camelo-Cárdenas, L., González-Cabrera, C., Rodríguez-Paz, C., Poveda-Sandoval, S., Nossa-Ramos, D., & Castaño-Bedoya, A. (2021). Felicidad y procreación. Reflexiones sobre la maternidad subrogada y la infertilidad. En D. Santa Cruz-Vera (Comp.), *Persona y felicidad* (pp. 185-211). Universidad Católica de Colombia.
- Romano, S., Salas O., A., Vollenweider, C., Calderón C., J., Ester, B., Gómez D., A., Tirado, A., García, S., G., & Zaffaroni, R. (2019). *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Mármol Izquierdo Editores.
- Selser, G. (1987). La intensa guerra de baja intensidad. *Nueva Sociedad*, 89. <https://bit.ly/3YRFi8l>

- Sierra-Zamora, P. A., Fonseca-Ortiz, T. L., & Fernández-Osorio, A. E. (2021). Jus ad bellum, jus in bello, jus ex bello y jus post bellum. En C- Ardila-Castro, P. A. Sierra-Zamora, & D. Whetham (Eds.), *Ética militar y fundamentación profesional. Evolución, conceptos y principios* (pp. 25-48). <https://doi.org/10.21830/9789585377127.02>
- Sierra-Zamora, P. A., Fonseca-Ortiz, T. L., & Sánchez-Tarazona, J. A. (2022). Análisis de la hidroestrategia y el derecho humano al agua en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 25-43. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.811>
- Silva, L. F. (2017). *Vidas armadas: cuarenta grupos guerrilleros y terroristas que cambiaron la historia*. Planeta Chile.
- Silva-García, G., & Pérez-Salazar, B. (2019). Nuevas estrategias de construcción de la realidad del delito en el orden de las sociedades en red. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(extra 2), 123-132.
- Silva-García, G., González-Monguí, P. E., Vizcaíno-Solano, A., & Pérez-Salazar, B. (2021). Abrir la caja de Pandora: retos y dilemas de la criminología colombiana. *Novum Jus. Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 15(Esp.), 2-28.
- Silva-García, G., Irala, F., & Pérez-Salazar, B. (2022). Das distorções da criminologia do Norte global a uma nova cosmopolição na criminologia do Sul”, en *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15(1), 179-199.
- Silva-García, G. (2022a). “La construcción social de la realidad. Las ficciones del discurso sobre la impunidad y sus funciones sociales”, en *Via Inveniendi e Iudicandi*, 17(1), 105-123.
- Silva-García, G. (2022b). ¿El derecho es puro cuento? Análisis crítico de la sociología jurídica integral. *Novum Jus. Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 16(2), 49-75.
- Sodupe, K. (1991). La teoría de la disuasión: un análisis de las debilidades del paradigma estatocéntrico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 22, 53-79. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27870>
- Soto Silva, J. (2021). *La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica* (Cuaderno de Trabajo 6). Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3CbglLj>
- Stepanova, E. A. (2002). Military operations other than war: (The U.S. View). *Military Thought*, 11(2), 127-134. <https://bit.ly/3I5hpUK>
- Tello, Á. P. (2013). *Escenarios mundiales: situaciones y conflictos*. Universidad Nacional de La Plata. <https://bit.ly/3Q2Dsgz>
- Tirado, A. (2021). *El lawfare: Golpes de Estado en nombre de la ley* (vol. 22). Ediciones Akal.
- Valencia Grajales, J., & Insuasty Rodríguez, A. (2011). Evolución de las estrategias de guerra en Colombia. ¿Cómo han evolucionado las estrategias de guerra utilizadas por el ejército colombiano en la historia de Colombia, desde 1930 hasta 2006? *Revista El Ágora USB*, 11(1), 67-88. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-334062>
- Ventura, F. E. (2019). Aplicaciones y desafíos de la guerra híbrida, irrestricta y zona gris para los sistemas de defensa latinoamericanos. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 4(8), 177-193. <https://bit.ly/3vnFj67>
- Viamonte Garrido, Y. (2017). La inteligencia científico-tecnológica para el desarrollo y la seguridad geoeconómica latinoamericana. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 21, 207-224. <https://bit.ly/3vIDXZT>
- Walt, S. M. (1991). The renaissance of security studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211-239. <https://doi.org/10.2307/2600471>
- Williamson, S. C. (2009). *From fourth generation warfare to hybrid war* (Strategy Research Project, Master of Strategic Studies Degree. The U. S. Army War College). <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA498391.pdf>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 871-890

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1014>

Del empoderamiento popular a las gobernanzas criminales: discurso y praxis en Venezuela (1999-2022)

From popular empowerment to criminal governance: discourse and praxis in Venezuela (1999-2022)

Alejandro Cardozo-Uzcátegui

Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. El artículo ofrece un análisis del concepto de *empoderamiento* (*empowerment*) popular y de su acepción latinoamericana de *potenciación popular*. A partir de un análisis casuístico y discursivo de Hugo Chávez y el chavismo, se examinan los errores epistemológicos y empíricos en el uso de este concepto desde los albores de la revolución bolivariana o chavista, para comprender cómo la transición hacia un modelo de democracia participativa y, por ende, de empoderamiento popular resulta en gobernanzas criminales. Este resultado se deriva de la naturaleza clasista del discurso de Chávez, en el que se criminaliza la condición burguesa de sectores medios y altos de la sociedad venezolana.

PALABRAS CLAVE: chavismo; comunicación política; conflicto social; empoderamiento popular; gobernanza criminal; revolución

ABSTRACT. This article analyzes *popular empowerment* and its Latin American understanding of the concept. Based on a casuistic and discursive analysis of Hugo Chávez and *Chavismo*, it examines the epistemological and empirical errors in the use of this concept since the dawn of the Bolivarian or *Chavista* revolution to understand how the transition towards a model of participatory democracy and, therefore, of popular empowerment results in criminal governance. This result derives from the classist nature of Chavez's discourse, in which the bourgeois condition of middle and upper sectors of Venezuelan society is criminalized.

KEYWORDS: *Chavismo*; criminal governance; political communication; popular empowerment; revolution; social conflict

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 18 de junio de 2022 • Aceptado: 12 de septiembre de 2022

CONTACTO: Alejandro Cardozo-Uzcátegui ✉ alejandro.cardozo@usa.edu.co

Introducción

El proceso político revolucionario venezolano comienza con varios cambios institucionales por las vías de la participación ciudadana electoral, la renovación institucional y los cambios del paradigma político que reinaba hasta la fecha (democracia representativa y socialdemocracia burguesa). Para esa nueva arquitectura, implementó una estrategia basada en el discurso de Hugo Chávez (1999-2013), que pivotea entre los conceptos de *Quinta República*¹, *revolución bolivariana*, *democracia participativa* y *poder popular*.

Chávez propuso un nuevo estilo de mando, provisto de un fuerte dominio carismático fusionado con una *auctoritas*, entendida como la distinción y singularidad del liderazgo reafirmado en una serie de características morales, psicológicas, políticas e intelectuales que las destacan de las demás (Arendt, 1996). Así, en su caso, esa *auctoritas* quedó afinadamente complementada con su naturaleza castrense, simbólica y existencial.

El poder de su discurso, avenida con características de mando militar, logró resultados históricos en el ecosistema electoral venezolano (trece referéndums, plebiscitos y elecciones ganadas). Sin embargo, lo más sugerente de esta dinámica fue el hecho de que, por razones carismáticas, doctrinarias y emotivas, se estableció una suerte de relación de poder subjetivo que trastocaba el curso natural de la toma de decisiones desde las instituciones para cumplir el deseo —idea o arbitrariedad— del presidente.

Uno de los núcleos de su discurso fue la reivindicación popular en los marcos históricos y sociopolíticos. La figura del “pobre”, como un sujeto histórico relevante en la historia de traiciones clasistas y de negligencias de Venezuela, fue el eje axial del discurso del chavismo, como movimiento y como ideología, en cuanto a las reclamaciones históricas por la vía política de la revolución bolivariana.

Lo anterior condujo, desde los albores de la revolución, al empoderamiento popular en la lógica de una democracia participativa, directa y transformadora. Los pobres, según esta lógica, debían tomar el control político de la vida de sus sectores —desde sus parroquias y municipios por medio de consejos comunales— a través de diferentes canales, como el llamado poder popular: cabildo abierto, la comuna y el parlamentarismo de calle. En teoría, los burócratas del Estado habrían sido impelidos por la ideología chavista a abrir sus instituciones al pueblo, y este debía reclamar la toma de esos espacios para ser protagonistas de la nueva era revolucionaria chavista a través del empoderamiento que la democracia participativa ofrecía desde el poder popular.

Desde el punto de vista semántico, Chávez le dio al vocablo *popular*, como rasgo distintivo de su discurso sobre lo “popular”, un énfasis particular: referido más a las condiciones materiales de existencia de los sectores pobres que a la totalidad del pueblo venezolano: “se podría argumentar de forma práctica que, en Venezuela, dado los altos niveles de pobreza, hablar de pueblo es lo mismo que hablar de pobres” (García, 2011, p. 2).

1 Invención del chavismo que explica las etapas republicanas de Venezuela desde la Primera República, en 1811, hasta la Quinta República, la chavista.

Se ha empleado una metodología de análisis del discurso en un entorno de más de 6000 documentos que contienen diversas faenas discursivas de Hugo Chávez entre 1999 y 2012. La fase final de estas corresponde a las del año 2012, último año en que registra comunicación política en público y alocuciones, pues cesa su actividad política, por causas extremas de salud, a partir de diciembre de ese año. La técnica de *web scraping* fue combinada con un análisis de procesamiento de conceptos relacionados con términos como *democracia participativa*, *empoderamiento*, *poder popular*, *pueblo*, *consejos comunales*, *comuna*, entre otros propios de su discurso.

La siguiente etapa del ciclo chavista, que corresponde a Nicolás Maduro, sucesor ideológico y administrativo del poder, es más reducida en cuanto a textos y discursos, y más abundante en cuanto a acciones y decisiones en un entorno de crisis política y de seguridad ciudadana. Estos textos se encuentran en diferentes fuentes de información, como la prensa y las intervenciones de otros actores del madurato (2013-2022), que, sin embargo, terminan complementando los objetivos de este estudio. Las circunstancias posteriores —referidas a las gobernanzas criminales—, que Nicolás Maduro potencia y, al mismo tiempo, enfrenta, son consecuencias directas de la superestructura discursiva de su antecesor.

Resulta clave analizar la dimensión del empoderamiento popular, como el eje discursivo de una agenda de poder y hegemonía electoral, pues explica el riesgo de las derivas autoritarias respaldadas por una ciudadanía y un electorado y que, por vías extralegales, acaban desconociendo los términos del Estado de derecho y de la democracia.

Como se demostrará en el artículo, ante las incapacidades administrativas que pueden presentarse en diversos proyectos políticos revolucionarios y populares —y la consecuente frustración de un electorado ideológicamente adpto—, una opción de salida, que traspasa los límites weberianos de los Estados modernos, es la transferencia del uso legítimo de la violencia a organizaciones populares; lo que deviene en gobernanzas criminales, y no en contraloría popular y en potenciación de la gestión de los recursos (que ese poder puede otorgar).

En otras palabras, el empoderamiento material prometido termina siendo sustituido por el empoderamiento criminal, como respuesta de facto a las incapacidades e imposibilidades del Estado revolucionario.

Evolución discursiva de los modelos democráticos en pugna

Existe una evolución conceptual y de intensidad semántica en el discurso de Chávez sobre la democracia representativa y la democracia participativa.

En 1999, afirmaba, en una intensidad discursiva aún baja: “[para que] rompamos el esquema clásico de la democracia liberal, [...] necesitamos un nuevo concepto de Estado, una nueva arquitectura de poder, una desconcentración de poderes, un auténtica democracia representativa, participativa y protagónica” (Chávez, 1999)- Unía así ambos modelos, a pesar de tratarse de una contradicción teórico-práctica.

En 2004, ya empieza a registrarse un incremento de ardor discursivo: “En Venezuela la democracia representativa se convirtió en una terrible trampa, una verdadera trampa, [...] una máscara detrás de la cual se instaló una horrenda tiranía de pequeños grupos, políticos, una casta política, grupos económicos, una minoría de privilegiados” (Chávez, 2004a). En 2007, con una intensidad mucho más alta, sin moderación conceptual, ya consagra como hecho cumplido a la democracia participativa: “El modelo político también está amarrado, está frenado, la democracia participativa y protagónica aquí está proclamada [...]; aquí está la llave para liberar el poder popular” (Chávez, 2007e).

En 2011, es un hecho: democracia participativa y empoderamiento (poder popular) irán de la mano. Y su ímpetu discursivo es todavía más alto, pues condena sin ambages al modelo de democracia representativa: “Ahora, el capitalismo y su expresión política, que es la democracia capitalista, la democracia llamada representativa, esa es la expresión política del capitalismo, porque el capitalismo, cuando ve que incluso la democracia representativa no le funciona, entonces recurre sin la más mínima vergüenza ni nada a la más cruel dictadura” (Chávez, 2011).

El poder popular como precaria fórmula de empoderamiento popular

Sobrevino una alteración profunda del Estado, en 2007, al sumar más de seis victorias electorales —reelección presidencial, referéndum consultivo, elecciones legislativas y regionales—. Tras su victoria, en 2006, Chávez centró su nueva legislatura en la aceleración del proyecto socialista a través de los llamados “cinco motores constituyentes”.

El primer motor fue una ley habilitante, aprobada por la Asamblea Nacional de mayoría chavista, que dejó en manos del Ejecutivo la función de legislar con independencia del poder legislativo. El segundo fue la reforma de la Constitución para implementar, en definitiva, el algoritmo socialista. El tercero fue “moral y luces”, que realizaba por la vía educativa los valores ideológicos del socialismo. El cuarto fue “la nueva geometría del poder”, que modificó el ordenamiento político-territorial del país para poder establecer, junto con el quinto motor, que fueron los consejos comunales (entes de participación), la articulación e integración que, por la vía de organizaciones comunitarias, llevarían a cabo el empoderamiento de la gestión general de recursos y objetivos de toda clase: infraestructura, educación, alimentación, seguridad y defensa, entre otros.

Este proyecto de empoderamiento popular estuvo integrado en un comienzo “por un promedio de 200 a 400 familias en las áreas urbanas” (Banko, 2008), como especie de células primigenias comunales: “la comunidad debe ser el núcleo indivisible del Estado en el territorio [...], la comuna es la célula, la célula territorial social”, indicaba un invicto Chávez (2007a).

Esta lógica no tuvo una dimensión preventiva del desbocamiento natural de las expectativas de mando, control y frustración populares. Es decir, aunque los canales estuvieron formalmente abiertos, el alcance de esta participación fue limitado, pues, aunque

la nueva interacción de los consejos comunales subrogaba el ejercicio natural de alcaldías y gobernaciones, su lógica burocrática quedaría centralizada en el poder ejecutivo: la coordinación y evaluación de los consejos comunales estaba en manos de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular. Así pues, si bien este mecanismo transformó la estructura del sistema político, no impidió que la propia naturaleza del empoderamiento popular se viera amputada, lo que mostró la disfuncionalidad de este modelo de gestión.

En razón de la impotencia de una década previa de fracasos en la reducción de la pobreza, Chávez optó por crear entre los consejos comunales y la Presidencia de la República una relación directa: una correspondencia vertical entre “el caudillo y el pueblo” (Banko, 2008). Sin embargo, esta relación falló operacionalmente por los laberintos superpuestos del “viejo” aparato burocrático y la nueva burocracia comunal: “el poder comunal debe permitirnos incrementar la solución de los problemas donde quiera que estén, la eficiencia, la lucha contra la corrupción, contra el burocratismo”, aseguraba (Chávez, 2007a).

Esto llevó a que el discurso chavista culpara de la frustración y los reclamos en el seno de la revolución a los “vicios burgueses” de las instituciones supervivientes del orden político anterior (la “Cuarta República”). De ahí que la solución radical fuera, a través del discurso revolucionario, invitar al pueblo desheredado a pasar —como consecuencia del empoderamiento— a la acción colectiva de calle para tomar espacios —patrimoniales y productivos— de la propiedad privada mediante una mezcla de participación popular, antagonismos clasistas y socialismo.

La toma colectiva, como acción revolucionaria, rápidamente evolucionó en una suerte de “control malandro” (Herrera & Kurmanaev, 2021) de diversos espacios de Venezuela, en donde, por lógica, se impusieron progresivamente gobernanzas criminales de distintos niveles: desde el “colectivo cultural” y el consejo comunal para la defensa de la revolución, que invadían espacios urbanos (como edificios parcialmente desocupados, pero con propietarios), pasando por colectivos revolucionarios armados, hasta el extremo de organizaciones criminales, “grupos sindicatos” o “pranatos” (grupos de “pranes”: de “presos rematados, asesinos natos”) que controlaban minas de oro en el denominado Arco Minero del Orinoco (Dallmeier & Burelli, 2021).

El discurso como empoderamiento criminal: “¿Cómo hacemos? El que tenga hambre que robe”

En 2002, Chávez, en una locución desde el fuerte militar Tiuna, en presencia del alto mando militar, contó una situación casi anecdótica sobre una conversación que sostuvo con un padre de familia que atravesaba una situación apremiante para alimentar esa noche a sus hijos². Ante la dramática situación de precariedad de aquel sujeto y la parcial ineficacia, hasta ese momento, de la estructura revolucionaria, el presidente profirió el consejo

2 Extracto del discurso: <https://youtu.be/YYyyMtArMUM>

de que quien tuviera hambre robara: “¿Cómo hacemos? El que tenga hambre que robe” (Gámez, 2013, p. 27).

Esta frase tuvo resonancia en la población. Por un lado, sus seguidores comprendieron que se legitimaba una cierta zona gris de empoderamiento violento entre la comunidad más humilde del país. Por otro lado, los adversarios y opositores de Chávez vieron en aquella frase una ruptura en el discurso de legalidad del Estado como garante del monopolio legítimo de la violencia (Gallego, 2003) y del sistema judicial venezolano. Al respecto, la evidencia demuestra que ha habido un incremento de la criminalidad violenta, particularmente llamativo desde los orígenes de la revolución hasta el tiempo presente.

En 1999, año del ascenso de la revolución en Venezuela, la criminalidad violenta tuvo un brusco aumento: ascendió a 25 homicidios por 100 000 habitantes (en contraste con 1986, cuando fue de 8,4). Y, en 2000, presentó otro incremento, hasta alcanzar la cifra de 32. En 2011, la estadística de la violencia llegó a las más altas del mundo, con 67 homicidios por 100 000 habitantes (Navarro & Pérez, 1991; Briceño-León et al., 2012, p. 56). La violencia criminal, entendida como toda forma de quebrantamiento de la ley que pone en riesgo la vida mediante la amenaza con armas y la agresión física directa, abarcaría también el secuestro y la extorsión, cuyas tasas sufrieron súbitos incrementos desde 1999 (Pérez, 2011).

Mediante un análisis crítico del discurso de Chávez, lingüistas han concluido que, usando ciertos recursos retóricos reiterativos (como la anfibología de la imagen histórica de Simón Bolívar), el presidente venezolano reforzó los prejuicios clasistas de abajo hacia arriba y promovió la intolerancia, la polarización y la violencia social (Chumaceiro, 2003, p. 25). Todo lo cual se suma a una visión epistemológica del socialismo del siglo XXI como horizonte operacional de igualdad de clases, redistribución de la riqueza y estatización del aparato productivo privado.

Como resultado, la propiedad privada quedó en una zona jurídica gris y, en esencia, deslegitimada ante los desposeídos: “No importa nada, lo demás no importa. Tener, tener y tener: poseer. Y así termina endemoniada el alma, termina el alma endemoniándose. Ser rico es malo, por naturaleza, es malo” (Chávez, 2005).

Esa combinación de factores con el discurso de motivación criminal originaron una suerte de reacción en cadena que hizo predominar la violencia criminal sobre los valores políticos y sociales históricos de Venezuela —como proyecto liberal democrático representativo entre 1961 y 1999—. De hecho, en los últimos tiempos, esta violencia criminal vigorizada con nuevas prácticas (“pranes” carcelarios y líderes delincuentes carismáticos en grandes pobladas urbanas) y con mejor tecnología (en parque de armas y comunicacionales) se ha superpuesto, de facto, a los mismos valores políticos y revolucionarios del sistema chavista, una vez que logró desafiar las estructuras de seguridad de Estado del siguiente gobierno chavista, el de Nicolás Maduro (2013-2019 y 2019-2025).

Empoderamiento popular y su aplicación real en la revolución: una contradicción desde el principio

No deja de ser llamativo que Chávez descubrió el concepto de *empoderamiento* en 2002, cuando, en un acto público en la ciudad de Barquisimeto, dijo: “Oye, qué palabra tan buena, vale. Además, muy criolla, darles poder, vamos a aplaudir esta palabra. [...] empo... ¿Cómo es? Empoderamiento a los pobres, a los campesinos”. Sin embargo, en 2006, en un discurso dado en el fuerte militar Tiuna, en Caracas, rechazaba el vocablo *empoderamiento*, mas no el concepto: “Porque el tema de la participación es el empoderamiento. Esa palabrita a mí nunca me ha gustado, pero, bueno, es la palabra, *empoderamiento*: darle poder a la comunidad, poder político, poder social, poder económico” (Chávez, 2006a).

El empoderamiento tiene que ver con el poder, y trata de cambiar las relaciones de poder hacia quienes antes tenían escasa o nada de autoridad sobre sus propias vidas (Batliwala, 1993). El empoderamiento es definido por dos dinámicas: control o dominio sobre los recursos inherentes al hecho social (materiales, intelectuales —científicos y técnicos—, económicos, e incluso el propio albedrío de la persona) y sobre las creencias, valores y actitudes (la ideología).

“Si el poder significa control, el empoderamiento, por tanto, es el proceso de ganar control” (Sen, 1995). Esa fue una promesa transversal de la gobernanza revolucionaria correspondiente al nuevo modelo ideológico y político de Venezuela. El problema surge cuando el concepto es inaplicable a una realidad sociopolítica, por la naturaleza inherente del Estado chavista: rentista petrolero, profundamente centralizado y monopolizador de todas las fuerzas de la nación (Cohen, 2013).

La promesa incumplida de las diferentes formas de empoderamiento popular se conjugó fatalmente con un discurso violento y con unas incapacidades operacionales para subvertir la profunda brecha económica de la sociedad venezolana.

Los atajos posibles fueron, por un lado, la polarización ideológica y, por otro, señalar a otros de ser los culpables (a Estados Unidos, a la oligarquía, a la oposición y al pasado Estado burgués), para así eximir al gobierno de Chávez de la frustración en la gestión pública hacia los más vulnerables; contradicción insoslayable para un relato revolucionario socialista que ubicaba en la primera fase de su interés a, precisamente, los pobres.

El recurso a la polarización consistió en aducir que había que someter los vicios históricos burgueses del pasado —aún no superados— a una violencia clasista: “el que no tenga para comer, puede robar”. En lugar de ser empoderado —o después de un intento fallido por empoderarlo—, el pueblo puede optar por el crimen.

El concepto de *empoderamiento* ya sufre de excesiva generalidad en la literatura especializada, de forma empírica y práctica, lo cual conlleva el riesgo inherente de convertir el término en una especie de comodín explicativo y justificador de cualquier acción

con autonomía de su fundamento científico y moral (Sánchez, 2007). Varios autores, al tratar el empoderamiento psicosocial, afirman que su dimensión conceptual ha dejado de lado, o postergado, la discusión sobre las dimensiones objetivas y las influencias del contexto sociopolítico en las dinámicas de empoderamiento (Keys et al., 2017). Precisamente, las prácticas de empoderamiento popular durante la revolución chavista se encontraron fuertemente influidas por el contexto sociopolítico de la denominada Quinta República.

La revolución chavista buscó escarbar dentro de la psicología comunitaria (Riger, 1993) para generar dos centros de interés esenciales: el empoderamiento en sí y el sentimiento de comunidad política leal a los nuevos valores del sistema revolucionario a través del denominado poder popular.

Hay una diferenciación entre dos formas de empoderamiento: el *empowerment* anglosajón, que resalta el papel de las estructuras sociales mediadoras entre los programas gubernamentales y el individuo; y la acepción latinoamericana —denominada también potenciación—, que remite a una “liberación colectiva” que toma el control de las instituciones, de modo que el poder que obtiene la comunidad organizada lo adquiere a través de “actores sociales constructores de su realidad y de los cambios que en ella ocurren” (Montero, 2003, p. 70).

Moisés Naím describe de forma directa el proceso de empoderamiento de la experiencia chavista, cuando plantea que “tanto la concentración excesiva del poder político o económico como su dispersión en múltiples micropoderes son negativas: la primera propicia la dictadura y el monopolio; la segunda, el caos y la anarquía” (Naím, 2013, citado en Sánchez, 2007, p. 156).

El Estado chavista fomentó la dispersión en múltiples micropoderes (consejos comunales, mesas técnicas, círculos bolivarianos, colectivos sociales), que derivaron en comportamientos anárquicos y entrópicos a la vista de sus metas. Esto forjó la tendencia a desconocer la autoridad weberiana del Estado y a desafiar a la sociedad civil con la enajenación de la propiedad privada en todos sus niveles. Estos actos consistieron en el uso de una violencia legitimada en unos derechos no aclarados, de los desposeídos sobre los propietarios, y, en primera instancia, fueron propiciados desde el pináculo del poder revolucionario:

Cómo es posible que uno vea aquí mismo, en Caracas, al lado del Palacio de Miraflores [...], unas casas abandonadas, derruidas. ¿De quién son? De un oligarca. [...] expropien eso, no se puede permitir que un banquero o un acaudalado señor que vive en Miami [...] tenga en pleno centro de Caracas un edificio abandonado o un terreno ocioso, donde se pudiera construir un edificio de esos pequeños [...]. Nosotros tenemos que trabajar mucho más juntos, el Gobierno nacional revolucionario, los diputados revolucionarios, los gobernadores revolucionarios, los alcaldes revolucionarios, porque también nosotros hemos fallado desde el Gobierno central. (Chávez, 2004b)

Aplicación real del poder popular: del empoderamiento popular al empoderamiento criminal

El empoderamiento popular, según la concepción chavista, es un laberinto de ideas que influyó en las derivas violentas y criminales del concepto y su aplicación. Chávez, en 2010, planteó una mezcla de formas que se impugnan a sí mismas:

[...] todo esto es parte de la estrategia del empoderamiento popular, político, económico, cultural. Los Bancos Comunales nacieron en esa dirección. Los Consejos Comunales, para crear el Estado Comunal. El Estado Comunal, la democracia comunal, la democracia comunera [...], la toparquía robinsoniana, como decía el Che Guevara. (Chávez, 2010a)

Son ideas operacionalmente imposibles en un Estado centralista y monopolizador del poder y la riqueza, como lo ha sido el chavista. El Estado comunal requiere, esencialmente, de la autogestión de recursos materiales para su sostenibilidad y gobernabilidad. Y el concepto operativo de lo comunero remarcaba, en una primera fase, el liderazgo poderosamente estatal y centralizado durante la denominada “transferencia de poder al pueblo y de empoderamiento” (Chávez, 2006b).

Pero dicha segunda fase, que suponía la transferencia del poder, no sucedió. La etapa del empoderamiento suponía, primero, una *agencia personal* de los instrumentos otorgados para la autogestión del poder: “aquello que una persona tiene la libertad de hacer y lograr en búsqueda de las metas o valores que él o ella considere importantes” (Sen, 1985, p. 203). La agencia debe suponer autoeficacia, donde el individuo debe manejar un sistema propio para ejercer algún grado de control sobre sus acciones, sentimientos y pensamientos (Pick et al., 2007).

Para Kagitcibasi (2005, p. 404), las personas en un estadio de empoderamiento deben gozar de voluntad propia, sin estar sujetos a coerción material o ideológica, o a incompatibilidad y discordancia dentro de los condicionamientos, como la que ejerció el chavismo desde un principio para obsequiar dádivas estatales a los sistemas comunitarios que proyectaba empoderar: en la revolución hubo, desde el principio hasta el final, sistemas de control social para comprobar la lealtad partidista (Provea, 2019).

Otro elemento clave en el proceso de empoderamiento es la *autodeterminación*. La teoría de la autodeterminación (Deci & Ryan, 2000) plantea que la auténtica agencia requiere que la autonomía cuente con competencias que se adquieren a través de habilidades.

Es cierto que la revolución hizo un esfuerzo material y burocrático para difundir diferentes niveles formativos en los sectores populares, a través de las llamadas “misiones”, desde la educación básica para aprender leer y escribir (Misión Robinson) hasta programas de aprendizaje técnico industrial (Misión Vuelvan Caras). Aquellas prometían los recursos materiales y técnicos para que los beneficiados logaran adquirir competencias mínimas y de ahí saltar al empoderamiento popular escalado.

Si durante este proceso se hubieran cumplido los elementos anteriores —agencia y autodeterminación—, los sectores populares venezolanos, beneficiados en teoría por el discurso de empoderamiento, habrían integrado en él percepciones de agencia personal y una actitud ciertamente proactiva hacia el entorno económico y sociopolítico que les rodeaba dentro la revolución. Pero no fue así.

De ahí que, para una minoría popular, fuera sencillo escoger otras de las opciones, entre ellas el empoderamiento criminal, a través de la organización delictiva de los sectores comunitarios donde era legítimo ofrecer una cooperación militante y paramilitar al nuevo Estado revolucionario. Se organizaron así los “colectivos armados”, con el fin de proteger al nuevo *statu quo*, como La Piedrita, Tupamaros, el Colectivo Alexis Vive, Escudo de la Revolución, 5 de Marzo, entre otros.

Empoderamiento criminal: el pueblo en armas

Chávez invitaba a su militancia a comprometerse con la defensa de la revolución. En septiembre de 2006, decía: “El futuro aquí está. Ahora debemos hacer realidad aquellos sueños de Bolívar y del Ejército Libertador, que no fue otra cosa que el pueblo en armas contra el imperio, contra la explotación” (Chávez, 2006b). Borraba así la frontera semántica entre la defensa militar profesional y el pueblo armado.

El agosto de 2007, reiteraba su idea: “Un millón, dos millones, de milicias populares: los estudiantes, los trabajadores, las mujeres, los campesinos, los indígenas, el pueblo en armas” (Chávez, 2007c). El mismo año insistía en la amplitud del compromiso militar popular y del acceso a las armas: “es el pueblo en armas, todo el mundo sin distinción de edad, de sexo ni de condición” (Chávez, 2007d). La amenaza exterior sirvió para impulsar el algoritmo de defensa revolucionaria del pueblo armado: “batallones de resistencia popular, recordemos que nuestra patria está amenazada permanentemente por el imperialismo, permanentemente habrá planes contra Venezuela, contra el pueblo y contra la revolución” (Chávez, 2008b).

Ese algoritmo, combinado con la idea matriz del empoderamiento popular, originó una transición hacia la “agencia criminal”, por cuanto abría un umbral para la autogestión armada sobre la base de una amenaza externa —el imperialismo estadounidense— y otra interna —la oligarquía, la oposición política y un viejo Estado burgués que se negaba a sucumbir—.

La continua idea de que ese Estado burgués de la “Cuarta República” había sido represivo contra el pueblo suponía también que esa oligarquía había instrumentalizado unas fuerzas de seguridad que defendían sus intereses de clase a través de la represión policial. Es decir, el sistema de seguridad ciudadana anterior a la revolución tenía que ser desmantelado bajo la misma fórmula del empoderamiento popular de un pueblo revolucionario pero policial:

[...] ahora no hay que estar reprimiendo al pueblo, sino uniéndonos con el pueblo, como lo ha hecho de manera tan especial [...] la Policía Comunal. Además, la policía

[comunal] rinde cuentas a través de la contraloría social que ejerce el pueblo en las comunidades, contribuye al empoderamiento del pueblo en la actividad y autoridad policial, al poder del pueblo. La policía es propiedad del pueblo, no va hacer usada contra el pueblo. Eso le da poder al pueblo para defenderse del crimen, de las drogas, del hampa, de la burguesía y de las distintas manifestaciones del delito. (Chávez, 2010b)

De las varias ideas que esgrime Chávez en el discurso anterior, acerca del empoderamiento popular en cuestiones de seguridad y autoridad policial, es sugerente que, entre las formas de delito contra las que debe luchar el pueblo, esté tipificada la “burguesía” como un agente criminal, equiparado al tráfico de drogas y al hampa.

Esta igualación hizo posible que la “burguesía”, como poseedora de un estilo de vida, fuera definida como criminal por contrarrevolucionaria: es la clase social que ostenta, por antonomasia, las diferentes formas de propiedad privada. Se evalúa, entonces, a la propiedad privada según el principio proudhoniano, del que deviene la condición de delincuente de la burguesía, según el cual toda forma de propiedad privada es un crimen.

Dicho de otra manera: si la burguesía es delictiva, todos sus frutos son ilegítimos y, por lo tanto, el empoderamiento popular debe usar las armas como agencia en su proceso de “potenciación” en el ámbito de la revolución bolivariana.

El empoderamiento criminal socava al Estado weberiano

Entendido el Estado como la única fuente del “derecho” a la violencia, que reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 2009, pp. 83-84), en Venezuela esa demanda —legítima— fue socavada por elementos criminales empoderados, que se adjudicaron la legalidad de sus acciones mediante la potenciación de la violencia que antes le estaba reservada a la fuerza pública —policía y fuerzas armadas—. Y, en ese proceso, desconocieron el papel histórico del Estado en razón de un antitético imperativo categórico revolucionario.

En 2014, el entonces ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Miguel Rodríguez Torres, observó el ascenso gradual de los “colectivos revolucionarios” con poder de fuego, los cuales, con el subterfugio ideológico y táctico de la defensa de la revolución, controlaban extensas zonas populares de la capital venezolana. Ese dominio implicaba un amplio monopolio del tráfico de estupefacientes y de actividades criminales.

La cooptación de funcionarios policiales, la extorsión de autoridades, la inseguridad y la tasa del crimen en Caracas condujeron a que el ministro desplegara un plan contra estos colectivos, especialmente contra los denominados Colectivo 5 de Marzo y Escudo de la Revolución (el primero en alusión al día que falleció Chávez; el segundo, a su compromiso protector del proceso político chavista).

Uno de los momentos críticos de la estrategia del ministro Rodríguez Torres consistió en cortar el liderazgo de estas organizaciones con la captura o deceso de sus dirigentes más visibles. José Miguel Odreman, líder del colectivo criminal 5 de Marzo, fue el objetivo de una operación en 2014. El asedio que logró el ministro sobre Odreman,

por medio de una de las fuerzas policiales adscritas a su despacho, llevó a la organización 5 de Marzo a amenazar por redes sociales a Rodríguez Torres: “Ciudadano Ministro del Interior y Justicia [sic], le pasa a José Odreman cualquier cosa, lo asumo y le digo [que] la responsabilidad es de usted porque usted está haciendo estos escenarios. Ya basta [de] que nos sacrifiquen más camaradas combatientes. Ya basta, camaradas” (Solano, 2014).

El lenguaje ideologizado y político es evidente, y prueba la hipótesis planteada en este trabajo de un empoderamiento criminal, donde las acciones en contra de la naturaleza weberiana del Estado son legitimadas por un discurso de lucha revolucionaria que disfraza la actividad delictiva.

La operación derivó en un enfrentamiento armado entre los colectivos y la policía en el cual fueron abatidos los líderes de las organizaciones, entre ellos José Miguel Odreman. La ministra de Comunicaciones, Delcy Rodríguez, expresó públicamente que, por orden del presidente Maduro, se iba a llevar a cabo una “completa y exhaustiva investigación” sobre la acción del ministro Rodríguez Torres. El mismo Ejecutivo nacional ponía así en entredicho la estrategia de seguridad ciudadana del ministro.

Los colectivos criminales Escudo de la Revolución y 5 de Marzo llamaron a todos los colectivos del país a participar, al día siguiente, en una “gran movilización” para exigir la destitución de Rodríguez Torres por el “asesinato” de su líder. En dos días, el ministro fue destituido, y así lo celebraron en redes sociales los militantes del 5 de Marzo: “Gracias Presidente @NicolasMaduro por destituir al Min. de Interior, Justicia y Paz Ahora métaelo preso por asesino!” (Solano, 2014). Al día de hoy, y desde 2018, Rodríguez Torres es un preso político del gobierno de Maduro.

El discurso del empoderamiento popular de Chávez legitimó el proceso criminal, evidente en la toma por parte de estos colectivos de los espacios físicos, simbólicos, ideológicos y materiales que la misma revolución no pudo resolver. Los colectivos criminales sustituyeron unas expectativas frustradas de agencia con el poder de las armas y el sometimiento de la ciudadanía venezolana. Instauraron una gobernanza criminal que, hasta cierto punto, ha auxiliado la deriva autoritaria de la revolución.

Del empoderamiento criminal a las gobernanzas criminales

La gobernanza criminal es un fenómeno ampliamente estudiado que ocurre en lugares donde la débil presencia del Estado es sustituida por un gobierno o mando criminal cuyo objetivo es obtener beneficios económicos de una dinámica residual del poder (Lessing, 2020; Canter & Youngs, 2016; Müller, 2018).

Asmal y Suresh (1998) y Meagher (2012) han estudiado el fenómeno en África, en un contexto de explotación de minas que se da entre contiendas de tipo étnico-tribales dentro de los ecosistemas autoritarios de la región. En América Latina, entre los países que encabezan la lista de este fenómeno, destaca Venezuela: “el crimen alcanza niveles de control sobre la población, cooptación institucional y generación de reglas de juego que lo determinan como gobernanza criminal” (Niño, 2020, p. 210).

En este sentido, el entorno político del chavismo incluyó a actores que se tomaron en serio las claves de ese discurso de empoderamiento criminal bajo la bandera antiimperialista y antiburguesa.

Una de las figuras políticas más representativas de la revolución ha sido Iris Varela, que fue miembro constituyente en 1999, ministra de Poder Popular para el Servicio Penitenciario (2018-2019) y diputada durante once años. Hoy es la primera vicepresidenta de la Asamblea Nacional de Venezuela (desde 2021). De tono revolucionario radical, ha sido una leal militante del proyecto político de Chávez y de su sucesor, Nicolás Maduro.

Varela ha propuesto, junto con el actual ministro del Poder Popular para la Defensa, Vladimir Padrino López, estrategias de contención paraestatal con miras a la seguridad de la revolución, entre ellas medidas tales como proveer 30 000 rifles para crear un ejército revolucionario privado, integrado por presos “leales” a ella y a la revolución (Faiola, 2019). Estos encarcelados recibieron entrenamiento militar dentro de los recintos penitenciarios que su despacho administraba. Varela se percibía a sí misma como la “comandante” de esa fuerza armada de reclusos (Faiola, 2019).

La liberación de criminales violentos con propósitos de choque y contención ha sido un hecho constante durante las últimas fases históricas de la revolución. Han sido liberados extrajudicialmente para controlar zonas donde el Estado venezolano se ve desbordado en sus capacidades de seguridad y supervivencia.

Un caso que llamó la atención de criminólogos y periodistas fue el de las jornadas de faena paramilitar en Santa Elena de Uairén (frontera con Brasil) desde febrero de 2019. Allí concurrieron reos liberados por el Gobierno de Venezuela para sofocar mortalmente protestas de indígenas y pobladores locales que esperaban la entrada de ayuda humanitaria proveniente de Brasil³, en uno de los momentos de mayor tensión internacional durante el gobierno de Nicolás Maduro (Provea, 2019).

La gobernanza criminal: La Piedrita

“Bueno, y luego también vi a otros compatriotas de un colectivo, La Piedrita, creo que se llama. También salieron a reconocer incluso un error táctico. Un aplauso para ellos”.

Hugo Chávez (2008a), en su programa Aló Presidente

El colectivo La Piedrita tiene como objetivo la defensa de la revolución, y uno de sus principios es comprender la revolución chavista como una lucha guevarista e internacional.

Situado en una calle ciega del 23 de Enero, populosa barriada del oeste de Caracas, posee una casa mediana de varios pisos, que opera como una suerte de cuartel general donde permanece su líder, Valentín Santana, que promueve distintas actividades: desde

3 Por esas mismas fechas, el colectivo Seguridad Fronteriza, en otro Estado limítrofe, el de Táchira, en la frontera con Colombia, se unió con sus excarcelados comandados por Varela a la Policía y al Ejército para impedir el ingreso de ayuda humanitaria desde Colombia (*InSight Crime*, 2020).

formación ideológica de vecinos y militantes hasta el entrenamiento de guerrilla urbana para sus componentes. A la salida del recinto, se pueden ver las banderas del Frente Sandinista de Liberación Nacional, de Cuba, de Venezuela y de Hezbolá. En las inmediaciones del lugar se pueden leer murales que dicen “¡Aquí manda La Piedrita y el Gobierno obedece!” (Granado, 2018).

Este colectivo se distingue por ostentar públicamente su armamento militar. Tiene, desde sus inicios, comprobados lazos con la nomenclatura chavista. En los momentos críticos de la revolución, La Piedrita fue un poderoso grupo de choque para amilanar las manifestaciones opositoras, a periodistas, medios de comunicación y a líderes populares no afectos al chavismo.

Solo en 2009 el colectivo llevó a cabo atentados contra la sede de la Nunciatura Apostólica, la casa del partido político social cristiano Copei (Comité de Organización Político Electoral Independiente), el canal de noticias Globovisión —en ese momento, particularmente crítico del gobierno de Chávez—, el diario *El Nuevo País*, y las residencias particulares de los periodistas Marta Colomina, Leopoldo Castillo y el director de la televisora RCTV, Marcel Granier: amenazaron la vida de estos periodistas como objetivos de guerra (Espacio Público, 2009).

Políticos afectos a Chávez auspiciaban a este colectivo como un importante aliado de la revolución (Granado, 2018). Representaban, en esencia, el empoderamiento de la violencia revolucionaria antiburguesa, necesaria para consolidar las bases del proceso político y defender la ideología chavista de su antagonista natural: los medios de comunicación privados, la clase media, la Iglesia, los partidos políticos de oposición y todos aquellos factores que el colectivo consideraba vasos comunicantes entre Estados Unidos y la política nacional.

En ese proceso de empoderamiento, les fueron proporcionados, desde los círculos cercanos al poder, armamento y recursos para la agitación política. Desde un punto de vista maoísta, esta fase de la revolución tendría sentido en cuanto ellos representaban una especie de empoderamiento de las bases populares, en conjunción con el Estado revolucionario. Sin embargo, sus acciones empezaron a desbordarse, y Chávez comprendió que La Piedrita perjudicaba su reputación presidencial:

Mientras yo gobierne Venezuela, aquí no habrá anarquía ni de un lado ni del otro lado, de ningún lado [...]. Entonces yo le hago un llamado a los señores del llamado grupo La Piedrita. He dado instrucciones: el Estado actuará. Ellos deben asumir sus consecuencias, pero actuaremos con todo el peso de la ley. Este es un criminal, este señor es un criminal. No es ningún chavista ni es ningún revolucionario. (Chávez, 2009)

Esta fue la primera fisura que sufrió el empoderamiento criminal, la primera desautorización desde el pináculo de la revolución. El Gobierno venezolano empezó, tímidamente, a comprender que el ensayo de empoderar a los grupos violentos se desbordaba. En 2012, aparentemente atónito, Chávez decía: “el llamado colectivo este, La Piedrita,

que sacaron unos niños con unos fusiles..., [sic] ¿cómo es eso? Eso es una actitud contrarrevolucionaria” (Chávez, 2012). Esta declaración evidencia que, según su propia mirada, este tipo de organizaciones amenazaba, por paradójico que fuere, la institucionalidad revolucionaria.

La Pax mafiosa: el Koki

En 2014, ante las evidentes fallas de seguridad del Estado venezolano, el gobierno de Maduro creó las “Zonas de Paz”. Pero, tal como ocurrió en los ensayos previos de empoderamiento popular, una vez que el gobierno de Maduro confió en el presunto compromiso ideológico de estos actores para cederles la pacificación de su zona de influencia criminal, la actividad criminal se potenció (Parkinson, 2014).

En 2019, la organización criminal de un líder mafioso local, Carlos Luis Revette, alias el Koki, con una mesnada de más de cien delincuentes se enfrentó a una banda adversaria y asesinó a siete de sus integrantes. Ambos colectivos se disputaban el control de una importante barriada popular caraqueña, la Cota 905.

A primera vista, se supondría que se trataba de una acción criminal de rivalidad entre grupos mafiosos por el control territorial. No obstante, la situación va más allá, y llega hasta nuestro enunciado de la mecánica de implantación de una gobernanza criminal para acordar una *pax mafiosa*. El asesinato de los siete integrantes de la banda contraria fue un “ajusticiamiento” con motivos político-estratégicos, pues miembros de esta organización asesinaron a un militar de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y a un oficial de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM). Este hecho fue considerado por el Koki como una violación de un código criminal que, en el momento y en aras de la *pax mafiosa*, prohibía el homicidio de funcionarios del Estado en la Cota 905.

El Koki actuó como un garante de este nuevo modelo híbrido de seguridad: un compromiso cooperativo en el que el Estado le permitía toda actividad criminal a su organización siempre y cuando sus mesnadas respetaran —e hicieran respetar entre las otras bandas— la seguridad e integridad física de la fuerza pública, GNB y policías nacionales (InSight Crime, 2019).

El ensayo duró tanto como los experimentos anteriores de empoderamiento. Ya no se trataba del mero hecho simbólico de obsequiarles a las organizaciones criminales, dentro de cualquiera de sus formas ideológico-operativas, la defensa clasista de la revolución. Ahora había fracasado dicho intento de seguridad híbrida —Estado y gobernanza criminal—, y la banda del Koki comenzó entonces una etapa de búsqueda y obtención del apoyo de la población civil para reducir la legitimidad de la acción policial estatal (Badillo & Mijares, 2021). La vieja consigna revolucionaria chavista del pueblo en armas y la supuesta bondad de los delincuentes debida a su sacramento ideológico se erosionaría así entre 2021 y 2022.

Con armas militares y fusiles mejorados —selectores, caballetes, miras telescópicas, infrarrojos—, los miembros de la organización criminal del Koki empezaron a responder a las acciones policiales del Estado tras la ruptura del acuerdo de *pax mafiosa*. Disparaban desde puntos tácticos de la barriada Cota 905 a cualquier unidad patrullera o militar, ninguna clase de vehículo oficial del Estado podía transitar en las cercanías de la barriada.

El Koki se valió de la mermada popularidad del presidente Maduro para atacar, desde 2021, objetivos simbólicos del poder establecido: en junio de 2021, su colectivo disparó varias ráfagas con dos ametralladoras al Palacio de Miraflores (Vinogradoff, 2021). Este ataque representaba la posibilidad de desafiar al presidente y mostrarlo vulnerable ante las nuevas formas criminales de gobernanza.

El ataque ocurrió después de que Maduro escribió en las redes sociales que iría tras el líder criminal. Ante este hecho, sectores de la opinión pública venezolana, polarizada y radicalizada por un lado u otro, empezaron a mostrar apoyo al delincuente, como una suerte de actor que llenaba el vacío de poder opositor en la compungida sociedad venezolana. Con la etiqueta “Todos somos el #Koki”, se hizo tendencia en la red social Twitter la suerte del prófugo Carlos Luis Revette. Usuarios de la red social apoyaban al criminal como aquel capaz de disputar el poder de Maduro. Entre julio y septiembre era habitual leer en Twitter trinos como “Koki pana mío porque no vas e invaden la casona o Miraflores yo te apoyo... Saca a los mayores delincuentes que ha tenido el país [sic]” (Griman, 2021).

Por su parte, el Estado dispuso a sus cuerpos de élite, como las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES), para liderar la toma militar de la barriada Cota 905 en julio de 2021. La operación duró aproximadamente veinte días, y logró allanamientos estratégicos y cerca de treinta miembros de la banda abatidos, salvo sus cabecillas.

La contundencia de la operación ha puesto en tela de juicio el respeto a la vida de civiles inocentes (Nederr & Luna, 2021; InSight Crime, 2021; Ávila, 2022). La politización de este evento, que en teoría se limitaba a una cuestión de seguridad pública, derivó en que actores opositores fueron perseguidos y arrestados en el contexto de la toma de la barriada, debido a la misma naturaleza política que la revolución le otorgó al empoderamiento de los colectivos armados.

En 2022, fue capturado y abatido Carlos Luis Revette, el Koki, en un Estado alejado a Caracas. Esta modesta victoria del Gobierno venezolano fue aprovechada por el presidente para acusar temerariamente —sin pruebas, apenas motivaciones políticas— al Gobierno de Colombia de haber auspiciado la ofensiva del Koki. Paradójicamente, es Miraflores el que ha cooperado con las guerrillas colombianas desde el temprano año de 2004 hasta la fecha (Ebus, 2021).

Conclusión

El empoderamiento popular, que deriva en una potenciación criminal a la que sobreviene la gobernanza criminal, pareciera demostrar un ciclo: el Estado, ante una situación de politización e ideologización criminal —promovida por él mismo—, comprende, tardía-

mente, que surge una situación de competencia por el poder entre las bandas criminales, las cuales se proponen reducir la legitimidad de la acción militar estatal usando estrategias retóricas provenientes de la politización de su lucha criminal que les permiten escharbar una suerte de apoyo entre la población y entre otros colectivos armados afines a la revolución.

Este ciclo de empoderamiento popular resulta en una potenciación del pueblo en armas que rápidamente deriva en una gobernanza criminal que procede del profundo sentido de apropiación de la iniciativa armada por parte del Estado en aras de promover una supuesta defensa militar de la revolución en los espacios populares y fuera de ellos. Las malas prácticas administrativas del gobierno, el nepotismo del poder y el tráfico de influencias impusieron un paradigma ilegal que justificaba ciertos medios con los fines políticos en un ámbito clasista de las luchas populares.

Si unimos la casuística analizada, se concluye que el algoritmo del empoderamiento popular, como fórmula administrativa e ideológica revolucionaria, originó en poco tiempo, por las fallas inherentes a la misma revolución chavista, una suerte de modelo de gobernanza que aspira a sustituir al Estado en sus atribuciones histórico-legales y operacionales del uso legítimo de la violencia.

El obstáculo en este ciclo es que el Estado chavista no desea compartir el poder de la revolución, de modo que, una vez que este modelo híbrido de seguridad afecta el liderazgo del mando político, debe ser exterminado. A ello se añade un problema de seguridad ciudadana que merma los niveles de apoyo popular al orden establecido, disminuye el prestigio del Estado y reduce sus capacidades burocráticas y estratégicas de respuesta en diversos niveles sociales.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a la Universidad Sergio Arboleda por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es producto del proyecto de investigación “Cultura política de la Guerra Fría: cine, propaganda y rock and roll” (SML-INV-100-116) del Grupo de Análisis Político (GAP) de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales y la DGIH de la Universidad Sergio Arboleda.

Financiamiento

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

Sobre el autor

Alejandro Cardozo-Uzcátegui es doctor en historia por la Euskal Herriko Unibertsitatea; con máster interuniversitario de “Historia del mundo atlántico: poder, cultura y socie-

dad”, de la Euskal Herriko Unibertsitatea, la Universidad de Valladolid y la Universidad de Nantes; politólogo e historiador. Es profesor de política y relaciones internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

<https://orcid.org/0000-0002-4461-3285> - Contacto: alejandro.cardozo@usa.edu.co

Referencias

- Arendt, H. (1996). *¿Qué es la autoridad?* Península.
- Asmal, K., & Suresh, R. (1998). *Reconciliation through truth: A reckoning of Apartheid's criminal governance*. Palgrave Macmillan.
- Ávila, K. (2022, 9 de febrero). Venezuela supera el umbral del uso de la fuerza letal. *Efecto Cocuyo*. <https://bit.ly/3A8nYkL>
- Badillo, R., & Mijares, V. (2021). Politicised crime: causes for the discursive politicisation of organised crime in Latin America, *Global Crime*, 22(4), 312-335 <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.2024804>
- Banko, C. (2008). De la descentralización a la “Nueva geometría del poder”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(2), 165-181. <https://bit.ly/3E3QwOk>
- Batliwala, S. (1993). *Empowerment of women in South Asia: Concepts and practices* [documento en discusión 2]. Asian-South Pacific Bureau of Adult Education. <https://bit.ly/3t2EK0e>
- Briceño-León, R., Ávila, O., & Camardiel, A. (2012). *Violencia e institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia*. Alfa.
- Canter, D., & Youngs, D. (2016). *Crime and society*. *Contemporary Social Science*, 11(4), 283-288. <https://doi.org/10.1080/21582041.2016.1259495>
- Chávez, H. (1999). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez Frías en la Asamblea Nacional Constituyente. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2004a). Rueda de prensa del Comandante Presidente Hugo Chávez con medios nacionales e internacionales. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2004b). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez en la entrega de Títulos de Propiedad de Tierras Urbanas. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2005). Entrega de Vivienda número 10 000. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2006a). Aló Presidente n.º 261. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2006b). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez, en el primer gabinete móvil comunal, presentación de proyectos y entrega de recursos. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2007a). Aló Presidente n.º 291. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2007b). Juramentación de los comités de Defensa de la Reforma Constitucional por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez Frías, aspirante a militante del PSUV. *Todo Chávez*.
- Chávez, H. (2007c). Aló Presidente n.º 290. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2007d). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez en acto de Lanzamiento Misión Che Guevara. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2007e). Discurso del Comandante Presidente Hugo Chávez en Mérida por el Sí-Sí. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2008a, 2 de marzo). Aló Presidente n.º 306.
- Chávez, H. (2008b). Desfile militar conjunto con motivo del 6to aniversario del Día del Rescate de la Dignidad Nacional, 3er. Aniversario de la Reserva Nacional y Movilización Nacional y 9º aniversario de la Fundación Proyecto País. *Todo Chávez en la Web*.

- Chávez, H. (2009). Entrega de recursos para financiamiento de proyectos de transformación integral del hábitat. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2010a). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez durante acto de transferencia de recursos a los Bancos de las Comunas Socialistas. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2010b). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez durante acto por el I aniversario del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y graduación de la IV Cohorte del Curso de Reentrenamiento Policial, Promoción Independencia. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2011). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez durante conversatorio con integrantes del Movimiento de Pobladores. *Todo Chávez en la Web*.
- Chávez, H. (2012). Intervención del Comandante Presidente Hugo Chávez durante segunda entrega de asignaciones económicas de las Grandes Misiones Hijos de Venezuela y En Amor Mayor Venezuela. *Todo Chávez en la Web*.
- Chumaceiro, I. (2003). El discurso de Hugo Chávez: Bolívar como estrategia para dividir a los venezolanos. *Boletín de Lingüística*, 20, 22-42. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34702003>
- Cohen, A. (2013). La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado. *Provincia*, 29, 111-113. <https://bit.ly/3hfbPUq>
- Dallmeier, F., & Burelli, C. (2021, 22 de febrero). The world must act to stop Venezuela's environmental destruction. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3hbuErw>
- Deci, E., & Ryan, R. (2000). The "what" and "why" of goal pursuits: human needs and self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-268. https://doi.org/10.1207/S15327965PLI1104_01
- Espacio Público (2009, 19 de enero). *Los objetivos de guerra del Colectivo La Piedrita* [artículo web]. <https://bit.ly/3E5vwqE>
- Faiola, A. (2019, 24 de junio). El exjefe de inteligencia de Maduro llega a EE. UU. con acusaciones en contra del gobierno venezolano. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3NBbRID>
- Gallego, G. (2003). Sobre el monopolio legítimo de la violencia. *Nuevo Foro Penal*, 66, 72-120. <https://bit.ly/3fAWNru>
- Gámez, Á. (2013). *El discurso del Comandante*. Editorial Rpex.
- García, J. (2011). El discurso del Poder Popular en Venezuela: mitos y realidades de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. *Diálogos Latinoamericanos*, 18, 1-19. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16220050003>
- Granado, O. (2018, 25 de febrero). Valentín Santana, el prófugo que entrena para defender la revolución. *Tal Cual*. <https://bit.ly/3hjLvs0>
- Griman, C. [@cggriman]. (2021, 20 de septiembre). *Koki pana mío porque no vas e invaden la casona o Miraflores yo te apoyo...* [tuit]. Twitter. <https://bit.ly/3fDXUqt>
- Herrera, I., & Kurmanaev, A. (2021, 31 de mayo). Con castillos inflables y granadas, las pandillas debilitan el control de Maduro en Caracas. *The New York Times*. <https://nyti.ms/3WCjvA8>
- InSight Crime. (2019, 19 de febrero). "Megabanda" en Venezuela ejecuta a delinquentes por quebrantar "pax mafiosa". <https://bit.ly/3NCg34D>
- InSight Crime. (2020, 20 de enero). *GameChangers 2019: mientras Venezuela se hunde, nexos criminales mantienen a Maduro a flote*. <https://bit.ly/3UoS2jq>
- InSight Crime (2021, 22 de febrero). *Ambición de El Koki desata guerra urbana en Caracas*. <https://bit.ly/3zJ4y5p>
- Kagitcibasi, C. (2005). Autonomy and relatedness in cultural context: Implications for self and family. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 36(4), 403-422. <https://doi.org/10.1177/0022022105275959>

- Keys, C., McConnell, E., Motley, D., Liao, L., & McAuliff, K. (2017). The what, the how, and the who of empowerment: Reflections on an intellectual history. En M. Bond, I. Serrano-García, & C. Keys (Eds.), *Handbook of community psychology* (pp. 213-231). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/14953-010>
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Meagher, K. (2012). The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa. *Development and Change*, 43(5), 1073-1101. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01794.x>
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria*. Paidós.
- Müller, M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Debate
- Navarro, J. C., & Pérez, R. (Comps.). (1991). *Seguridad personal. Un asalto al tema*. IESA.
- Nederr, S., & Perdomo, L. (2021, 16 de enero). La Vega: el operativo policial más letal en la historia reciente del país. *Tal Cual*. <https://bit.ly/3NI1nB4>
- Niño, C. (2020). Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia. En F. Sánchez & N. Liendo (Eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (pp. 207-227). Universidad Sergio Arboleda.
- Parkinson, C. (2014). “Zonas de paz”, posible aumento en el control al porte de armas en Venezuela [noticia]. InSight Crime. <https://bit.ly/3hfhqdo>
- Pérez, R. (2011). *Justicia e injusticias en Venezuela. Estudios de historia social del derecho*. Academia Nacional de la Historia.
- Pick, S., Sirkin, J., Ortega, I., Osorio, P., Martínez, R., Xocolotzin, U., & Givaudan, M. (2007). Escala para Medir Agencia Personal y Empoderamiento (ESAGE). *Interamerican Journal of Psychology*, 41(3), 295-304. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28441304>
- Provea. (2019, 18 de septiembre). *Informe Provea. CLAP: control social y extorsión alimentaria* (extracto del capítulo sobre Derecho a la Alimentación del Informe Anual 2018 de Provea). <https://bit.ly/3UtdbJp>
- Riger, S. (1993). What's wrong with empowerment? *American Journal of Community Psychology*, 21, 279-292. <https://doi.org/10.1007/BF00941504>
- Sánchez, A. (2007). *Manual de psicología comunitaria*. Pirámide.
- Sen, G. (1995). National development and local environmental action: The Case of the River Narmada. En V. Bhaskar & A. Glyn (Eds.), *The North, the South and the environment: Ecological constraints and the global economy*. The United Nations University.
- Solano, L. (2014, 28 de octubre). El A, B, C de la destitución de Rodríguez Torres. *RunRun.es*. <https://bit.ly/3fKRntY>
- Vinogradoff, L. (2021, 12 de junio). El Coquí, jefe de una pandilla, desafía a Maduro con metralletas. *ABC Internacional*. <https://bit.ly/3TawLsP>
- Weber, M. (2009). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Espasa Calpe.



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 891-907

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.913>

Organización criminal como tipo penal idóneo en la lucha contra la delincuencia organizada en España

Criminal organization: a suitable criminal offense category in the fight against organized crime in Spain

César Augusto Giner Alegría y Raúl Morente García

Universidad Católica San Antonio de Murcia (UCAM), España

RESUMEN. El delito de organización criminal en España, como tipo penal idóneo para frenar las nuevas y complejas formas delictivas organizadas, fue perfilado a partir de instrumentos internacionales, en respuesta a una nueva delincuencia altamente estructurada. Mediante un análisis normativo, jurisprudencial y de la doctrina científica de la legislación española, este artículo muestra que la nueva figura delictiva de la organización criminal es el tipo penal de mayor idoneidad, rigor y severidad para la prevención del crimen de la delincuencia organizada, y se evidencia la insuficiencia del tipo penal de la asociación ilícita, con el cual guarda similitud y cierto solapamiento. El estudio muestra que es innecesario mantener ambas figuras, y que además se requiere suprimir agravantes específicos tras la regulación independiente del delito de organización criminal.

PALABRAS CLAVE: asociación ilícita; delincuencia organizada; derecho penal; organización criminal; prevención del crimen; sanción penal

ABSTRACT. As a response to a new highly structured crime in Spain, the offense of criminal organization was drawn from international instruments as a suitable criminal category to curb the new and complex organized criminal forms. Through a normative, jurisprudential, and scientific doctrine analysis of Spanish legislation, this article shows that the new penal figure of criminal organization is the most suitable, rigorous, and severe penal category for counteracting organized crime. Similarly, it evidences shortfalls regarding the crime of criminal association, with which it has similarities and some overlapping. The study shows that maintaining both figures is unnecessary, and suppressing specific aggravating factors will be necessary after the independent regulation of the crime of criminal organization.

KEYWORDS: crime prevention; criminal association; criminal law; criminal organization; criminal sanction; organized crime

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 12 de diciembre de 2021 • Aceptado: 6 de septiembre de 2022

CONTACTO: Raúl Morente García ✉ rmorente@alu.ucam.edu

Introducción

La delincuencia organizada y cualquier tipo de agrupación delictiva han sido previstas en el Código Penal español (CP, 1995) como tipo penal que sanciona la pertenencia a estas asociaciones criminales. Se trata de una cuestión de vital importancia no solo en la legislación penal española, sino también en la normatividad europea e internacional, donde se han recogido estos tipos penales con fórmulas jurídicas semejantes y sus consiguientes penas. Para las distintas normativas nacionales, ha resultado de vital interés precisar los elementos definitorios del concepto de *organización criminal*, así como los mínimos integrantes de estos entramados criminales, con lo cual logran establecer una clara distinción respecto a otras figuras afines tales como los grupos criminales, así como establecer los límites respecto a conceptos tradicionales de codelincuencia criminal o coautoría.

Algunos delitos de gran entidad como el tráfico de drogas, de armas o de personas, así como delitos de blanqueo de capitales, son algunos de los perpetrados por agrupaciones de individuos que, con una intención clara de permanencia en su actividad delictiva, se organizan como auténticas empresas criminales con el único objetivo de conseguir ingentes cantidades de dinero o cualquier otro beneficio de similar índole. El incremento de este tipo delictivo ha generado una gran preocupación en las sociedades actuales, pues son delitos que, debido a la globalización, van más allá de los territorios y fronteras de los propios Estados, por lo cual requieren una política criminal transfronteriza e internacional. Ello ha dado lugar a la implementación de diversos instrumentos jurídicos supranacionales, gracias a los cuales se ha podido perfilar y dar un tratamiento jurídico sistemático a este problema delincuencial, que supone un verdadero peligro para las sociedades modernas actuales, tanto en el ámbito social y político, como en el económico (De la Cuesta, 2001).

La gran lesividad propia de estas agrupaciones delictivas viene dada tanto por la versatilidad con que actúan en la comisión del delito, como por su prolongación en el tiempo consumando una gran cantidad de delitos. En consecuencia, nada tiene que ver con la simple asociación que de forma esporádica se constituye para delinquir eventualmente (Quintero et al., 1999). Para su estudio, este artículo busca profundizar, dentro de la legislación española, en conceptos como las organizaciones criminales (CP, art. 570 *bis*), las asociaciones ilícitas (CP, art. 515) o los grupos criminales (CP, art. 570 *ter*), lo cual precisa de un análisis detallado en su definición y contenido. Este estudio intenta determinar si es necesario mantener determinados tipos penales, o si alguno de ellos contempla conductas ilícitas que son redefinidos con mayor rigor en otros preceptos penales, que quizás podrían sancionar tales conductas con una mayor severidad.

Si bien con la reforma del CP de 2010 se estableció el concepto de *organización criminal* (en su artículo 570 *bis*, Título XXII, “de los delitos contra el orden público”), son frecuentes las dificultades de interpretación de este tipo delictivo y del estipulado en el tipo de *asociación ilícita* (en el artículo 515, Capítulo IV, “de los delitos relativos

al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas”) (Suárez, 2012). Tal dificultad interpretativa puede complicar tanto el análisis como la aplicación de sendos tipos delictivos, a pesar de que ambas figuras se encuentran en distintos títulos dando protección a distintos bienes jurídicos. Por otra parte, las nuevas figuras delictivas de la organización criminal y la de “grupo criminal” —introducida posteriormente mediante la Ley Orgánica (LO) 5/2010 de modificación del CP—, ambas incluidas en el ámbito de delitos contra el orden público, han constituido una tipificación delictiva añadida a la ya existente de la asociación ilícita (Carretero, 2011).

Sin embargo, siguiendo lo descrito en el prólogo de la LO 5/2010, la aplicación del tipo delictivo de asociación ilícita parece no ser muy frecuente, dada la falta de capacidad para responder a las nuevas formas de delincuencia organizada. Este delito, configurado como una manifestación de ejercicio abusivo, desviado o patológico del derecho de asociación que consagra el artículo 22 de la Constitución española, no responde ni a la letra ni al espíritu de la norma introducida por el legislador penal en el año 2010. Ello obligó a definir los elementos que configuran estos tipos penales e intentar establecer si la existencia de algunos tipos obedece a una figura residual respecto de las nuevas introducciones que el legislador ha considerado necesarias como consecuencia del surgimiento de agrupaciones criminógenas cada vez más controvertidas (De la Cuesta, 2013).

En consecuencia, esta investigación intenta despejar la duda respecto a la distinción entre las agrupaciones delictivas en forma de asociaciones ilícitas (CP, art. 515) y cuando revisten la modalidad de organizaciones criminales o grupos criminales (CP, arts. 570 *bis* y 570 *ter*, respectivamente). Para ello se pone de manifiesto la falta de utilidad y aplicación del tipo penal de las asociaciones ilícitas en relación con el fenómeno de la delincuencia organizada, además de conlleva el riesgo de situarnos en un posible concurso normativo entre ambos instrumentos legales: el delito de organización criminal y el tipo tradicional de asociación ilícita (Sáinz-Cantero & Morillas, 2011).

Para ello, es preciso empezar con un breve resumen del marco teórico en que se desarrolla esta cuestión, recogiendo el modelo establecido por instrumentos supranacionales como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Decisión Marco 2008/841/JAI (Consejo de la Unión Europea, 2008), relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Así mismo, se revisan las figuras penales de otras legislaciones en el derecho comparado de algunos de los países del entorno europeo, como también el origen y la evolución histórica de esta figura asociativa delictiva en España hasta la actualidad, donde la incorporación de los tipos autónomos de organización criminal y grupo criminal al texto penal ha supuesto un hito por parte de la LO 5/2010.

Luego se analiza la figura delictiva de la asociación ilícita existente en el CP, así como los requisitos jurisprudenciales que han sido precisados por el Tribunal Supremo de España, abordando sucintamente los distintos tipos de asociaciones ilícitas contempladas en el artículo 515 del CP, con el fin de analizar si estos pueden ser variantes de uno de ellos. También se exponen los conceptos de organización criminal y grupo criminal a la

luz de lo recogido en el ordenamiento penal y la jurisprudencia, resaltando los elementos configuradores de ambas figuras, así como sus diferencias. Con ello, se busca poner de manifiesto las posibles concurrencias, solapamientos normativos y posibles concursos entre los distintos tipos penales al respecto, así como las consecuencias penológicas en cuanto a su aplicación, todo ello sin pasar por alto la debida referencia a los tipos penales de posible comisión grupal mantenidos en el CP español.

Mediante un método fundamentalmente inductivo-deductivo, basado en las fuentes del ordenamiento jurídico español, así como en los estudios doctrinales existentes sobre la materia, se presenta un exhaustivo análisis procesal y sustantivo de los documentos encontrados, así como de los conceptos de *asociación ilícita* y *delincuencia organizada*. Esto permite adentrarse en los motivos y circunstancias que llevaron a la sociedad a adoptar su política legislativa, y las influencias y consecuencias que ha tenido.

Esto se basa en análisis metodológicos teóricos (fuentes documentales) y etnográficos (análisis de realidades concretas con colectivos concretos). Dentro de las técnicas metodológicas usadas, se destaca la observación documental a través de metaanálisis (búsqueda documental y tratamiento de datos) y el análisis secundario (fuentes de datos, análisis e interpretación). La documentación analizada incluye monografías, revistas especializadas, fuentes demográficas e históricas.

La delincuencia organizada en el plano internacional

La propia expansión a niveles internacionales de los grupos organizados ha demostrado que su salto del ámbito local a instancias supranacionales viene siendo la forma más habitual de criminalidad de los últimos tiempos (Muñoz, 2020). Los devastadores efectos lesivos de carácter transnacional ocasionados por las organizaciones criminales son vistos con especial preocupación, por lo cual la contención y lucha contra ellas ha suscitado un interés particular en la propia comunidad internacional, teniendo en cuenta su íntima relación con el proceso de globalización en el campo económico, político y social. Este fenómeno ha ocasionado notables y desestabilizadoras repercusiones de los mercados, al quedar fuera del alcance individual de los Estados (Tribunal Supremo, Sentencia [STS] 849/2013). Por ello, resultan necesarias determinadas respuestas orientadas a crear los tipos delictivos de peligro que adelanten la tutela del ordenamiento penal (STS 77/2019).

La Organización de Naciones Unidas (ONU) se hizo eco de la grave preocupación ante esta problema causante de grandes costos tanto sociales como económicos (Cordini, 2017). Por ello, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por la Asamblea General en Palermo en diciembre de 2000, más conocida como Convención de Palermo (2000), es un instrumento que sigue un modelo de tipificación similar al planteado por el modelo anglosajón, también recogido por países del entorno europeo como España. En tal sentido, en su artículo 2.a, la Convención define el *grupo delictivo organizado* como un grupo estructurado de tres o más personas, con-

certadas en el tiempo para cometer uno o más delitos graves, con la intención de obtener un beneficio económico u otro de orden material. Por su parte, el artículo 2.b establece el concepto de *grupo estructurado* como aquel “no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”. Si bien la Convención no sugiere penas concretas a imponer, su artículo 11 remite a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la misma Convención, a fin de tenerlos en cuenta respecto de las sanciones a imponer en virtud de la gravedad del delito. Así, conductas tales como la participación activa o cualquier otro tipo de actividad que contribuya al logro de la finalidad delictiva, entre ellas la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en la comisión de un delito grave, quedarían tipificadas como delictivas a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención (2000).

Con este modelo quedaron definidos los conceptos de *organización criminal* y *grupo criminal*, con una tipificación similar a la de países europeos como España. La Comunidad Europea se adhirió a esta Convención mediante la Decisión 2004/579/CE (Consejo de la Unión Europea, 2004).

En el ámbito de la Unión Europea, con base en lo dispuesto en el Tratado Fundacional de la Unión Europea (2007), se implementó la Acción Común 98/733/JAI (Consejo de la Unión Europea, 1998) respecto de la tipificación penal de la participación en el seno de la organización criminal. La acuciante preocupación sobre esta modalidad de delincuencia hizo que, en la Unión Europea, la lucha contra ella se orientase a una política por la libertad, la justicia y la seguridad, como lo definió el Programa de Tampere en 1999 (Consejo Europeo de Tampere, 1999).

La Decisión Marco 2008/841/JAI (Consejo de la Unión Europea, 2008, art. 2) instó a los Estados a contemplar en su articulado como tipo delictivo las acciones tanto de participación activa y colaboradora en las actividades ilícitas de la organización criminal como el mero acuerdo de colaboración futura o conspiración para delinquir. Por su parte, el artículo 1.1 de este instrumento definió la *organización delictiva* como una agrupación estructurada de tres o más individuos que actúan de forma concertada y durante cierto periodo de tiempo para la comisión de delitos de cierta gravedad, con el propósito de lucro económico o de otro beneficio material, con lo cual exigió que estos tengan aparejada una pena privativa de libertad o medida de seguridad de al menos cuatro años. El artículo 1.2 de la misma Decisión definió la *asociación estructurada* como “una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro, o exista una estructura desarrollada”. Por su parte, el artículo 3 contempla la pena máxima a imponer de “al menos entre dos y cinco años”, para quien pertenezca o colabore con una organización delictiva, y las atenuantes y eximentes se definieron y sugirieron en el artículo 4, ante comportamientos como abandonar la actividad delictiva, proporcionar información o impedir, acabar o atenuar sus efectos, entre otros comportamientos.

La delincuencia organizada en el entorno europeo

La mayoría de ordenamientos penales europeos han recogido en sus codificaciones las figuras de la delincuencia organizada. El Código Penal francés (Code pénal) define separadamente las figuras delictivas autónomas de banda organizada (*“bande organisée”*) y la asociación de malhechores (*“association de malfaiteurs”*) en sus artículos 132.71 y 450.1, respectivamente. Si bien ambos tipos tienen definiciones muy similares al concepto de *banda organizada*, la figura de la *“association de malfaiteurs”* queda reservada para los delitos cometidos con penas privativas de libertad de al menos cinco años. Las penas a imponer, según el delito cometido, podrían alcanzar los diez años de prisión.

Por su parte, el Código Penal alemán (Strafgesetzbuch) contempla como delito asociativo la figura grupal de *“Bandenbildung”* (actualmente bajo la rúbrica *“Bildung Krimineller Vereinigungen”*) recogido en su artículo 129. Este delito precisa de la unión de tres o más personas, estructura organizada y cierta duración temporal, con un objetivo delictivo plural, que supedita la voluntad individual a la grupal. Además, el ordenamiento penal alemán ha incrementado a lo largo del tiempo sus tipos cualificados en delitos tales como robos, receptación, blanqueo de capitales o en materia de drogas.

Por su parte el Código Penal belga (Code pénal), siguiendo la tendencia bipartita de los sistemas europeos, distingue dos figuras de comisión delictiva colectiva: la asociación (arts. 322 y 323) y la organización criminal (arts. 224 *bis* y 224 *ter*). Esta última es entendida como una variedad específica de asociación, pero ambas figuras constituyen tipos autónomos, si bien con cierto solapamiento conceptual entre ellas.

En Italia, el Código Penal (Codice penale) recoge en los artículos 416 y 416 *bis*, respectivamente, las figuras de la asociación ilícita (*“associazione per delinquere”*) y la equivalente a la organización criminal (*“associazione di tipo mafioso”*). El tipo penal de la asociación ilícita base (asociación para delinquir) precisa para su existencia de tres o más personas para la comisión de varios delitos, y establece unas penas privativas de libertad de entre uno y cinco años para quienes participen en ellas, y de tres a siete años para quienes las promuevan, constituyan o dirijan. La pena a imponer podría alcanzar hasta los quince años de prisión cuando el delito cometido fuese relativo al tráfico de personas. Respecto a las asociaciones de tipo mafioso, representadas como un tipo cualificado de asociación ilícita, precisan de igual composición en cuanto a número de integrantes (mínimo tres), pero además requieren el empleo de la fuerza o la intimidación y la ley del silencio (*omertà*).

Antecedentes históricos de las agrupaciones delictivas en España

La lucha contra las agrupaciones criminales no ha sido una preocupación solo para las sociedades modernas, pues en España ya a finales del siglo XVIII, mediante la Real Cédula del 5 de mayo de 1783, se pretendió atajar el problema del bandolerismo, aunque con una

regulación escasa e imprecisa. No fue sino hasta el primer CP en 1822 cuando se acogió, en términos parecidos a los actuales, la figura de las asociaciones con propósito criminal (cuadrilla de malhechores) entre los delitos “contra la tranquilidad y el orden público”, castigándose la pertenencia a esas agrupaciones. Sin embargo, solo en el CP de 1848 se acuñaría por primera vez el concepto de asociaciones ilícitas, donde se trataron por separado de las sociedades secretas, regulación que se reprodujo en el CP de 1852.

Fue en el CP de 1870 que se estableció, en términos similares a los actuales, el delito de asociación ilícita y las asociaciones para delinquir, situados en el marco de los “delitos contra la Constitución”, dada la clara influencia del derecho de asociación en el texto constitucional de la época. Esta última regulación no sufrió cambios sustanciales en las codificaciones penales de 1928 y 1932. La regulación penal de 1944 y las consiguientes adaptaciones reubicaron el delito de las asociaciones ilícitas bajo la rúbrica de los “delitos contra la seguridad interior del Estado” con significativos cambios, entre los que destacan tanto el incremento de supuestos considerados como asociaciones ilícitas —con la finalidad de dar alcance a los que se asociaban oponiéndose a los dictámenes del régimen del momento— como la distinción de penas existentes para los fundadores, directores y presidentes, y para los que cooperaban económicamente o de algún otro modo con ellas. Otro de los aspectos destacados de esta codificación fue la regulación de la figura especial de la asociación para cometer el delito de robo (García-Pablos, 1977).

La nueva regulación del derecho de asociación en el artículo 22 de la Constitución de 1978 no solo reconoció tal derecho, sino que declaró ilegales las que persiguieran fines o utilizaran medios tipificados como delito, con lo cual prohibió las asociaciones secretas y paramilitares. La codificación penal de 1995 mantuvo en lo esencial el arquetipo en materia de asociaciones ilícitas, aunque con alguna modificación, como su ubicación en los artículos 515 a 521, bajo el Título XX relativo a “los delitos contra la Constitución”, a diferencia de la anterior, que los situaba dentro del Título II de “los delitos contra la seguridad del Estado”. Sucesivas modificaciones legislativas fueron adaptando la realidad social al código normativo penal, como las hechas en el año 2000 (que introdujeron las asociaciones que promovían el tráfico ilegal de personas), en el año 2003 (que castigaba a aquellas asociaciones que cometiesen o promoviesen la comisión de faltas de forma organizada, coordinada y reiterada, y que posteriormente sería modificado por el concepto de delitos leves), en el año 2010 (que trasladó la figura de la organización terrorista al artículo 571 del CP) o la llevada a cabo en 2015 (LO 1/2015), que incorporó la redacción actual.

Especial significación tiene la reforma llevada a cabo en 2010 (LO 5/2010), que añadió a los tipos penales ya existentes las figuras de organización criminal y grupo criminal de los artículos 570 *bis* y *ter*, como figuras independientes para castigar agrupaciones cuya finalidad es la comisión delictiva, y que luego han suscitado amplios y profusos debates.

Asociación ilícita en el Código Penal español y su jurisprudencia

En el CP español, el delito relativo a las asociaciones ilícitas se recoge en el Capítulo IV “De los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas”, del Título XXI “Delitos contra la Constitución”. El contenido del delito de asociación ilícita —cuya actual redacción viene introducida por la LO 1/2015 y la LO 8/2021— acoge en su artículo 515 las distintas modalidades asociativas de carácter ilegal. Ha sido la jurisprudencia la encargada de definir las características exigidas para entender el concepto de *asociación ilícita*: pluralidad de personas asociadas; cierta complejidad en la organización para desarrollar la actividad prevista; permanencia en el tiempo del acuerdo asociativo y no transitorio, y la finalidad delictiva plural. Estas características suponen “una cierta determinación de la ilícita actividad, sin llegar a la precisión total de cada acción individual en tiempo y lugar” (STS 109/2020; STS 415/2005).

A tenor de lo dispuesto en el artículo 515 del CP, apartado 1.º, son consideradas ilícitas las asociaciones constituidas con una finalidad delictiva en las que se puede apreciar una cierta organización en su seno que les permite desarrollar su pretensión (STS 234/2001). Pero también lo son aquellas que después de constituidas, y a pesar de haber nacido como lícitas, promueven posteriormente la comisión delictiva entre sus finalidades (respecto a la distinción entre lo lícito y lo ilícito en el caso en que la asociación realice ambas actividades, habrá que tener en cuenta el momento en que se traspasa el límite de la legalidad). Son igualmente ilegales las asociaciones descritas en su apartado 2, esto es, aquellas que, aun teniendo un fin lícito, emplean medios violentos o de alteración o control de la personalidad. Al respecto, la incitación e instigación a la discriminación hacia una persona o colectividad constituye un ejercicio de violencia que, basado en la larga lista de motivos de discriminación, supone un peligro sobre quienes está dirigido (la minoría social objeto de tal discriminación), lo que precisa de un adelantamiento de la barrera de protección penal desde el mismo momento en que se provoca tal conducta, ya que se configura una resolución y conducta criminal, como en ocasiones ocurre con las denominadas sectas o grupos que provocan desórdenes públicos (Colomer, 2017).

El apartado 3 del artículo 515 del CP menciona las asociaciones paramilitares, con especial relevancia en el ámbito de las conductas atentatorias del orden público (Serrano & Serrano, 2007), teniendo en cuenta que la existencia de grupos armados con una jerarquía y estructura militarizada supone un peligro para el Estado democrático y de derecho, y por ende es una amenaza sustancial para la propia seguridad del Estado, dada su capacidad lesiva (Portilla & Nieto, 2001). Por último, de acuerdo con lo planteado antes, también se incluyen las asociaciones que a través de sus actividades promueven la discriminación, el odio o la violencia (CP, art. 515.4) contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencia (Laurenzo & Maqueda, 1996).

Esta modalidad delictiva apareja una pena de prisión de dos a cuatro años para los fundadores, directores y presidentes, y de uno a tres años para los miembros activos. Quienes cooperen con ellas, favorezcan su fundación, organización o actividad, serán cas-

tigados con una pena de prisión de uno a tres años, multa e inhabilitación para el empleo o cargo público de uno a cuatro años (CP, art. 518).

Organización criminal y grupo criminal en el Código Penal español y su jurisprudencia

Las organizaciones y grupos criminales, como agrupaciones delictivas, son recogidas en el Capítulo VI “De las organizaciones y grupos criminales”, del Título XXII relativo a los “Delitos contra el orden público” del CP español. El concepto de organización criminal queda definido como una “agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos” (CP, art. 570 *bis*). La participación en dicha empresa criminal, para los que “promovieren, constituyeren, organizaren, coordinaren o dirigieren”, queda castigada con unas penas de prisión de cuatro a ocho años, cuando la finalidad es cometer delitos graves, y de tres a seis años, en el resto de delitos. Así mismo, también castiga a “quienes participaren activamente en la organización, formaren parte de ella o cooperaren económicamente o de cualquier otro modo”, con penas de prisión entre dos a cinco años, en la comisión de delitos graves, o de uno a tres años, en el resto de delitos. El grupo criminal está constituido por “la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal [...], tenga la finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos” (CP, art. 570 *ter*). Este delito es sancionado con una pena de hasta cuatro años de prisión, en función del tipo de delito cometido (delitos graves, menos graves o reiteración de delitos leves) para quienes lo constituyeren, financiaren o integrasen, y con independencia del incremento penológico que supondrían las circunstancias expuestas en su apartado segundo. Por lo tanto, nos encontramos con dos tipos penales autónomos que coinciden en algunas características (la vocación delictiva plural y la agrupación de tres o más personas) y difieren en otras, como la estabilidad temporal y la especialización. Veamos cómo quedan definidos estas características, comenzando por las comunes a ambos tipos penales:

- **Vocación delictiva:** La jurisprudencia se ha encargado de determinar la propia naturaleza delictiva y, por tanto, la vocación criminal de estas agrupaciones, que originaria e intrínsecamente tienen una pretensión delictiva, a pesar de que, en la mayoría de ocasiones, carecen de forma o apariencia jurídica que les permita ocultar su finalidad criminal y alcanzar con ello una total impunidad (STS 544/2012).
- **Agrupación de personas:** Tanto el grupo como la organización criminal están compuestas por la agrupación de más de dos personas cuya finalidad es cometer delitos. La organización precisa de cierta permanencia y estabilidad, y un concierto coordinado para tal pretensión, lo que implica un reparto de tareas (Peris & Morillas, 2015).

Expuestos los elementos comunes de ambos tipos, a continuación se definen otros aspectos como la estabilidad temporal y el reparto de tareas o roles, que configuran la organización criminal y de los cuales puede carecer (bien sea de ambos o de uno de ellos) el tipo penal del grupo (STS 576/2014; Audiencia Nacional, Sentencia [SAN] 14/2016):

- **Estabilidad temporal:** La permanencia en el tiempo constituye uno de los elementos fundamentales de la organización criminal y normalmente la distingue respecto del grupo criminal, pues este suele tener una duración transitoria (Fernández, 2013), al igual que ocurre con el elemento de la especialización y división de roles, propio de la organización criminal (STS 309/2013). No obstante, ha de tenerse en cuenta que el grupo criminal también ha de tener una “cierta estabilidad” para conseguir el fin pretendido, que no es otro que la comisión de delitos (STS 187/2013).
- **División de roles, especialización y profesionalización:** El factor organizativo propio de la organización criminal representa un elemento en desarrollo dentro de la organización criminal, que supera la casualidad e improvisación, y que se traduce en un correcto reparto de roles en el seno de estas organizaciones (Zúñiga, 2009). Esta característica las dota de una verdadera estructura operativa con perfecta delimitación de posiciones de mando o jerarquía de similar o distinto rango (organización horizontal o vertical) en su configuración delictiva (STS 636/2016). La existencia de un jefe o jefatura, que les brinda un mayor rendimiento y máximos beneficios como una auténtica empresa criminal (Cuenca, 2012), junto con la estabilidad en el tiempo, hace que esta figura se vea deslindada del propio concepto de codelincuencia (STS 526/2019; STS 457/2019).

No obstante, puede existir una organización criminal para una operación específica, siempre que exista un centro directivo encargado de la toma de decisiones y que comprenda distintos escalones o posiciones de jerarquía. De esta forma, la organización criminal asegura la pervivencia de su pretensión criminal con independencia de sus integrantes, lo que supone un agravamiento de la peligrosidad de estas organizaciones para su prevención y persecución, pues actúan como verdaderas empresas criminales, mediante la asignación de tareas con “la suficiente consistencia y rigidez, incluso temporal, para superar las posibilidades delictivas y los consiguientes riesgos para los bienes jurídicos apreciables en los casos de codelincuencia o, incluso, de grupos criminales” (STS 576/2014).

Tipos penales de posible comisión grupal

Antes de la reforma penal de 2010, la no regulación relativa a la delincuencia organizada o el grupo criminal como delito autónomo había hecho prever agravantes específicos en determinadas infracciones penales cuando se cometían mediante la pertenencia o la direc-

ción de una asociación u organización criminal. Esto se daba en tipologías de delitos tales como, entre otros, el homicidio y asesinato, la trata de seres humanos, la prostitución y corrupción de menores, el tráfico de órganos, las defraudaciones a la seguridad social o a la hacienda pública, el tráfico de drogas y precursores, o delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. Sin embargo, existen figuras delictivas que también pueden estar relacionadas con la criminalidad organizada y, en cambio, no prevén esta cualificación específica, como el delito de secuestro, el tráfico de especies de flora y fauna amenazada, el tráfico de material nuclear y radioactivo, o los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, como robos, estafas, extorsiones y sustracciones de vehículos.

Sin embargo, la reforma penal del año 2010, al introducir formas delictivas independientes y autónomas de pertenencia o integración en organización criminal y grupo criminal, nada dispuso respecto a los tipos ya existentes que contenían dichas cualificaciones específicas, cuando estos se realizan por integrantes en organizaciones, grupos criminales o asociaciones. Ello ha supuesto la coexistencia de unos tipos agravados, a pesar de existir nuevos tipos específicos que castigarían no solo el delito cometido en el seno de la nueva figura penal, sino la propia pertenencia a estas agrupaciones.

Marco comparativo entre asociaciones ilegales y organizaciones criminales

El concepto de asociación incluido en la LO 1/2002, reguladora del derecho de asociación, establece como elementos de una asociación el acuerdo de al menos tres personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, con el propósito de poner en común medios, actividades y conocimientos para una finalidad lícita, cuyo funcionamiento se rige por sus propios estatutos. Por su parte, las características de las asociaciones ilícitas enunciadas y definidas por la jurisprudencia quedan resumidas en esta descripción: pluralidad de personas asociadas para una actividad con una cierta complejidad en su organización y con un acuerdo duradero en el tiempo y no meramente transitorio (lo que implica cierta consistencia o permanencia).

Respecto a las características existentes en el artículo 515.1 del CP, existe una determinación de la actividad delictiva en su finalidad, sin precisarse la acción individual en tiempo y lugar (STS 50/2007; STS 765/2009). En este sentido, quedan definidos cuatro elementos constitutivos: personal, teleológico (fin delictivo), normativo (organización más o menos compleja) y temporal (permanencia en el tiempo, excluyendo lo transitorio). Estos mismos elementos son los que conforman las organizaciones criminales definidas en el artículo 570 *bis* del CP, por lo cual no es posible establecer ningún criterio diferenciador con el concepto de *asociación*.

Llama la atención la exclusión hecha en el artículo 515.1 del CP a la condición de transitoriedad, que, sin embargo, sí queda recogida en los tipos agravados que lo admiten. Así las cosas, la jurisprudencia no ha definido claramente la delimitación conceptual del

delito de asociación ilícita del artículo 515.1 del CP. Tal indeterminación, en la práctica, conduce al terreno descriptivo y valorativo para observar si una agrupación concreta reúne las características definitorias expuestas por la jurisprudencia para tratar de determinar y ponderar si dicha figura precisa y merece de una sanción penal conforme al delito de asociación ilícita o conforme a lo dispuesto para la delincuencia organizada como delito autónomo.

De esta forma, se evidencia que la jurisprudencia ha venido dando un tratamiento similar a la asociación ilícita y a la categoría de la delincuencia organizada, al equiparar ambos conceptos como si fuesen una misma figura. Incluso ha acudido al concepto de *delincuencia organizada* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (respecto del agente encubierto) para identificar en términos generales los conceptos de *asociación ilícita* y *delincuencia organizada*, lo que ha complicado aún más la cuestión (STS 745/2008).

La existencia de tipos agravados por la pertenencia a organizaciones criminales ha desplazado la figura de la asociación ilícita tanto desde el punto de vista práctico como por su solapamiento conceptual, lo que ha llevado parte de la doctrina a considerar este tipo de asociaciones como una figura anacrónica y de aplicación restrictiva, que quedaría relegada únicamente para la protección de valores constitucionales del derecho de asociación (Llobet, 2020). En este mismo sentido, la Fiscalía General del Estado (2011, Circular 2) considera de escasa aplicación práctica el delito del artículo 515 del CP, tanto por su indefinición como por sus propios antecedentes históricos.

Resultados y conclusiones

Como resultado del análisis hecho, cabe concluir lo siguiente. En primer lugar, la reforma legal del CP de 2010, en lo relativo a la delincuencia organizada, tiene su justificación en los compromisos internacionales desarrollados en esta materia, con el fin de hacer frente a este fenómeno criminal, así como por la incapacidad del delito de asociación ilícita existente hasta ese momento para afrontar los graves efectos que ha venido causando la delincuencia organizada sobre la economía. A la hora de conceptualizar la organización criminal, se ha podido observar que organismos internacionales como la ONU y la UE incorporan como un importante elemento el “beneficio económico” obtenido a través de estas organizaciones, así como otro elemento no menos importante: la “gravedad” de los delitos que se pretenden cometer mediante estos entramados criminales. Sin embargo, la transposición llevada a cabo por la normativa española del concepto de organización criminal pasó por alto estos dos elementos que sí eran contemplados en la normativa internacional. Sería conveniente mencionar la obtención de tal beneficio económico, ya que es el verdadero motivo y origen de la creación de este tipo delictivo.

En segundo lugar, respecto a la “gravedad” enunciada antes, si bien inicialmente la modificación penal hecha en el año 2010 tipificaba y daba lugar al enjuiciamiento cuando la finalidad de la organización era cometer reiteradas faltas, con la modificación del

CP de 2015, muchas faltas pasaron a constituir delitos leves. Sin embargo, el legislador no exigió la reiteración respecto de estos “nuevos delitos leves”, lo que ha supuesto que, a pesar de la escasa importancia de esta nueva infracción leve, quedó ampliado el ámbito de tipificación penal. En aras del principio de proporcionalidad, y de conformidad con el elemento de “gravedad” contenido en las pautas del ámbito internacional, el legislador debería haber limitado la capacidad de acción de esta nueva tipología a aquellas conductas cuya penalidad máxima hubiera sido de, al menos, cuatro años de prisión.

En tercer lugar, se mantienen los tipos penales de asociación ilícita y organización criminal. Estas dos figuras precisan la unión de más de dos personas con una finalidad de cometer delitos, y se distinguen ambos del grupo criminal en que presuponen estabilidad y permanencia, y el reparto de funciones o tareas de manera coordinada y concertada (STS 852/2016). En consecuencia, la mayor estabilidad temporal y la alta complejidad estructural de la organización criminal justificarían su mayor entidad penológica (atendiendo a su alta capacidad de lesión). Sin embargo, en lo que respecta a la asociación ilícita, esta mantiene una similitud y paralelismo en aspectos esenciales que también caracterizan a la organización criminal, por lo cual se genera un concurso de normas. Consciente de esto, el legislador parece haber previsto la solución con base en el principio de alternatividad del artículo 570 *quáter*. 2 del CP.

Esta supuesta solución estaría dejando sin ámbito de aplicación a la figura de la asociación ilícita, dado que el artículo 570 *bis* del CP siempre lleva aparejada una mayor pena. Por ello, debería haberse suprimido el delito de asociación ilícita del artículo 515, o al menos el primer apartado 515.1, en el momento en que el legislador permitió la existencia autónoma del delito de organización criminal. Tal supresión pudiera haberse llevado a cabo cuando el legislador de 2010 suprimió lo relativo a bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas del delito de asociación ilícita (SAN 1/2019). Si se tiene en cuenta que las necesidades de incriminación de nuevas figuras que tipifiquen la pertenencia a colectivos con vocación criminal (organización criminal y grupo criminal) ya son recogidos en los artículos 570 *bis* y 570 *ter*, se evidencia un solapamiento entre lo dispuesto en estos artículos y el precepto de la asociación criminal. Tal regulación precisa de una revisión y reforma a fin de evitar el solapamiento de ambas figuras delictivas vigentes, de modo que se delimite la intervención penal en esta materia a aquellas actuaciones que por su gravedad precisen de tal aplicación. En este sentido, se debería expulsar del ordenamiento jurídico la figura de asociación criminal por innecesaria.

En cuarto lugar, respecto al apartado precedente relativo a la estructura de la asociación ilícita y la organización criminal de los artículos 515.1 y 570 *bis* del CP, teniendo en cuenta que sus estructuras se asemejan en lo esencial y coinciden en una casi plena identificación de ambas conductas punibles, no es adecuado que las consecuencias jurídicas aplicables a sus miembros (o colaboradores) no sean las mismas. Por ello, si bien podría tenerse en cuenta que según el artículo 515.1 son subsumibles aquellas asociaciones que han sido constituidas formalmente como tal, y según el artículo 570 *bis*, las meras asociaciones

de hecho, orientadas a delinquir, no sería justo que los miembros de una organización, por el solo hecho de revestir cierta apariencia de legalidad, fueran premiados recibiendo una menor pena en relación con quien no procuró dotarse de esa apariencia de legalidad. No obstante, es claro que existe una diferencia en cuanto a la protección jurídica que ambos tipos otorgan respecto al ejercicio correcto del derecho de asociación (en el caso de la asociación ilícita) y al orden público (en el caso de la organización criminal).

Por esta razón, deben incardinarse los hechos concretos en el tipo penal que mejor recoja estas peligrosas y lesivas agrupaciones criminales, sin generar ningún tipo de duda a la hora de su tipificación (que no debiera ser otra que la de los nuevos tipos penales introducidos bajo la reforma de 2010), a fin de evitar beneficios penológicos por incorrecta tipificación. Por ello, ha de tenerse en cuenta tanto la severidad de las penas principales para el delito de organización criminal frente al de la asociación para delinquir, como la pena de inhabilitación para toda actividad económica o negocio jurídico relacionado con las actividades de la organización criminal, que podría llegar a ser hasta de veinte años privativa de libertad. En contraste, la pena de inhabilitación impuesta en el caso de la asociación para delinquir es para cargos y empleos públicos, y su duración máxima no supera los doce años.

Finalmente, cabe señalar que los tipos de asociaciones delictivas que aparecen en el artículo 515 del CP, expuestos de forma pormenorizada en este trabajo, constituyen todas ellas una suerte de variantes (innecesarias) de las previstas en el apartado 1.º, pues estas constituyen la figura base sobre la que quedan recogidos el resto de supuestos contemplados. Asimismo, en lo referente a la coexistencia de tipos cualificados y el tipo genérico de pertenencia a una organización criminal, deberían suprimirse las agravaciones específicas tras la regulación autónoma del delito de organización criminal.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Católica San Antonio de Murcia (UCAM), España, 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.

Financiamiento

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

Sobre los autores

César Augusto Giner Alegría es doctor en derecho y licenciado en criminología y psicología, con más de 40 publicaciones y más de 100 participaciones en congresos nacionales e internacionales. Es catedrático extraordinario y director de la Cátedra de Ciencias

Sociales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Presidente de la Academia Española de Ciencias Forenses, Criminalística y Criminología.

<https://orcid.org/0000-0002-9743-7414> - Contacto: caginer@ucam.edu

Raúl Morente García es Oficial de la Guardia Civil. Es doctorando en Derecho Penal y Penitenciario de la Universidad Católica San Antonio de Murcia, y licenciado en derecho. Es profesor del Máster Universitario en Neurocriminología de la Conducta Agresiva (Universidad Pegaso de Italia) y en el Máster de Acceso a la Abogacía (Universidad Nebrija de Madrid).

<https://orcid.org/0000-0002-9015-0437> - Contacto: rmorente@alu.ucam.edu

Referencias

- Audiencia Nacional. (2016, 20 de abril). Sentencia n.º 14/2016 (A. Díaz Delgado, M. P.; Sala de lo Penal, Sección Tercera). <https://vlex.es/vid/640232133>
- Audiencia Nacional. (2019, 18 de febrero). Sentencia n.º 1/2019 (Sala de lo Penal, Sección Cuarta).
- Carretero, A. (2011). La organización y el grupo criminal en la reforma del Código penal. *Diario La Ley*, 7560 (Sección Tribuna).
- Code pénal [Código Penal belga]. (1867, 8 de junio). <https://bit.ly/3UgEMOU>
- Code pénal [Código Penal francés]. (s.f.). Légifrance. <https://bit.ly/3SbrpgL>
- Codice penale [Código Penal italiano]. (1930, 19 de octubre). Aggiornato al D.L. 25 febbraio 2022, n. 13 e alla Legge 9 marzo 2022, n. 22. <https://bit.ly/2M2OBQz>
- Código Penal (CP). (1995, 23 de noviembre). Ley Orgánica 10/1995. Boletín Oficial del Estado (España), 281 (pp. 33987-34058). <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10>
- Colomer, D. (2017). Reflexiones en torno al bien jurídico protegido en los delitos de desórdenes públicos. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-18. <http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19-18.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (1998, 21 de diciembre). Acción común 98/733/JAI, *adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea L, núm. 351. https://eurlex.europa.eu/eli/joint_action/1998/733/oj
- Consejo de la Unión Europea. (2004, 29 de abril). Decisión 2004/579/CE, *relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Diario Oficial de la Unión Europea L, núm. 261 (p. 69). <https://eurlex.europa.eu/eli/dec/2004/579/oj>
- Consejo de la Unión Europea. (2008, 24 de octubre). Decisión Marco 2008/841/JAI, *relativa a la lucha contra la delincuencia organizada*. Diario Oficial de la Unión Europea L, núm. 300 (pp. 42-45). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82239>
- Consejo Europeo de Tampere. (1999). Programa de Tampere del Consejo (Tampere, 15 y 16 de octubre). https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm
- Constitución Española. (1978, 29 de diciembre). Boletín Oficial del Estado, 311 (pp. 29313-29424). <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/1>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2000, 15 de noviembre). Nueva York. Boletín Oficial del Estado (España), 29 de septiembre de 2003, núm. 233 (pp. 35280-35297). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18040>

- Cordini, N. (2017). Delitos de organización: los modelos de “conspiracy” y “asociación criminal” en el derecho interno y en el derecho internacional. *Derecho Penal y Criminología*, 38(104), 75-120. <https://doi.org/10.18601/01210483.v38n104.03>
- Cuenca, M. J. (2012). La criminalidad organizada tras la reforma del Código español: una visión desde el derecho italiano. *Diario La Ley*, 93 (Sección Legislación aplicada a la práctica).
- De la Cuesta, J. L. (2001). El derecho penal ante la criminalidad organizada: nuevos retos y límites. En F. Gutiérrez-Alviz & M. Varcárcel (Dir.), *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada* (pp. 85-126). Secretariado de Publicaciones, Universidad de Sevilla.
- De la Cuesta, J. L. (2013). Tratamiento de la delincuencia organizada en España: en particular, tras la reforma penal de 2010. *Revista Criminalidad*, 55(1), 82-98. <https://bit.ly/3BKf8L1>
- Fernández, R. (2013). Los grupos criminales: la sinrazón de una reforma. *Diario La Ley*, 8060 (Sección Tribuna).
- Fiscalía General del Estado. (2011, 2 de junio). Circular 2, *sobre la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010 en relación con las organizaciones y grupos criminales*. Boletín Oficial del Estado. <https://bit.ly/3BLXG95>
- García-Pablos, A. (1977). *Asociaciones ilícitas en el Código Penal*. Bosch.
- Laurenzo, P., & Maqueda, M. L. (1996). *Libertad ideológica y derecho a no ser discriminado*. Consejo General del Poder Judicial.
- Ley Orgánica (LO) 1/2002 (2002, 22 de marzo). Reguladora del Derecho de Asociación. Boletín Oficial del Estado, núm. 73 (pp. 11981-11991). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/03/22/1>
- Ley Orgánica (LO) 1/2015. (2015, 30 de marzo). *Por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Boletín Oficial del Estado, núm. 77 (pp. 27061-27176). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1>
- Ley Orgánica (LO) 5/2010 (2010, 22 de junio). *Por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Boletín Oficial del Estado, núm. 152 (pp. 54811-54883). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/06/22/5>
- Ley Orgánica (LO) 8/2021 (2021, 4 de junio). *De protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Boletín Oficial del Estado, núm. 134 (pp. 68657-68730). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8>
- Llobet, M. (2020). Miembros y colaboradores de organizaciones criminales —en especial, terroristas—: ¿Quién es qué y quién no es? *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 4.20, 172-225. <https://bit.ly/3Sbnfp9>
- Muñoz, J. (2020). Elementos diferenciadores entre organización y grupo criminal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 22-08, 1-42. <http://criminnet.ugr.es/recpc/22/recpc22-08.pdf>
- Peris, J., & Morillas, L. (2015). *Estudios sobre el Código penal reformado (Leyes orgánicas 1/2015 y 2/2015)*. Dykinson.
- Portilla, G., & Nieto, A. (2001). *Terrorismo de Estado: los grupos antiterroristas de liberación* (GAL). Ediciones Universidad de Castilla La Mancha.
- Quintero, G., Ferré, J. C., & Anarte, E. (1999). *Delincuencia organizada, aspectos penales, procesales y criminológicos*. Universidad de Huelva.
- Sáinz-Cantero, J. E., & Morillas, L. (2011). *Sistema de derecho penal español. Parte especial*. Dykinson.
- Serrano G., A., & Serrano M., A. (2007). *Derecho penal. Parte especial* (12.^a ed.). Dykinson.
- Strafgesetzbuch [Código Penal alemán]. (s.f.). Criminal Code in the version published on 13 November 1998 (Federal Law Gazette, I, p. 3322), as last amended by Article 2 of the Act of 19 June 2019 (Federal Law Gazette, I (p. 844)). https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/

- Suárez López, J. M. (2012). Aspectos dogmáticos y político-criminales en el tratamiento penal de la delincuencia organizada. *Anales de Derecho*, 30, 90-117. <https://revistas.um.es/analederecho/article/view/159171>
- Tribunal Supremo. (2001, 3 de mayo). Sentencia n.º 234/2001 (Sala Segunda de lo Penal). <https://bit.ly/3SXEFqa>
- Tribunal Supremo. (2005, 23 de marzo). Sentencia n.º 415/2005 (A. Martínez Arrieta, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://bit.ly/3VIZXPP>
- Tribunal Supremo. (2007, 19 de enero). Sentencia n.º 50/2007 (F. Monterde, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/delito-asociacion-ilicita-27819415>
- Tribunal Supremo. (2008, 25 de noviembre). Sentencia n.º 745/2008 (J. Berdugo, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/4-2-lorpm-51239853>
- Tribunal Supremo. (2009, 9 de julio). Sentencia n.º 765/2009 (D. Ramos, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/-66898367>
- Tribunal Supremo. (2012, 2 de julio). Sentencia n.º 544/2012 (J. Sánchez, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/-388476060>
- Tribunal Supremo. (2013, 11 de febrero). Sentencia n.º 187/2013 (L. Varela, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/-436380822>
- Tribunal Supremo. (2013, 1.º de abril). Sentencia n.º 309/2013 (M. Menéndez, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/436378958>
- Tribunal Supremo. (2013, 12 de noviembre). Sentencia n.º 849/2013 (J. Berdugo, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/-480713038>
- Tribunal Supremo. (2014, 18 de julio). Sentencia n.º 576/2014 (C. Conde-Pumpido, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/-523367658>
- Tribunal Supremo. (2016, 14 de julio). Sentencia n.º 636/2016 (C. Conde-Pumpido, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/646218745>
- Tribunal Supremo. (2016, 11 de noviembre). Sentencia n.º 852/2016 (A. Barreiro, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/653443085>
- Tribunal Supremo. (2019, 12 de febrero). Sentencia n.º 77/2019 (C. Lamela, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/769623469>
- Tribunal Supremo. (2019, 8 de octubre). Sentencia n.º 457/2019 (P. Llarena, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/819775145>
- Tribunal Supremo. (2019, 31 de octubre). Sentencia n.º 526/2019 (A. Martínez Arrieta, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/826479265>
- Tribunal Supremo. (2020, 14 de febrero). Sentencia n.º 109/2020 (V. Magro, M. P.; Sala Segunda de lo Penal). <https://vlex.es/vid/845753933>
- Unión Europea. (2007). Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Lisboa, 13 de diciembre de 2007). <https://bit.ly/3dfx3jr>
- Zúñiga, L. (2009). *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. La contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*. Comares.

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 909-926

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.977>

Una aproximación psicosocial a las causas de los fallos de inteligencia

A psychosocial approach to the causes of intelligence failures

Juan Antonio Martínez-Sánchez

Ministerio de Defensa de España, Madrid, España

RESUMEN. Este artículo aborda el concepto de *fallo de inteligencia*, sus rasgos y sus principales causas a partir de una perspectiva psicosocial. Desde este punto de vista, se plantea que los errores son inherentes a toda actividad humana y a la naturaleza de la inteligencia, de modo que su ocurrencia es normal e inevitable en sistemas complejos, como lo son los servicios, las agencias y las comunidades de inteligencia. Con todo, se argumenta que, si bien no se pueden evitar, es posible minimizar su ocurrencia y mitigar el impacto negativo que podrían tener. En ese sentido, se plantean algunas medidas y acciones que pueden contribuir a ese fin.

PALABRAS CLAVE: fallo de inteligencia; inteligencia; psicología social; seguridad; teoría de los accidentes normales

ABSTRACT. This article addresses the concept of intelligence failure, its features, and its main causes from a psychosocial perspective. From this point of view, it argues that errors are inherent to all human activity and the nature of intelligence. Therefore, their occurrence is normal and inevitable in complex systems, such as intelligence services, agencies, and communities. However, it contends that, although they cannot be avoided, it is possible to minimize their occurrence as much as possible and mitigate the negative impact they could have. In this sense, some measures and actions that can contribute to this end are proposed.

KEYWORDS: intelligence failure; intelligence; social psychology; safety; normal accident theory

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 4 de mayo de 2022 • Aceptado: 7 de septiembre de 2022

CONTACTO: Juan Antonio Martínez-Sánchez ✉ jamartsan@ea.mde.es

Introducción

En el ámbito de la inteligencia los fallos son normales y existen desde que el ser humano sintió la necesidad de disponer de información sobre sus adversarios para, en última instancia, emplearla contra ellos. El siglo XX ofreció un sinnúmero de fallos y fracasos de inteligencia, algunos de los cuales tuvieron consecuencias trascendentales de tipo político y estratégico. Al respecto, cabe mencionar, a modo de ejemplos, el fallo de la inteligencia estadounidense al no advertir el ataque japonés contra Pearl Harbor, en 1941; el de los rusos al no prever la invasión alemana de 1940; y la “sorpresa” que causó en Israel el ataque árabe que desencadenó la denominada guerra de Yom Kippur, en 1973. La incapacidad de la inteligencia estadounidense para prevenir los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) es un ejemplo más reciente de fallos de inteligencia.

Los fallos de los servicios de inteligencia han atraído siempre más la atención que sus éxitos, lo que justifica el interés académico en el tema durante las últimas décadas (G. Díaz, 2005). Dicho interés se inició con la extensa investigación que Roberta Wohlstetter (1962) desarrolló sobre el fallo de los Estados Unidos para pronosticar o alertar sobre el ataque japonés contra Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941, investigación que tuvo el acierto de trascender la mera búsqueda de culpables para analizar las causas del error (Marrin, 2004). A partir de entonces, y debido a las repercusiones políticas, históricas, económicas e incluso sociales de este tipo de errores, proliferaron los estudios sobre fallos de inteligencia. Como es lógico, la principal motivación de estos estudios era práctica: la necesidad de evitar que dichos errores se repitieran en el futuro (Duffy, 2003).

A principios del siglo XXI, la investigación sobre fallos de inteligencia tuvo un impulso aún mayor, a raíz de los ataques del 11-S y del “fiasco” de las supuestas armas de destrucción masiva de Irak. El 11-S marcó un antes y un después para los servicios de inteligencia (Esteban & Navarro, 2003). La tormenta política y académica que se desató incluyó feroces críticas contra los servicios de inteligencia estadounidenses. Dichas críticas comprendieron duros calificativos, como “ineficacia desconocida” o “fallo estrepitoso” (Navarro, 2004, p. 32), y propusieron soluciones drásticas, como la reorganización y redefinición de las funciones, estructuras y objetivos de los servicios de inteligencia (Laqueur, 2003).

Igualmente criticada fue la actuación de la comunidad de inteligencia estadounidense a propósito de la supuesta existencia del programa de armas de destrucción masiva de Irak. Estas críticas incluyeron múltiples acusaciones de politización, de inadecuación de los métodos de obtención y análisis de la información y de falta de preparación de analistas. Al respecto, el informe final del Comité de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos encontró al menos 71 fallos en la actuación de sus servicios de inteligencia, con lo cual ofreció una imagen muy negativa de su actuación (United States Senate Select Committee on Intelligence, 2004).

Frente a estas críticas se alzaron voces especializadas que defendieron posturas contrarias (Betts, 2002; Heuer, 2005; Hedley, 2005; Lefebvre, 2004). Para la que fuera directora

del servicio de inteligencia británico MI5 entre 1992 y 1996, Stella Rimington, culpar a los servicios de inteligencia occidentales de no haber hecho nada por prevenir los ataques del 11-S es no entender nada de la naturaleza de los servicios secretos (Navarro, 2004). Idéntico argumento fue utilizado por Richards Heuer (2005), que acusó a los miembros del Comité de Inteligencia del Senado de sufrir de una grave falta de comprensión de la dinámica del análisis de inteligencia y del trabajo de los analistas. Asimismo, Richard J. Kerr, ex director adjunto de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y encargado de dirigir la investigación interna sobre la actuación de la agencia en este tema, culpó al Comité del Senado de no comprender el trabajo de los servicios de inteligencia, la dinámica de obtención y análisis de información y las limitaciones del proceso (Corera, 2004). Hedley (2005) fue más allá, al acusar a quienes hicieron este tipo de críticas de poseer expectativas poco realistas sobre el trabajo y el funcionamiento de los servicios de inteligencia.

Tras estos argumentos parece subyacer una premisa incuestionable en el ámbito de la inteligencia: *los fallos y fracasos de inteligencia son inevitables* (Berkowitz, 2001; Betts, 1978; Brady, 1993; Handel, 1977, 1984; Herman, 1996; Hedley, 2005; Kuhns, 2003; Marrin, 2004). Así, para Richard Betts (1978), los fallos de inteligencia son normales y, como afirma Michael Herman (1996), no solo *pueden* ocurrir, sino que *deben* ocurrir. Más contundente resulta la opinión de Hollister (2005, pp. 435-436), que concluye que “la afirmación de que los fallos de la inteligencia son inevitables tiene la certeza de una ley de la física”. Sin embargo, a pesar del consenso académico sobre la inevitabilidad de los fallos de inteligencia, la mayoría de estudios se ha centrado en el análisis de acontecimientos históricos que supusieron importantes fracasos, mientras que los trabajos que han tratado de profundizar en cuáles son las causas de dicha inevitabilidad son más bien escasos.

Desde una perspectiva psicosocial, este artículo pretende responder a la cuestión de por qué los fallos y errores de inteligencia son inevitables. Este propósito exige analizar el concepto de *fallo de inteligencia*, sus principales rasgos definitorios y sus principales causas. Esta perspectiva permite, además, proponer algunas medidas cuyo objetivo es minimizar al máximo la ocurrencia de fallos y errores en el proceso de inteligencia.

Para analizar el concepto y sus principales causas, se usó una metodología cualitativa. En ese sentido, se llevó a cabo una revisión de la literatura y un análisis documental que partió de una búsqueda bibliográfica en distintas bases de datos e índices. Las bases de datos consultadas fueron SCOPUS, EBSCOhost Research Platform, CSA Worldwide Political Science Abstract (WPSA), The Lancaster Index to Defence and International Security Literature y Taylor and Francis Online.

Se utilizaron los descriptores “intelligence failure AND analyst” como palabras clave. En el proceso, se descartaron los documentos desactualizados, los pertenecientes a publicaciones sin factor de impacto y aquellos artículos cuyo contenido no se circunscribía al ámbito del análisis de inteligencia. De esta manera, el número final de documentos examinados fue de 103.

El concepto de *fallo de inteligencia*

Existen múltiples definiciones de *fallo de inteligencia* en la literatura, aunque la mayoría de autores toman como referencia las de Mark Lowenthal (1985) y Abram Shulsky y Gary Schmitt (2002).

Para Lowenthal (1985), fallo de inteligencia es la incapacidad de una o varias partes del proceso para producir inteligencia oportuna y exacta sobre una cuestión o acontecimiento de importancia para el interés nacional. Por su parte, Shulsky y Schmitt (2002) ponen el énfasis en los destinatarios de la inteligencia y en las consecuencias negativas que provocan los fallos, al definirlos como todo malentendido de una situación que conduce a un Gobierno o a sus fuerzas armadas a emprender acciones inapropiadas y contraproducentes para sus propios intereses.

El Diccionario LID de Inteligencia y Seguridad considera fallo de inteligencia toda situación no deseada por el decisor político o militar y provocada por la incapacidad de los servicios y agencias para suministrar inteligencia adecuada (A. Díaz, 2013). Además, desde una perspectiva teórica del estudio del término, para G. Díaz (2005) consiste tanto en el fallo del proceso de inteligencia como en el de los decisores al utilizar la información que se les suministra.

En resumen, y conjugando todas las anteriores definiciones, cabe concluir que un fallo de inteligencia es todo error que se presente en cualquiera de las fases del ciclo de inteligencia y que impide al decisor político o militar disponer de la información adecuada para la toma de decisiones. Pero, dentro de tales errores, también se encuentra y se destaca el fallo de los decisores políticos y militares consistente en *ignorar o utilizar de manera inapropiada* la inteligencia adecuada o correcta que es proporcionada por los servicios de inteligencia.

Varios rasgos definen la naturaleza de los fallos de inteligencia, entre ellos sus múltiples causas, sus consecuencias para la seguridad nacional, su estrecha relación con la denominada sorpresa estratégica y, como ya se ha mencionado, el hecho de ser inevitables.

Sus múltiples causas

Frente al punto de vista tradicional, que defiende que los fallos de inteligencia poseen una sola causa, hoy en día predomina la idea de que *sus causas son múltiples* (G. Díaz, 2005; Lefebvre, 2004). Desde este punto de vista, el interés de los investigadores ha sido determinar cuáles son esas causas. Entre otras, han señalado las siguientes: los errores en los procesos y métodos de análisis; las limitaciones tecnológicas en la obtención y procesamiento de la información; las dificultades de comunicación y coordinación; ciertos defectos organizacionales propios de las agencias y servicios de inteligencia; la mala praxis y actuación de políticos y consumidores de inteligencia; y las limitaciones psicológicas y cognitivas de los analistas (relacionadas con procesos psicológicos como la atención, la

memoria, el procesamiento de información, el razonamiento, la motivación, etc.) y entre las que se encuentran los sesgos cognitivos y el empleo de reglas o estrategias heurísticas o atajos mentales.

A menudo, se ha recalcado la influencia de uno u otro factor, mientras que se ha minimizado o ignorado la de los demás. Pero los fallos de inteligencia no deben analizarse desde el supuesto de que existe un solo culpable, sino desde la perspectiva del ciclo de inteligencia completo, pues este conforma una realidad global y cualquier disfunción en una de sus fases provoca que todo el proceso deje de funcionar correctamente (G. Díaz, 2005). Un ejemplo claro de esto se tiene en los numerosos errores que se presentaron en todas las fases del ciclo de inteligencia que impidieron predecir y evitar los ataques del 11-S (Betts, 2007; Steele, 2002).

Sus múltiples consecuencias

Así como tienen múltiples causas, los fallos y errores de inteligencia provocan *múltiples y variadas consecuencias*, tanto sobre la seguridad nacional de los Estados en general como sobre la comunidad de inteligencia en particular.

En determinados casos, estos fallos tienen un alto impacto en la seguridad nacional, con consecuencias muy negativas, incluso “apocalípticas” (Betts, 1978, p. 62). Un ejemplo este tipo de consecuencias lo representan los fallos de la inteligencia estadounidense que le impidieron alertar el ataque japonés contra Pearl Harbor, en 1941, y la instalación de misiles soviéticos en Cuba, en 1962, o el fallo en la estimación de las capacidades de Sadam Huseín, que desencadenó la ocupación militar de Irak, en 2003. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, los errores de inteligencia tienen un mínimo impacto en la seguridad de un país y pasan completamente inadvertidos para la opinión pública (Marrin, 2004).

En cualquier caso, es la gran trascendencia que algunos fallos de inteligencia tienen para la seguridad y la necesidad de evitar su futura repetición lo que ha provocado, como ya se dijo, un fuerte interés en su estudio y análisis. En este sentido, y como aspecto positivo, los fallos de inteligencia dan lugar a comités y comisiones de investigación y propician la desclasificación de información, lo que moviliza a la comunidad académica e impulsa el desarrollo de modelos teóricos (G. Díaz, 2017). Otros efectos directos de los fallos de inteligencia son las continuas reformas y reestructuraciones que padecen los servicios y agencias de inteligencia.

Su relación con el factor sorpresa

Una de las principales funciones de los servicios de inteligencia es proteger de lo inesperado a aquellos a los que sirve (Laqueur, 1985), lo que lleva a la íntima relación que existe entre los conceptos de *fallo de inteligencia* y *sorpresa estratégica*. Tradicionalmente se ha considerado a la sorpresa como un tipo específico de error de inteligencia (Betts, 1978),

aunque frecuentemente suele ser conceptualizada como el resultado de algún fallo en alguna de las fases del ciclo de inteligencia (George, 2004; Marrin, 2004)¹.

La equiparación entre ambos términos viene motivada en parte por el hecho de que los primeros avances teóricos sobre fallos de inteligencia se realizaron gracias al estudio de acontecimientos bélicos de relevancia mundial que tomaron desprevenido al adversario, es decir, de sorpresas estratégicas. Además, hay que considerar que, en cuanto órganos asesores de los Gobiernos en política exterior, uno de los objetivos de las agencias y servicios de inteligencia es la anticipación de acontecimientos. De ahí que, cuando, a pesar de los esfuerzos de la comunidad de inteligencia, ocurre la sorpresa, se tiende a hablar de fallo de inteligencia.

Otro aspecto que puede llevar a equiparar ambos términos es el hecho de que, al igual que el fallo de inteligencia, la sorpresa estratégica también es inevitable (Betts, 2002; Heuer, 2005; Marrin, 2004). De hecho, nada ni nadie puede evitar que un adversario emprenda una acción súbita e inesperada contra otro. Es más, aunque los servicios de inteligencia de un país conozcan las intenciones del adversario de llevar a cabo un ataque contra sus intereses, el factor sorpresa siempre va a estar presente. Por ejemplo, en lo que respecta a cuándo y cómo se producirá el ataque (Betts, 2002).

Por último, no se puede olvidar que la ocurrencia de acontecimientos súbitos e inesperados constituye una constante en las relaciones internacionales (Heuer, 2005), tal como sucede con los denominados eventos espontáneos imprevisibles, como los *cisnes negros* y los *enigmas* o *misterios*².

Su inevitable inevitabilidad

Por último, no debe olvidarse que los fallos, fracasos y errores de inteligencia están intrínsecamente relacionados con la intervención del ser humano, que siempre padece de múltiples limitaciones que pueden manifestarse en todas y cada una de las fases del ciclo de inteligencia (Martínez-Sánchez, 2016). De ahí su principal rasgo definitorio: su *inevitabilidad*.

1 En esta perspectiva, como posibles causas de una sorpresa estratégica se han señalado la falta o el exceso de información, los fallos en la obtención, integración y análisis de la información, el empleo por parte del adversario de tácticas de decepción y ocultación y los errores cometidos por políticos y decisores al ignorar las advertencias de inteligencia (Marrin, 2004).

2 El término *cisne negro* (*black swan*) fue acuñado por Nassim Nicholas Taleb (2007), para describir a aquel acontecimiento altamente improbable que posee tres características definitorias: es impredecible, tiene gran impacto y consecuencias trascendentales (económicas, políticas, estratégicas, etc.) y solo puede ser explicado en retrospectiva. Ejemplos de cisnes negros son la caída del Muro de Berlín, en 1989, los atentados del 11-S o los acontecimientos de la Primavera Árabe de 2010. Por su parte, en inteligencia se denomina *misterio* o *enigma* a aquellos interrogantes que no pueden ser explicados con certeza (Treverton, 2001, pp. 11-15). Así, las verdaderas intenciones detrás del programa nuclear de Corea del Norte constituirían un ejemplo de misterio.

Las principales causas de los fallos de inteligencia

Desde la perspectiva psicosocial, se puede afirmar que son tres las principales causas que explican su inevitabilidad: 1) los errores son inherentes a la actividad humana; 2) los fallos son consustanciales a la naturaleza de la inteligencia; y 3) los fallos son normales en los sistemas y organizaciones complejas (G. Díaz, 2017; Martínez-Sánchez & Rodríguez, 2019; Stempel, 1999). Como ya se ha apuntado, estas causas se relacionan directamente con la intervención del ser humano en las distintas fases del ciclo de inteligencia.

Los errores son inherentes a la actividad humana

Esta premisa parte de una afirmación irrefutable: “los errores pueden ocurrir en cualquier actividad” (Betts, 1978, p. 62). Y el ser humano está presente en todas las actividades que constituyen las fases del ciclo de inteligencia, por lo que también lo están sus limitaciones y, por tanto, la posibilidad de que cometa errores al intervenir en ellas. Son seres humanos, con sus múltiples sesgos psicológicos y cognitivos, los que deciden qué inteligencia obtener, cómo obtenerla y qué recursos dedicar a esa labor. Son personas las que se encargan de obtener la información, interpretarla, gestionarla, procesarla y analizarla. Son personas las que redactan y supervisan los informes de inteligencia. Y son humanos los que, finalmente, y sobre la base de los anteriores informes, toman decisiones de tipo político o estratégico.

Sin embargo, hay dos etapas del proceso de inteligencia en las que la intervención humana resulta fundamental: la fase de *análisis* y la de *planeamiento y toma de decisiones*.

La *fase de análisis* es una etapa crítica en la que el riesgo de cometer errores es elevado, debido a varios factores. En primer lugar, porque los analistas se mueven continuamente entre la ambigüedad y la incertidumbre, asumiendo constantemente riesgos, lo que los lleva a exponerse continuamente al fracaso (Hedley, 2005). En segundo lugar, porque el análisis constituye una tarea puramente intelectual, sometida a la influencia de múltiples limitaciones cognitivas (Handel, 1984; Heuer, 1999; Marrin, 2003). Y, en último lugar, porque, a pesar de que el análisis es una actividad individual, buena parte del trabajo del analista se realiza en grupo, de modo que se encuentra sujeto también a la influencia de numerosos sesgos grupales.

Entre las barreras psicológicas que afectan al analista se encuentran: las limitaciones perceptivas y de memoria; el uso de modelos mentales y los sesgos cognitivos (por ejemplo, sesgos ideológicos, políticos, de creencia personal); los sesgos relacionados con la obtención, procesamiento y evaluación de la información (la percepción de relaciones causa-efecto); los sesgos en la estimación de probabilidades y capacidades e intenciones del adversario; los sesgos en la generación y elección de hipótesis y el uso de reglas o estrategias heurísticas³ (Heuer, 1999; Martínez-Sánchez, 2014). Entre los sesgos grupales que afectan

3 Una regla o estrategia heurística es un proceso de pensamiento automático y, a menudo, inconsciente que permite simplificar la resolución de problemas y la toma de decisiones, pero que no siempre garantiza un resultado correcto (A. Díaz, 2013).

al trabajo en equipo del analista sobresalen el consenso prematuro, la holgazanería social (*social loafing*), la polarización y el pensamiento de grupo (*groupthink*) (Heuer, 2008).

En la *fase de planeamiento y toma de decisiones*, la opinión generalizada entre los estudiosos es que la clase política es responsable de buena parte de ellos (Betts, 1978; George, 2004; Johnson, 2006; Poteat, 1976)⁴. Esto se debe a factores como la falta de comunicación entre inteligencia y política, la inadecuada definición de las necesidades de inteligencia, el uso incorrecto de la inteligencia y la politización o subordinación de la inteligencia a la política.

Los fallos son consustanciales a la naturaleza de la inteligencia

Los fallos son naturales e inherentes a la inteligencia (Random, 1958). Berkowitz (2001) se muestra explícito en la defensa de esta premisa, al señalar que los fracasos son inevitables en los asuntos de inteligencia. Esto se debe en buena medida a que los servicios de inteligencia trabajan siempre en medio de la incertidumbre y con información siempre imperfecta (Betts, 2002; Heuer, 2005; Lefebvre, 2004).

Fenómenos como las relaciones internacionales, el terrorismo internacional o el crimen organizado constituyen problemas complejos, motivados y creados por la interacción de muchos y diversos factores (sociopolíticos, estratégicos, militares, económicos, etc.), lo que dificulta su comprensión y análisis. Dicha *complejidad* se ve agravada, además, por otros factores inherentes a la inteligencia ya señalados, como la ambigüedad y la incertidumbre, las características de la información y el uso de tácticas de decepción por parte del adversario.

Años antes de los ataques terroristas del 11-S, Mark Lowenthal (1993) y Holt B. Westerfield (1996) ya habían alertado sobre la incapacidad de la comunidad de inteligencia estadounidense para procesar adecuadamente escenarios de incertidumbre, una advertencia que es generalizable a la mayoría de los servicios de inteligencia del mundo (Montero, 2004). La incertidumbre se encuentra presente en toda la actividad de los servicios de inteligencia, y se manifiesta especialmente en el trabajo del analista a la hora de proyectar las tendencias actuales hacia el futuro: de realizar estimaciones o determinar la probabilidad de ocurrencia de eventos particulares (Lefebvre, 2004). Por otro lado, la incertidumbre se relaciona con lo que Lowenthal (1993) denomina “la lucha contra lo increíble”, es decir, la dificultad para el analista de llegar a través del análisis a conclusiones que le resultan increíbles, dada su incapacidad de liberarse de sus creencias sobre el funcionamiento del mundo y de la conducta humana (Montero, 2004). De este modo, lo “increíble” estaría conformado por todos aquellos supuestos, circunstancias o acon-

4 Con frecuencia, los servicios de inteligencia son responsabilizados de determinados errores que, en realidad, han sido provocados por la acción o inacción de los decisores políticos. Esto ha llevado a determinados autores a distinguir entre errores o fallos de inteligencia *per se* y errores cometidos por los políticos (Marrin, 2004).

tecimientos que, aunque siendo factibles o plausibles, aparecen como inimaginables e inconcebibles para el analista.

Por otra parte, la información que se maneja en inteligencia presenta determinadas características que pueden afectar la calidad del análisis, convirtiéndose en potenciales fuentes de error. Hace más de cincuenta años, Sherman Kent (1964) ya advertía de la dificultad que suponía para el análisis de inteligencia tanto la *carencia de información* como su *exceso*.

Con frecuencia, se ha responsabilizado a la falta de información de la ocurrencia de determinados fallos en el análisis. Sin embargo, este argumento no es siempre acertado, pues, a menudo, es el propio analista el que, llegado un momento, decide, equivocadamente, que ya dispone de información suficiente para llegar a sus juicios y conclusiones (Heuer, 1999). Pero igual de preocupante resulta el *exceso de información*, un problema que hoy se ha acentuado debido a la proliferación de múltiples y variadas fuentes de información (fuentes abiertas, OSINT; fuentes humanas, HUMINT; inteligencia de señales, SIGINT; inteligencia de comunicaciones, COMINT, etc.).

Esto lleva a revisar otras características de la información, como su *diversidad* y su frecuente *falta de fiabilidad*, que se relacionan directamente con, por ejemplo, el empleo de fuentes no contrastadas, la carencia de herramientas analíticas para evaluar la fiabilidad de la información, ciertas tendencias psicológicas que llevan a otorgar validez a determinada información en detrimento de otra (sesgo de confirmación, asimilación de información a esquemas y modelos mentales) y el empleo, por parte del adversario, de tácticas de decepción (engaño, desinformación, negación).

Finalmente, cabe resaltar el *carácter sensible* (clasificado, confidencial o secreto) de buena parte de la información obtenida y utilizada por los servicios de inteligencia, lo que restringe su circulación y difusión interna (G. Díaz, 2005). Este carácter sensible proviene tanto de la necesidad de proteger a las fuentes y métodos de obtención de información como de garantizar su seguridad interna y evitar su posible fuga hacia el exterior. Al respecto, los fallos al proteger la información clasificada a menudo se encuentran en el origen de numerosos fallos de inteligencia (G. Díaz, 2005). Desgraciadamente, ni la máxima seguridad ni las comprobaciones más rigurosas pueden evitar que se produzcan fugas y filtraciones (como ocurrió en el conocido caso de WikiLeaks).

La dificultad para proteger la información clasificada se relaciona, entre otros factores, con ciertos defectos de los procesos de reclutamiento del personal de los servicios de inteligencia: en concreto, con la ausencia de instrumentos de selección completamente fiables e infalibles (test psicológicos, técnicas de perfilado psicológico o polígrafos) que permitan seleccionar al personal con total certeza de que no supondrá un riesgo para el servicio de inteligencia y la seguridad nacional. A ello se añade una multitud de factores—incluidos los personales, económicos e ideológicos, así como la coacción y la venganza—que dificultan las comprobaciones y evaluaciones de seguridad y que pueden llevar a una persona a traicionar a la institución y a su país.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que no todas las fugas de información se deben a la acción de traidores o infiltrados. Los Gobiernos y los propios servicios de inteligencia pueden filtrar información de forma intencional, con el objetivo, por ejemplo, de calibrar a la opinión pública o de confundir y engañar al adversario (Hulnick, 2002).

Por último, es necesario recordar que toda actividad de inteligencia se desarrolla en un contexto de tensión o confrontación entre partes, generalmente organizaciones o Gobiernos, en el que cada una de ellas pone en marcha una serie de estrategias y medidas para contrarrestar la acción de la otra (Berkowitz, 2003; Shulsky & Schmitt, 2002).

Además, uno de los objetivos de todo organismo de inteligencia es el estudio de sus potenciales adversarios, para obtener una ventaja sobre ellos y poder anticiparse a los acontecimientos. Esta dinámica lo obliga, a su vez, a protegerse de la acción de los servicios de inteligencia adversarios, para impedir que estos conozcan sus propios planes e intenciones y puedan, también, anticiparse a ellos. Esto se consigue básicamente de dos modos: aumentando la seguridad interna y poniendo en marcha medidas de decepción o engaño intencional, mediante la manipulación de la información, a fin de inducir conclusiones erróneas en el adversario. La decepción incluye básicamente dos tipos de acciones: la negación y la desinformación.

La negación tiene como objetivo proteger secretos mediante la ocultación, camuflaje y otras actividades que entorpecen los sistemas de obtención de información del adversario. La desinformación consiste en proporcionar al adversario información parcial o totalmente falsa, recurriendo para ello a actividades como la elaboración y difusión de información falsa, la manipulación de los medios de comunicación y de los canales diplomáticos o el uso de dobles agentes. El uso de tácticas de decepción por parte del adversario se convierte, de esta manera, en la causa de determinados fallos de inteligencia (G. Díaz, 2005; Marrin, 2004; Whaley, 1973)⁵.

Los fallos son normales en los sistemas complejos

Esta premisa se basa en la teoría de los accidentes normales (*normal accident theory*), desarrollada a partir de los estudios de Charles Perrow (1984). Según este autor, los accidentes son inevitables en los sistemas complejos debido a que son sistemas altamente interconectados, interactivos y acoplados, lo que hace altamente probable la ocurrencia y suma de pequeños errores imposibles de prever. Por lo tanto, cuanto más complejo es un sistema,

5 Un ejemplo emblemático del empleo de tácticas de decepción para manipular las percepciones del adversario sobre las propias capacidades e intenciones lo constituye la operación Barbarroja (1940). Los días previos al ataque alemán, los rusos disponían de suficiente información que alertaba sobre la concentración de tropas de la Wehrmacht cerca de sus fronteras y sobre el aumento de vuelos de reconocimiento de la Luftwaffe sobre su territorio. Del mismo modo, la inteligencia estadounidense le había advertido insistentemente a los rusos sobre las intenciones de Hitler. En respuesta, los alemanes pusieron en marcha varias tácticas de decepción: justificaron dichos preparativos militares, primero, afirmando que tenían como objetivo preparar la invasión de Inglaterra y, luego, que se trataba de una medida disuasoria ante un posible ataque soviético (O'Connor, 2012).

mayor es la probabilidad de que se produzcan fallos y accidentes. Y, por supuesto, los servicios de inteligencia son sistemas complejos.

Desde esta perspectiva, los servicios y comunidades de inteligencia, en cuanto sistemas complejos que son, están sometidos a la acción de múltiples factores que impiden prever y evitar la ocurrencia de errores. En ese sentido, los fallos de inteligencia serían, en buena parte, resultado de ciertas disfunciones organizacionales, entre ellas las patologías burocráticas propias de los sistemas de inteligencia (Berkowitz & Goodman, 2000; Betts, 2002; Brady, 1993; Cremades-Guisado & Cancelado-Franco, 2021; Laqueur, 1985; Lefebvre, 2004; Lowenthal, 2000; Marrin, 2003; Reynolds, 2004; Travers, 1997). Entre estas patologías se encuentran la anacronía y caducidad del modelo estructural de los servicios de inteligencia, basado en una concepción de la inteligencia propia de la Guerra Fría. Este modelo se caracteriza por presentar unas estructuras excesivamente grandes, compartimentadas y rígidas, completamente inadecuadas para enfrentarse a la naturaleza flexible, difusa y asimétrica de las nuevas amenazas del siglo XXI, encabezadas por el terrorismo internacional (Martínez-Sánchez & Rodríguez, 2019). Otra patología organizacional es su excesiva burocratización, derivada de la existencia de numerosos niveles jerárquicos y directivos y que dificulta su funcionamiento en todos los niveles del ciclo de inteligencia (Russell, 2004).

La implantación de determinadas políticas de personal es otra causa de numerosos fallos. Los recortes presupuestarios y la consiguiente reducción de recursos económicos, derivados del cambio de panorama estratégico tras la Guerra Fría, llevaron a una notable reducción del personal de la mayoría de servicios de inteligencia occidentales y a una consecuente carencia de profesionales especializados, sobre todo traductores y analistas⁶. Poco ayudaron a suplir esta carencia las políticas de reclutamiento, caracterizadas por estrictos requisitos de seguridad que ralentizan la contratación de nuevo personal (Betts, 2002; Russell, 2004). Otros problemas de estas políticas de personal son los criterios de asignación de destinos y distribución de analistas, así como su excesiva rotación en distintas áreas geográficas y funcionales (Lefebvre, 2004; Marrin, 2003).

La cultura organizacional o personalidad corporativa es otro ingrediente que contribuye a los fallos, al condicionar la actuación de sus miembros. Esta personalidad corporativa se caracteriza por una fuerte identidad policial o militar, una excesiva dependencia de los hechos a la hora de interpretar la realidad y cierta actitud conservadora y excesivamente cautelosa en su actuación, todo lo cual penaliza la iniciativa y capacidad de innovación (Montero, 2004).

⁶ Al respecto, resulta llamativa la situación reportada por Russell (2004): en septiembre de 2001, el Centro de Contraterrorismo (Counterterrorism Center) de la CIA disponía de mayor cantidad de directivos que de analistas.

Finalmente, podemos señalar la excesiva especialización y compartimentación de las comunidades y agencias de inteligencia⁷. En primer lugar, porque esta necesariamente requiere una elevada dosis de coordinación y cooperación entre agencias que, como ha demostrado la experiencia reciente, no siempre se consigue. En segundo lugar, porque la fragmentación conduce irremediablemente a una disminución de las capacidades de análisis de las diferentes agencias (Betts, 1978). Estas circunstancias dan lugar a una grave carencia de integración o congruencia de la información que recibe el decisor político desde distintas agencias de inteligencia, lo que le impide armonizar diversos puntos de vista y disponer así de una perspectiva global con base en la cual actuar en consecuencia (Travers, 1997).

Evitar los fallos de inteligencia, ¿una batalla perdida?

Como se ha insistido, los fallos de inteligencia son inevitables. Sin embargo, es posible minimizar su ocurrencia mediante la adopción de diversas estrategias y medidas. Un primer paso es aceptarlos y asumirlos como algo inherente a la naturaleza de la inteligencia. Creer que los fallos son predecibles y evitables denota un desconocimiento total de la naturaleza y las funciones de los servicios de inteligencia. En consecuencia, productores y consumidores de inteligencia deben aprender a conocerlos, identificarlos y, en última instancia, a convivir con ellos para que afecten lo mínimamente posible la calidad de su trabajo. Esto les exige tanto a la comunidad de inteligencia como a su personal desarrollar altas dosis de autorreflexión, autocrítica y capacidad de aprender de sus errores y fracasos a través del análisis detallado de su naturaleza, causas y consecuencias.

Pero no solo se requiere comprender los fallos cometidos. También resulta indispensable avanzar en el estudio académico de los éxitos y aciertos, a fin de determinar qué elementos o factores están presentes en ellos y marcan la diferencia entre el éxito y el fracaso. Sin embargo, esta práctica se ve obstaculizada por el hecho inconveniente de que, al contrario de lo que sucede con la información sobre fallos y fracasos (que termina siendo pública), los servicios de inteligencia se muestran muy reticentes a compartir públicamente las claves de sus éxitos para no comprometer sus fuentes y métodos (Marrin, 2004).

En todo caso, la principal estrategia para minimizar la ocurrencia de fallos y errores pasa por la implantación de una serie de medidas y acciones a lo largo de todas las fases del ciclo de inteligencia.

En la *fase de dirección o planeamiento*, es imprescindible aumentar el conocimiento que poseen los decisores (políticos y militares) sobre las posibilidades y limitaciones del trabajo de los servicios y agencias de inteligencia (George, 2004; Heuer, 1999). Fundamental resulta también estrechar las relaciones existentes entre los servicios de inteligencia y los

⁷ Por poner un ejemplo ilustrativo, la comunidad de inteligencia estadounidense está formada actualmente por 17 agencias o elementos. Al respecto, véase <https://www.intelligencecareers.gov/icmembers.html>

consumidores de sus productos, especialmente la clase política (Berkowitz, 2001; A. Díaz, 2006; Marrin, 2004; Navarro, 2004). Esto les permitiría a los consumidores transmitirles de manera clara y directa cuáles son sus necesidades específicas, en lo que Marrin (2004, p. 668) ha denominado “un mayor énfasis en la atención al cliente” como medio de reducir la frecuencia de fallos y errores. Esta mayor relación e interacción entre productores y consumidores de inteligencia les facilita a los primeros poseer retroalimentación sobre el valor y la eficacia de su trabajo, para poder reorientarlo si es necesario. Todo ello sin descuidar los posibles inconvenientes de estrechar las relaciones entre ambos sectores: fundamentalmente el riesgo de injerencia de la inteligencia en política y de los políticos en inteligencia, es decir, el riesgo de politización.

En la *fase de obtención de información*, es fundamental gestionar adecuadamente el elevado volumen de datos con los que trabajan los servicios y agencias de inteligencia, a fin de perfeccionar los procesos de selección, clasificación, almacenamiento y recuperación de la información obtenida. Ello pasa por la mejora de los métodos de obtención y gestión de información procedente de fuentes abiertas (OSINT), así como por el impulso y potenciación de las fuentes humanas (HUMINT), imprescindibles e insustituibles en la lucha contra las nuevas amenazas, como el terrorismo internacional.

Finalmente, quizás sea la *fase de análisis* en la que más se ha incidido con el objetivo de mejorar la calidad de los productos de inteligencia. En esta fase se han hecho grandes avances, tanto en la mejora de la formación y capacitación de los analistas como en el desarrollo e implantación de técnicas estructuradas para el análisis de inteligencia y el control de sesgos psicológicos (Heuer & Pherson, 2011).

Sin embargo, las principales reformas se han producido a nivel institucional, mediante la reestructuración y reorganización de las agencias de inteligencia para adaptarlas a los nuevos riesgos y amenazas del siglo XXI (Shulsky & Schmitt, 2002). En esta línea, se ha propuesto la adopción de estructuras basadas en modelos empresariales, mucho más dinámicos, adaptables y flexibles (A. Díaz, 2006).

Además, un mejor funcionamiento de los servicios de inteligencia pasa necesariamente por el control y gestión de ciertas tendencias organizacionales: el fomento de la cooperación y coordinación (no solo dentro y entre las agencias de una misma comunidad de inteligencia, sino también a nivel internacional), y la eliminación de las excesivas barreras burocráticas, jerárquicas y de seguridad que condicionan su actividad (Berkowitz, 2001).

En aspectos de cooperación, se ha destacado la importancia de impulsar el concepto de *comunidad de inteligencia* en sentido amplio, para que incluya la participación y colaboración de organismos e instituciones públicas y privadas, tales como universidades, institutos académicos y centros de pensamiento (*think tanks*) (Berkowitz & Goodman, 2000).

No obstante, y como señala Hedley (2005), la introducción de reformas y supuestas mejoras no garantiza siempre la adecuada calidad del producto final. Las reformas tardan años en aplicarse y, cuando finalmente se implantan, siempre surgen críticos que deman-

dan nuevas reformas y cambios (Laqueur, 2004). Además, su introducción a menudo ocasiona nuevas patologías y disfunciones que aumentan el riesgo de nuevos futuros fallos y errores (Marrin, 2004).

Conclusión

Los errores y fallos de inteligencia son inevitables. Esta irrefutable afirmación, utilizada a menudo por productores y consumidores de inteligencia como excusa para justificar sus errores y fracasos, esconde una compleja realidad: estos fallos han ocurrido y seguirán ocurriendo en el futuro, a pesar de los múltiples esfuerzos de la comunidad de inteligencia para prevenirlos. Aceptar que son inevitables constituye el primer paso para disminuir su incidencia y combatir y minimizar sus efectos y consecuencias.

Desde un punto de vista psicosocial, dicha inevitabilidad deriva de distintos factores y circunstancias. Por un lado, la intervención del ser humano, complejo y falible, en todas las fases del ciclo de inteligencia. Por otro, la complejidad de los servicios y agencias de inteligencia, así como de los fenómenos a los que se enfrentan, en un contexto dominado por la incertidumbre, la ambigüedad y la necesidad de operar con información imperfecta: a veces escasa, a veces excesiva, pero casi siempre de escasa fiabilidad.

Estos factores, al no ser enfrentados, pueden originar defectos en los procesos de obtención, procesamiento y análisis de la información que se traducen, a menudo, en informes de inteligencia incorrectos que, a su vez, provocan que los decisores políticos y militares tomen decisiones inapropiadas. A ello hay que añadir la responsabilidad de los decisores cuando utilizan de manera inadecuada (rechazando, ignorando o malinterpretando) la inteligencia correcta que se les proporciona.

La certeza de que los fallos son inevitables no debe servir de excusa para que productores y consumidores de inteligencia justifiquen sus errores y, sobre todo, las consecuencias que estos acarrearán. Asumir que los fallos son inherentes a los procesos y ciclos de inteligencia no debe llevar a una visión extremadamente negativa y pesimista de la prevención de futuros fracasos y amenazas para la seguridad.

Sería utópico esperar que los servicios de inteligencia sean capaces de predecir o impedir todas y cada una de las acciones del adversario (lo que habría impedido atentados terroristas como los del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los del 11 de marzo de 2004 en Madrid o los del 14 de julio de 2016 en Niza, Francia)⁸. Pero ello no es impedimento para hacer todo lo posible para evitarlos o, cuando menos, para minimizar la probabilidad de su ocurrencia y la magnitud de sus efectos. Este es uno de los grandes

8 Cuatro años antes de los atentados del 11-S, Russ Travers (1997) anunciaba premonitoriamente, en un artículo de sugerente título ("A blueprint for survival: The coming intelligence failure"), que, pese a los esfuerzos de la comunidad de inteligencia por explicar sus fallos, esta iba a seguir cometiendo cada vez más y mayores errores de inteligencia: algunos de ellos tan graves que su eficacia se iba ver seriamente cuestionada, mucho más de lo que lo había sido hasta el momento. El tiempo acabaría por darle la razón.

retos de la comunidad de inteligencia: minimizar la ocurrencia y el impacto negativo de sus fallos y aumentar al máximo el impacto positivo de sus productos en la formulación de políticas y toma de decisiones (Marrin, 2004).

A este fin, son muchos los autores que han señalado la necesidad de introducir mejoras en los servicios y agencias de inteligencia y en la calidad de sus análisis (Betts, 1978; Hedley, 2005; Marrin, 2004). Al respecto, los numerosos cambios introducidos en la mayoría de las comunidades de inteligencia occidentales en lo que llevamos de siglo han incluido profundas reformas estructurales, un aumento significativo de nuevo personal, un mayor énfasis en la calidad de los procesos de obtención, procesamiento y análisis de información y un esfuerzo considerable para fomentar la cooperación y la coordinación (tanto a nivel interno como externo; tanto a nivel nacional como internacional).

En todo caso, como han señalado Betts (2002) y Hedley (2005), hay que tener presente siempre que ni el estudio en profundidad de los grandes errores de inteligencia cometidos a lo largo de la historia ni las múltiples reformas introducidas a raíz de estos podrán impedir la ocurrencia de futuros fallos. Efectivamente, un mejor funcionamiento de los servicios y agencias de inteligencia puede conducir a un aumento de los éxitos y por consiguiente, a una disminución de los fallos; pero la perfección es inalcanzable en inteligencia, y al final estos ocurrirán. Ahí radica la inevitabilidad de los fallos de inteligencia.

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 Antonio Martínez-Sánchez es militar activo, doctorando en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Cádiz, y licenciado en psicología por la Universidad de Sevilla. Sus principales líneas de investigación son la psicología militar operativa y los aspectos psicológicos del análisis de inteligencia.

<https://orcid.org/0000-0002-7696-5023> - Contacto: jamartsan@ea.mde.es

Referencias

- Berkowitz, B. (2001). Better ways to fix U.S. intelligence. *Orbis*, 45(4), 609-619. [http://dx.doi.org/10.1016/S0030-4387\(01\)00099-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0030-4387(01)00099-0)
- Berkowitz, B. (2003, 2 de febrero). The big difference between intelligence and evidence. *The Washington Post*. <https://bit.ly/3xKMzL7>
- Berkowitz, B., & Goodman, A. (2000). *Best truth: Intelligence in the information age*. Yale University Press.

- Betts, R. (1978). Analysis, war and decision: Why intelligence failures are inevitable. *World Politics*, 31(1), 61-89. <http://dx.doi.org/10.2307/2009967>
- Betts, R. (2002). Fixing intelligence. *Foreign Affairs*, 81(1), 43-59. <http://dx.doi.org/10.2307/20033002>
- Betts, R. (2007). *Enemies of intelligence. Knowledge and power in American national security*. Columbia University Press.
- Brady, C. (1993). Intelligence failures: Plus ça change. *Intelligence and National Security*, 4(8), 86-96. <https://doi.org/10.1080/02684529308432227>
- Corera, G. (2004, 9 de julio). CIA shoulders the blame. *BBC News*. <https://bbc.in/3S5u1xm>
- Cremades-Guisado, A., & Cancelado-Franco, H. (2021). La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(34), 479-496. <https://doi.org/10.21830/19006586.701>
- Díaz Fernández, A. M. (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 n.º 3). Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas. <https://bit.ly/3S8tN8q>
- Díaz Fernández, A. M. (Coord.) (2013). *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*. LID Editorial Empresarial; Presidencia del Gobierno de España.
- Díaz Matey, G. (2005) Methodological approaches to the concept of intelligence failure. *UNISCI Discussion Papers*, 7. <https://bit.ly/3SpvD4O>
- Díaz Matey, G. (2017), *La esencia de la inteligencia: hacia una correcta relación entre producción y consumo de inteligencia* (Documento de Opinión n.º 52). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3r0nOqt>
- Duffy, M. (2003, 27 de julio). Could it happen again? *Time*. <https://bit.ly/3BET2bj>
- Esteban N., M., & Navarro B., D. (2003). Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. *El Profesional de la Información*, 12(4), 269-281. <https://bit.ly/3qYZ-Trx>
- George, R. (2004). Fixing the problem of analytical mind-sets: alternative analysis. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 17(3), 385-404. <http://dx.doi.org/10.1080/08850600490446727>
- Handel, M. I. (1977). The Yom Kippur War and the inevitability of surprise. *International Studies Quarterly*, 21(3), 461-502. <https://doi.org/10.2307/2600234>
- Handel, M. I. (1984). Intelligence and the problem of strategic surprise. *Journal of Strategic Studies*, 7(3), 229-281. <https://doi.org/10.1080/01402398408437190>
- Hedley, J. (2005). Learning from intelligence failures. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 18(3), 435-450. <https://doi.org/10.1080/08850600590945416>
- Herman, M. (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge University Press.
- Heuer, R. (1999). *Psychology of intelligence analysis*. Central Intelligence Agency.
- Heuer, R. (2005). Limits of intelligence analysis. *Orbis*, 49(1), 75-94. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2004.10.007>
- Heuer, R. (2008). *Small group processes for intelligence analysis*. Central Intelligence Agency; Sherman Kent School.
- Heuer, R., & Pherson, R. (2011). *Structured analytic techniques for intelligence analysis*. CQ Press.
- Hulnick, A. (2002). The downside of open source intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 15(4), 565-579. <https://doi.org/10.1080/08850600290101767>
- Johnson, L. (2006). A framework for strengthening U.S. intelligence. *Yale Journal of International Affairs*, 1(2), 116-131. <https://bit.ly/3Siqv2i>

- Kent, S. (1964). A crucial estimate relived. *Studies in Intelligence*, 8(4), 1-18. <https://bit.ly/3SiqBqG>
- Kuhns, W. J. (2003). Intelligence failures: Forecasting and the lessons of epistemology. En R. Betts & T. Mahnken (Eds.), *Paradoxes of strategic intelligence: Essays in honor of Michael I. Handel* (pp. 77-96). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203508640>
- Laqueur, W. (1985). *A world of secrets: Uses & limits of intelligence*. Basic Books.
- Laqueur, W. (2003). *La guerra sin fin: el terrorismo en el siglo XXI*. Destino.
- Laqueur, W. (2004, 15 de junio). Las desgracias de la CIA. *La Vanguardia*. <https://bit.ly/3BBiuih>
- Lefebvre, S. (2004). A look at intelligence analysis. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 17(2), 231-264. <https://doi.org/10.1080/08850600490274908>
- Lowenthal, M. (1985). The burdensome concept of failure. En A. C. Maurer, M. Tunstall, & J. Keagle (Eds.), *Intelligence: Policy and process* (pp. 43-56). Westview Press.
- Lowenthal, M. (1993). Intelligence epistemology: Dealing with the unbelievable. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 6(3), 319-325. <https://doi.org/10.1080/08850609308435222>
- Lowenthal, M. (2000). *Intelligence: From secrets to policy*. Congressional Quarterly Press.
- Marrin, S. (2003). CIA's Kent School: Improving training for new analysts. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16(4), 609-637. <https://doi.org/10.1080/716100469>
- Marrin, S. (2004). Preventing intelligence failures by learning from the past. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 17(4), 655-672. <https://doi.org/10.1080/08850600490496452>
- Martínez-Sánchez, J. A. (2014). Psicología e Inteligencia: factores psicológicos que condicionan el análisis de inteligencia. En F. Velasco, y R. Arcos (Eds.), *Estudios en inteligencia: respuestas para la Gobernanza democrática* (pp. 181-202). Plaza y Valdés.
- Martínez-Sánchez, J. A. (2016). Fallo de Inteligencia. En A. M. Díaz Fernández (Dir.), *Conceptos fundamentales de inteligencia* (pp. 183-190). Tirant lo Blanch.
- Martínez-Sánchez, J. A., & Rodríguez G., J. M. (2019). *Patologías organizacionales y fallos de inteligencia* (Análisis GESI, 10). <https://bit.ly/3DOVuPt>
- Montero, A. (2004). Psicología del terrorismo e inteligencia contraterorista. *Papeles del Psicólogo*, 25(88), 39-47. <http://www.papelesdelpsicologo.es/resumen?pii=1158>
- Navarro B., D. (2004). Introducción. *Cuadernos de Estrategia*, 127, 7-31. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- O'Connor, T. (2012). *The history and lessons of intelligence failure*. Austin Peay State University. <https://bit.ly/3LAdqze>
- Perrow, C. (1984). *Normal accident: Living with high-risk technology*. Basic Books.
- Poteat, G. H. (1976). The intelligence gap: Hypotheses on the process of surprise. *International Studies Notes*, 3(3), 14-18. <https://www.jstor.org/stable/44235762>
- Random, R. A. (1958). Intelligence as a science. *Studies in Intelligence*, 2(2), 75-79. <https://bit.ly/3BI1cQi>
- Reynolds, P. (2004, 11 de julio). Long history of intelligence failures. *BBC News*. <https://bbc.in/3LFUmje>
- Russell, R. L. (2004). Intelligence failures: The wrong model for the war on terror. *Policy Review*, 123, 61-72.
- Shulsky, A., & Schmitt, G. (2002). *Silent warfare: Understanding the world of intelligence* (3rd ed.). Potomac Books Inc.
- Steele, R. (2002, 11 de marzo). The new craft of intelligence: Making the most of open private sector knowledge. *Time Magazine*. <https://bit.ly/3C3ER13>
- Stempel, J. (1999). Error, folly, and policy intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 12(3), 267-281. <https://doi.org/10.1080/088506099305034>

- Taleb, N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable*. Random House.
- Travers, R. (1997). A blueprint for survival: The coming intelligence failure. *Studies in Intelligence*, 40(5), 35-43. <https://bit.ly/3BHvq64>
- Treverton, G. (2001). *Reshaping national intelligence for an age of information*. Cambridge University Press.
- United States Senate Select Committee on Intelligence (2004, 9 de julio). *Report of the Select Committee on Intelligence on the intelligence community's prewar intelligence assessments on Iraq* (S. Report n.º 108-301). U.S. Government Printing Office.
- Westerfield, H. B. (1996). Inside ivory bunkers: CIA analysts resist manager's "pandering". Part I. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 9(4), 407-424. <https://doi.org/10.1080/08850609608435325>
- Whaley, B. (1973). *Code Word Barbarrosa*. The MIT Press.
- Wohlstetter, R. (1962). *Pearl Harbor: Warning and decision*. Stanford University Press.



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 927-988

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1137>

Disposiciones de acuerdos de paz y sus efectos en estabilidad y reconciliación (1989-2012)

Peace agreement provisions and their effects on stability and reconciliation (1989-2012)

Luisa Fernanda Villalba-García y Ximena Andrea Cujabante-Villamil

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

Faiver Coronado-Camero, William Alfredo Sierra-Gutiérrez y Fernando Andrés Polo-Puentes

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

RESUMEN. La rapidez y complejidad de las transformaciones en los escenarios de seguridad y defensa desafían la estabilidad y la reconciliación que han buscado los acuerdos de paz que han dado término a conflictos intra- e interestatales en diversas regiones del mundo. Por ello, a través del análisis de 34 casos en 5 continentes entre 1989 y 2012, este artículo identifica disposiciones comunes que han incluido los acuerdos de paz agrupados por regiones, con el fin de aportar una herramienta para futuros análisis. Se concluye que disposiciones como el desarme, el mecanismo de verificación/monitoreo y la reforma policial son las más empleadas a nivel mundial y, por ende, menos sujetas a modificaciones, mientras que otras como los derechos de las minorías, los derechos de los niños, el arbitraje internacional y el poder territorial compartido son las menos compartidas y quizás más propensas a generar nuevos agravios y episodios de violencia.

PALABRAS CLAVE: acuerdo de paz; implementación; mantenimiento de la paz; principios de Joinet; reconciliación; solución de conflictos

ABSTRACT. The speed and complexity of the transformations in security and defense scenarios challenge the stability and reconciliation sought by peace agreements that have ended intra- and inter-state conflicts in various world regions. By analyzing 34 cases in five continents between 1989 and 2012, this article identifies common provisions included in peace agreements, grouping them by region to provide a tool for future analysis. It concludes that provisions such as disarmament, verification/monitoring mechanism, and police reform are the most widely used globally and, thus, less subject to modification. Meanwhile, others, such as minority and children's rights, international arbitration, and territorial power-sharing, are the least common and, perhaps, the most prone to generating new grievances and episodes of violence.

KEYWORDS: conflict resolution; implementation; Joinet principles; peace agreement; peacekeeping; reconciliation

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de mayo de 2022 • Aceptado: 1 de septiembre de 2022

CONTACTO: Luisa Fernanda Villalba-García ✉ luisa.villalba@esdeg.edu.co

Introducción

La implementación de acuerdos de paz como resultado de procesos de diálogo para la terminación de conflictos intra- e interestatales en diversas partes del mundo es uno de los temas que durante las últimas décadas ha venido captando cada vez más la atención de la academia. Esto se debe a que con los acuerdos de paz no solo se logra implementar el cese de hostilidades para reducir los efectos destructivos de la guerra y salvaguardar los derechos humanos, sino que contribuyen a identificar las causas de los conflictos que necesitan solventarse para evitar la utilización de la violencia.

Al respecto, autores como Fernández-Orsorio & Pachón (2019), Jamil & Panday (2008), Jarstad & Nilsson (2008), Joshi et al. (2015), Mac Ginty (2010), Rashiduzzaman (1998) y Studemeister (2001) han realizado aportes significativos a la comprensión de la evolución de los conflictos y la caracterización de las variables que los han alentado entre grupos sociales antagónicos. Asimismo, académicos como Bangura (1997), Corcione Nieto et al. (2021; 2019), Derouen et al. (2009), Eaton (2020), Hartzell et al. (2001), Hoddie & Hartzell (2003) y Rothchild (1995) han explorado las complejidades de la implementación de acuerdos de paz y la variación en la profundidad de sus resultados. En todo caso, un elemento común en la literatura al respecto es el reconocimiento de una constante evolución de los escenarios de seguridad y defensa globales (Aris et al., 2022; Karaosmanoğlu, 2000; Léonard & Kaunert, 2020; Sergunin & Gjørsv, 2020; Tan, 2012), que puede ocasionar que los agravios, aunque ya se encuentren solucionados por disposiciones implementadas en acuerdos de paz, encuentren una razón para originarse nuevamente.

Este posible efecto puede encontrar su explicación en la aplicación inadecuada o insuficiente de los principios de Joinet (Comisión Colombiana de Juristas, 2007): el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Al respecto, en la justicia transicional, el modo en que se emplea la amnistía es esencial para asegurar que se cumplan estos cuatro principios, puesto que una amnistía muy amplia puede incentivar a grupos al margen de la ley para que sigan cometiendo crímenes con una mayor seguridad de perdón social.

Por esta razón, algunos países con experiencias de acuerdos de paz han vivido una transformación del conflicto, mas no su eliminación ni su mitigación, dado que han mostrado una incapacidad para dar solución a problemas de seguridad, donde la volatilidad de las soluciones pactadas y de los escenarios en que se implementaron (Fernández-Orsorio, 2019; Reeve, 2015) impide brindar las garantías mínimas que requieren las víctimas.

A esto se suma la rapidez y complejidad de las transformaciones en los escenarios de seguridad y defensa. Esto involucra cambios en diversos aspectos que desafían la continuidad de circunstancias favorables para la estabilidad en algunas regiones. Por ejemplo, cambios en las dinámicas políticas (Dosch, 2007; Villalba-García et al., 2022), la seguridad alimentaria (Ansah et al., 2019), el cambio climático (Qu et al., 2020), la protección de

los derechos humanos (Fernández-Osorio & Lizarazo-Ospina, 2022), la política exterior regional (Álvarez-Calderón et al., 2022; Barbé & Morillas, 2019; Cufiño-Gutiérrez et al., 2022), las tecnologías de la comunicación y el desarrollo sostenible (Ahmed et al., 2021), la debilidad institucional (Brinks et al., 2019) y la corrupción (Dávid-Barrett & Fazekas, 2020). En consecuencia, es necesario identificar los elementos comunes que han caracterizado los procesos de paz en distintas regiones del mundo, como un aporte a la búsqueda de continuidad en la estabilidad y la reconciliación a través de este tipo de acuerdos. Por tal motivo, este artículo se debe interpretar, más que como un análisis profundo de las causas y evoluciones de los conflictos y sus acuerdos de paz, como una compilación de datos que sirve de herramienta para futuros análisis sobre la evolución de las particularidades en seguridad y defensa en diversas regiones del mundo.

Así las cosas, este artículo está estructurado en siete secciones y un anexo. En la primera se explica la metodología de análisis y la distribución regional de los acuerdos de paz que han sido objeto de este estudio; en las siguientes cinco secciones se examinan los acuerdos de paz en las regiones de África, América, Asia, Europa y Oceanía, respectivamente; y en la séptima sección se presenta un análisis final consolidado de los acuerdos de paz por regiones.

Metodología de análisis y distribución regional de los acuerdos de paz

Este artículo emplea los datos recopilados por la Matriz de Acuerdos de Paz (MAP) del Instituto Kroc (2020) de la Universidad de Notre Dame, toda vez que permite caracterizar a través de 51 disposiciones (o aspectos pactados) las razones que fundamentaron la búsqueda de paz en 31 países del mundo de los cinco continentes entre 1989 y 2012.

Las 51 disposiciones analizadas fueron traducidas y adaptadas del idioma inglés (empleado por la MAP) buscando emplear una terminología estándar que reflejara el contenido de los 34 acuerdos de paz analizados, correspondientes a 31 países. Así las cosas, las disposiciones empleadas fueron las siguientes: amnistía; apoyo de donantes; arbitraje internacional; autoridad transitoria de la ONU; cese al fuego; comisión para reparar daños; comité de resolución de disputas; cronograma de implementación; demarcación de fronteras; derecho de autodeterminación; derechos de las minorías; derechos de las minorías indígenas; derechos de las mujeres; derechos de los niños; derechos humanos; desarme; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; desmovilización; embargo de armas; fuerza de mantenimiento de paz ONU; fuerza regional de mantenimiento de paz; gobierno de transición de poder compartido; grupos paramilitares; idioma oficial y símbolo; liberación de prisioneros; manejo de recursos naturales; mecanismo de ratificación; mecanismo de verdad o reconciliación; mecanismo de verificación/monitoreo; personas desplazadas internamente; poder territorial compartido; protecciones culturales; referendo de independencia; reforma a la ciudadanía; reforma a la rama ejecutiva; reforma

constitucional; reforma de la administración civil; reforma de la rama judicial; reforma de la rama legislativa; reforma de los medios de comunicación; reforma educativa; reforma electoral/partidos políticos; reforma militar; reforma policial; refugiados; reintegración; relaciones interétnicas/Estado; reparaciones; retiro de tropas; y revisión del acuerdo.

La información se catalogó y codificó según el nivel de implementación que alcanzaron cada una de las 51 disposiciones en cada acuerdo de paz (0: Sin implementación; 1: Mínima implementación; 2: Implementación intermedia; 3: Implementación completa), en un periodo de diez años después de la firma de los documentos finales entre las partes en conflicto. También se calculó la totalidad de disposiciones empleadas en cada uno de los acuerdos de paz y su porcentaje de implementación en forma anual. El anexo de este artículo aporta la totalidad de este trabajo, que sirvió de fundamento para los análisis desarrollados.

Un aspecto primordial fue la necesidad de una conceptualización común de las disposiciones, toda vez que median diferencias geográficas, coyunturales y temporales entre los 34 acuerdos de paz examinados. Para tal fin se contrastó la definición individual empleada por la MAP de cada una de las disposiciones con el contenido de cada acuerdo de paz. De esta forma, se identificaron puntos de convergencia que permitieron agrupar el cumplimiento de las disposiciones por regiones geográficas.

Naturalmente, el estudio de la simple agrupación geográfica de los acuerdos de paz en razón de las disposiciones empleadas y su nivel de implementación puede considerarse limitado frente a la complejidad de elementos que comprende un proceso de reconciliación. Sin embargo, existen dinámicas regionales que subyacen a la transformación de los escenarios de seguridad y defensa, y generan impactos para el cumplimiento de las disposiciones de los acuerdos de paz. Por ello la variable geográfica es relevante, con miras a evitar el resurgimiento de necesidades de confrontación violenta.

En este sentido, a continuación se describe la evolución de los acuerdos de paz analizados, agrupados por regiones. Por cada región se presenta una tabla que resume los acuerdos estudiados; otra tabla donde se resumen las disposiciones contenidas en cada uno de los acuerdos, así como su implementación, y finalmente una gráfica donde se visualiza la evolución de la implementación durante los diez años posteriores a la firma de cada acuerdo. Las disposiciones señaladas con un asterisco (*) son las que mostraron un mayor uso respecto a la media aritmética en la región, por lo cual fueron seleccionadas como representativas de los contenidos de los acuerdos en cada continente.

Acuerdos de paz en la región de África

En el continente africano se estudiaron 18 acuerdos de paz en 15 países (Tabla 1). Todos estos acuerdos acontecieron entre 1992 y 2007, con una mediana de 19 disposiciones empleadas en sus contenidos (Tabla 2) y un promedio de 80 % de implementación (Figura 1). En esta región, un total de 20 disposiciones mostraron la mayor utilización en los

acuerdos, por lo cual se pueden considerar como representativas de los mayores agravios que se buscaron solventar con los acuerdos. Estas disposiciones son: amnistía; apoyo de donantes; cese al fuego; comité de resolución de disputas; cronograma de implementación; derechos humanos; desarme; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; desmovilización; gobierno de transición de poder compartido; liberación de prisioneros; mecanismo de verificación/monitoreo; personas desplazadas internamente; reforma de la administración civil; reforma electoral/partidos políticos; reforma militar; reforma policial; refugiados, y reintegración.

Dada la naturaleza de los conflictos africanos, fundamentada en procesos de descolonización, manejo de recursos naturales y disputas por el poder (Ali et al., 2019; Kalabamu, 2019; Paine, 2019), un aspecto llamativo es la poca o nula utilización de disposiciones como relaciones interétnicas/Estado; derechos de las minorías; de mujeres, y de niños, así como el manejo de recursos naturales.

Ahora bien, según la Escola de Cultura de Pau (2018), la mayoría de los procesos en África han sido para la solución de conflictos, pero llama la atención que algunos también se presentaron en situaciones de tensión y crisis sociopolíticas. Estos procesos de paz se han llevado a cabo entre el gobierno y las insurgencias, con la Unión Africana fungiendo como tercera parte en la mayoría de dichos procesos.

Finalmente, se evidencia la importancia del fortalecimiento y/o la consolidación de los grupos políticos con la agenda que les sigue. En este sentido, si bien no hay un énfasis en asuntos étnicos, derechos de las mujeres, o reparaciones, esto podría fortalecerse si las agendas de los grupos políticos son lo suficientemente fuertes para lograr un Estado democrático con una representación adecuada de los intereses y los ideales de la población.

Tabla 1. Acuerdos de paz en África entre 1989 y 2012

Región	Año	País (código)	Acuerdo
África	1992	Mali (ML)	Pacto nacional
	1992	Mozambique (MOZ)	Acuerdo de paz general para Mozambique
	1993	Ruanda (RUA)	Acuerdo de Arusha
	1993	Sudáfrica (SUD)	Acuerdo de constitución interina
	1994	Angola (ANG)	Protocolo de Lusaka
	1994	Yibuti (YUB)	Acuerdo de paz y reconciliación nacional
	1995	Níger (NIG)	Acuerdo entre el gobierno de la República de Níger y la ORA
	1996	Sierra Leona (SIE)	Acuerdo de paz de Abidján
	1998	Guinea-Bissau (GUI)	Acuerdo de paz de Abuja
	1999	Congo (CON)	Acuerdo para poner fin a las hostilidades en la República del Congo

Continúa tabla...

Región	Año	País (código)	Acuerdo
África	1999	Sierra Leona 2 (SIE 2)	Acuerdo de paz de Lomé
	2000	Burundi (BUR)	Acuerdo de paz y reconciliación de Arusha para Burundi
	2002	Angola 2 (ANG 2)	Memorando de entendimiento de Luena
	2002	Yibuti 2 (YIB 2)	Acuerdo para la reforma y concordia civil
	2003	Liberia (LIB)	Acuerdo de paz de Accra
	2004	Senegal (SEN)	Acuerdo general de paz entre el gobierno de la República de Senegal y el MFDC
	2005	Sudán (SUD)	Sudán acuerdo de paz general
	2007	Costa de Marfil (COS)	Acuerdo político Uagadugú

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Tabla 2. Disposiciones de los acuerdos de paz en África entre 1989 y 2012

Disposición	Ocurrencia	Angola 1	Angola 2	Burundi	Congo	Costa de Marfil	Guinea	Liberia	Mali	Mozambique	Níger	Ruanda	Senegal	S. Leona 1	S. Leona 2	Sudán	Suráfrica	Yibuti	Yibuti 2
Amnistía*	13	1	3	1	3	3	-	3	-	3	3	-	3	0	1	-	2	-	3
Apoyo de donantes*	10	-	-	3	-	-	-	3	3	3	2	3	-	0	1	3	-	1	-
Arbitraje internacional	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego*	18	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	0	3	1	3	3	3
Comisión para reparar daños	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas*	11	-	3	3	-	3	-	3	3	3	3	-	-	1	2	1	3	-	-
Cronograma de implementación*	13	0	3	3	-	1	3	1	3	3	-	1	-	0	3	2	-	3	-
Demarcación de fronteras	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Derecho de autodeterminación	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-
Derechos de las minorías	2	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	4	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3	3	-	-	-
Derechos de los niños	4	-	-	2	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	2	3	-	-
Derechos humanos*	11	2	2	1	-	-	-	3	-	2	-	2	1	0	3	1	2	-	-
Desarme*	15	1	2	2	2	2	-	3	3	1	2	2	0	0	3	2	-	3	-
Desarrollo económico y social*	12	-	3	2	-	-	-	3	3	-	1	2	0	0	-	0	2	1	2
Descentralización / Federalismo*	9	0	3	-	-	-	-	3	3	-	2	-	-	-	-	3	3	3	3
Desmovilización*	16	2	3	3	3	2	-	3	3	3	2	2	0	0	3	2	3	2	-
Embargo de armas	2	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	7	3	-	3	-	-	-	3	-	3	-	3	-	-	3	3	-	-	-

Continúa tabla...

Disposición	Ocurrencia	Angola 1	Angola 2	Burundi	Congo	Costa de Marfil	Guinea	Liberia	Mali	Mozambique	Niger	Ruanda	Senegal	S. Leona 1	S. Leona 2	Sudan	Suráfrica	Yibuti	Yibuti 2
Fuerza regional de mantenimiento de paz	5	-	-	3	-	2	2	3	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido*	10	2	1	3	-	3	3	3	-	-	-	3	-	-	2	3	3	-	-
Grupos paramilitares	8	-	3	2	3	-	-	3	-	3	-	-	-	3	3	3	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	2	-	-
Liberación de prisioneros*	12	3	-	3	2	-	-	3	-	3	3	0	-	0	3	3	3	3	-
Manejo de recursos naturales	4	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	2	-	-	-
Mecanismo de ratificación	4	-	-	3	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3	3	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	8	-	-	1	-	-	-	3	0	-	-	3	-	0	2	1	3	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo*	12	3	3	3	2	-	3	3	-	3	-	3	-	0	3	3	3	-	-
Personas desplazadas internamente*	14	1	3	1	1	2	3	3	-	2	-	2	1	-	3	2	-	0	2
Poder territorial compartido	2	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3	-	-	-
Protecciones culturales	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	3	3	-	-
Referendo de independencia	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	4	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3	0	-
Reforma a la rama ejecutiva	5	-	-	3	-	-	-	-	-	3	-	2	-	-	-	3	3	-	-
Reforma constitucional	8	-	-	3	3	-	-	3	-	3	-	1	-	-	3	3	3	-	-
Reforma de la administración civil*	11	2	3	1	2	3	-	1	3	-	-	2	-	0	-	3	-	0	-
Reforma de la rama judicial	5	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	3	-	0	-	3	3	-	-
Reforma de la rama legislativa	4	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3	-	-	-	3	3	-	-
Reforma de los medios de comunicación	8	1	0	1	-	-	-	-	-	2	1	-	-	0	-	1	-	1	-
Reforma educativa	8	-	-	2	1	-	-	-	-	-	2	-	-	0	3	2	2	0	-
Reforma electoral / partidos políticos*	13	3	-	3	3	3	-	3	-	3	-	2	-	0	3	3	3	3	3
Reforma militar*	16	2	3	3	3	2	-	2	3	2	2	2	-	0	3	2	3	0	3
Reforma policial*	12	1	3	3	3	2	-	3	3	3	-	2	-	0	-	3	2	-	-
Refugiados*	13	-	-	2	1	-	3	3	2	3	2	3	1	-	3	2	-	0	2
Reintegración*	16	1	3	2	2	2	-	3	-	3	2	2	0	0	3	2	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	3	-	-	-
Reparaciones	3	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	1	-	-	0	-
Retiro de tropas	8	-	3	3	-	-	3	-	2	3	-	3	-	0	-	1	-	-	-
Revisión del acuerdo	5	-	-	3	-	3	-	-	-	-	-	-	-	0	2	2	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

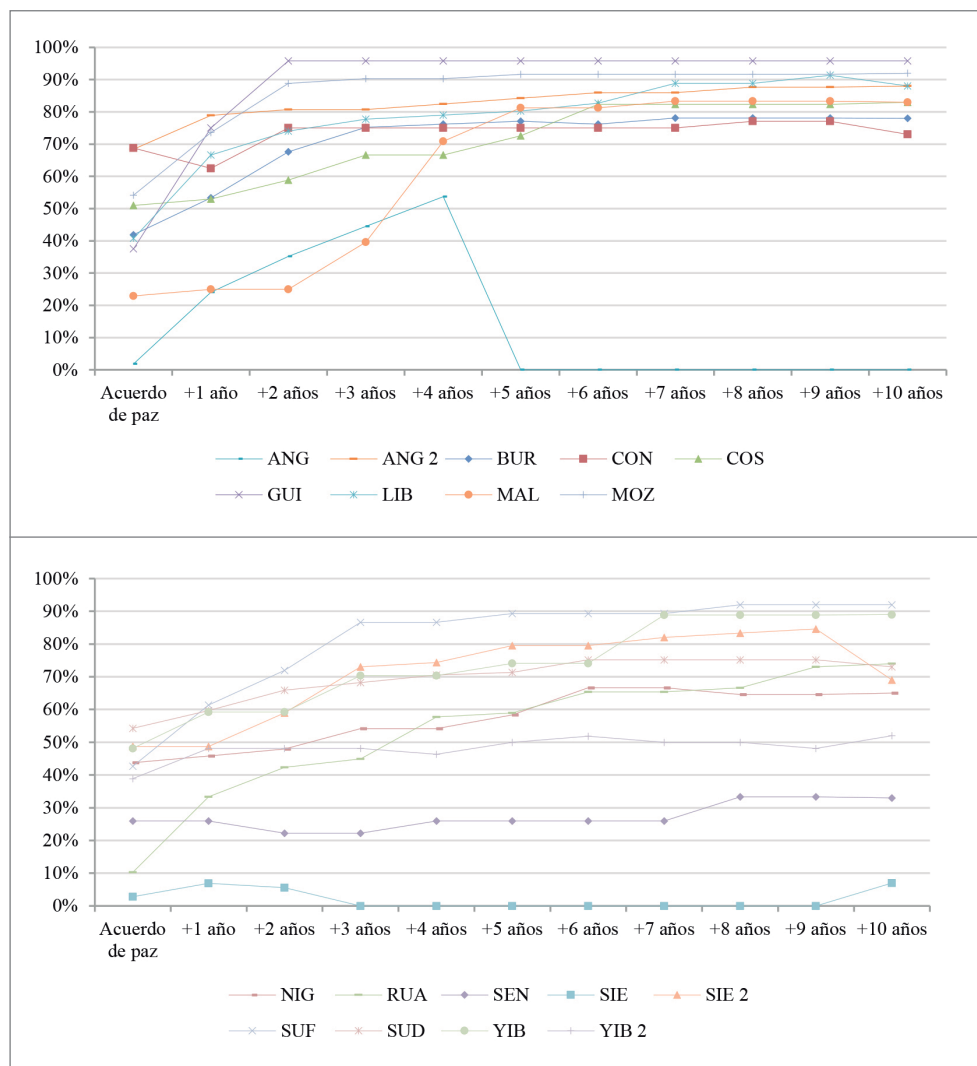


Figura 1. Porcentaje de implementación de los acuerdos de paz de África.
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Acuerdos de paz en la región de América

En el continente americano se examinaron 2 acuerdos de paz en igual número de países (Tabla 3). Ambos acuerdos acontecieron entre 1992 y 1996, con una mediana de 28 disposiciones empleadas en sus contenidos (Tabla 4) y un promedio de 82% de implementación (Figura 2). En esta región, un total de 35 disposiciones tienen la mayor utilización en los acuerdos, de modo que se pueden considerar como representativas de los mayores agravios que buscaron solventarse.

Estas disposiciones son: amnistía; apoyo de donantes; cese al fuego; comité de resolución de disputas; cronograma de implementación; derechos de las minorías indígenas; derechos de las mujeres; derechos humanos; desarme; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; desmovilización; grupos paramilitares; idioma oficial y símbolo; liberación de prisioneros; manejo de recursos naturales; mecanismo de verdad o reconciliación; mecanismo de verificación/monitoreo; personas desplazadas internamente; protecciones culturales; reforma a la rama ejecutiva; reforma constitucional; reforma de la administración civil; reforma de la rama judicial; reforma de la rama legislativa; reforma de los medios de comunicación; reforma educativa; reforma electoral/partidos políticos; reforma militar; reforma policial; refugiados; reintegración; relaciones interétnica/Estado; reparaciones, y revisión del acuerdo.

En América, así como en otros continentes, se han firmado varios acuerdos entre los mismos grupos; se trata de acuerdos con los cuales se ha buscado la solución pacífica de un conflicto ante la insuficiencia de lo pactado antes (Valencia-Villa, 2008). Esto, además de la Misión de las Naciones Unidas en países como Guatemala, no ha evitado la repetición y la impunidad, sobre todo respecto a crímenes de Estado. En este sentido, se ratifica que el esclarecimiento y la sanción son indispensables para cumplir con los principios de Joinet (Calderón-Concha, 2009).

Al respecto, cabe afirmar que la justicia y la verdad deben reconciliarse con la paz y la amnistía por medio de soluciones estructuradas, propuestas desde una mirada multidisciplinar que tenga en cuenta las necesidades de los grupos que conforman la sociedad (Arroyave, 2011). Al respecto, se puede hacer uso de investigaciones científicas y de nuevas tecnologías (Corcione-Nieto, 2018), que potencialmente evitarían una inadecuada politización de la implementación de los acuerdos.

Tabla 3. Acuerdos de paz en América entre 1989 y 2012

Región	Año	País (código)	Acuerdo
América	1992	El Salvador (SAL)	Acuerdo de paz de Chapultepec
	1996	Guatemala (GAU)	Acuerdo para una paz firme y duradera

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Tabla 4. Disposiciones de los acuerdos de paz en América entre 1989 y 2012

Disposición	Ocurrencia	El Salvador	Guatemala
Amnistía*	1	-	3
Apoyo de donantes*	2	3	3
Arbitraje internacional	0	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	0	-	-
Cese al fuego*	2	3	3
Comisión para reparar daños	0	-	-
Comité de resolución de disputas*	1	3	-
Cronograma de implementación*	2	3	1
Demarcación de fronteras	0	-	-
Derecho de autodeterminación	0	-	-
Derechos de las minorías	0	-	-
Derechos de las minorías indígenas*	1	-	2
Derechos de las mujeres*	1	-	2
Derechos de los niños	0	-	-
Derechos humanos*	2	2	2
Desarme*	2	3	3
Desarrollo económico y social*	2	3	2
Descentralización / Federalismo*	1	-	2
Desmovilización*	2	3	3
Embargo de armas	0	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	0	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	0	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	-	-
Grupos paramilitares*	2	2	2
Idioma oficial y símbolo*	1	-	1
Liberación de prisioneros*	1	3	-
Manejo de recursos naturales*	2	3	1
Mecanismo de ratificación	0	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación*	2	3	3
Mecanismo de verificación / monitoreo*	2	3	3
Personas desplazadas internamente*	2	3	1
Poder territorial compartido	0	-	-
Protecciones culturales*	1	-	2
Referendo de independencia	0	-	-
Reforma a la ciudadanía	0	-	-

Continúa tabla...

Reforma a la rama ejecutiva*	1	-	2
Reforma constitucional*	2	3	1
Reforma de la administración civil*	2	3	2
Reforma de la rama judicial*	2	2	2
Reforma de la rama legislativa*	1	-	2
Reforma de los medios de comunicación*	2	3	1
Reforma educativa*	1	-	2
Reforma electoral / partidos políticos*	2	3	2
Reforma militar*	2	3	2
Reforma policial*	2	3	2
Refugiados*	2	3	2
Reintegración*	2	3	3
Relaciones interétnicas / Estado*	1	-	2
Reparaciones*	1	-	2
Retiro de tropas	0	-	-
Revisión del acuerdo*	1	3	-

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

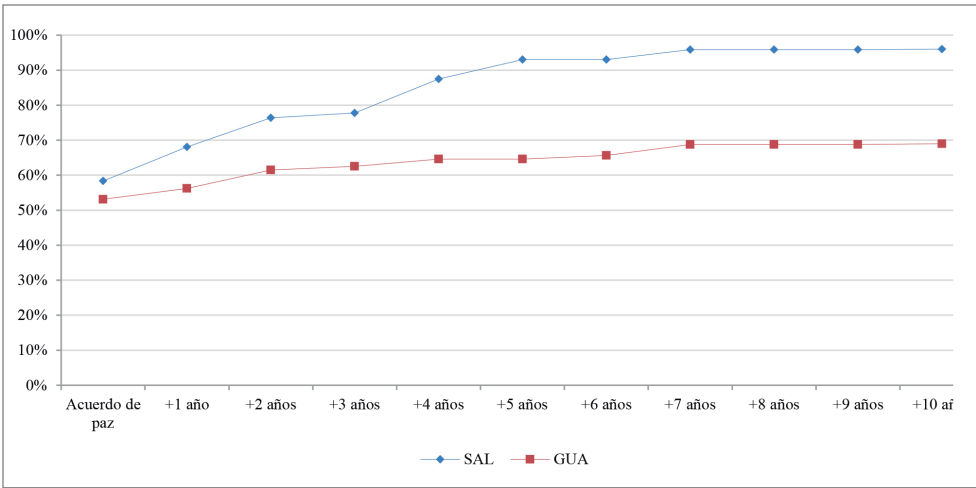


Figura 2. Porcentaje de implementación de los acuerdos de paz en América.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Acuerdos de paz en la región de Asia

En el continente asiático se examinaron 8 acuerdos de paz en igual número de países, relacionados en la Tabla 5. Todos estos acuerdos acontecieron entre 1989 y 2006, con una mediana de 21 disposiciones empleadas en sus contenidos (Tabla 6) y un promedio de

66 % de implementación (Tabla 6 y Figura 3). En esta región, un total de 22 disposiciones tienen la mayor utilización en los acuerdos y, por ende, se pueden considerar como representativas de los mayores agravios se buscaban solventar con los acuerdos. Estas disposiciones son: amnistía; cese al fuego; comité de resolución de disputas; derechos humanos; desarme; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; desmovilización; gobierno de transición de poder compartido; grupos paramilitares; liberación de prisioneros; mecanismo de verificación/monitoreo; personas desplazadas internamente; reforma de la rama judicial; reforma de los medios de comunicación; reforma educativa; reforma electoral/partidos políticos; reforma militar; reforma policial; refugiados; reintegración; reparaciones, y retiro de tropas.

Los procesos de paz de Asia evidencian que incluso conflictos o crisis antiguos tienen repercusiones en la actualidad. Así las cosas, el derecho a la verdad no prescribe, y se deben buscar las formas para resarcir a familias y comunidades que han sufrido las consecuencias de la violencia. Este es el caso de Camboya con el régimen de Pol Pot (Valencia-Villa, 2008), que ha implementado un sistema de justicia transicional para los hechos acontecidos en la década de 1970.

Al respecto, Johan Galtung, reconocido por sus estudios sobre violencia y paz, establece que la complejidad humana requiere respuestas igualmente complejas y que el ser humano es un sujeto con capacidad para la paz (Calderón-Concha, 2009) por lo que cada país se ve enfrentado a la tarea de analizar su propia historia y generar mecanismos que, más allá de contener taxativamente los nombres de los principios de Joinet, cumplan con el espíritu de estos principios; es decir, buscar mecanismos donde la implementación de los acuerdos asegure que las víctimas reciben esas garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Tabla 5. Acuerdos de paz en Asia entre 1989 y 2012

Región	Año	País (Código)	Acuerdo
Asia	1989	Líbano (LIB)	Acuerdo Taif
	1991	Camboya (CAM)	Marco para una solución política integral del conflicto de Camboya
	1993	India (IND)	Acuerdo de Bodo
	1996	Filipinas (FIL)	Acuerdo final de Mindanao
	1997	Bangladesh (BAN)	Acuerdo de paz de la colina Chittagong
	1997	Tayikistán (TAY)	Acuerdo general sobre el establecimiento de la paz y el acuerdo nacional en Tayikistán
	2005	Indonesia (IDO)	Memorando de entendimiento entre el Gob. de la Rep. de Indonesia y el mov. Free Aceh
	2006	Nepal (NEP)	Acuerdo de paz integral

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Tabla 6. Disposiciones de los acuerdos de paz en Asia entre 1989 y 2012

Disposición	Ocurrencia	Bangladesh	Camboya	India	Filipinas	Líbano	Indonesia	Tayikistán	Nepal
Amnistía*	4	1	-	2	-	-	3	3	-
Apoyo de donantes	3	-	2	-	-	-	-	3	3
Arbitraje internacional	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	1	-	3	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego*	5	-	3	-	3	-	3	3	3
Comisión para reparar daños	2	-	-	-	0	-	0	-	-
Comité de resolución de disputas*	4	-	-	-	-	3	2	3	2
Cronograma de implementación	3	-	-	-	-	2	3	-	1
Demarcación de fronteras	2	-	-	1	-	-	3	-	-
Derecho de autodeterminación	1	-	-	-	0	-	-	-	-
Derechos de las minorías	3	-	-	1	3	-	-	-	2
Derechos de las minorías indígenas	3	1	-	0	-	-	-	-	2
Derechos de las mujeres	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Derechos de los niños	2	-	-	-	3	-	-	-	2
Derechos humanos*	4	-	2	-	0	-	2	-	3
Desarme*	7	3	1	1	3	-	3	1	3
Desarrollo económico y social*	7	1	1	1	3	1	3	-	0
Descentralización / Federalismo*	6	1	-	1	2	0	3	-	2
Desmovilización*	7	3	1	1	3	-	3	3	3
Embargo de armas	1	-	3	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	1	-	3	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	1	-	-	-	-	-	-	3	-
Gob. de transición de poder compartido*	5	-	2	-	2	3	-	3	1
Grupos paramilitares*	4	-	1	-	2	2	-	3	-
Idioma oficial y símbolo	3	-	-	2	0	-	3	-	-
Liberación de prisioneros*	6	3	3	-	0	-	3	3	3
Manejo de recursos naturales	2	-	-	-	-	-	3	-	1
Mecanismo de ratificación	1	-	-	-	-	3	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	2	-	-	-	-	-	1	-	2
Mecanismo de verificación / monitoreo*	5	1	3	-	-	-	3	3	3
Personas desplazadas internamente*	6	1	2	-	3	1	-	3	3
Poder territorial compartido	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	3	-	-	1	3	-	3	-	-
Referendo de independencia	1	-	-	-	1	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	2	1	-	-	-	-	3	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	3	-	-	-	-	3	-	1	2
Reforma constitucional	3	-	3	-	-	-	-	3	2

Continúa tabla...

Disposición	Ocurrencia	Bangladesh	Cambodia	India	Filipinas	Líbano	Indonesia	Tayikistán	Nepal
Reforma de la administración civil	2	-	-	0	-	3	-	-	-
Reforma de la rama judicial*	5	-	1	0	-	3	3	1	-
Reforma de la rama legislativa	3	-	-	-	0	3	-	-	2
Reforma de los medios de comunicación*	4	-	-	-	2	0	3	0	-
Reforma educativa*	4	-	-	0	2	0	-	-	2
Reforma electoral / partidos políticos*	7	1	3	-	3	2	3	3	2
Reforma militar*	6	-	2	0	-	2	3	3	3
Reforma policial*	4	0	-	0	-	-	3	0	-
Refugiados*	5	1	3	-	3	1	-	3	-
Reintegración*	6	3	1	2	-	-	2	2	3
Relaciones interétnicas / Estado	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Reparaciones*	4	-	-	1	3	-	1	-	0
Retiro de tropas*	4	1	3	-	0	1	-	-	-
Revisión del acuerdo	1	-	-	-	-	-	-	-	3

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

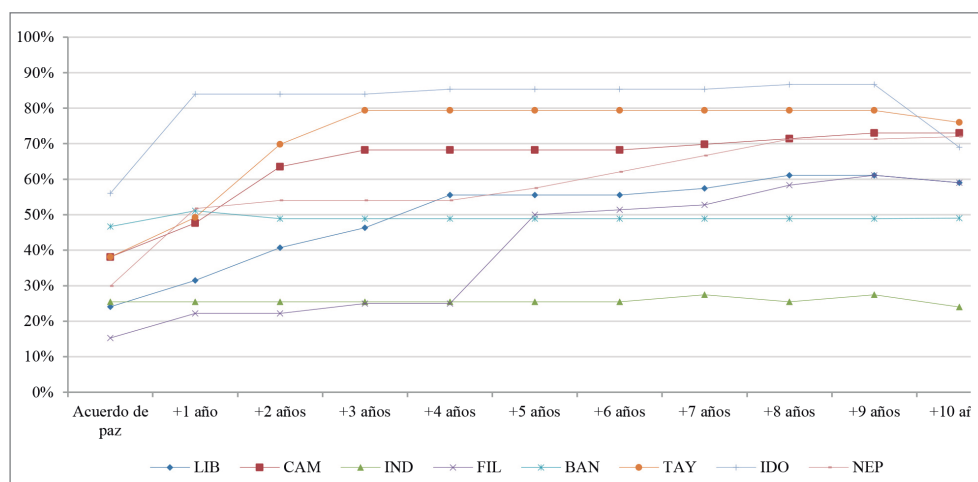


Figura 3. Porcentaje de implementación de los acuerdos de paz en Asia.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Acuerdos de paz en la región de Europa

En el continente europeo se examinaron 4 acuerdos de paz en igual número de países (Tabla 7). Estos acuerdos acontecieron entre 1995 y 2001, con una mediana de 23 disposiciones empleadas en sus contenidos (Tabla 8) y un promedio de 94 % de implemen-

tación (Figura 4). En esta región, un total de 25 disposiciones evidenciaron la mayor utilización en los acuerdos, por lo cual se consideran como representativas de los mayores agravios que se buscaron solventar.

Estas disposiciones son: cese al fuego; comité de resolución de disputas; cronograma de implementación; demarcación de fronteras; derechos humanos; desarme; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; fuerza de mantenimiento de paz ONU; gobierno de transición de poder compartido; grupos paramilitares; idioma oficial y símbolo; liberación de prisioneros; mecanismo de ratificación; mecanismo de verificación/monitoreo; personas desplazadas internamente; reforma a la ciudadanía; reforma constitucional; reforma de la administración civil; reforma de la rama judicial; reforma de la rama legislativa; reforma educativa; reforma electoral/partidos políticos; reforma policial; refugiados, y relaciones interétnicas/Estado.

Los acuerdos firmados en Europa fueron una respuesta ante la disolución de Yugoslavia, así como a las tensiones entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Allí, las diferencias étnicas y religiosas han requerido atención para la reparación de las víctimas, y “Gran Bretaña ha sido el Estado europeo con mayor número de denuncias y condenas por violación de derechos humanos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo durante las últimas décadas” (Valencia-Villa, 2008, p. 6).

Por otro lado, desde los juicios de Núremberg, debido a la experiencia traumática de dos guerras mundiales y las tensiones de la Guerra Fría, Europa ha aprendido lecciones importantes respecto a los acuerdos de paz, razón por la cual apoya procesos de otros países. En este sentido, Bouthoul, fundador de la polemología y contradictor de la irenología, argumentaba: “Si quieres la paz, conoce la guerra” (Molina, 2014). Esta frase comprendía “un verdadero pacifismo” (Molina, 2014), pues para evitar la guerra es necesario conocer cómo funciona y cómo se da.

Tabla 7. Acuerdos de paz en Europa entre 1989 y 2012

Región	Año	País (código)	Acuerdo
Europa	1995	Bosnia y Herzegovina (BOS)	Acuerdo marco general para la paz en Bosnia y Herzegovina
	1995	Croacia (CRO)	Acuerdo de Erdut
	1998	Irlanda del Norte (IRL)	Acuerdo del Viernes Santo en Irlanda del Norte
	2001	Macedonia (MAC)	Acuerdo de Ohrid

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Tabla 8. Disposiciones de los acuerdos de paz en Europa entre 1989 y 2012

Disposición	Ocurrencia	Croacia	Macedonia	Bosnia	Reino Unido
Amnistía	1	-	-	3	-
Apoyo de donantes	1	-	3	-	-
Arbitraje internacional	1	-	-	3	-
Autoridad transitoria de la ONU	1	3	-	-	-
Cese al fuego*	3	-	3	3	3
Comisión para reparar daños	0	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas*	2	-	-	3	3
Cronograma de implementación*	3	-	2	3	3
Demarcación de fronteras*	2	-	3	3	-
Derecho de autodeterminación	1	-	-	-	3
Derechos de las minorías	1	-	-	-	3
Derechos de las minorías indígenas	1	-	3	-	-
Derechos de las mujeres	1	-	-	-	3
Derechos de los niños	0	-	-	-	-
Derechos humanos*	3	1	-	2	3
Desarme*	3	2	3	-	3
Desarrollo económico y social*	2	-	-	3	3
Descentralización / Federalismo*	3	-	3	3	3
Desmovilización	1	-	-	-	3
Embargo de armas	0	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU*	2	3	-	3	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	0	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido*	2	-	-	3	3
Grupos paramilitares*	3	-	3	2	2
Idioma oficial y símbolo*	2	-	3	-	3
Liberación de prisioneros*	2	-	-	3	3
Manejo de recursos naturales	0	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación*	2	-	3	-	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo*	4	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente*	3	2	3	3	-
Poder territorial compartido	1	-	-	2	-

Continúa tabla...

Disposición	Ocurrencia	Croacia	Macedonia	Bosnia	Reino Unido
Protecciones culturales	1	-	-	3	-
Referendo de independencia	1	-	-	-	3
Reforma a la ciudadanía*	3	2	-	3	3
Reforma a la rama ejecutiva	1	-	-	3	-
Reforma constitucional*	3	-	3	3	3
Reforma de la administración civil	1	-	2	-	-
Reforma de la rama judicial*	2	-	2	-	1
Reforma de la rama legislativa*	2	-	3	3	-
Reforma de los medios de comunicación	1	-	2	-	-
Reforma educativa*	2	-	3	-	3
Reforma electoral / partidos políticos*	3	-	3	3	3
Reforma militar	1	-	3	-	-
Reforma policial*	3	2	2	-	3
Refugiados*	3	2	3	3	-
Reintegración	1	-	-	-	3
Relaciones interétnicas / Estado*	2	2	-	-	2
Reparaciones	1	-	-	-	3
Retiro de tropas	1	-	-	3	-
Revisión del acuerdo	1	-	-	-	3

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

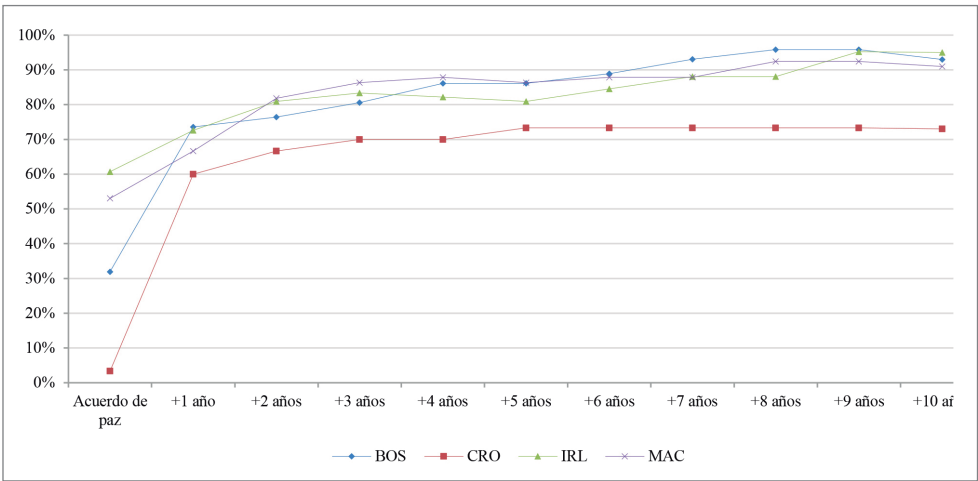


Figura 4. Porcentaje de implementación de los acuerdos de paz en Europa.
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Acuerdos de paz en la región de Oceanía

En Oceanía se examinaron 2 acuerdos de paz en igual número de países (Tabla 9). Estos dos acuerdos se firmaron entre 1999 y 2001, con una mediana de 18 disposiciones empleadas en sus contenidos (Tabla 10) y un promedio de 92 % de implementación (Figura 5). En esta región, 27 disposiciones mostraron la mayor utilización en los acuerdos, por lo cual se consideran representativas de los mayores agravios que se buscaron solventar.

Estas disposiciones son: amnistía; apoyo de donantes; autoridad transitoria de la ONU; cese al fuego; comité de resolución de disputas; cronograma de implementación; demarcación de fronteras; derecho de autodeterminación; derechos humanos; desarme; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; fuerza de mantenimiento de paz ONU; fuerza regional de mantenimiento de paz; manejo de recursos naturales; mecanismo de ratificación; mecanismo de verificación/monitoreo; referendo de independencia; reforma a la rama ejecutiva; reforma constitucional; reforma de la administración civil; reforma de la rama judicial; reforma electoral/partidos políticos; reforma policial; reintegración; retiro de tropas, y revisión del acuerdo.

En Oceanía, los procesos de paz han recibido un apoyo considerable por parte de Australia. Esto se debe al hecho de que Australia ha considerado la estabilidad de la región como indispensable en sus políticas de seguridad y defensa (Alvarado-Pachón, 2011). En este sentido, los procesos de paz de Oceanía evidencian que las operaciones de mantenimiento de paz pueden ser utilizadas como un instrumento de política exterior para proteger intereses nacionales, atendiendo amenazas, riesgos y peligros desde el lugar en el que se pueden originar.

Tabla 9. Acuerdos de paz en Oceanía entre 1989 y 2012

Región	Año	País (Código)	Acuerdo
Oceanía	1999	Timor Oriental (TIM)	Acuerdo entre Indonesia y la Rep. Portuguesa sobre Timor Oriental
	2001	Papua Nueva Guinea (PAP)	Acuerdo de paz de Bougainville

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Tabla 10. Disposiciones de los acuerdos de paz en Oceanía entre 1989 y 2012

Disposición	Ocurrencia	Timor oriental	Papua Nueva Guinea
Amnistía*	1	-	3
Apoyo de donantes*	2	3	3
Arbitraje internacional	0	-	-
Autoridad transitoria de la ONU*	1	3	-
Cese al fuego*	1	-	3
Comisión para reparar daños	0	-	-
Comité de resolución de disputas*	1	-	1
Cronograma de implementación*	2	3	3
Demarcación de fronteras*	1	-	3
Derecho de autodeterminación*	2	3	3
Derechos de las minorías	0	-	-
Derechos de las minorías indígenas	0	-	-
Derechos de las mujeres	0	-	-
Derechos de los niños	0	-	-
Derechos humanos*	1	-	2
Desarme*	2	2	2
Desarrollo económico y social*	1	-	2
Descentralización / Federalismo*	1	-	3
Desmovilización	0	-	-
Embargo de armas	0	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU*	1	3	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz*	1	-	3
Gob. de transición de poder compartido	0	-	-
Grupos paramilitares	0	-	-
Idioma oficial y símbolo	0	-	-
Liberación de prisioneros	0	-	-
Manejo de recursos naturales*	1	-	3
Mecanismo de ratificación*	1	-	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo*	2	3	3
Personas desplazadas internamente	0	-	-
Poder territorial compartido	0	-	-
Protecciones culturales	0	-	-

Continúa tabla...

Disposición	Ocurrencia	Timor oriental	Papua Nueva Guinea
Referendo de independencia*	2	3	3
Reforma a la ciudadanía	0	-	-
Reforma a la rama ejecutiva*	1	-	3
Reforma constitucional*	2	3	3
Reforma de la administración civil*	1	-	2
Reforma de la rama judicial*	1	-	3
Reforma de la rama legislativa	0	-	-
Reforma de los medios de comunicación	0	-	-
Reforma educativa	0	-	-
Reforma electoral / partidos políticos*	1	-	3
Reforma militar	0	-	-
Reforma policial*	2	2	2
Refugiados	0	-	-
Reintegración*	1	-	2
Relaciones interétnicas / Estado	0	-	-
Reparaciones	0	-	-
Retiro de tropas*	2	3	3
Revisión del acuerdo*	1	-	3

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

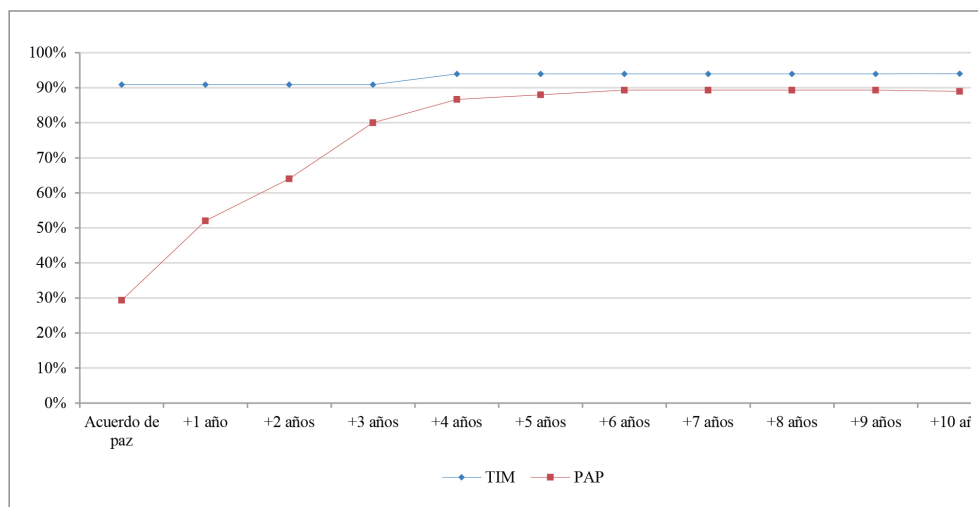


Figura 5. Porcentaje de implementación de los acuerdos de paz en Oceanía.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Análisis consolidado de los acuerdos de paz por regiones

Como se ha podido ver, la implementación de acuerdos de paz en diversas partes del mundo conlleva afrontar complejidades propias de las regiones donde se han desarrollado los conflictos que se busca superar. En efecto, la búsqueda de la solución de los agravios, materializada en las disposiciones incluidas en los acuerdos de paz, puede ofrecer un panorama general de las necesidades que deben resolverse y de las características de los escenarios de seguridad y defensa.

En primer lugar, solo 3 disposiciones de las 51 empleadas a nivel mundial están presentes en todos los acuerdos de paz analizados: desarme; mecanismo de verificación/monitoreo, y reforma policial (Tabla 11). Esto se puede interpretar como una visión común en los cinco continentes sobre la necesidad de retirar las armas de los grupos insurgentes y fortalecer el monopolio de la fuerza en unos cuerpos de policía profesionales y responsables del mantenimiento del orden, así como la verificación objetiva del cumplimiento de los acuerdos, como elementos fundamentales para el mantenimiento de un escenario de estabilidad y reconciliación.

Tabla 11. Agrupación de disposiciones por ocurrencia regional (máxima)

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Desarme	5	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mecanismo de verificación / monitoreo	5	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Reforma policial	5	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

En segundo lugar, 10 disposiciones tienen una ocurrencia media alta, dado que cada una está presente en los acuerdos de paz de cuatro de los cinco continentes: cese al fuego; comité de resolución de disputas; cronograma de implementación; derechos humanos; desarrollo económico y social; descentralización/federalismo; liberación de prisioneros; personas desplazadas internamente; reforma electoral/partidos políticos, y refugiados (Tabla 12). Estas disposiciones tienden a asegurar la representación de los grupos en disputa, enfocándose en la libertad de elevar demandas en el sistema político que sean debidamente procesadas y atendidas para convertirse en políticas públicas o planes de gobierno. En otras palabras, están enfocadas en que todos los sectores tengan un lugar y un espacio en el poder político para buscar el desarrollo económico y social, sin que esto signifique una amenaza constante para sus miembros.

Tabla 12. Agrupación de disposiciones por ocurrencia regional (media alta)

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Cese al fuego	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Comité de resolución de disputas	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Cronograma de implementación	4	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Derechos humanos	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Desarrollo económico y social	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Descentralización / federalismo	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Liberación de prisioneros	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Personas desplazadas internamente	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Reforma electoral / partidos políticos	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Refugiados	4	Sí	Sí	Sí	Sí	-

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

En tercer lugar, 10 disposiciones tienen una ocurrencia media, dado que cada una está presente en los acuerdos de paz de tres continentes: amnistía; apoyo de donantes; desmovilización; gobierno de transición de poder compartido; grupos paramilitares; reforma constitucional; reforma de la rama judicial; reforma educativa; reforma militar, y reintegración (Tabla 13). Al respecto, es interesante que la amnistía no se encuentre en todos los acuerdos, lo que demuestra que no es una condición sin la cual no se pueda dar la paz. Por otro lado, estas disposiciones muestran un interés respecto a la forma en que se pueden asegurar los derechos de las personas, tal como es la función de la administración de la justicia, la seguridad y la educación. Así las cosas, estas disposiciones se enfocan en “forjar una política de Estado presidida por la justicia como virtud y como servicio público, que garantice verdad y reparación a las víctimas, retribución a los victimarios” (Valencia-Villa, 2008).

Tabla 13. Agrupación de disposiciones por ocurrencia regional (media media)

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Amnistía	3	Sí	Sí	Sí	-	-
Apoyo de donantes	3	Sí	Sí	-	-	Sí
Desmovilización	3	Sí	Sí	Sí	-	-
Gob. de transición de poder compartido	3	Sí	-	Sí	Sí	-
Grupos paramilitares	3	-	Sí	Sí	Sí	-
Reforma constitucional	3	-	Sí	-	Sí	Sí
Reforma de la rama judicial	3	-	Sí	Sí	Sí	-
Reforma educativa	3	-	Sí	Sí	Sí	-
Reforma militar	3	Sí	Sí	Sí	-	-
Reintegración	3	Sí	Sí	Sí	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

En cuarto lugar, 6 disposiciones tienen una ocurrencia media baja, dado que cada una está presente en los acuerdos de paz de solo dos continentes: idioma oficial y símbolo; reforma de la administración civil; reforma de la rama legislativa; relaciones interétnicas/ Estado; reparaciones, y retiro de tropas (Tabla 14). Estas disposiciones pueden relacionarse entre sí, pues evidencian una legislación que carece de una visión comprehensiva de la sociedad que rige, así como la necesidad de reparar la falta de representación de grupos que se perciben como marginados dentro del sistema político.

Tabla 14. Agrupación de disposiciones por ocurrencia regional (media baja)

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Idioma oficial y símbolo	2	-	Sí	-	Sí	-
Reforma de la administración civil	2	Sí	Sí	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	2	-	Sí	-	Sí	-
Relaciones interétnicas / Estado	2	-	Sí	-	Sí	-
Reparaciones	2	-	Sí	Sí	-	-
Retiro de tropas	2	-	-	Sí	-	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

En quinto lugar, 14 disposiciones tienen una ocurrencia baja, ya que cada una está presente en los acuerdos de un solo continente: demarcación de fronteras; derecho de autodeterminación; derechos de las minorías indígenas; derechos de las mujeres; fuerza de mantenimiento de paz ONU; manejo de recursos naturales; mecanismo de ratificación; mecanismo de verdad o reconciliación; protecciones culturales; referendo de independencia; reforma a la ciudadanía; reforma a la rama ejecutiva; reforma de los medios de comunicación, y revisión del acuerdo (Tabla 15). Estas disposiciones reflejan derechos de tercera generación, donde hay deficiencia de los derechos políticos de mujeres, indígenas y grupos étnicos.

Tabla 15. Agrupación de disposiciones por ocurrencia regional (baja)

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Demarcación de fronteras	1	-	-	-	Sí	-
Derecho de autodeterminación	1	-	-	-	-	Sí
Derechos de las minorías indígenas	1	-	Sí	-	-	-
Derechos de las mujeres	1	-	Sí	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	1	-	-	-	Sí	-
Manejo de recursos naturales	1	-	Sí	-	-	-
Mecanismo de ratificación	1	-	-	-	Sí	-

Continúa tabla...

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Mecanismo de verdad o reconciliación	1	-	Sí	-	-	-
Protecciones culturales	1	-	Sí	-	-	-
Referendo de independencia	1	-	-	-	-	Sí
Reforma a la ciudadanía	1	-	-	-	Sí	-
Reforma a la rama ejecutiva	1	-	Sí	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	1	-	Sí	-	-	-
Revisión del acuerdo	1	-	Sí	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Por último, 8 disposiciones tienen una ocurrencia inexistente, pues no están presentes en ninguno de los acuerdos de paz analizados: arbitraje internacional; autoridad transitoria de la ONU; comisión para reparar daños; derechos de las minorías; derechos de los niños; embargo de armas; fuerza regional de mantenimiento de paz, y poder territorial compartido (Tabla 16). Estas disposiciones pueden haber sido incluidas implícitamente en otros puntos de los acuerdos, como el cese al fuego, las reparaciones, la reforma constitucional y los derechos humanos.

Tabla 16. Agrupación de disposiciones por ocurrencia regional (inexistente)

Disposición	Ocurrencia	África	América	Asia	Europa	Oceanía
Arbitraje internacional	0	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	0	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	0	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	0	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	0	-	-	-	-	-
Embargo de armas	0	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	0	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	0	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Conclusiones

La paz y la guerra han sido estudiadas ampliamente, en busca de resolver la incógnita de cómo evitar el conflicto armado, o cómo dar trámite a las necesidades y diferencias sociales sin hacer uso de la violencia. Al respecto, autores como Joinet, Galtung y Bouthoul han realizado diversos aportes que, si bien en momentos pueden parecer contradictorios, llegan a ser complementarios para estudiar las aristas y la complejidad de los conflictos armados.

En este marco, la descripción de las disposiciones utilizadas en los acuerdos de paz a nivel global y su nivel de implementación permite evidenciar que las disposiciones más utilizadas son el desarme; el mecanismo de verificación/monitoreo, y la reforma policial. Por otro lado, hay disposiciones que no se utilizaron en ninguno de los acuerdos: arbitraje internacional; autoridad transitoria de la ONU; comisión para reparar daños; derechos de las minorías; derechos de los niños; embargo de armas; fuerza regional de mantenimiento de paz, y poder territorial compartido.

Se puede concluir que existen disposiciones básicas para gestionar la paz, en tanto que otras, si bien pueden parecer importantes, están implícitas dentro de otras disposiciones o no son tan fundamentales para lograr la paz. Finalmente, se establece que es necesario analizar la complejidad de los agravios, evitar la impunidad y generar pactos sociales democráticos y participativos para avanzar efectivamente hacia una paz duradera.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte de los resultados de dos proyectos de investigación en el marco del Convenio Especial de Cooperación INV-EES-3469, celebrado entre la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) y la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG): 1) “Los nuevos escenarios y retos de la seguridad para las Fuerzas Armadas en el contexto suramericano: Colombia, Chile y Perú” del grupo de investigación Sociedad, Estrategia y Seguridad de la UMNG, categorizado en C por Minciencias (código COL0066669); y 2) “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional” del grupo de investigación Masa Crítica de la ESDEG, categorizado en A1 por Minciencias (código COL0123247). Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Luisa Fernanda Villalba-García es magíster en estrategia y geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Es investigadora de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0003-3169-9312> - Contacto: luisa.villalba@unimilitar.edu.co

Ximena Andrea Cujabante-Villamil es Ph.D. en estudios políticos, magíster en asuntos internacionales, especialista en negociación y relaciones internacionales, y politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de tiempo completo de la Facultad

de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-5473-163X> - Contacto: ximena.cujabante@unimilitar.edu.co

Faiver Coronado-Camero es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y es magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la misma Escuela. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-3327-8386> - Contacto: faiver.coronado@esdeg.edu.co

William Alfredo Sierra-Gutiérrez es estudiante del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y es magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la misma Escuela. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-0640-7907> - Contacto: william.sierra@esdeg.edu.co

Fernando Andrés Polo-Puentes es magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y especialista en administración de los recursos militares para la defensa nacional. Profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes. Es docente investigador de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0003-0467-1496> - Contacto: fernando.polo@esdeg.edu.co

Referencias

- Ahmed, Z., Nathaniel, S. P., & Shahbaz, M. (2021). The criticality of information and communication technology and human capital in environmental sustainability: Evidence from Latin American and Caribbean countries. *Journal of Cleaner Production*, 286, 125529. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125529>
- Ali, M., Fjeldstad, O. H., Jiang, B., & Shifa, A. B. (2019). Colonial legacy, State-building and the salience of ethnicity in Sub-Saharan Africa. *The Economic Journal*, 129(619), 1048-1081. <https://doi.org/10.1111/ECOJ.12595>
- Alvarado-Pachón, S. N. (2011). Las operaciones de mantenimiento de paz de Australia en Timor Oriental y Papúa Nueva Guinea como herramientas de seguridad nacional de 1996 a 2009. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Álvarez-Calderón, C. E., Villalba-García, L. F., & Fernández-Osorio, A. E. (2022). Intereses nacionales y diplomacia de defensa. Aportes para la formulación de la política exterior colombiana. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(3), 149-165. <https://doi.org/10.22335/RLCT.V14I3.1608>
- Ansah, I. G., Gardebroek, C., & Ihle, R. (2019). Resilience and household food security: a review of concepts, methodological approaches and empirical evidence. *Food Security*, 11(6), 1187-1203. <https://doi.org/10.1007/S12571-019-00968-1>
- Aris, A., Levi, A., Oz, H., Selcuk, A., Aris, A., Uluagac, A. S., & Levi, A. (2022). A survey on ransomware: Evolution, taxonomy, and defense solutions. *ACM Computing Surveys*, 54(11s), 1-37. <https://doi.org/10.1145/3514229>

- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(1), 95-111. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>
- Bangura, Y. (1997). Reflections on the Abidjan Peace Accord. *Africa Development*, 22(3/4), 217-241.
- Barbé, E., & Morillas, P. (2019). The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*, 32(6), 753-770. <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1588227>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). Understanding institutional weakness: Power and design in Latin American institutions. En *Elements in politics and society in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
- Calderón-Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, 2, 60-81. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205016389005>
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Corcione-Nieto, M. A. (2018). Profesiones para el posacuerdo: El papel de la antropología forense como ciencia multidisciplinar en la búsqueda de la verdad. En L. J. Cabrera-Cabrera & M. A. Corcione-Nieto (Eds.), *Aportes y retos en el posacuerdo: Una perspectiva desde las ciencias militares* (pp. 39-56). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585989696.02>
- Corcione-Nieto, M. A., Fernández-Osorio, A. E., & Cabrera-Cabrera, L. J. (2021). Academia, Conflicto Armado y Paz en Colombia: Un Acercamiento desde la Geopolítica del Conocimiento. *Dados*, 64(4), 1-46. <https://doi.org/10.1590/DADOS.2021.64.4.247>
- Corcione Nieto, M. A., Fernandez-Osorio, A. E., Cabrera-Cabrera, L. J., & Rojas-Yaima, B. C. (2019). Aportes de la Academia a la legitimidad de la justicia en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 819-843. <https://doi.org/10.21830/19006586.516>
- Cufiño-Gutiérrez, F. N., Fernández-Osorio, A. E., & Sierra-Zamora, P. A. (2022). Legado histórico del Plan Colombia para las Fuerzas Militares (1999-2012). *Opinión Jurídica*, 21(45), 469-491. <https://bit.ly/3wHERAt>
- Dávid-Barrett, E., & Fazekas, M. (2020). Grand corruption and government change: An analysis of partisan favoritism in public procurement. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26, 411-430. <https://doi.org/10.1007/S10610-019-09416-4>
- Derouen, K., Lea, J., & Wallenstein, P. (2009). The duration of civil war peace agreements. *Conflict Management and Peace Science*, 26(4), 367-387. <https://doi.org/10.1177/0738894209106481>
- Dosch, J. (2007). The changing dynamics of Southeast Asian politics. En *The changing dynamics of Southeast Asian politics*. Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685857677>
- Eaton, K. (2020). Territorial peace without territorial governments: The centralising logic of the 2016 Colombian peace accord. *Journal of Peacebuilding & Development*, 16(2), 194-208. <https://doi.org/10.1177/1542316620977172>
- Escola de Cultura de Pau. (2018). Negociaciones de paz en África. En *Anuario 2018 de procesos de paz* (pp. 31-57). UAB.
- Fernández-Osorio, A. E. (2019). La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: un estudio comparado desde la experiencia internacional. *Análisis Político*, 32(95), 104-124. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80977>
- Fernández-Osorio, A. E., & Lizarazo-Ospina, Y. X. (2022). Crimen organizado y derechos humanos en Colombia: enfoques en el marco de la implementación del acuerdo de paz con las Farc-Ep. *Novum Jus*, 16(2), 215-250. <https://doi.org/10.14718/NOVUMJUS.2022.16.2.9>
- Fernández-Osorio, A. E., & Pachón Pinzón, R. del P. (2019). Reconciliation perspectives in Colombia: Characterizing the 2016 Peace Agreement with the FARC. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(1), 31-56. <https://doi.org/10.18359/ries.3356>

- Hartzell, C., Hoddie, M., & Rothchild, D. (2001). Stabilizing the peace after civil war: An investigation of some key variables. *International Organization*, 55(1), 183-208. <https://doi.org/10.1162/002081801551450>
- Hoddie, M., & Hartzell, C. (2003). Civil war settlements and the implementation of military power-sharing arrangements. *Journal of Peace Research*, 40(3), 303-320. <https://doi.org/10.1177/0022343303040003004>
- Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz. (2022). Peace Accords Matrix [sitio web]. Universidad de Notre Dame.
- Jamil, I., & Panday, P. K. (2008). The elusive peace accord in the Chittagong Hill Tracts of Bangladesh and the plight of the indigenous people. *Commonwealth & Comparative Politics*, 46(4), 464-489. <https://doi.org/10.1080/14662040802461141>
- Jarstad, A. K., & Nilsson, D. (2008). From words to deeds: The implementation of power-sharing pacts in peace accords. *Conflict Management and Peace Science*, 25(3), 206-223. <https://doi.org/10.1080/07388940802218945>
- Joshi, M., Quinn, J. M., & Regan, P. M. (2015). Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989-2012. *Journal of Peace Research*, 52(4), 551-562. <https://doi.org/10.1177/0022343314567486>
- Kalabamu, F. T. (2019). Land tenure reforms and persistence of land conflicts in Sub-Saharan Africa – The case of Botswana. *Land Use Policy*, 81, 337-345. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2018.11.002>
- Karaosmanoğlu, A. L. (2000). The evolution of the national security culture and the military in Turkey. *Journal of International Affairs*, 54(1), 199-216. <https://bit.ly/3DrKCpG>
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2020). The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417-1429. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>
- Mac Ginty, R. (2010). No war, no peace: Why so many peace processes fail to deliver peace. *International Politics*, 47(2), 145-162. <https://doi.org/10.1057/IP.2010.4>
- Molina, J. (2014). Gaston Bouthoul y el fenómeno de la guerra. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 109, 197-224. <https://doi.org/10.9732/p.0034-7191.2014v109p197>
- Paine, J. (2019). Ethnic violence in Africa: Destructive legacies of pre-colonial States. *International Organization*, 73(3), 645-683. <https://doi.org/10.1017/S0020818319000134>
- Qu, S., Wang, L., Lin, A., Yu, D., Yuan, M., & Li, C. (2020). Distinguishing the impacts of climate change and anthropogenic factors on vegetation dynamics in the Yangtze River Basin, China. *Ecological Indicators*, 108, 105724. <https://doi.org/10.1016/J.ECOLIND.2019.105724>
- Rashiduzzaman, M. (1998). Bangladesh's Chittagong Hill Tracts Peace Accord: Institutional features and strategic concerns. *Asian Survey*, 38(7), 653-670. <https://doi.org/10.2307/2645754>
- Reeve, R. (2015). Devils in the detail: Implementing Mali's new peace accord. Oxford Research Group.
- Rothchild, D. (1995). On implementing Africa's peace accords: From defection to cooperation. *Africa Today*, 42(1/2), 8-38.
- Sergunin, A., & Gjorv, G. H. (2020). The politics of Russian Arctic shipping: Evolving security and geopolitical factors. *The Polar Journal*, 10(2), 251-272. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2020.1799613>
- Studemeister, M. (Ed.). (2001). El Salvador: Implementation of the peace accords. United States Institute of Peace.
- Tan, S. S. (2012). "Talking their walk"? The evolution of defense regionalism in Southeast Asia. *Asian Security*, 8(3), 232-250. <https://doi.org/10.1080/14799855.2012.723919>
- Valencia-Villa, H. (2008). Introducción a la justicia transicional. *Claves de la Razón Práctica*, 180, 1-16. <https://bit.ly/3WT0W9O>
- Villalba-García, L. F., Mejía-Zapata, A. M., & Fernández-Osorio, A. E. (2022). La evolución de la protesta social en Colombia y los retos en su protección para las Fuerzas Militares. *Reflexión Política*, 24(50), 85-99. <https://doi.org/10.29375/01240781.4447>

Apéndice

Mali

Disposición	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Descentralización / Federalismo	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Desmovilización	0	0	0	1	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	0	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3
Refugiados	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Retiro de tropas	1	0	0	2	2	2	2	2	2	2
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
% de implementación	23 %	25 %	25 %	40 %	71 %	81 %	81 %	83 %	83 %	83 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Mozambique

Disposición	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Poder territorial compartido	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma constitucional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Refugiados	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reintegración	0	1	2	2	2	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
% de implementación	54%	74%	89%	90%	90%	92%	92%	92%	92%	92%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Ruanda

Disposición	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	0	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Desarme	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	0	0	0	1	1	3	3	3	3
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	0	0	0	0	0	1	2	2	2	2
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Reforma a la rama ejecutiva	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma constitucional	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la administración civil	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama judicial	0	0	1	2	2	2	2	2	3	3
Reforma de la rama legislativa	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma militar	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Refugiados	0	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Reintegración	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Relaciones interétnicas / Estado	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
% de implementación	10 %	33 %	42 %	45 %	58 %	59 %	65 %	65 %	67 %	73 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Sudáfrica

Disposición	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Amnistía	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Derechos humanos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Descentralización / Federalismo	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Desmovilización	0	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	1	1	2	2	2	3	3	3	3	3
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma a la rama ejecutiva	0	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma constitucional	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama legislativa	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma electoral / partidos políticos	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	0	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
% de implementación	43%	61%	72%	87%	87%	89%	89%	89%	92%	92%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Angola

Disposición	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Amnistía	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	0	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Desarme	0	0	1	1	1	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	1	1	2	2	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	0	3	3	3	3	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	0	0	2	2	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	0	0	3	3	3	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	0	3	3	3	3	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	0	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	0	0	0	0	2	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	0	0	0	1	1	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	0	0	0	0	3	-	-	-	-	-
Reforma militar	0	0	1	2	2	-	-	-	-	-
Reforma policial	0	0	1	1	1	-	-	-	-	-
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	0	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	18	18	18	18	18					
% de implementación	2 %	24 %	35 %	44 %	54 %					

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Yibuti

Disposición	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Descentralización / Federalismo	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Reintegración	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
% de implementación	48 %	59 %	59 %	70 %	70 %	74 %	74 %	89 %	89 %	89 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Níger

Disposición	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Descentralización / Federalismo	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Desmovilización	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1
Reforma educativa	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	1	1	1	2	2	3	2	2	1	2
Reintegración	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
% de implementación	44 %	46 %	48 %	54 %	54 %	58 %	67 %	67 %	65 %	65 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Sierra Leona

Disposición	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amnistía	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	0	3	3	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	24	24	24							
% de implementación	3 %	7 %	6 %							

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Guinea Bissau

Disposición	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Gob. de transición de poder compartido	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
% de implementación	38 %	75 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Congo

Disposición	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amnistía	2	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	1	3	2	2	2	2	2	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	1	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Personas desplazadas internamente	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma electoral / partidos políticos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Refugiados	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reintegración	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
% de implementación	69%	63%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	77%	77%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Sierra Leona 2

Disposición	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amnistía	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Apoyo de donantes	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	0	0	0	2	3	3	3	3	3	3
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3
Desarme	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	2	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Gob. de transición de poder compartido	3	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Grupos paramilitares	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	2	2	1	1	1	1	1	3	3	3
Manejo de recursos naturales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Mecanismo de verificación / monitoreo	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	0	0	2	2	2	3	3	3	3	3
Reforma electoral / partidos políticos	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Reintegración	2	1	2	2	2	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total disposiciones	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
% de implementación	49%	49%	59%	73%	74%	79%	79%	82%	83%	85%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Burundi

Disposición	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amnistía	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Apoyo de donantes	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de los niños	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos humanos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarme	0	0	1	1	1	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	1	2	2	2	2	2	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gob. de transición de poder compartido	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	0	0	2	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de ratificación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Reforma constitucional	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la rama judicial	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma educativa	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2
Reforma electoral / partidos políticos	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3
Refugiados	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reintegración	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total disposiciones	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
% de implementación	42 %	53 %	68 %	75 %	76 %	77 %	76 %	78 %	78 %	78 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Angola 2

Disposición	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Descentralización / Federalismo	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3
Desmovilización	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Grupos paramilitares	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
% de implementación	68 %	79 %	81 %	81 %	82 %	84 %	86 %	86 %	88 %	88 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Yibuti 2

Disposición	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Descentralización / Federalismo	1	2	2	2	1	3	3	3	3	3
Desmovilización	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma educativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma electoral / partidos políticos	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Reintegración	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
% de implementación	39%	48%	48%	48%	46%	50%	52%	50%	50%	48%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Liberia

Disposición	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	0	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Derechos de los niños	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3
Derechos humanos	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3
Desarme	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	0	1	2	2	2	2	2	3	3	3
Descentralización / Federalismo	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3
Desmovilización	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gob. de transición de poder compartido	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Refugiados	0	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Reintegración	1	1	1	2	2	2	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
% de implementación	41 %	67 %	74 %	78 %	79 %	80 %	83 %	89 %	89 %	91 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Senegal

Disposición	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Desarme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desarrollo económico y social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Reintegración	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
% de implementación	26 %	26 %	22 %	22 %	26 %	26 %	26 %	26 %	33 %	33 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Sudan

Disposición	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cronograma de implementación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Demarcación de fronteras	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Derecho de autodeterminación	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Derechos de las minorías	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	1	1	1	2	2	2	3	3	3	3
Derechos de los niños	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos humanos	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarme	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Descentralización / Federalismo	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Desmovilización	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Embargo de armas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Grupos paramilitares	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Mecanismo de ratificación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Poder territorial compartido	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Protecciones culturales	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Referendo de independencia	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma constitucional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	0	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama judicial	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama legislativa	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Reforma de los medios de comunicación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma educativa	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma electoral / partidos políticos	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3
Refugiados	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reintegración	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Relaciones interétnicas / Estado	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Revisión del acuerdo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total disposiciones	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
% de implementación	54 %	60 %	66 %	68 %	71 %	71 %	75 %	75 %	75 %	75 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Costa de Marfil

Disposición	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amnistía	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	2	1	1	1	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Embargo de armas	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Gob. de transición de poder compartido	2	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	1	2	1	2	1	1	2	2	2	2
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	2	1	1	1	2	3	3	3	3	3
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2
Reforma policial	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	1	1	2	2	1	1	2	2	2	2
Relaciones étnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Total disposiciones	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
% de implementación	51 %	53 %	59 %	67 %	67 %	73 %	82 %	82 %	82 %	82 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

El Salvador

Disposición	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3
Desarrollo económico y social	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama judicial	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Refugiados	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Reintegración	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Total disposiciones	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
% de implementación	58%	68%	76%	78%	88%	93%	93%	96%	96%	96%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Guatemala

Disposición	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de las mujeres	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Descentralización / Federalismo	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Desmovilización	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Idioma oficial y símbolo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma constitucional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la administración civil	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama judicial	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama legislativa	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de los medios de comunicación	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma educativa	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma electoral / partidos políticos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma militar	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Reintegración	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Relaciones inter-étnicas / Estado	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reparaciones	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
% de implementación	53 %	56 %	61 %	63 %	65 %	65 %	66 %	69 %	69 %	69 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Líbano

Disposición	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Descentralización / Federalismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	0	0	1	1	1	1	1	1	3	3
Reforma de la rama judicial	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama legislativa	0	1	1	2	2	2	2	2	3	3
Reforma de los medios de comunicación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma educativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma electoral / partidos políticos	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma militar	1	1	2	2	2	2	2	3	2	2
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
% de implementación	24 %	31 %	41 %	46 %	56 %	56 %	56 %	57 %	61 %	61 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Camboya

Disposición	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Cese al fuego	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Embargo de armas	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	2	2	1	3	3	3	2	2	2	2
Grupos paramilitares	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	3	3	2	2	2	2	2	2
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	0	0	0	1	2	2	2	2	2	2
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reintegración	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
% de implementación	38 %	48 %	63 %	68 %	68 %	68 %	68 %	70 %	71 %	73 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

India

Disposición	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Amnistía	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Derechos de las minorías indígenas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Descentralización / Federalismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desmovilización	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma de la rama judicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
% de implementación	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	27 %	25 %	27 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Filipinas

Disposición	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	0	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	0	0	0	0	0	2	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Desarme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Descentralización / Federalismo	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mecanismo de ratificación	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma constitucional	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma de la rama judicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma de la rama legislativa	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3
Relaciones interétnicas / Estado	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total disposiciones	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
% de implementación	15 %	22 %	22 %	25 %	25 %	50 %	51 %	53 %	58 %	61 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Bangladesh

Disposición	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amnistía	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Descentralización / Federalismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desmovilización	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Personas desplazadas internamente	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Refugiados	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Reintegración	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
% de implementación	47 %	51 %	49 %	49 %	49 %	49 %	49 %	49 %	49 %	49 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Tayikistán

Disposición	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amnistía	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gob. de transición de poder compartido	0	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma constitucional	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Refugiados	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reintegración	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones inter-étnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
% de implementación	38 %	49 %	70 %	79 %	79 %	79 %	79 %	79 %	79 %	79 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Indonesia

Disposición	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amnistía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comité de resolución de disputas	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Descentralización / Federalismo	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desmovilización	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma policial	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
% de implementación	56 %	84 %	84 %	84 %	85 %	85 %	85 %	85 %	87 %	87 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Nepal

Disposición	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Cronograma de implementación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de las minorías indígenas	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de las mujeres	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Derechos de los niños	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Derechos humanos	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3
Desarme	0	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Descentralización / Federalismo	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Desmovilización	0	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Mecanismo de verificación / monitoreo	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma constitucional	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma electoral / partidos políticos	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma militar	0	1	1	1	1	1	2	3	3	3
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	0	0	0	0	0	1	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Reparaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total disposiciones	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
% de implementación	30 %	52 %	54 %	54 %	54 %	57 %	62 %	67 %	71 %	71 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Bosnia y Herzegovina

Disposición	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amnistía	0	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	0	1	2	2	3	3	3	3	3	3
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	0	1	1	1	2	2	2	3	3	3
Demarcación de fronteras	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo económico y social	0	1	1	1	2	2	2	3	3	3
Descentralización / Federalismo	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Grupos paramilitares	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Poder territorial compartido	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Protecciones culturales	0	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	0	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Reforma a la rama ejecutiva	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma constitucional	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	0	1	1	1	1	1	3	3	3	3
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refugiados	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
% de implementación	32 %	74 %	76 %	81 %	86 %	86 %	89 %	93 %	96 %	96 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Croacia

Disposición	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cese al fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desarme	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	0	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
% de implementación	3 %	60 %	67 %	70 %	70 %	73 %	73 %	73 %	73 %	73 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Irlanda del Norte

Disposición	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de las minorías	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desarme	0	0	0	1	1	1	1	3	3	3
Desarrollo económico y social	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Descentralización / Federalismo	2	3	3	3	1	1	1	1	1	3
Desmovilización	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	2	3	3	3	3	1	1	1	1	3
Grupos paramilitares	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Idioma oficial y símbolo	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Liberación de prisioneros	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma a la ciudadanía	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma electoral / partidos políticos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Relaciones interétnicas / Estado	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reparaciones	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total disposiciones	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
% de implementación	61 %	73 %	81 %	83 %	82 %	81 %	85 %	88 %	88 %	95 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Macedonia

Disposición	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Demarcación de fronteras	0	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Derecho de autodeterminación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Idioma oficial y símbolo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	0	0	2	1	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama judicial	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama legislativa	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Reforma de los medios de comunicación	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma educativa	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma electoral / partidos políticos	2	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Reforma militar	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3
Reforma policial	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
% de implementación	53 %	67 %	82 %	86 %	88 %	86 %	88 %	88 %	92 %	92 %

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Timor Oriental

Disposición	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo de donantes	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cese al fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecho de autodeterminación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarme	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descentralización / Federalismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fuerza regional de mantenimiento de paz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de ratificación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma constitucional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones interétnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total disposiciones	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
% de implementación	91%	91%	91%	91%	94%	94%	94%	94%	94%	94%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Papua Nueva Guinea

Disposición	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amnistía	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Apoyo de donantes	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Arbitraje internacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad transitoria de la ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cese al fuego	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comisión para reparar daños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité de resolución de disputas	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Cronograma de implementación	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Demarcación de fronteras	0	0	1	2	3	3	3	3	3	3
Derecho de autodeterminación	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Derechos de las minorías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las minorías indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de los niños	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos humanos	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2
Desarme	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desarrollo económico y social	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Descentralización / Federalismo	0	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Desmovilización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embargo de armas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza de mantenimiento de paz ONU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerza regional de mantenimiento de paz	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Gob. de transición de poder compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupos paramilitares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idioma oficial y símbolo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberación de prisioneros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manejo de recursos naturales	0	0	0	2	2	3	3	3	3	3
Mecanismo de ratificación	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mecanismo de verdad o reconciliación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecanismo de verificación / monitoreo	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Personas desplazadas internamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder territorial compartido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protecciones culturales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referendo de independencia	0	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Reforma a la ciudadanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma a la rama ejecutiva	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma constitucional	0	1	1	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la administración civil	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Reforma de la rama judicial	0	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Reforma de la rama legislativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma de los medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma electoral / partidos políticos	0	0	1	2	3	3	3	3	3	3
Reforma militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reforma policial	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Refugiados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reintegración	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2
Relaciones inter-étnicas / Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reparaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retiro de tropas	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Revisión del acuerdo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total disposiciones	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
% de implementación	29%	52%	64%	80%	87%	88%	89%	89%	89%	89%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Kroc (2020)

Losing a war while defeating the enemy: The vitality of the “Strategy Bridge”

Perdiendo la guerra mientras se derrota al enemigo: la vitalidad del “Strategy Bridge”

Mustafa Coşar Ünal

Bilkent University, Turkey

Marina Miron

King's College London, England

ABSTRACT. This article longitudinally analyzes the strategic interaction between Turkey and the Kurdistan Workers' Party (PKK) in their four decades of conflict. Using contemporary strategic theory as an analytical framework, it analyzes how the parties' strategies –grand and military– and political objectives align. It finds that both parties have struggled with establishing (aligning policy, strategy, and resources) and, in several instances, maintaining a functioning strategy bridge. Static approaches that solely worked in a specific context and the absence of a strategy bridge have plagued both actors, thus perpetuating the ongoing conflict. The authors conclude that the conflict will likely continue unless one of the parties can create and maintain a working strategy bridge for an extended period.

KEYWORDS: conflict; insurgency; terrorism; Strategy Bridge; Turkey; PKK

RESUMEN. Este artículo analiza longitudinalmente la interacción estratégica entre Turquía y el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) en sus cuatro décadas de conflicto. Utilizando la teoría estratégica contemporánea como marco analítico, analiza cómo se alinean las estrategias –generales y militares– y los objetivos políticos de las partes. Consta que ambas partes han tenido dificultades estableciendo (alineando la política, la estrategia y los recursos) y, en varios casos, sosteniendo un *Strategy Bridge* (estrategia) funcional. Ambos actores han sido plagados por aproximaciones estáticas que solo funcionan en un contexto específico y la ausencia de un *strategy bridge* estratégico, perpetuando así el conflicto en curso. Los autores concluyen que el conflicto seguramente continuará a menos que una de las partes logre crear y sostener una estrategia funcional durante un periodo prolongado.

PALABRAS CLAVE: conflicto; insurgencia; PKK; Strategy Bridge; terrorismo; Turquía

Section: DOSIER • Scientific and technological research article

Received: May 15, 2022 • Accepted: September 1, 2022

CONTACT: Mustafa Coşar Ünal ✉ cosar.unal@bilkent.edu.tr

Introduction

Turkey's fight against the Kurdistan Workers' Party (PKK; *Partiya Karkeren Kurdistanê*) officially began in 1984 and has been ongoing for almost 35 years. It has resulted in approximately 50,000 deaths, among them nearly 6,146 civilians and 7,473 security force members (Table 1).¹

Despite the immense losses on both sides, they have remained trapped in a never-ending spiral of violence (Ünal, 2016a; 2016b).

Table 1. *Casualties due to the PKK conflict between 1984 and 2018*

		Killed	Injured	Casualty
Security Forces	Military	5,438	13,334	18,772
	Police	566	5,073	5,646
	GKK	1,469	2,110	3,579
	Total	7,473	20,517	27,997
	% Security force	54.87%	67.12%	63.35%
Non-combatants	Civilian	5,684	10,050	15,734
	Teacher	124	0	124
	Government staff	338	0	336
	Total	6,146	10,050	16,194
	% Civilian and Gov. Staff	45.13%	32.88%	36.65%
		Killed	Injured	Casualty
Total casualties	% Total	13,619	30,567	44,191
		100%	100%	100%

Source: Created by the authors.

Turkey has implemented different countermeasures throughout its struggle against the PKK, ranging from enemy-centric –often repressive and iron-fisted– to population-centric approaches –accommodative and conciliatory means with less emphasis on using armed forces (Miron, 2019a; Ünal, 2012a; 2016c). As a result of the Turkish Armed Forces (TAF) military campaign, 32,562 PKK militants were neutralized, 1,566 were injured, 8,162 were captured, and some 7,146 surrendered (Table 2).²

1 Data extracted from periodic press releases on security operations by the Official Government Bodies, i.e., Turkish Armed Forces and the Ministry of Interior.

2 Ibid.

Table 2. *Killed, injured, captured, and surrendered PKK members (1984-2018)*

INCAPACITATED PKK MILITANTS		
PKK's armed militants	Killed 32,562	Injured 1,566
Total casualty (killed and injured): 34,128		
PKK's armed militants	Surrendered/ capitulated 7,146	Captured (Alive) 8,102
Total incapacitated (killed, injured, and captured): 42,230		

Source: Created by the authors.

However, the PKK could not be fully eradicated; it has demonstrated resilience despite the immense losses (Gürcan & Ünal, 2018). It has managed to not only survive and adapt—changing its political goals and, subsequently, strategic approaches— but also continue posing a formidable threat to the Turkish State (Miron, 2019b; Ünal, 2016d).

For almost four decades, the conflict has undergone different stages marked by shifts in the politico-military environment and external and internal pressures. These circumstances have made both parties adjust their political objectives and their respective strategies. This strategic interaction or ‘power game’ came to resemble the otherwise known tit-for-tat mechanism. Following many turning points and teaching moments, both parties were caught in a costly deadlock by the year 2000 (Gürcan & Ünal, 2018). Due to this strategic interaction, the conflict has gone through different phases based on critical breaking points in its life cycle. Each evolutionary phase is marked by crucial differences in each party’s choices on all levels of the stratagem: political, grand strategic, and military strategic.

Therefore, this article aims to offer a thorough examination of the strategic interaction between the Turkish State and the PKK throughout the conflict, attempting to answer the following question: “*What strategies did both parties use at different levels, and to what extent were they aligned with the respective ‘political end state(s)’?*”

To this end, this article is structured to reflect two-pronged analyses:

- i. identify Turkey’s and the PKK’s strategies at different levels and political objectives since the beginning of the conflict; and
- ii. analyze these strategies and their relationship with the political ends in formulating approaches to ‘winning’ the fight.

In order to create a viable framework for such analysis, it draws its theoretical underpinnings from Carl von Clausewitz’s (1976) *On War* and Colin Gray’s seminal works on strategic theory, namely, *Strategy Bridge* (2010) and *Theory of Strategy* (2018). Against this backdrop, this study is designed to reflect a structured process tracing to elucidate

both Ankara's and the PKK's political ends and strategies in an interrelated fashion in each evolutionary phase. The phases to be examined are confrontation (1984-2000), transformation (2000-2009), reconciliation (2009-2015), and re-ignition (2015-Present).

To conduct the analyses, we use multiple quantitative and qualitative data. These include multiple large-scale datasets from the Turkish Government's official database and incident-level datasets from the Global Terrorism Dataset (GTD) and the Institute for the Study of Violent Groups (ISVG). Official government datasets reflect longitudinal time series data, including official aggregate-level violent incidents and reported casualty records (in the TAF and Ministry of Interior's websites) in annual observation points, covering the period from August 1984 (the official beginning of the fight) to December 31, 2016. The ISVG and GTD institutional databases covering the 1984-2016 period include incident-level time series data on violent incidents, involving PKK-initiated attacks, incident types and location (geo-spatial), and target (combatant, non-combatant, facility, infrastructure) status information. More importantly, this study examines the PKK's main decision-making mechanisms, periodic congresses, and sporadic conferences³ to identify its internal dynamics and main drivers for devised strategies. The main themes of these assemblies have been published in pro-PKK periodicals and journals available online (e.g., pro-PKK periodical "Serxwebun"). In addition, data are used from PKK sources, such as related books, documents, and reports. These documents reveal critical information on the PKK's perception of the geospatial contingencies, surrounding conditional dynamics, Ankara's actions, and the PKK's counteractions.

This study is an important contribution to the literature in the strategic and security studies field. Firstly, from a strategic studies perspective, there is no in-depth study focusing on both parties and their strategic choices throughout the conflict. Secondly, in contrast to a reductionist approach to the conflict's historical emergence and evolution or the effectiveness of Ankara's countermeasures—limited to the violence level and conducted through an external outlook—this study uses a broader focus on the parties' structural dynamics of strategic choices and their relation or alignment with their political end-states. Thirdly, it explains the critical turning points resulting from parties' strategic interaction reflected in the character and form of violence. The aim here is to better comprehend the historical evolution and the political and geographic dimensions present in Turkey and its surrounding environment at the time of writing. Lastly, and perhaps, most importantly, it focuses on the PKK's internal dynamics identified through its main decision-making mechanisms of periodic congresses, *ad-hoc* conferences, and leadership statements.

3 The PKK has held numerous quadrennial congresses and sporadic (*ad-hoc* bases) conferences as its main decision-making mechanism at the organizational level. However, this structure was interrupted after the 2000s, when the PKK recreated itself under other names (KADEK, KONGRA-GEL) and modified its organizational structure (The KCK foundation).

To address the above research question, we first review the general theory of strategy, levels of strategy, and war and explain some common terminology used in the contemporary literature to maintain clarity. Second, we longitudinally analyze the conflicting parties’ strategies and political objectives by making a structured periodization in line with the conflict’s life cycle and evolutionary phases. Finally, having created a theoretical framework as a point of departure, the importance of a strategy bridge—or a lack thereof—is shown by examining Ankara’s campaign against the PKK.

Theoretical underpinnings

In order to guide this research, in this section, we define the core terms, namely, strategy and its variations, looking at its different levels concerning the political objective. In general, strategy can be described as “[t]he direction and use made of means by chosen ways in order to achieve desired ends” (Gray, 2010, p. 18). Thus, it revolves around a set of fundamental variables, namely, *ends*, *ways*, *means*, and *assumptions*, though the last one (assumptions)⁴ will be omitted for clarity (Gray, 2010). Strategies are always content-specific in particular contexts, including the diplomatic, military, and similar (Gray, 2010). While the variables outlined previously remain true for each strategy, the circumstances under which it is formulated and executed assign a unique value to each named variable. This definition gives us a basic understanding of what strategy is. However, for the purpose of this study, a more refined definition is needed. The aim here is to examine strategy in the context of statecraft, which is otherwise known as *grand strategy*.

Let us briefly review several definitions to shed some light on what *grand strategy* means. The first definition of grand strategy emerged at the beginning of the 20th century. A prominent British naval historian, Sir Julian Corbett, was the first to make an explicit distinction between *major* strategy and *minor* strategy. This *major* strategy, or grand strategy, to use contemporary jargon, “...has also to deal with the whole resources of the nation for war. It is a branch of statesmanship,” he stressed (Julian 1911, p. 308). Paraphrasing, a *major* or grand strategy is not limited to the use of military force alone, a concept that contrasts the definitions of strategy offered a century earlier.⁵ Instead, the grand strategy encompasses a broad range of different tools available to the statesman. However, there is more. As the contemporary British historian Paul Kennedy puts it:

(...) the crux of grand strategy lies therefore in policy, that is, in the capacity of the nation’s leaders to bring together all of the elements, both military and nonmilitary, for

4 “Assumptions” used as a variable by some scholars and omitted in this analysis due to its intangible and subjective nature.

5 For instance, see Carl von Clausewitz’s definition of strategy, namely, “*the use of engagements for the object of the war*” [italics in the original] (Clausewitz, 1976, p. 74). Clausewitz’s *On War* was first published in 1832.

the preservation and enhancement of the nation's long-term (that is, in wartime and peacetime) best interests. (Kennedy, 1991, p. 5)

Though extensive, Kennedy's definition conveys an important message, namely, that a grand strategy's task is to enable a political leader to use *all* state resources, such as diplomatic, informational, military, and economic, to ensure the nation's long-term interests. This definition creates vital links between grand strategy and long-term national interests in a way that implies that grand strategy should always—at least in theory—be geared towards fulfilling national objectives. Another important point this definition reveals is that grand strategy remains active during both war and peacetime (Gray, 2010). Kennedy's idea of grand strategy closely resonates with Colin Gray's definition: “[t]he direction and use made of any or all among the total assets of a security community in support of its policy goals as decided by politics” (Gray, 2010, p. 19). Gray's definition is perhaps more elegant in that, building on Clausewitz's thought, it emphasizes the role of policy⁶ as the primary determinant of how grand strategy unfolds in any given scenario.

Briefly returning to the *ends*, *ways*, and *means* formula, one can arrive at the following: policy objective is the *ends*; grand strategy is the *way*; various tools of statecraft, including the military, are the *means*, in that order. While all three variables are interrelated, it should be stressed that their relationship is strictly hierarchical as far as strategic theory is concerned. Grand strategy cannot or should not operate in a vacuum. Devoid of purpose, namely, the political objective, the practice of grand strategy becomes a self-defeating exercise. Certainly, as much as a political objective sets the tone for grand strategy (Marks, 2005) and, subsequently, for all lower-tier strategies, to the same degree, grand strategy should inform the decision-maker whether or not the available tools are sufficient to achieve the desired political objectives, or in the eloquent words of Walter Russell Mead, “[g]rand strategy was about deciding what wars to fight” (Mead, 2005).

Levels of strategy and war

For this article's purpose, the general definition of strategy is divided into two levels: grand strategy (described above) and military strategy. These two terms are sometimes used interchangeably. However, they represent different levels of stratagem and should be conceptually distinguished. Grand strategy, as noted, refers to the use of *all* state resources and operates at the state/governmental level. Military strategy, in contrast, is focused at a level below and solely addresses the use of military forces. Carl von Clausewitz defines (military) strategy in broad strokes as “...*the use of engagements for the object of the war*” [italics in the original] (Echevarria, 2017, p. 1-5; Gray, 2010, p. 19).

In contemporary official publications, the idea of *military strategy* has received a more fine-tuned definition (Yarger 2006). The US Joint Chiefs of Staff offers the fo-

6 Policy is understood here as the expression of the desired end state sought by the government.

allowing: “[t]he art and science of employing the armed forces of a nation to secure the objectives of national policy by the application of force, or the threat of force” (as cited in Jablonski 1987, p. 52). It is this latter definition that is adopted here. It should be noted that while there are levels below military strategy —operational and tactical— it is beyond this article’s limits to consider them.

In much of the thinking devoted to strategy in war, there is a great conflation over the meaning of *ends*, *ways*, and *means* and their interrelationship. However, considering their mutual relationship is essential because the *ends* will always be the main determinant for which *ways* are to be adopted using which *means*. Figure 1 shows the relationship between political objective, grand strategy, and military strategy.

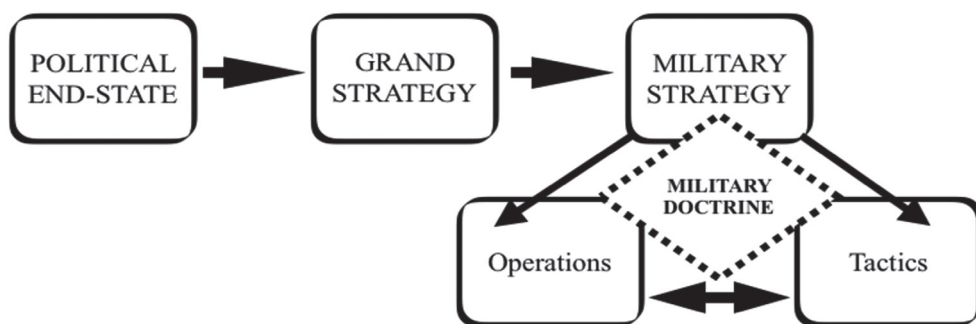


Figure 1. *Hierarchical Relationship between the main Policy (political end-state), Grand Strategy, and Military Strategy (Operations and Tactics)*

Source: Created by the authors.

Despite their symbiotic relationship, political end-state, grand strategy, and military strategy are closely interconnected; their relationship should be strictly *hierarchical* with a “descending ranking of relative significance” (Gray 2010, p. 20).

For instance, inferior tactical performance can be corrected by an accomplished strategy, and a bad strategy can sometimes be corrected by a skillfully crafted policy (Gray 2010). The reverse, however, can prove disastrous. That is, a poor policy —one that asks the impossible of the military instrument— can rarely be corrected by tactical brilliance on the battlefield. Similarly, a bad strategy —one that fails to align the political goal(s) with the available means— cannot, in most cases, be remedied by battlefield victories (Gray, 2009; Gray, 2010).

Lastly, it is worth stressing that the definitions of strategy’s essence (at both levels) and its subordinate role to policy are valid for *all wars* regardless of their character, conventional (or regular) or unconventional (or irregular) (Gray, 2010; 2018). However, the character of each individual war, the political end state sought, and available means —at least the means a protagonist can and is willing to employ— will determine which (specific) strategies are used. To use Gray’s (2009) words, “(...) military strategy should be

developed and applied in the context of the development and application of strategy for the use of other, nonmilitary, assets, as and when appropriate.” (p. 82)

Having given a brief overview of what strategy is and how it is linked to both the political objectives and the bluntest instrument in the arsenal of statecraft —the military force— this article proceeds with a longitude analysis to examine the strategic interplay between the Turkish State and the PKK.

Longitudinal analysis

After a brief overview of the historical context and the preliminary phase, in this section, we analyze each evolutionary phase in relation to the political ends and grand and military strategies of both parties.

Historical context

Kurdish dissent has been a deep-rooted historical issue, dating back to the Ottoman Empire. The latest Kurdish unrest re-emerged as an ethno-nationalist identity conflict in the 1970s internal and external contextual dynamics. This reemergence was part of the so-called ‘third wave of modern terrorism’ or the ‘new left wave’ and the new cycle of national awareness universally induced by the nation-state phenomenon of the Cold War and post-Cold War eras (Rapoport, 2004). In light of this, the PKK emerged as an idea in 1973. After its ideological mobilization, Abdullah Öcalan officially founded the organization on November 27, 1978, in Diyarbakir-Lice province. Öcalan openly declared that Kurdistan could be founded through the armed mobilization of the Kurds. Öcalan’s vision for the PKK was to start a so-called guerilla war⁷ in 1984, in which all the Kurdish people were involved militarily in a struggle for independence (Öcalan, 1978).

Preliminary Phase (1978-1984)

Given the underlying grounds for the previous Kurdish unrests, the PKK’s political end was to establish an “Independent ‘United’ Kurdish State” comprised of Kurdish-populated territories of Turkey, Iraq, Iran, and Syria. To this end, the PKK chose a “protracted war” approach devised by a Chinese revolutionary and strategic theorist, Mao Zedong (Kocher, 2002). Mao’s influence was expressed in the PKK’s founding manifesto, entitled *The Path for Revolution in Kurdistan* (Öcalan, 1978), in its first Congress of 1978. In the manifesto, the PKK adopted Mao’s strategic construct, consisting of three phases: strategic defensive, strategic equilibrium, and strategic offensive (Ünal, 2012a). Following Mao’s theory, the PKK’s envisaged a revolution flowing from rural Kurdish-populated areas of southeastern Turkey to metropolitan areas (Ünal, 2012a). Ideologically, the PKK declared itself

7 The term “war” used in this study does not refer to the war between two legitimate parties as recognized by international law, nor does it use the term to render any legitimacy to the PKK. Instead, the term is intermittently used to make clarity and alignment with the war and strategic studies literature.

a Marxist-Leninist socialist liberation movement. By 1982, the PKK was predominantly stationed in Northern Iraq and the southeastern part of Turkey, conducting isolated attacks on the Turkish State, commencing the phase of strategic defense. However, the official declaration did not come until 1984, when the PKK launched two attacks in the Şemdinli and Erüh Districts, killing one soldier and injuring twelve other people, three of whom were civilians (Ünal, 2016c).

Phase I: Confrontation: The Decisive Phase (1984-1993/94)

The PKK continued its *strategic defense* until 1986. The aim was to exhaust the TAF and exploit their unpreparedness through protracted warfare. At that time, Ankara had already been experiencing political turmoil, and martial law had been underway since the coup d'état in 1980. However, the government was caught off-guard when the PKK insurgency struck. Initially, the then political leadership considered the PKK a "bunch of bandits" to be dealt with by the responsible law enforcement units, refraining from specific military action until 1987. As a result, the PKK's initial surge was handled by the gendarmerie, which, at the time, was part of the TAF, however, serving as a law enforcement unit with jurisdiction in rural areas for maintaining public order (Ünal, 2014; 2012b).

In its 3rd Congress of October 1986, the PKK established its People's Liberation Army of Kurdistan (*Artêşa Rizgariya Gelê Kurdistanê* ARGK) as a replacement for its individual attack units of the Kurdistan Independence Unit (HRK) to advance its fight (Ünal, 2016d). After 1986, the PKK moved to *strategic equilibrium*, employing increased systematic violence and conducting raids on isolated army bases with convened groups of up to 600 and strived to advance throughout the key region,⁸ namely, southeastern and eastern Anatolia, where a Kurdistan was to be established. The aim was "out-fighting" the TAF through physical extermination (Ünal & Cafnik Uludağ, 2020; Ünal, 2016c).

The initial political objective was a decisive victory against the PKK. This goal was to be achieved by denying the insurgent territorial control and ensuring its physical extermination along with contra-PKK ideology (denial of Kurdish identity, linguistic, and cultural rights until the early 1990s) (Kocher, 2012; Ünal, 2012b). In its strife for a decisive military victory, the incumbent government enacted measures at the grand strategic level designed to supplement heavy military action commencing in 1987 (explained next). First, in 1985, Ankara created the village guard system (*Geçici Köy Koruculuğu* or GKK), consisting of volunteer Kurdish villagers trained and armed by the TAF to defend their villages against the PKK (Gürçan, 2015a). Two years later, in 1987, the GKK system was fully consolidated. In the same year, it implemented an emergency rule in the region, followed by a forced evacuation measure (Ünal, 2012a). The latter aimed at evacuating

8 In this study, "key region" refers to Turkey's Eastern and Southeastern provinces that are heavily populated by Kurds.

(Kurdish) citizens from remote hamlets and villages and resettling them into larger and safer communities, thereby enabling the TAF to have heightened control of the region.

The GKK system was perhaps the biggest obstacle to the PKK's grand strategy, which had envisaged the spread of the revolution from rural to urban areas. However, Turkey's Kurds were heterogeneous in their social and political character. They had a highly feudal structure in which tribal leaders ruled as local elites and held political power. While some tribes supported the PKK, others did not, triggering a violent reaction from the PKK towards what it perceived to be 'non-compliant' Kurds whom the insurgent sought to mobilize for its cause. As shown in Figure 2, between 1986 and 1988, GKK and Kurdish civilian casualty levels greatly surpass that of security personnel.

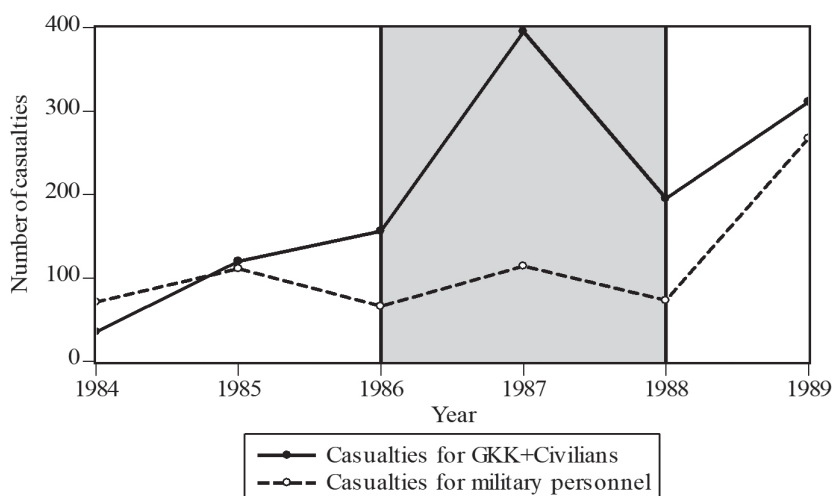


Figure 2. *Number of casualties for the GKK and civilians vs. military personnel*

Source: Created by the authors.

In 1987 alone, the PKK carried out 15 different attacks in the provinces of Sirnak, Mardin, and Siirt, one of which was in the village of Pinarçik. It resulted in the killing of 30 Kurdish civilians, 16 of which were children and eight were GKK members (Ünal, 2014; 2012b).

After being inactive until 1987, the TAF started to craft its military strategy, primarily designed to control the contested territory, South and Southeastern Anatolia. To this end, a large number of army bases were set up all over the region, a practice that came to be known as *Zone/Area Control*. The attempt to deny the PKK's protracted warfare. However, the scattered battalion-level army bases became easy targets for the PKK, given the advantage provided to the insurgent by the harsh terrain. Thus, the insurgents conducted numerous raids on

these bases, as well as army stations, like Hakkari-Serin (nine soldiers killed in 1985), Samanlı (ten in 1991), Cobanpinar (six in 1991), Taslitepe (11 in 1991), Uzumlu (15 in 1992), and Tasdelen (27 in 1992). The area control, therefore, did not yield the expected results (Ünal, 2012a).

Reflecting its resolutions from its 2nd Conference (1990) and 4th Congress (1991), the PKK strived to *attrit* the government in these regions during this phase.⁹ The PKK directly challenged and confronted the TAF, striving to drive them out (Ünal & Cafnik Uludağ, 2020). Following the Maoist strategy, the PKK conducted attacks in places where the governmental control was weak, such as remote hamlets, villages, and military outposts. In other words, in this confrontation phase, the PKK sought to achieve territorial control through military victory. Thus, its military strategy was directly linked to its political ends, sidelining the grand strategy's role during this phase. The organization also employed selective violence against civilian government staff as part of its “out-fighting” approach and targeted religious figures and public servants, killing 27 imams and 116 teachers (Ünal, 2012a). Above all, it used indiscriminate violence against non-compliant Kurdish peasantry to mobilize popular support through intimidation as strategically planned by Öcalan in his Manifesto written in 1978 (Ünal, 2016c). The overall rationale was to exterminate or draw out the Turkish forces through continued resistance and isolated attacks. Simultaneously, the PKK sought to “win over” the population in the region (Ünal, 2012b).

From 1990 onwards, the TAF gradually shifted to a new military strategy, *Cordon and Search* (Ünal, 2016d), less focused on the territory and more on the enemy. The operational approach (large-scale military operations or MOPs) consisted of cordoning areas to engage PKK fighters caught within the large cordons in these areas. Their perimeter was tightened through searches to engage and incapacitate them. Even the organization of military units was modified. The conventional army units were replaced with so-called counterterrorism units (tactical self-sustaining units/platoons). With the use of attack helicopters (Cobra), MOPs became more effective against PKK fighters who had taken advantage of the region's rough terrain and special ground conditions favoring guerilla tactics (Ünal, 2016d).

By switching to *Cordon and Search*, the Turkish military became more proactive in 1991, leading to the PKK's military defeat. Beginning in 1992, the TAF conducted several MOPs, including cross-border ones. The Turkish Air Force acted as a force multiplier by providing the troops close air support during these MOPs and continuously carried out air strikes against PKK camps in Northern Iraq. Several cross-border (in Northern Iraq) MOPs of varying degrees took place against the PKK. Among them,

9 Throughout this paper, region and emergency rule refer to Turkey's Southeastern and Eastern regions populated by Kurds, where the PKK claimed independence. Most of this region was under emergency rule between 1987 and 2002.

the six listed in Table 3 are considered the most prominent during the confrontation phase (1984-1999).

Table 3. *Prominent cross-border MOPs against the PKK*

YEAR	DATE	CODE NAME	PKK		TAF	
			Killed	Injured	Killed	Injured
1992	16 Sep 7 Nov	(No Code Name)	1,551	1,232	28	125
1994	12-23 April	Operation Dragon-1	146	unknown	5	0
1995	20 March-2 May	Operation Steel	555	13	64	185
1995	5-11 July	Operation Dragon-2	204	89	21	0
1997	14 May-26 June	Operation Hammer	2730	415	114	338
1997	25 Sep-15 Oct	Operation Dawn	865	37	31	91

Source: Cross-border MOPs list was extracted from Bulut (2004)

Between 1990 and 1991, the PKK attempted to transition to the third stage of the *strategic offensive* to take control of certain areas in the region. However, the TAF's new strategy effectively prevented the PKK from controlling any territory in the region. The effectiveness of this strategy is shown in Figures 3 and 4.

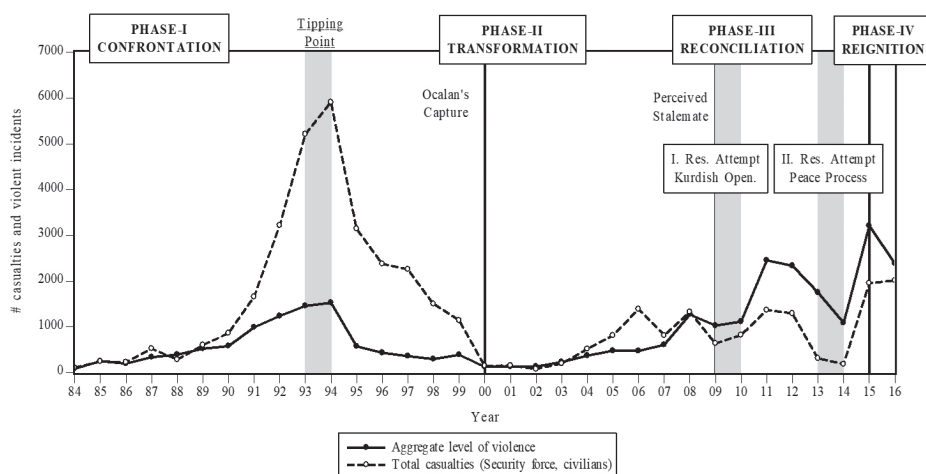


Figure 3. *Number of aggregate violent incidents resulting from PKK attacks, security force operations, and resulting casualties (civilians, security forces, and GKKs)*

Source: Created by the authors.

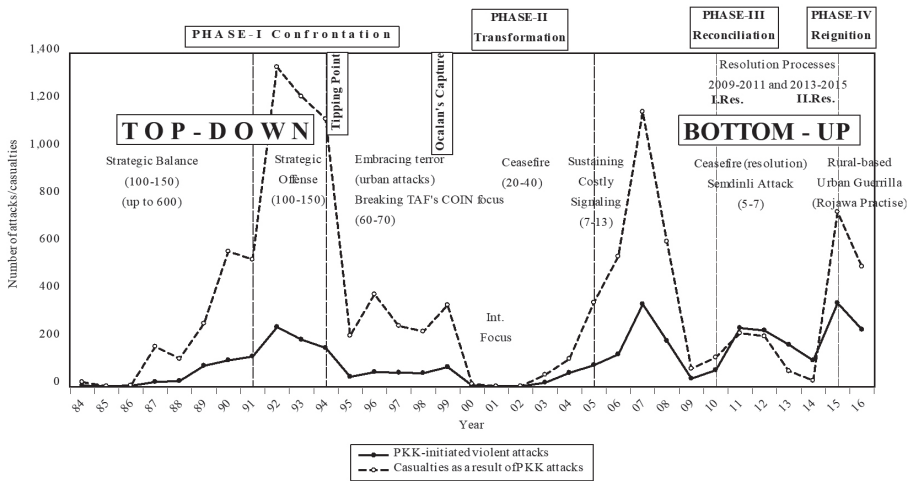


Figure 4. Number of PKK-initiated violent incidents and resulting casualties (civilians, security forces, and GKKs)

Source: created by the authors.

The PKK-initiated violence level started decreasing in early 1992 (Figure 4). Meanwhile, the aggregate (MOP and PKK attacks results) violence level (Figure 3) continued its increasing trend until 1994, indicating a lagged effect of the change in the *time* and *space* initiative on the battlefield in favor of the TAF due to its strategic military shift in 1992.

The PKK experienced significant losses in its guerilla workforce as a result of the cordon-and-search approach and large-scale MOPs. As plotted in Figure 5, the number of incapacitated PKK militants increased disproportionately until the end of this phase. Between 1991 and 1994 alone, approximately 8,000 PKK militants were incapacitated (approximately 3,000 more were either injured or captured).

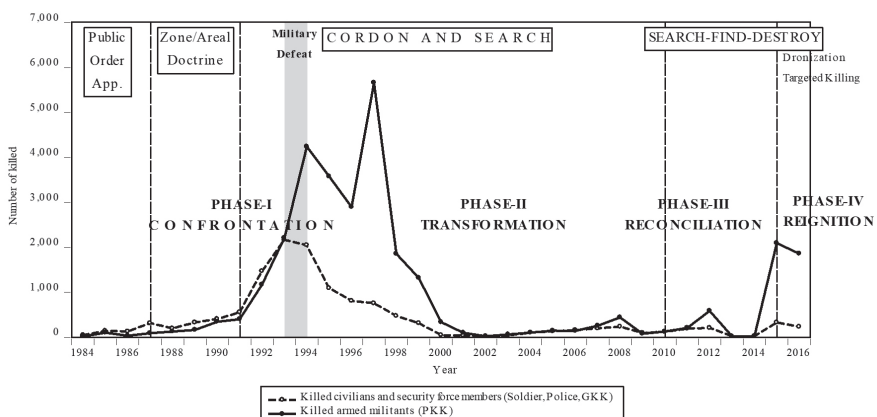


Figure 5. Killed PKK militants (use of force) versus civilian and security casualties by the PKK

Source: Created by the authors.

Öcalan acknowledged the PKK's military defeat, stating in one of his public statements in the pro-PKK periodical *Serxwebun's* April 1994 Volume that the PKK would need at least 50,000 guerillas to reach an insurgent victory in the region, where, at the time, the organization had between 8,000 and 11,000. Moreover, in this very same volume of the *Serxwebun*, he was quoted as saying that "in 1994, there could either be a political or military solution" (Serxwebun 1994, p. 1). With this statement, Öcalan acknowledged military defeat, implying that the PKK's unilateral means at the time were insufficient to challenge the State's authority directly and, for the first time, referred to a political solution. So, 1994 marked the *tipping point* for the conflict, denoting the insurgent's military defeat.

Following its military defeat, the PKK adjusted its military strategy. This adjustment triggered a transition from conventional-style fighting and guerilla tactics to terrorist attacks to preserve the organization's existence. In contrast to earlier years, these attacks no longer focused solely on the southeastern region but on all of Turkey. The characteristics of the violence changed dramatically, from heavy attacks on army outposts in the southeastern and southern regions to bombings, assassinations, and suicide attacks in Turkey's western cities. For instance, the PKK's *Marching towards the North* movement sent its first group to the Black Sea region in 1994. To identify the PKK's deviation from the Maoist model, Figure 6 plots the geographical locations of attacks in the southern and southeastern regions (emergency rule areas) versus other regions. Figures 7, 8, and 9 show the number of PKK attacks in rural vs. urban areas and the trend of bombings versus armed attacks, and the Number of PKK-initiated violent attacks targeting tourist locations, respectively.

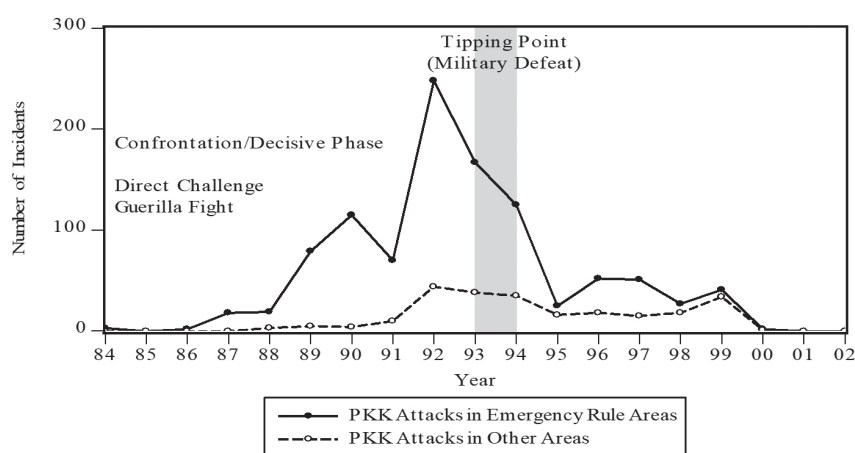


Figure 6. Location of violent incidents, emergency rule provinces (Southeastern provinces) vs. non-emergency rule provinces (1984-2002).

Source: Created by the authors.

As shown in Figure 6, after 1994, the PKK's attacks in emergency rule and non-emergency rule areas sloped toward each other, indicating a proportionate increase in western cities.

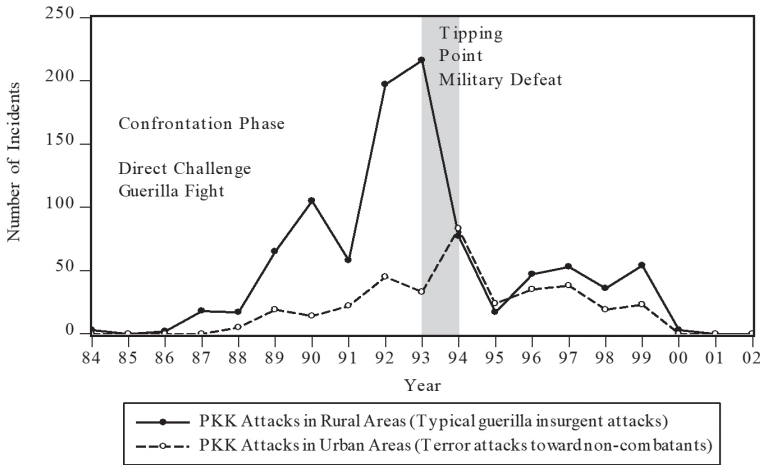


Figure 7. *Number of PKK attacks in rural vs. urban areas.*

Source: Created by the authors.

Meanwhile, as indicated in Figure 7, the PKK's urban attacks displayed a proportionate increase and almost converged with rural guerilla-style attacks after the conflict's *tipping point* in 1994.

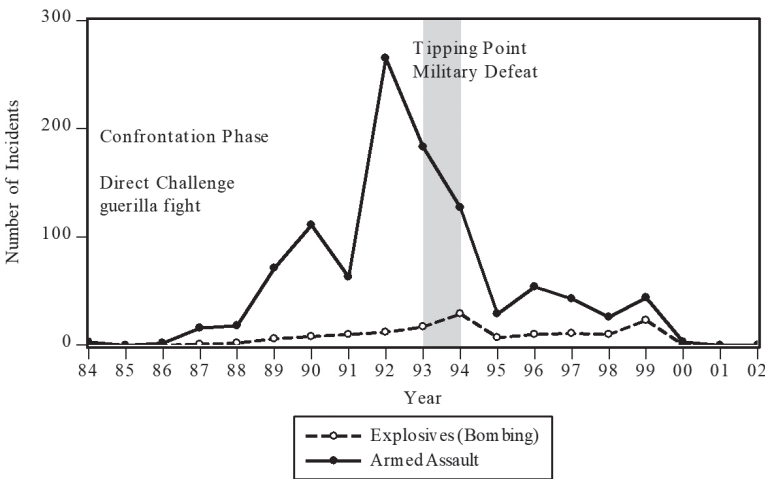


Figure 8. *Trend of bombings versus armed attacks.*

Source: Created by the authors.

Similarly, bombings, as a more convenient incident type in urban terror, proportionately increased and sloped toward armed assaults (guerilla-style attacks), as shown in Figure 8. These indicate a shift from directly challenging the TAF in the key region to indirectly coercing Ankara into a political compromise by targeting civilians in urban areas. The underlying logic here was to show that Ankara was incapable of protecting its own citizens.

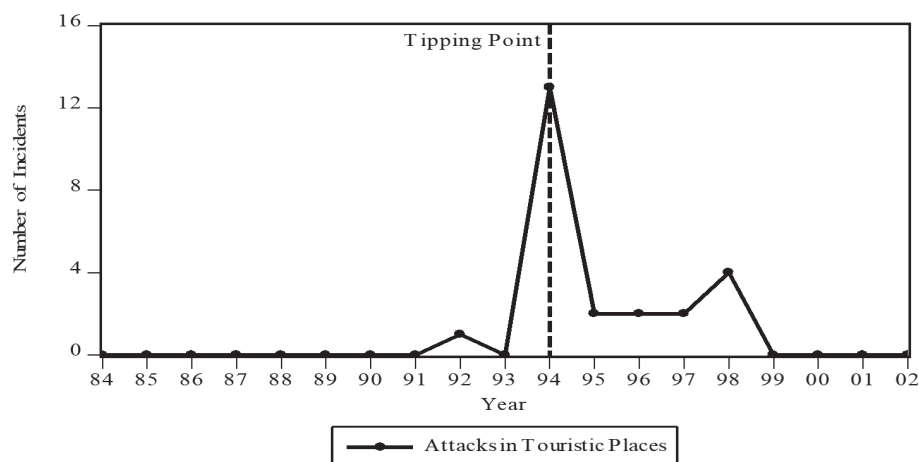


Figure 9. Number of PKK-initiated violent attacks targeting tourist locations.

Source: Created by the authors.

The PKK also resorted to typical terrorist attacks. For example, as shown in Figure 9, it started conducting attacks in western metropolitan tourist areas against civilians to damage Turkey's international image, triggering a travel ban to Turkey.

The TAF, however, did not react to this shift. Instead, it continued its previous military deterrence approach during this period (1994-1999). Meanwhile, the government employed coercive diplomacy on Syria for its prolonged support for the PKK. To strengthen the "diplomacy," the TAF deployed troops to the Syrian border. As a result, Damascus backed down and signed an agreement with Ankara called the *Adana Agreement*, pledging to cease all aid to the PKK and expelling Öcalan (Ünal, 2012a). These actions enabled the TAF to capture the PKK leader in the Kenyan capital of Nairobi in 1999 and bring him to Turkey. Öcalan's capture concluded the first phase of the conflict.

Analysis of Phase I (1984-2000)

The epicenter of the conflict during the confrontation period of Phase I was in the military domain, focusing on territorial control of the key region (See Table 4).

Table 4. *PHASE I conflict parties’ end-state(s), grand strategies, and military strategies/ doctrines overview*

PHASE I - Confrontation/Decisive Phase (1984-2000)	
TURKEY	PKK
POLITICAL END-STATE	POLITICAL END-STATE
✓ Military defeat of the PKK (Decisive victory and demise of the PKK)	✓ Founding a “united” and autonomous Kurdish State *Secession/Territorial separation
GRAND STRATEGY	GRAND STRATEGY
✓ Heavy military action *Martial Law (1980-1987) *Emergency Law (1987-2002) *State Security Court (until 2004) *Forced Village Evacuation (1987-2002) *Coercive Diplomacy	✓ Out-fighting (1984-1993) ✓ Maoist Theory of People’s War (Strategic Defense, 82-87) (Strategic Equilibrium, 87-91) (Strategic Offense, 91-93) ✓ Social mobilization (1984-1999) ✓ Territorial Expansion (1993-1999) *Spread the war; dissolve the TAF’s COIN focus through attacks in non-emergency rule (western) areas
MILITARY STRATEGY	MILITARY STRATEGY
✓ Army level inaction (Public Order Approach) (84-87) ✓ Zone/Area Doctrine * Battalion Level (87-91) ✓ Cordon and Search * Brigade Level (92-09)	✓ Provocation, Attrition, Intimidation * Raids on military bases/outposts (up to 600 militants) * Hit and Run (100-150) (Tactical Level) * Armed assaults on non-compliant Kurdish Villages *Terrorism (1993-1999)

Source: Created by the authors.

The main theatre of operations was mostly confined to the southeastern region—particularly between 1984-1994. In contrast to the earlier described hierarchical relationship between strategy and policy, the conflict parties’ military strategies dictated their respective political objectives. This situation led to a malfunction of the strategy bridge. Objectives such as physical extermination—the quest for a decisive battlefield victory—never materialized.

The PKK’s goal of creating a separate Kurdistan was pursued mainly through a military approach aimed at achieving complete territorial control of the southern and southeastern region by expelling the Turkish authorities from the region. Given his firm belief in the PKK’s military victory and to gain political traction, Öcalan did not affiliate with any newly emerged pro-PKK political parties in the early 1990s (Ünal, 2012b). The political dimension was, therefore, neglected, as was the strategy bridge. In retrospect,

the ambitious political objective could not be achieved by military means only. From the PKK's perspective, the shortfall was its inability to mobilize enough regional Kurd supporters. This failure resulted from the overemphasis on military means, as well as the misunderstanding of local socio-political structures. Despite the PKK's armed intimidation and retributions against non-compliant Kurds in the region, it could not mobilize enough support for its cause. Moreover, it was unable to stage a revolution emanating from rural areas, given that only one-third of Turkey's Kurds supported the PKK (Ünal, 2012b). Ankara successfully exploited this strategic error through the use of the GKK. Only in the mid-1990s did the PKK shift its message from socialism to ethnicity to accommodate the Kurdish segment's nationalist and religious character. The aim was to target the heterogenous structure among Turkey's Kurds to increase the popular support base. It was this shift that helped the PKK continue its armed struggle.

During this phase, Ankara committed strategic errors, too. At the beginning of this phase, the government underestimated and misunderstood its adversary, failing to take military action until 1987. This inaction in the military domain was misaligned with the political objective of exterminating the PKK (see Table 4); only from 1987 did the PKK's extermination become the primary objective. On the grand strategic level, this was pursued through aggressive measures, including emergency laws, the GKK, forced evacuations in remote villages, and the denial of Kurdish identity at that time, and supported by heavy military action on the military strategic level.

However, once deployed, the TAF was unprepared for protracted warfare. Its use of *zone control* (from 1987 and 1992) hindered it from developing an efficient counter-strategy until 1992, among those strategies by Clausewitz and Tzu (Mahnken & Maiolo, 2014). Hence, despite the military superiority, the military tool was not used. Once Ankara started using it, it was not integrated into the broader grand strategic framework until 1992, a turning point in Ankara's understanding of the adversary's nature. This action did not yield the desired result until 1992, when the TAF shifted to cordon-and-search, militarily defeating the PKK. However, Turkey's grand strategic approach involving the GKK helped impede the PKK from carrying out the Maoist approach. During this phase, Ankara failed to establish a working strategy bridge until 1992; however, once it happened, this strategic alignment yielded the necessary results. It should be noted that Ankara's success here was also indebted to PKK's strategic mistakes.

Phase II (2000-2009) Transformation: More politics, less military

Öcalan's capture in 1999 had a profound impact on the PKK. From prison, Öcalan implored the PKK to end the armed struggle, suggesting a shift to non-violent political means. Following the plea in 1999, the PKK declared a unilateral cease-fire, withdrawing its fighters from Turkey. However, the Turkish government did not respond to this move and killed 300-500 PKK militants during the withdrawal. It would have

been highly naive to assume the PKK's earnestness in ending the armed struggle, given its unrelenting persistence. Rather, this was a pragmatic move to guarantee Öcalan's survival.¹⁰

Following Öcalan's call, the PKK transformed itself by reiterating its most prolonged unilateral cease-fire in its 7th Congress in 2000. It abolished itself twice, founding the Congress for Freedom and Democracy in Kurdistan (KADEK) in its 8th Congress in 2002, and renaming itself the Kurdistan People's Congress (KONGRA-GEL) in 2003. Thus, officially embracing non-violent means to acquire international legitimacy in pursuit of its current political goal to achieve constitutional recognition of Kurds in Turkey. Between 2000 and 2004, the PKK focused on gaining political recognition as a legitimate representative of the Kurds in the international arena by accelerating its front activities in Europe. To supplement its political activities abroad, the organization conducted mass demonstrations in Turkey, as depicted in the increased level of non-violent pro-PKK public events between 2000 and 2003 (Figure 10).

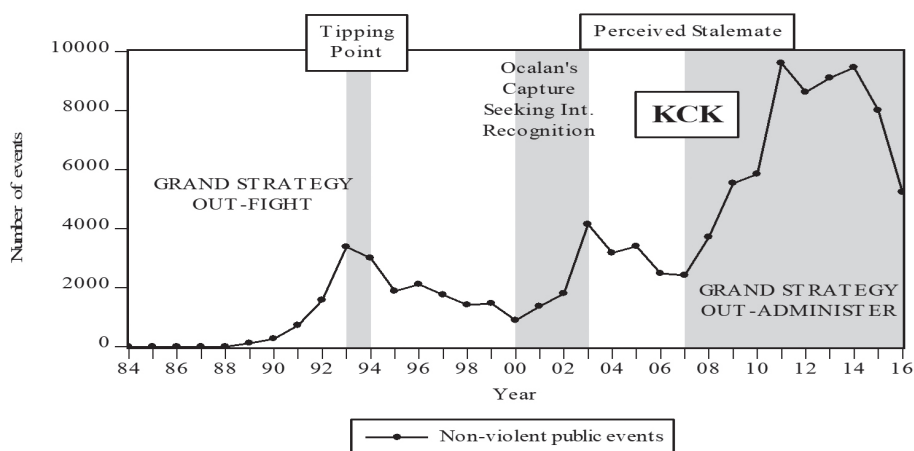


Figure 10. *Level of non-violent pro-PKK public/civil disobedience events*

Source: Created by the authors.

The *new* PKK adopted a new grand strategy, placing international pressure on the Turkish government to reach a political compromise. Ankara started feeling this pressure from 2002 onwards. Despite Ankara's diplomatic efforts, numerous countries, including the United States, Canada, Australia, and the European Union (EU) recognized the *new* PKK as a terrorist organization in 2002. The PKK's frustration resulted in resorting to old

¹⁰ The death sentence in Turkey was abolished in 2002 (except for war or national security-related crimes) and completely dismantled in 2004, when the PKK re-escalated violence.

practices, namely, the use of violence from mid-2003, as depicted in Figures 3 and 4. By 2005, the organization officially declared its *recreation* during the 11th Congress.

During this period, although its official end-state (extermination of the PKK) and expected outcome in the conflict remained the same, Ankara started recognizing the existing grievances in the social, economic, and political contexts. The State's long-standing enemy-centric approach started to morph into a population-centric approach; Ankara started implementing social and political reforms to address these challenges (Miron, 2019a; 2019b). Although annihilation defined Ankara's military approach—the TAF as the key means for reducing the PKK surge—the government implemented responsive/accommodative measures at the grand strategic level to address and possibly mitigate certain grievances, legitimate in its perception. These included ending the emergency rule, stopping village evacuations, enacting the “Return Home” project (enabling the displaced population's return to the evacuated areas), and lifting bans on using the Kurdish language.

The PKK expanded its goal from seeking constitutional recognition of Kurds to pursuing power-sharing, also known as *democratic autonomy* (Democratic Confederalism), a form of self-determination within a decentralized administrative system. This condition would grant locally-elected Mayors particular political authority. Moreover, the PKK had specific demands, such as teaching Kurdish in elementary schools, house arrest for Öcalan, and abolishing the GKK.

In line with its new grand strategy, the PKK initiated a transformation process between 2005 and 2007 from a primarily *military* structure to a more *political* one, using violence in a more complementary sense to its political campaign. In 2007, it founded the Kurdistan Communities Union (KCK), a transnational political umbrella organization, serving as the general assembly to pursue a pro-PKK political agenda and carry out a *de facto* application of autonomy in the region. This agenda included the creation of the Academy of Politics to increase ethnic consciousness and enact Kurdish language classes in elementary schools. All legal and illegal PKK functions and affiliated groups operated under the Kurdistan Communities Union (KCK) and Assembly of Turkey (TM) auspice, as the KCK covered pro-PKK activities not only in Turkey but also in Iraq, Iran, and Syria. With the KCK, the PKK switched to a new grand strategy of *out-administering*, using a bottom-up approach in contrast to its *out-fighting* approach during the confrontation phase. The insurgents switched to socio-political activities to achieve Öcalan's desired end-state (Democratic Confederalism) through KCK events. This shift resulted in gains in the socio-political arena in which the PKK widened its support base through more social engagement by embracing different societal segments to boost Kurdish activism inside Turkey and abroad (Romano, 2012).

The PKK embraced a more asymmetric approach in its military strategy. As opposed to conventional and semi-conventional tactics using large numbers of guerrillas, the PKK reduced its mobile groups from 100-150 in the first phase to approximately 60-70 figh-

ters after 2000 (see Figure 11). After 2007, this figure decreased to some 7-13 and sometimes even 5-7. When the PKK transformed its Army, the Liberation Army of Kurdistan (ARGK in Kurdish) into the *Heza Parastina Gel* (People's Defense Forces - HPG) in 2001, the units were further downsized to favor increased mobility and secrecy. In the conflict's early years, the Turkish Army reduced the PKK's overall guerilla workforce from 11,000-13,000 to 5,000-7,000 in the 2000s.

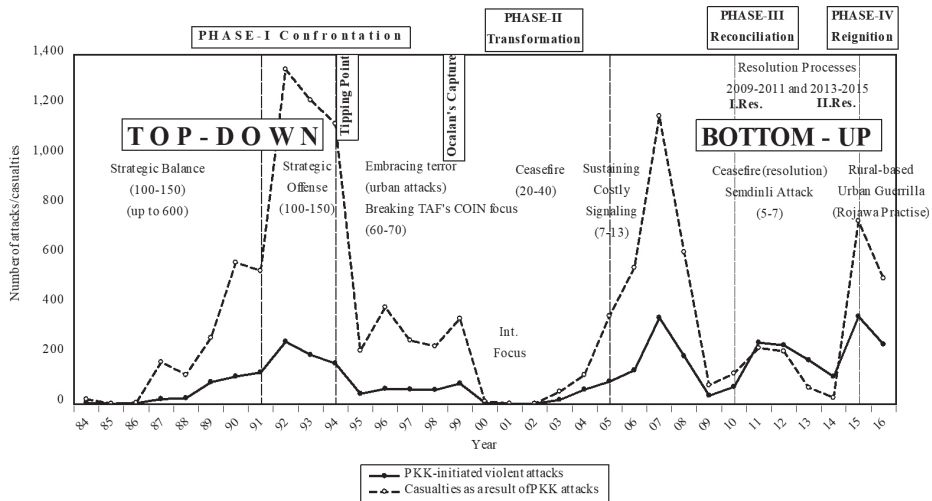


Figure 11. Preliminary depiction of the PKK's response in military strategies and tactics throughout the conflict

Source: created by the authors.

However, this reduction did not decrease PKK-initiated violence. Its shift to increased asymmetry and terrorist attacks required far fewer fighters with a much lower risk of detection, making the PKK resilient to conducting attacks that hurt security perception. In this context, in 2007, Ankara recognized that eradicating the PKK with sole military means was not viable (Ünal & Cafnik Uludağ, 2019; 2020). Thus, it changed its previous political end-state to terminate the PKK conflict using non-violent means, namely, conflict resolution approaches. This plan, however, remained only in the rhetoric. Between 2006-2007, a series of backchannel talks with the incarcerated PKK leader took place. Presumably, in 2008 (no exact date known), State delegates —comprised of the political leadership in Europe and military leadership from Qandil/Northern Iraq— met with a PKK delegation in Oslo, Norway.

Analysis of Phase II

Phase II was marked by the PKK's strategic limbo and successive strategic shift, transforming itself into a political organization and shifting to a predominantly non-military

approach. Its political objectives also changed several times: from secession to constitutional recognition between 2000 and 2005 and, after that, to democratic autonomy, showing the insurgent's recognition that non-military measures were more suitable to win international sympathy for its cause.

In stark contrast with the PKK's practices during Phase I, its military instrument took on a supplemental role. Furthermore, after failing to obtain international recognition, the PKK shifted to a bottom-up approach, mainly through the use of the KCK (2007). Its military objective was to reinforce its political campaign via "costly signaling" (Kydd & Walter, 2006) to coerce Ankara into a negotiated settlement through terrorist attacks. The aim was to remain at the forefront of the government's agenda, seeking a negotiated settlement. In military terms, the insurgent shifted from attrition to moral exhaustion of the TAF and the State itself, targeting Ankara's *will* to fight by conducting large-scale terrorist attacks in rural and urban areas (Ünal, 2016a; Ünal and Cafnik Uludağ 2019; 2020). Overall, after several setbacks, the PKK managed to establish a strategy bridge, adapting to its present situation. During this phase, the organization applied the lessons learned from Phase I, recognizing that its political objective could be pursued not only by military means but also –and perhaps more importantly– by non-kinetic measures.

The PKK's strategic shift successfully thwarted Ankara's efforts to eradicate the organization. While the State gradually applied population-centric measures to address some Kurdish grievances in the second phase, it did not adapt to PKK's new strategy. It also failed to fully comprehend the essence of the insurgent's *modus operandi*, relying instead on annihilation in strategic military terms. The TAF, for instance, did not make any significant changes to its military strategy, which, despite its success in 1992, was outdated and insufficient to cope with the insurgent. Here, the alignment of the political objective and the military strategy –the strategy bridge– was missing, in the case of Ankara. The static nature of Ankara's approach failed to meet the new realities of the socio-political climate. What Ankara refused to understand was that the PKK's use of terror was a "method of action" used as part of its strategy, not a "logic of action." In other words, it was a stand-alone strategy that divorced it from its key population, as conceptualized by Thomas Marks (2005), who also emphasizes the distinction between defensive and offensive insurgency in terms of the required use of military force, its scale, and form. Not unlike during the 1990s, in the end, Turkey was unable to establish a working strategy bridge. A greater challenge would be maintaining a functioning bridge, which implies a constant reassessment of the adversary and its strategies and a readjustment of one's own approach.

The overview of the conflict parties' strategies and political objectives is presented in Table 5.

Table 5. PHASE II: Summary of political objectives and measures at the grand and military strategic levels

PHASE II: Transformation (2000-2009)	
TURKEY	PKK
POLITICAL END-STATE	POLITICAL END-STATE
✓ <i>Eradication (demise) of the PKK</i>	✓ <i>Recognition of Kurdish Identity 2000-2005</i> ✓ <i>Democratic Autonomy (2005-onward)</i> *Democratic Confederalism *Power Sharing
GRAND STRATEGY	GRAND STRATEGY
✓ <i>Gradually shift to Population-Centric approach</i> *Dismantling Emergency Law (2002), State Security Courts (2004), Forced Evacuation of Remote Villages (2002) *Backchannel talks with Öcalan and PKK leadership (2007-2008)	✓ <i>Coercing Turkey into a negotiated settlement</i> ✓ <i>Out-Administration de facto applications of local authority</i> ✓ <i>Gaining International Legitimacy</i> ✓ <i>Social and political mobilization with the KCK (2005-onwards)</i>
MILITARY STRATEGY	MILITARY STRATEGY
✓ <i>Cordon and Search MOPs</i>	✓ <i>Exhaustion</i> ✓ <i>Symbolic terrorist attacks and isolated ambushes (Tactical level)</i> * <i>Sensational armed attacks with less confrontation with more IEDs than typical raids and armed confrontation</i> * <i>Hit and Run (60-70 and lesser groups) with more secrecy</i>

Source: Created by the authors.

Phase III - Reconciliation (2009-2015): Resolution attempts and failures

During this phase, the Turkish government employed two consecutive resolution attempts: the *Kurdish Opening* of 2009-2011 and the *National Fraternity/Brotherhood Project* or *peace process* of 2012-2015. Both attempts failed due to many reasons beyond this study's scope. However, it is worth noting that Ankara's conflict resolution process was a unilateral effort in the context of *conflict management*¹¹, not a reciprocal and legally sound *conflict resolution* approach. For instance, its progressive efforts to address grievan-

11 Conflict management, in general, denotes controlling, limiting, and containing conflict behavior in such a way as to make it less destructive or violent. It is still a one-sided approach; however, an inclusive and broadened approach toward the conflict. Conflict resolution, on the other hand, is a reciprocal process. It includes officially recognizing the other side of the conflict. Conflict resolution includes reconciliation in which fundamental differences, grievances, and incompatibilities between the warring parties disappear to a great extent.

ces and employ peaceful rhetoric were undermined by the arrest of numerous Kurdish civilians, including lawyers, activists, and civil society members, as well as 53 members of the pro-PKK political party, Democratic Society Party (DTP), based on organic ties with the KCK. In addition, more than 400 individuals were arrested in 2009, with the waves of KCK arrests continuing for the next four years.

Regional dynamics, too, complicated Ankara's endeavors. Developments in the broader Middle East, including the Arab Uprisings (late 2010) and, notably, the Syrian Civil War (2012), led to unstable conditions that were highly conducive to power shifts in the region (Plakoudas, 2018; Ünal, 2016a). The Syrian Kurdish Democratic Union Party (PYD), known as the Syrian PKK with a pro-PKK agenda, gained *de facto* autonomy in northern Syria (bordering Turkey), as well as legitimacy in the international arena due to its support in the struggle against the Islamic State (IS) in Iraq and Syria. Allowing the PYD to control and rule that territory was considered risky, as Ankara had strictly objected to the creation of a Kurdish Government in Northern Iraq, and the PKK had never been able to control any territory. The rise of the IS and the increasing political instability in Iraq also increased the potential for a heightened threat level and new role(s) for regional actors, including the PKK. Ankara reconsidered its stance on the Kurdish issue domestically and abroad, including its relations with the Kurdistan Regional Government (KRG) in northern Iraq, which was ruled by the Kurdistan Democratic Party (PDK). While the regional power shifts placed more pressure on the Turkish government to resolve the conflict, they also undermined the conflict resolution process (Gürcan and Ünal 2018).

Militarily, the PKK declared ceasefires in both resolution attempts, but in between, in 2012, it increased its attacks. In August 2013, the PKK announced its "4th Fighting Strategy," which emphasized the significance of urban-based movements (*serhildan*), carried out by pro-PKK civilian activists (Serxwebun 2013, p.1). As depicted in Figure 10, pro-PKK public events increased during this period. This strategy was declared as follows:

[U]p until now, we have pursued a rural-based insurgency. This approach has made us invincible and kept our resistance firm, but it has not allowed us to achieve final victory. So, it is high time to transform our struggle strategy from a rural one into an urban one. (Serxwebun 2013, p.16-17)

For its part, the TAF, shifted starting in 2009 and consolidating in 2011 from large-scale to small-scale military operations with fewer and more professional military units underpinned by SIGINT (Signals Intelligence), IMINT (Image intelligence) through unmanned aerial vehicles (UAVs), and HUMINT (Human Intelligence). A new operational concept replaced the *cordon-and-search* approach: *search-find-destroy* with more rapid deployment via air cavalry operations with a higher response rate for targeted killings. The TAF's military strategies throughout the conflict are summarized in Table 6.

Table 6. *TAF's military strategies*

Military Strategies	Period
(No Strategy) Inaction at the Army level Gendarmerie action as a law enforcement unit.	1984 - 1987
Zone Doctrine Area Control Battalion Level	1987 - 1990/1/2
Cordon and Search Large scale and cross-border MOPs (Brigadier) Army Aviation Units	1992 - 2009-2010
Search-Find-Destroy (a.k.a. Monitor, Detect, and Engage) Mobile, Smaller, Professional Units Tech-dominated; UAVs and Multi-Category INTEL	2010 - Onwards

Source: Created by the authors.

In turn, Figure12 shows the ratio between the number of casualties and the number of aggregate levels of violent incidents.

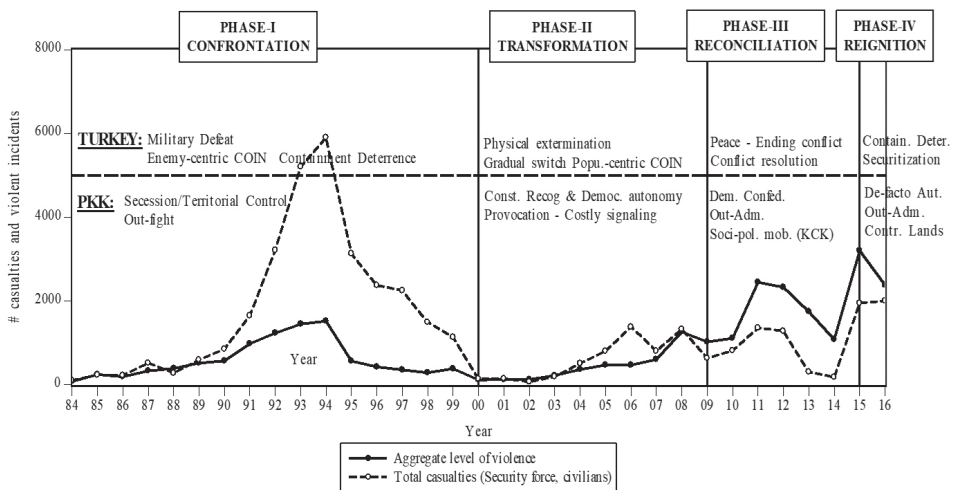


Figure 12. *Aggregate number of violent incidents and casualties (civilian and security) due to PKK attacks.*

Source: Created by the authors.

As shown, the trend of violent incidents versus casualties dramatically changed, intersecting in 2008 and heading in opposite directions. While, the number of incidents

was lower in the early years of intense fighting, it was the opposite when the violence was used for costly signaling, starting from 2000. This occurred because the PKK's workforce was dramatically reduced, forcing it to operate in smaller, more mobile units.

The PKK's latter attempt to control territory took place in 2012. It came to be known as the "Semdinli insurrection," a real test of the TAF's new military strategy and its operational effectiveness. The PKK transferred groups from Northern Iraq along with heavy military equipment (e.g., anti-aircraft flaks) for a well-planned operation to gain territorial control in rural areas of the Semdinli district of the Hakkari Province (near the border with the Iraqi Kurdistan). However, the TAF's high-tech counteroffensive frustrated this attempt (Ünal, 2016d). As a force multiplier, the TAF used permanent UAV surveillance, target designation on the ground by Special Forces units, and high-precision strikes with laser-guided air-to-surface munitions. Moreover, there was better coordination among the Army, Gendarmerie, Special Force Command, and Air Force. After this failure in rural areas, the PKK increased its terrorist attacks using its underground cells, namely, the Kurdistan Freedom Hawks (TAK). It also conducted several terrorist attacks, targeting civilians and security forces in urban areas of Turkey's western provinces (Ünal, 2016c).

Analysis of Phase III

In the third phase, the PKK's military strategy of costly signaling (sensational and symbolic attacks) was aligned with its objective of establishing *Democratic Confederalism* by coercing Ankara into a negotiated settlement. At the same time, KCK-conducted public events in the socio-political arena supplemented the PKK's broader political campaign. As a result, the PKK successfully established a functioning strategy bridge, although its attacks undermined the resolution processes and alienated a portion of the public. However, this trade-off paid off in political terms.

Ankara, though, was not as successful at establishing a working strategy bridge. Its attempt to resolve the conflict was often contradictory. On the political and grand strategic levels, for instance, the Government insisted on the PKK's decommission despite the absence of a legal infrastructure ensuring the rest of the resolution process. This issue became clear when the PKK stopped the withdrawal after 20% of its workforce had left Turkey. Meanwhile, Ankara refrained from granting the PKK any legitimacy as a negotiating partner, making its conflict resolution efforts unilateral. In addition, the arrest of public activists and KCK affiliates highly undermined its efforts to win hearts and minds.

Furthermore, while well suited to counter the PKK's new strategy, the military strategy underpinned by search-find-destroy operations was unaligned with the political rhetoric of conflict resolution, as demonstrated during the *Semdinli* incident described earlier. This new strategic military shift that took almost a decade (1999-2009) to be enacted shows that Ankara's response, in grand and military strategic terms, was extremely delayed, failing to adapt promptly to the conflict's changing dynamics. Given the mismatch

between the ends and the means, the State could not achieve the desired outcome. Table 7 presents the summary of the conflict parties’ strategies and end-states.

Table 7. *Overview of political objectives and grand and military strategies during PHASE III*

PHASE III - Reconciliation (2009-2015)	
TURKEY	PKK
POLITICAL END-STATE	POLITICAL END-STATE
✓ RESOLVING THE CONFLICT	✓ POWER SHARE - “Democratic Confederalism” * Some form of Self-determination *Autonomy in a decentralized administrative system
GRAND STRATEGY	GRAND STRATEGY
✓ Conflict Resolution * Winning Hearts and Minds	✓ Negotiated Settlement * Reassurance of legal infrastructure for the resolution/peace process * Institutionalizing Öcalan’s role and leadership * Social and political mobilization with the KCK * Gaining attention from the international arena
MILITARY STRATEGY	MILITARY STRATEGY
✓ Unofficial ceasefire ✓ Situational Armistice — In between two resolution attempts ✓ Search-Find-destroy Doctrine ✓ More technology- based MOPs * High precision bombardment with laser guided NEB-class air-to-surface ammunition * Use of hi-tech kinetic capabilities (UAVs)	✓ Ceasefire * Withdrawal from Turkish territory into N. Iraq — In between two resolution attempts (2012) ✓ From physical to human terrain ✓ More focus on Urban Setting (to supplement KCK activities) * Şemdinli attempt to—symbolically—claim territorial control

Source: Created by the authors.

Phase IV - Reignition (2015 – onwards): Regionalization and internationalization

Once the second resolution process abruptly ended in mid-July 2015, Ankara returned to its extermination efforts and its anti-PKK state discourses, resulting in rising tensions and a return to violence between the two conflicting parties (see Figures 3 and 4). Inspired by the title of Duran Kalkan’s book, the PKK introduced a new military strategy called “rural-based urban guerilla warfare.” The PKK started to employ lessons learned from its Syrian PYD branch’s “urban warfare” experience against the IS in Rojava—a territory in

Northern Syria. The PKK dug ditches and built barricades as part of their overall approach to “self-governance” in Kurdish-populated towns (e.g., Şırnak-Cizre, Diyarbakır-Sur and Silvan, Mardin-Nusaybin, and Hakkari-Yüksekova) in the south. During this phase of the conflict (shaded area), there was an evident trend toward urbanization of insurgent violence, as plotted in Figure 13, in which the dashed line denotes attacks in rural areas exceeding attacks in urban areas. The social and economic ramifications of this new wave of violence were far-reaching, affecting more than 1.3 million people in 18 urban centers and towns in Turkey’s Kurdish-dominated southeastern region (Gürcan, 2015b).

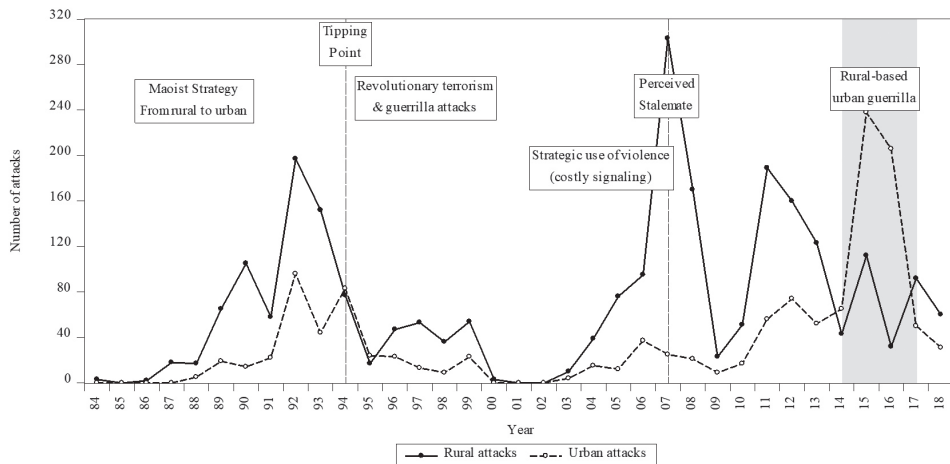


Figure 13. Number of PKK-initiated attacks in rural versus urban areas (1984–2018)
Source: Created by the authors.

Several factors differentiate the post-2015 violence from that of the 1990s, including fighting in urban centers, the involvement of PKK youth militias, and the increased influence of regional dynamics. Nearly 80% of total civilian losses were in urban centers or within their vicinity in the nine months between July 2015–April 2016 (Gürcan 2015b). Unlike in the 1990s, during this phase, the distinction between insurgents and civilian sympathizers was less distinct due to the partaking of youth sympathizers in conflicts. In addition, the PKK’s command structure changed from a highly hierarchical to a vertical structure, enabling different cells to operate autonomously (Gürcan, 2016). In the end, PKK’s new strategy brought about a high death toll. From mid-July 2015 and March 2016, for instance, TAF casualties reached 355 (265 soldiers, 133 police, and 7 GKKs), while 285 civilians lost their lives (civilian casualties include attacks by the Islamic State).¹² Government officials claimed that 3,583 PKK members were incapacitated, while another 602 were captured and 574 surrendered in one year (until June 17, 2016) (Milliyet,

12 Casualty figures extracted from the periodic press releases on terror operations posted on the websites of the Ministry of Interior and Turkish Armed Forces (TAF).

2016). According to the International Crisis Group's (ICC) open-source database, the figure for incapacitated PKK members from July 20, 2015 to July 04, 2018 was 2,150, the number of civilian casualties was 452, and the number of security force casualties was 1,092 (International Crisis Group, 2016).

Thus, the PKK failed in its rural-based urban strategy; armed militants were either incapacitated or expelled from those towns at the expense of those towns' physical destruction. Faced with this failure, the PKK stopped its urban terrorism and focused on the role that the PYD –its Syrian branch– had been playing. Moreover, the conflict became more regionalized and internationalized due to the ongoing Syrian Civil War (2011). Thus, Ankara's counteroffensive efforts had to be expanded to Northern Syria and Northern Iraq. For instance, Ankara conducted cross-border ops to weaken the PYD, the PKK's Syrian branch, which was almost in control of the Syrian-Turkish border, with the potential of spilling over into Turkey and giving the PKK the ability to regroup and recover and recruit more fighters (Ünal & Cafnik Uludağ 2020).

Operationally, Turkey's drone surge against the PKK has turned into a campaign of targeted killings of high-profile PKK leaders both inside Turkey and abroad. Turkish UAVs have seriously disrupted the PKK's ability to mobilize and for them to keep their resilience. The TAF's new military strategy along with armed drones with SAT-COM capabilities, extending the operational range, increasing SIGINT and more coordinated (C4ISR) along with increased collaboration among different security branches (e.g., TAF, Ministry of Interior, National Intelligence Agency [MIT]) to effectively deliver HUMINT for real-time intelligence that is crucial for executing this strategy. The PKK responded to the TAF's move by using vehicle-borne improvised explosive devices (VBIED) and, in particular, suicide VBIEDs, exploiting the poor physical defenses of security outposts in Turkey's rural southeast.

Analysis of Phase IV

In this phase, the PKK's strategy bridge fell apart. Its grand strategy—a bottom-up approach defined by socio-political measures—was disconnected from its new military strategy, *urban-based rural guerilla*. This situation led to the PKK's failure to control the local Kurdish population in the key region. Therefore, the insurgent started relying on its Syrian branch, the PYD. The PYD's territory in Northern Syria was an important asset for the PKK, given that the latter has never been able to hold territory. Overall, the PKK had no choice but to shift focus from Turkey to Northern Syria in the hope of recovering from its strategic defeat.

Ankara, however, slowly managed to establish a link between its grand strategy aimed at countering the KCK agenda in the broader Middle East (Turkey, Iraq, Syria, and Iran) and its military approach (in Turkey and beyond). Lately, Ankara has been employing effect-based counteroffensives to counter the fulfilment of the KCK agenda in the northern parts of its neighbors, Iraq and Syria. These counteroffensives were reinforced by

the decapitation approach to limit the PKK's mobility. Rephrased, after several decades, Ankara managed to get the upper hand in creating a strategy bridge while also benefitting from the PKK's strategic mistakes. The overview of conflict parties' end-states and strategies is depicted in Table 8.

Table 8. *Overview of political objectives and grand and military strategies during PHASE IV*

PHASE IV – Re-escalation, Regionalization, and Internationalization (2015-)	
TURKEY	PKK
POLITICAL END-STATE	POLITICAL END-STATE
✓ Countering pro-PKK agenda in the Middle East region (N. IRAQ and N. SYRIA) *Containment of the pro-PKK ideology	✓ Democratic Confederalism *Power Share in a decentralized administrative system (a form of Self-determination)
GRAND STRATEGY	GRAND STRATEGY
✓ Diplomacy ✓ Denial of pro-PKK agenda (wider scope in the Middle East Region, particularly the PYD's international legitimacy)	✓ Seeking Internationally recognized legitimacy via PYD's effort against the IS ✓ Continuation of social and political mobilization with the KCK
MILITARY STRATEGY	MILITARY STRATEGY
✓ Decapitation ✓ Search-Find-destroy ✓ <i>Dronization</i> (hi-tech kinetic capabilities) * Multi-category intelligence (HUMINT, SIGINT) aligned with airstrike capabilities based upon a real time (actionable) intelligence.	✓ Rural-based Urban Guerilla approach (mid-2015 to mid-2016) ✓ Controlled areas (small Kurdish towns) with barricades, ditches ✓ Strategic use of violence through terror and symbolic guerilla attacks (2017-onwards) * Sensational armed attacks with less confrontation with more IEDs than typical raids and armed confrontation

Conclusion

This study has focused on Turkey and the PKK's strategic interaction, analyzing the actors' political objectives and grand and military strategies that reflected crucial shifts during the four-decade conflict. Firstly, this analysis helped identify different phases of the conflict marked by the mentioned shifts and the overall context, namely, characteristics of used violence, goal, ideology, and geography. The phases identified here were confrontation, transformation, reconciliation, and reignition. Secondly, by tracing the strategic interaction, it was possible to inquire at which stages there was an alignment between the polit-

ical objectives of the actors in question and their grand and military strategic approaches pursued, that is, the presence of a strategy bridge.

Overall, both actors have crucial failures and successes in aligning their political objectives with their capabilities. The Turkish State, for instance, misdiagnosed the PKK problem from the very onset. This shortfall created a serious disconnect between the TAF's military strategy and Ankara's political end-state. The Turkish State would, however, benefit from the PKK's mistakes to gain strategic advantage or apply its military response in a more acquisitive way to convert military success into political results rather than punitive. The PKK, on the other hand, made critical mistakes by rendering its means as ends, failing to align its balance between military and political stance in its prolonged endeavor.

In the first phase, for instance, the conflicting parties' military branches clashed more directly. Thus, the parties' military actions for territorial control of the key region dominated the first phase, and their military strategies dictated their respective political objectives causing means to become ends and leading the quest for a decisive battlefield victory. However, as subsequent phases proved, it never materialized. Ankara failed at bridging its military strategy to its grand strategy and political goal until the 1991-92 period. The government of Ankara won the battle on the field after employing a third shift in its counterinsurgency doctrine (*cordon-and-search* with land aviation units). However, this PKK military defeat did not translate into political success for the Turkish State in 1994, nor in 1999, when Öcalan acknowledged the defeat or when Öcalan was captured. Turkey later bitterly experienced that this was not enough to eradicate the PKK, nor was it the start for its full demise.

The PKK also failed in its strategic military goal of creating a separate Kurdistan through a grand strategy of a top-down approach. The PKK was rather inflexible in its strategic approach during the first decade. Following Mao, its approach remained rigid without considering its counterpart's actions. This strategic rigidity, which led to the PKK's military defeat, was coupled with the lack of necessary popular support, given the PKK's misconception of the local socio-political structures, thus, the population it sought to recruit. The PKK could not obtain sufficient social mobilization from regional Kurds due to the feudal structure and heterogeneous characteristics of these Kurdish areas. This condition became evident in Ankara's successful use of the GKK as a strategy, albeit also causing Turkey many problems. Despite the PKK's armed intimidation and reprisals against the non-compliant Kurds in the region, it could not mobilize enough support for its cause; neither was it able to stage a revolution that would emanate from rural areas.

Moreover, the PKK transformed itself and shifted to a predominantly political approach, where it modified its end-state twice with KADEK and KONGRA-GEL (from secession to constitutional recognition between 2000 and 2005 and, after that, to democratic autonomy). In that, the PKK shifted to a bottom-up approach. Its military objec-

tive became reinforcing its political campaign via *costly signaling* to coerce Ankara into a negotiated settlement through terrorist attacks targeting Ankara's *will* to fight rather than its *capacity* to do so. However, Ankara failed to comprehend the essence of PKK's modus operandi fully and continued rigidly applying annihilation in strategic military terms. What is more, the TAF's military strategy, once successful in the 1992-99 period, was outdated and became insufficient to affect the PKK strategically, which had shifted to smaller, flexible units. The PKK's costly signaling strategy yielded the desired results, leading to a *hurting stalemate* and forcing Ankara to initiate backchannel talks with the PKK. Ankara switched to a more conciliatory approach in 2007 and employed two consecutive resolution attempts. However, these attempts clearly failed due to Ankara's misconception and mismanagement. First, Ankara addressed it more like unilateral conflict management than a reciprocated conflict resolution effort, in which Ankara—like most other states facing intrastate conflict—strictly refrained from rendering any legitimacy to the PKK as a negotiating partner. Hence, Ankara engaged in many actions that made its resolution effort inconsistent, including the arrest of political and public activists, insisting on the PKK's decommission before offering any reassurance of a legal infrastructure to conduct the rest of the resolution process, and so forth.

In later phases, the static nature of Ankara's approach failed to meet the new realities of the socio-political climate. Once the latter resolution attempt fractured in Phase IV, violence reignited more steeply, and parties engaged in hard-core battle again, albeit in a different sphere and character. The PKK employed a new military concept called *urban-based rural guerilla*. However, the TAF harshly quelled its new military strategy, and casualty levels for both sides spiked. Finally, however, the PKK focused heavily on the socio-political sphere and became a more politico and less military organization led by its new umbrella organization, the KCK, covering the pro-PKK agenda in the broader Middle Eastern Region (Syria, Iraq, and Iran). Upon its failure in Turkey, the PKK started giving more weight to the PYD's international role and its de-facto quasi-state structure by controlling certain territories in Northern Syria. Turkey responded with effective military operations. Ankara's strategic military and political objectives of countering the KCK agenda in the broader Middle East (Turkey, Iraq, Syria, and Iran) suggested alignment, particularly in its military counteroffensives in N. Iraq and N. Syria, generally aligned with Ankara's foreign policy—albeit volatile and inconsistent—denying pro-PKK agenda in the region. Furthermore, the TAF limited the PKK's mobility in and out of Turkey. It decapitated major PKK figures via a new military strategy, drone-supported actions, and increased hi-tech capabilities as part of its CT approach.

In summary, the intensity of the conflict has had a volatile stance. However, the strategic interaction between the two actors has continued, with the Turkish State often lagging when it came to responding to the PKK's strategic shifts. The PKK recognized that its military capabilities were far inferior and thus shifted its strategy to political cam-

paigning –albeit with limited degrees of success– and supplementary terrorist activities. Ankara, again, was very slow to counter PKK's new strategy. Only in the fourth phase did Ankara manage to create a functioning strategy bridge, aligning its means, military and otherwise, to its overall political objective. However, it is still too early to tell whether or not Ankara will be successful at beating the PKK in this strategic game despite Turkey's current and very effective UAV strategy.

Overall, the main difficulty for both actors during the conflict has been establishing a functioning strategy bridge; that is, aligning the ends, the ways, and the means and maintaining it. Static approaches that worked only in a specific context have plagued both actors. As shown, often, a strategy bridge has been absent altogether, allowing each conflict party to somewhat benefit from their adversary's strategic mistakes. In several instances, neither party could maintain a working strategy bridge (for instance, during Phase III).

To conclude, the authors argue that the conflict will continue unless one of the parties can create and maintain a working strategy bridge for a prolonged period. In the end, Turkey and the PKK have had some successes and failures in bridging different strategy levels and political end-states. However, bridging a strategic military, grand strategy, and political end-state is a vital issue in a states' struggles against violent non-state actors to reaching their viable overarching goal.

Disclaimer

The authors declare no potential conflict of interest related to the article.

Funding

The authors do not report sources of funding for this article.

About the authors

Mustafa Coşar Ünal is a PhD in Public Policy and Administration from the University of Maryland. A graduate and undergraduate professor on terrorism, intelligence, security, and public policy in universities, including Bilkent University, Gazi University, NATO/Center of Excellence – Defense Against Terrorism, and the Turkish National Police Academy's Security Science Institute. His research includes terrorism and political violence, asymmetric conflict, conflict management/resolution, insurgency, counterinsurgency, counterterrorism, COIN doctrines and strategies, intelligence, and national security.

<https://orcid.org/0000-0001-8671-9574> – Contact: cosar.unal@bilkent.edu.tr

Marina Miron is a PhD in Strategic Studies, University of New South Wales, Australian Defense Forces Academy. Post-doctoral researcher in the Department of Defence Studies at King's College London, United Kingdom.

<https://orcid.org/0000-0003-3695-6541> – Contact: marina.miron@kcl.ac.uk

References

- Bulut, Ercan (2014, June): A Checkmate, not a Stalemate: Turkey Versus the PKK. (Master's Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, United States). URL: <http://hdl.handle.net/10945/42589>
- Corbett, J. S. (1911). Appendix: The "Green Pamphlet," in *Some Principles of Maritime Strategy* [London: n.p., 1911]. Project Gutenberg. <http://www.gutenberg.org/ebooks/15076>
- Echevarria II, A. J. (2017). *Military Strategy: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2009). *After Iraq: the search for a sustainable national security strategy* [Monograph, pp. 54-46]. US Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, PA. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a492479.pdf>
- Gray, C. S. (2010). *The strategy bridge: theory for practice* (1st ed.). Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2018). *Theory of strategy*. Oxford University Press.
- Gürçan, M. (2015a). Arming civilians as a counterterror strategy: The case of the village guard system in Turkey. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 8(1), 1-22. <http://dx.doi.org/10.1080/17467586.2014.948026>
- Gürçan, M. (2015b) "Çatışmaların stratejik düğüm noktası: Cizre" [The strategic core of the clashes], T24. <http://t24.com.tr/yazarlar/metin-gurcan/catismalarin-stratejik-dugum-noktasi-cizre,13489>.
- Gürçan, M. (2016). *The Kurdistan Freedom Falcons: A Profile of the Arm's-Length Proxy of the Kurdistan Workers' Party*. CTC Sentinel, 27. <https://ctc.westpoint.edu/the-kurdistan-freedom-falcons-a-profile-of-the-arms-length-proxy-of-the-kurdistan-workers-party/>
- Gürçan, M., & Ünal, M. C. (2018). Reaching a balance of resolve: The enduring conflict between Turkey and the PKK. In E. Lieberman (Ed.), *Detering Terrorism* (1st ed., pp. 181-218). Routledge.
- International Crisis Group. (2016). *Turkey's PKK Conflict: A Visual Explainer*. Crisis group. <http://www.crisis-group.be/interactives/turkey/>.
- Jablonsky, D. (1987). *Strategy and the Operational Level of War: Part II*. Army War College, CARLISLE BARRACKS PA.
- Kennedy, P. M. (1991). Grand Strategies in War and Peace: Toward a Broader Definition. In P. Kennedy (Ed.), *Grand Strategies in War and Peace* (p. 5). Yale University Press.
- Kocher, M. A. (2002). The Decline of the PKK and the Viability of a One-State Solution in Turkey. *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 4, No. 1. <https://unesdoc.unesco.org/search/a3d8b26a-304d-4105-af74-8308ebcb3c33>
- Kydd, A. H., & Walter, B. F. (2006). The strategies of terrorism. *International security*, 31(1), 49-80. <http://dx.doi.org/10.1162/isec.2006.31.1.49>
- Mahnken, T.G & Maiolo, J.A (Eds.) (2014). *Strategic Studies: A Reader*. (Second ed.), 17-32. Oxon: Routledge.
- Marks, T. A. (2005). Counterinsurgency and operational art. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 13(3), 168-211. <https://doi.org/10.1080/09662840600560527>
- Mead, W. R. (2005). *Power, terror, peace, and war: America's grand strategy in a world at risk*. Vintage Books.
- Milliyet. (2016, March 28). 265 günlük bilanço: 5 bin 359 terörist öldürüldü (Terror Results for 265 days). Milliyet. <http://www.milliyet.com.tr/tsk-bilancoyu-acikladi-4-bin-432-gundem-2217174/>
- Miron, M. (2019a). On irregular wars, insurgencies and how to counter them: enemy and population-centric approaches in comparative perspective. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 456-480. <https://doi.org/10.21830/19006586.497>
- Miron, M. (2019b). *First-Party COIN: Approaches of Choice in Peru, Turkey and Sri Lanka in Strategic Perspective* [Doctoral dissertation, Ph. D. Dissertation]. Canberra: The University of New South Wales at the Australian Defence Force Academy. <https://unsworks.unsw.edu.au/entities/publication/39569af4-6614-4e01-aec1-ce64e442ab0a>

- Öcalan, A. (1978). *Kürdistan Devriminin Yolu (Manifesto)*. Köln: Weşanen Serxwebun.
- Plakoudas, S. (2018). *Insurgency and counter-insurgency in Turkey: The new PKK*. Springer.
- Rapoport, D. C. (2004). The four waves of modern terrorism. In A. K. Cronin & J. Ludes (Eds.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy* (pp. 54, 3-11). Georgetown University Press.
- Romano, D. (2012). Turkish and Iranian Efforts to Deter Kurdish Insurgent Attacks. In Wegner, A. and Wilner, A. (Eds.), *Detering Terrorism: Theory and Practice*, 228-250. Stanford University Press.
- Serxwebun (1994, April) accessed on December 24th 2019 available at <https://archive.org/details/serxwebun/1994/Serxwebun%20nr.%20148%201994/>
- Serxwebun (2013, August) accessed on December 24th 2019 available at <https://archive.org/details/serxwebun/2013/Serxwebun%20nr.%20380%202013/page/16/mode/2up>
- Ünal, M. C. (2012a). *Counterterrorism in Turkey: Policy choices and policy effects toward the Kurdistan workers' party (PKK)*. Routledge.
- Ünal, M. C. (2012b). The Kurdistan Workers' Party (PKK) and popular support: counterterrorism towards an insurgency nature. *Small Wars & Insurgencies*, 23(3), 432-455. <https://doi.org/10.1080/09592318.2012.661610>
- Ünal, M. C. (2014). Strategist or pragmatist: A challenging look at Ocalan's retrospective classification and definition of PKK's strategic periods between 1973 and 2012. *Terrorism and Political Violence*, 26(3), 419-448. <https://doi.org/10.1080/09546553.2012.728153>
- Ünal, M. C. (2016a). Is it ripe yet? Resolving Turkey's 30 years of conflict with the PKK. *Turkish Studies*, 17(1), 91-125. <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1124020>
- Ünal, M. C. (2016b). Opening a door for return to home: impact and effectiveness of Turkish repentance laws. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(2), 128-164. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2015.1093889>
- Ünal, M. C. (2016c). Terrorism versus insurgency: a conceptual analysis. *Crime, Law and Social Change*, 66(1), 21-57. <https://doi.org/10.1007/s10611-015-9601-7>
- Ünal, M. C. (2016d). Counterinsurgency and military strategy: An analysis of the Turkish Army's COIN strategies/doctrines. *Military Operations Research*, 21(1), 55-88. <http://www.jstor.org/stable/24838662>
- Ünal, M. C., & Cafnik Uludağ, P. (2019). Insisting on victory: Victory versus success in limited and asymmetric wars. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 891-922. <http://dx.doi.org/10.21830.19006586.522>
- Ünal, M. C., & Cafnik Uludağ, P. (2020). Eradicating Terrorism in Asymmetric Conflict: The role and essence of military deterrence. *Terrorism and Political Violence*, 34(4), 772-816. <https://doi.org/10.1080/09546553.2020.1742113>
- Von Clausewitz, C. (1976). *On War*. M. Howard & P. Paret, Eds. Princeton UP.
- Yarger, H. R. Dr. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. US Army War College Press. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/723>.

Esta página queda intencionalmente en blanco

Re-examining the center of gravity: Theoretical and structural analysis of the concept

Reexaminando el centro de gravedad: Análisis teórico y estructural del concepto

Miha Šlebir

University of Ljubljana, Slovenia

ABSTRACT. The center of gravity concept is one of contemporary military science's fundamental yet highly controversial pillars. Although, over the past decades, the center of gravity has become the *modus operandi* of the planning and conduct of (major) military operations in a number of armed forces, the concept remains insufficiently understood and is often poorly applied in practice. In this light, we have sought to improve its theoretical comprehension by identifying the conceptual dimensions that the most influential authors commonly highlight. Using the structural method for the concept analysis, we have identified seven entities frequently understood as the potential centers of gravity. These are: (1) fielded military, (2) leadership, (3) industry, (4) infrastructure, (5) population, (6) public opinion, and (7) ideology.

KEYWORDS: center of gravity; main effort; military concepts; operational art; *Schwerpunkt*; strategy

RESUMEN. El concepto de centro de gravedad es uno de los pilares fundamentales de la ciencia militar contemporánea, aunque muy controvertido. Aunque, en las últimas décadas, el centro de gravedad se ha convertido en el *modus operandi* del planeamiento y la conducción de operaciones militares (de envergadura) en varias fuerzas armadas, el concepto sigue sin comprenderse suficientemente y a menudo se aplica mal en la práctica. En este sentido, hemos tratado de mejorar su comprensión teórica identificando las dimensiones conceptuales que los autores más influyentes suelen destacar. Utilizando el método estructural para el análisis conceptual, hemos identificado siete entidades frecuentemente entendidas como los potenciales centros de gravedad. Estos son: (1) ejército desplegado, (2) liderazgo, (3) industria, (4) infraestructura, (5) población, (6) opinión pública e (7) ideología.

PALABRAS CLAVE: arte operacional; centro de gravedad; conceptos militares; estrategia; esfuerzo principal; *Schwerpunkt*

Section: DOSSIER • Scientific and technological research article

Received: April 15, 2022 • Accepted: September 1, 2022

CONTACT: Miha Šlebir ✉ miha.slebir@fdv.uni-lj.si

Introduction

Few concepts in contemporary military thought are considered as important as the center of gravity. Over the past decades, Clausewitz's idea of the center of gravity has evolved into one of contemporary military science's central yet highly controversial building blocks. The concept's importance is especially emphasized in the fields of (military) strategy and operational art. For instance, Vego (2000) describes the center of gravity as "perhaps the most critical element of operational and strategic warfare" (p. 23). Eikmeier (2004) makes a similar point, reckoning that "the center of gravity is too important a concept to guess at" (p. 2). Mattelaer (2009) places the concept among a handful of instruments that constitute the doctrinal core of the design, planning, and conduct of military operations, while Barfoed (2018) considers the center of gravity to be a central concept in military planning. Finally, Angstrom and Widen (2015, p. 63) summarize that "an assessment of different centers of gravity is of great importance to all military planning and operational activity." In this respect, the authors highlight perhaps the most appealing feature of the concept, as it addresses how to allocate and use limited resources in (armed) conflict as efficiently as possible.

Although many authors attribute unquestionable importance to the center of gravity, many theoreticians question the concept's sophistication and applicability.¹ Some point to contradictory definitions and an overstated doctrinal relevance (Melton, 2012), while others are concerned about its practical utility (Palmgren, 2006; Evans, 2012; Freedman, 2014; Mavropoulos, 2017), or are worried about the (archaic) metaphor which seems to be too mechanistic and linear (Fox & Kopsch, 2017). Further, criticisms of self-referentiality (Paparone & Davis, 2012, p. 71; Zweibelson, 2015, p. 6), terminological pollution (Meyer, 2022), metaphysicality and limited scientific relevance (VanderSteen, 2012; Angstrom & Widen, 2015) have emerged.

Despite its already longstanding inclusion in official military doctrines (FM 100-5 Operations, COPD, AJP-5, JP 5-0 Joint Planning)², problems regarding the concept's practical application have arisen. Indeed, military officers—especially those in higher command and staff positions—are generally familiar with the concept; however, at the same time, they are often scantily familiar with its details. This unfamiliarity is probably the result of several overlapping factors, including (1) the variety of divergent, even contradictory versions of the concept; (2) its poor incorporation into the official doctrines;

1 Although the center of gravity can be described as a tool, principle, construct, model, idea, and even doctrine, it is, by far, most commonly considered a concept. By defining the center of gravity as a concept, we emphasize that it is an empirical generalization to describe, classify, and explain reality and is the basic building block of (military) theories.

2 See, Headquarters, Department of the Army, 1986; NATO, 2013, 2021; Joint Chiefs of Staff, 2020, respectively.

and (3) the fact that the concept is not yet fully embedded in the *institutional memory* of the armed forces.

Aim and methods

Developing from the presented baselines, this article aims to contribute to an improved understanding by elucidating the theoretical dimensions of the center of gravity concept. To this end, the concepts' inner logic is addressed and illustrated in a diagram, visually representing relationships between different dimensions. Additionally, it integrates competing conceptualizations into an overarching definition, covering an array of meanings associated with the concept.

Two research methods are combined to fulfill this aim, fusing a literature review with the structural approach to the concept analysis. First, the narrative review of the literature highlights the main research traditions and identifies the key meta-narratives in the field. Narrative reviews are often seen as a pragmatic approach to making sense of diverse literature; however, their findings should be regarded as revealing rather than innovative (see Booth et al., 2016). Second, the structural analysis of the center of gravity is carried out intertwined with the literature review. In this light, a method of conceptual analysis developed by Goertz (2006) is employed. According to Goertz, the concepts' structure is essential, as most concepts are multidimensional and multilevel. Thus, concepts can be divided into several hierarchical levels (basic, secondary, and operationalization), each consisting of multiple dimensions. Therefore, a given concept can be analyzed in terms of (1) its number of levels, (2) its number of dimensions, and (3) the substantive content of each dimension on each level. Goertz also directs us to identify inner logical relationships, differentiating between classical (logical operator AND) and family resemblance (logical operators OR) structures.

To maximize validity and reliability, the research was primarily based on original publications written by the authors developing specific versions of the center of gravity concept. Both theoretical explanations and the authors' illustrative cases were taken into account. To guarantee auditability and replicability, the evidence that supports each finding has been referred to as meticulously as possible throughout the article. Nevertheless, a degree of systematic error was unavoidable, especially at the stages of (structural) analysis, interpretation, and synthesis, which required a researcher's subjective judgment.

Apart from the introduction, the article consists of four sections. The *Schwerpunkt* section summarizes the history of the concept, while the *Contemporary re-conceptualizations* section offers a detailed analysis of five contemporary versions of the concept. The *Discussion* further addresses these, where the theory is also related to a historical example. In the *Conclusion*, the findings are interpreted and related to the article's aim.

Schwerpunkt

Carl von Clausewitz introduced the center of gravity concept, discussing it in his book *On War (Vom Kriege)*, posthumously published in 1832. In several places, Clausewitz addressed the dynamics of warfare with a mechanical metaphor of *Schwerpunkt* (center of gravity). Two of the frequently quoted paragraphs were translated by O.J. Matthijs Jolles in Clausewitz (2000):

As the center of gravity is always situated where the greatest mass of matter is concentrated, and as a blow given to the center of gravity of a body is the most effective; and, further, as the strongest blow is that struck with the center of gravity of the power used, so it is also in war. The armed forces of every belligerent, whether it is a single state or an alliance of states, have a certain unity and, by means of this, cohesion; but wherever there is cohesion, analogies drawn from the center of gravity are applicable. There are, therefore, in these armed forces certain centers of gravity, the movement and direction of which decide that of the other points, and these centers of gravity are situated where the greatest bodies of troops are assembled. But just as, in the world of inanimate matter, [sic] the action against the center of gravity has its measure and limits in the cohesion of the parts, so it is in war, and here as well as there [sic] the forces exerted may easily be greater than the resistance requires, and then there is a blow in the air, a waste of force. [...]

All that theory can say here is that the main point is to keep the predominant conditions of both parties in view. Out of them [sic] a certain center of gravity, a center of power and movement, will form itself, upon which everything depends; and against this center of gravity of the enemy [sic] the concentrated blow of all the forces must be directed. (pp. 785, 786, 921)

In his theoretical reflection on *Schwerpunkt*, Clausewitz (2000) emphasized the concept's practical nature. He argued that the most important ways to control the enemy are (1) dispersion of his army, (2) capture of the enemy's capital, (3) an effective blow against the principal ally, (4) the unity of interests in a confederacy, and (5) chief leader and public opinion in case of an insurrection. Although Clausewitz did not define a detailed methodology for identifying the center of gravity, the metaphor proved so valuable, interesting, and influential that it has remained in use until today.

However, Clausewitz's writings on *Schwerpunkt* were relatively overlooked for several decades. It was only towards the end of the 19th century, when combat operations started to take place along continuous front lines, that *Schwerpunkt* gained importance. In this light, Alfred von Schlieffen's (Chief of the German General Staff) reconceptualization went down in history. In pursuit of a quick and decisive victory in the anticipated war with France, Schlieffen devised a plan to use concentrated forces deployed in several echelons to break through a relatively narrow section of the front. However, after Schlieffen's

death, the audacious war plan (with a force ratio as high as 7:1 in favor of the attack wing) was overly modified and unsuccessfully used at the outbreak of the First World War in 1914 (Vego, 2007, p. 102; Vego, 2009, p. VII-37).

In the post-World War I era, *Schwerpunkt* was further developed by several armed forces.³ Nonetheless, it was the German conception that was most effectively put into practice, especially during the invasion of France in 1940 (*Fall Gelb*). *Schwerpunkt* thus became one of the basic building blocks of the German air-land battle (*Blitzkrieg*), which envisaged a concentrated breakthrough of armored and mechanized units with strong air and artillery support on the part of the front where the enemy was particularly weak. However, the innovation was not only in the effective approach to combined arms but also in the employment of forces, as the Germans began to apply the concept simultaneously at all levels of the war, thus creating *Schwerpunkts* within *Schwerpunkts* (see Schneider and Izzo, 1987, pp. 52–56; Vego, 2007, pp. 102–109; Vego, 2009, pp. VII-38–VII-48).

The *Schwerpunkt* concept is also found in modern military doctrines, usually called: *weight of (main) effort*, *point of (main) effort*, or simply *main effort*. It remains strongly linked to the spatial perception of warfare—it seeks to achieve disproportionate desired effects by concentrating combat power in a narrow geographical area, particularly to break through the front line and develop combat operations at enemy depth. As Vego (2009) explains, *Schwerpunkt* remains a useful alternative for planning land, air, sea, and joint operations. It does not require a detailed understanding of the more difficult elements to capture and is, therefore, particularly useful for planning the use of forces at tactical and operational levels. Nevertheless, as Vego adds, the concept has very limited applicability at the strategic level; it does not provide an adequate answer to the question of including non-military sources of power and seems more useful in attack than defense. In this respect, it is not surprising that in recent decades, the concept of *Schwerpunkt* has undergone a significant reconceptualization (see Table 1).⁴

3 To illustrate, in the U.S. manual FM 100-5 Operations (1939), we find the concept of *main effort*. Meanwhile, the Soviet manual Vremennyj Polevoj Ustav RKKA (PU-36) (1936) included the concepts of *glavnoe napravlenie* (main direction) and *napravlenie glavnogo udara* (direction of the main strike). For the official German definition of *Schwerpunkt*, see Truppenführung (von Hammerstein-Equord & Kurt Gebhard, 1936).

4 A renewed understanding of the concept derives from the United States, where scholars began to extensively study Clausewitz's writings during the period of intellectual catharsis following the defeat in the Vietnam War. The discourse on the center of gravity was initiated by Summers (1981) and continued in military literature by several other authors. The U.S. Army was the first to officially introduce the center of gravity concept in 1986 (see FM 100-5 Operations, 1986, pp. 179–180); other service branches of the U.S. Armed Forces and many other Western countries and NATO member states later followed suit. The discourse on the center of gravity concept has thus crossed national contexts and become international. See Gniesko (2017; 2019) for a recent Spanish language example.

Table 1. *Naming in German and English language*

	German	English
Original concept (Clausewitz)	<i>Schwerpunkt</i>	<i>Centre of Gravity,</i> <i>Center of Gravity</i>
Reconceptualization (19 th –20 th century)	<i>Schwerpunkt</i>	<i>weight of (main) effort,</i> <i>point of (main) effort,</i> <i>main effort</i>
New reconceptualization (Late 20 th century)	<i>Zentrum der</i> <i>Kraftentfaltung,</i> <i>Center of Gravity</i>	<i>Centre of Gravity,</i> <i>Center of Gravity</i>

Source: Table created by the author.

Contemporary re-conceptualizations

While the prevalent understanding of *Schwerpunkt* (main effort) is strongly linked to the spatial perception of warfare, its latest reconceptualization focuses on the systems approach. According to the understanding of *main effort*, it is not reasonable to operate geographically dispersed, but rather to concentrate the decisive forces in a narrow area. On the other hand, the renewed conception (*center of gravity*) translates this approach to a systemic level—it still encourages concentrated actions, not in a geographical sense, but in operations against the enemy's critical (sub-)systems. In this light, the center of gravity aims to achieve disproportionate desired effects by degrading a limited but essential part of the enemy system. The concept favors an indirect approach—it promotes combat operations in which an attempt is made to evade the strongest part of the enemy system and decisively degrade it by attacking the related but vulnerable subsystem(s).

However, based on the general, abstract features of the concept, it is challenging to imagine which entities are now most commonly perceived as centers of gravity and how the concept should be applied in practice.⁵ Thus, the following sections take a closer look at the ideas of the most prominent theorists and how their conceptualization could be broken down into separate categories and translated into the battlespace reality.

5 The differences between various interpretations of the center of gravity have become so great that individual definitions of the concept can be contradictory. In this light, we can speak of a background level of the concept, indicating the broadest constellation of meanings associated with the concept.

Warden and the idea of five rings

The first author to reflect in depth on the center of gravity concept was U.S. Air Force Colonel John A. Warden III. Warden studied the use of air power at the operational and strategic levels and concluded that attacking the enemy's command system (decapitation) is always the most effective and decisive. At the same time, Warden was aware that such an attack is not always feasible and that other concentrations of power are also vulnerable to attack. In this light, Warden (1992) developed the idea that in any system, we can actually speak of multiple simultaneous centers of gravity —“concentrations of strengths,” but “also vulnerabilities in the same way that Samson's hair was at once his strength and his weakness” (p. 64). Warden presented a macro analytical model that reflected the conviction that some centers of gravity are more critical than others. The author illustrated this using five rings, *with the most important* center of gravity in the central circle and the lesser important in the outer rings. Warden refined the idea somewhat in the following years (1994; 1995), adding that the organization scheme is characteristic not only of political and military systems but of living systems in general:

- The first, most important ring contains the leadership (referred to in various papers as leader/leadership/command structure). If the capture or liquidation of the leader or the isolation of communication cannot directly endanger the innermost ring, Warden advises attacking it indirectly by destroying one or more of the outer rings.
- The second ring contains basic, organic, or system essentials, that is, facilities and processes without which the system cannot secure its existence. Because no system can exist without energy processing, we mainly find such (sub-)systems in the second ring. Besides the military industry, on the state level, these include civil facilities that generate power and refine oil.
- The third one is the infrastructure ring; it covers the transfer of goods, services, and information in the system. In strategic terms, this includes rail, road, air, and sea connections and facilities, as well as (non-essential) industry. Because of this increased number of elements, the third ring is usually much more resistant than the second.
- The fourth ring contains the population. The significantly large number of elements in this ring makes it difficult to attack directly; besides, such an attack would be morally controversial.
- The fifth and last ring contains the system's fighting mechanism or, from the strategic perspective, fielded military forces. Its only functions are to protect one's own and to endanger the enemy rings. With the destruction of the fifth ring, the inner four circles remain unprotected, making it very likely that the leader(s) will comply with the demands of the opposing side.

According to the theory of concept analysis, the five rings—*leadership*, *organic essentials*, *infrastructure*, *population*, and *fielded military*—could be regarded as Warden's dimensions on the operationalization level. Warden implicitly linked those dimensions by a logical disjunction (logical operator OR), as he suggested that action against (at least) one ring already significantly affects the enemy system as a whole (see Figure 1). However, Warden also stressed that action against the second, third, or fourth ring is never taken to affect the military forces (the fifth ring), but because of the effect on the innermost, first ring—the most important of the centers of gravity (Warden, 1992, pp. 67–69).

Warden's five-ring model has attracted considerable attention among theoreticians and practitioners; nevertheless, it has remained fairly overlooked by the authors of doctrinal publications. Moreover, as Warden was a vocal promoter of air strikes, criticism arose regarding the model's applicability when the deployment of air power is obstructed for political or technological reasons.

Illustrative example:

A hypothetical engagement with an enemy armored corps can illustrate the application of the five rings model. According to Warden's understanding, we should first and foremost strive to act against the enemy corps command (first ring). If this is not feasible, we should decisively act against the enemy's logistic capabilities (second ring), or infrastructure (third ring), or the manning of the corps (fourth ring). The enemy's combat systems (fifth ring) shall only be intentionally confronted if there is no other option.

Strange and the idea of critical factors

Whereas Warden considered strengths and vulnerabilities as both inherent and opposing features of the center of gravity, his contemporaries further elaborated on this relationship. Thus, Dr. Joe Strange articulated the link between the center of gravity, on the one hand, and (critical) vulnerabilities, on the other. To this end, he introduced two additional building blocks: critical capabilities and requirements. The refined conceptualization was recognized as innovative and has become widely echoed in various doctrinal documents.

Strange's basic premise was that depending on the context or mission, it is always relatively easy to identify one or, at most, a few entities — “primary sources of moral or physical strength, power, and resistance” — that are especially significant at a given level of command (Strange, 2005, pp. ix, 3). It is a center of gravity that provides critical capabilities in a given situation. However, as the author goes on, the full functionality of the critical capability and, hence, the center of gravity is only possible if the critical requirements are provided. If any of those critical requirements are deficient or vulnerable to attack, we speak of the critical vulnerability that can be exploited to achieve decisive results (Strange, 1996; Strange, 2005; Strange and Iron, n.d.). Strange's basic logic is, therefore, as follows:

each center of gravity has one or more critical capabilities, each critical capability has one or more critical requirements, and those critical requirements that are highly vulnerable are critical vulnerabilities. Critical vulnerabilities can be exploited to attack a center of gravity indirectly.⁶

Illustrative example:

Strange's conception can be illustrated in an example already discussed above. If an armored corps was assessed as the most important enemy entity in a given situation, it would be the enemy's center of gravity. As the most important capability of an armored corps is the ability to maneuver — to carry out (rapid) movement in combination with fire— we can assess it as a critical capability. However, for an armored corps to be fully operative, specific critical requirements, such as logistical support, intelligence, and air defense must be met. Often, at least one of those categories is highly vulnerable to attack—it is a critical vulnerability. A critical vulnerability can be exploited to attack the center of gravity indirectly. For example, an effective attack on an enemy logistics sub-unit (logistics brigade) can degrade a critical capability of the entire armored corps, thereby indirectly degrading the functionality of the entire center of gravity, which is then exposed to a direct attack.

Strange (2005) was rather explicit about the centers of gravity's different categories (see Figure 1). Firstly, he determined that the center of gravity can be either *moral* or *physical* (disjunction; logical operator OR). Then, he further elaborated on both categories. He stated that a moral center of gravity could either be a *leader* or *public/popular/national support* (logical operator OR). Meanwhile, a physical center of gravity can be *armed forces/strength/power*, or *national industrial/economic power*, or a *large national population* (disjunction; logical operator OR).⁷

Eikmeier and the relation to ends, ways, and means

U.S. Army Colonel Dale C. Eikmeier further developed Strange's conceptualization. Eikmeier reacted to criticisms of the concept and strived to develop a version characterized by clarity, logic, precision, and testability (see Eikmeier, 2016; 2017). Eikmeier pointed out that identifying the center of gravity is actually a systems analysis, but that we can quickly get lost in a forest of nodes and links and no longer see the target. Eikmeier

6 Critical capabilities, critical requirements, and critical vulnerabilities are often referred to as critical factors in doctrinal documents and by later authors.

7 In one of the articles, Strange (see Strange & Iron, 2004, p. 26) additionally distinguished "ruling elites" among the moral centers of gravity as "closed groups in which real power resides in their members." However, this category could be regarded as a somehow expanded leader(ship) dimension.

(2007; 2012) combined the center of gravity with Arthur F. Lykke Jr's concept of ends, ways, and means to guide, simplify, and objectify the analysis. According to Eikmeier, Lykke offers three simple but crucial questions for identifying the center of gravity: (1) what are we trying to achieve (ends)? (2) how are we trying to achieve it (ways)? (3) what are the required resources (means)? A somewhat more subtle but significant change from Strange's model should also be mentioned. For Eikmeier (2015), identifying the critical capability(ies) is essential, as he believes that the center of gravity can only be identified on their basis (and not *vice versa*).

Illustrative example:

Based on our previously discussed case, we should first ask what the enemy wants to achieve (e.g., seize an area) and what the critical capabilities contributing to achieving the desired ends (attack, maneuver, seize) are in order to assess the enemy's primary entity (armored corps). We must then identify the critical requirements and vulnerabilities, as discussed above.

Eikmeier's definition of the center of gravity—"the primary entity that inherently possesses the critical capabilities to achieve the objective"—implies a logical conjunction, as the *entity* has to manifest *critical capabilities* (logical operator AND). However, further analysis of Eikmeier's conception is somehow restricted, as he does not systematically distinguish between different categories of centers of gravity. Eikmeier (2004; 2007; 2012; 2017) states that at the operational level of war, centers of gravity are usually *key military forces*, further discussing entities such as *economic/industrial capabilities*, *government*, or *population* at the strategic level (logical operator OR) (see Figure 1). Moreover, according to Eikmeier (2012; 2016), only physical centers of gravity exist; these can by no means be intangible elements like "moral strength, public opinion, or a righteous cause." By omitting the moral factor, the author strived to improve the clarity and reduce the concept's abstractness, limiting it to tangible targets against which it is easier to act. At the same time, Eikmeier allows critical capabilities, critical requirements, and critical vulnerabilities to be intangible.

Vego's version of critical factors

The U.S. professor Dr. Milan Vego, a former Yugoslav Navy officer, took up the idea of critical factors. Vego based his model on the analysis of a military situation consisting of a variety of physical (tangible) and abstract (intangible) factors. Given the military action's objective, Vego regards some of these factors as more important than others; these critical factors include critical strengths and weaknesses. Those exploitable critical weaknesses (or, more rarely, critical strengths) are critical vulnerabilities (Vego, 2000; 2009; 2017).

The basic logic is that critical strengths are used to achieve the objective, the most important of which is the center of gravity. However, because it is impossible to be strong in all areas simultaneously, there are also critical weaknesses in every situation. If critical weaknesses (or, more rarely, critical strengths) are open to attack, we speak of critical vulnerabilities that can be exploited for an indirect attack on a center of gravity.

Illustrative example:

Let us illustrate Vego's conception using an example of an armored corps. Like Eikmeier, Vego recommends initially determining one's objective and the (supposed) objective of the enemy. Then, based on an analysis of the situation, we should reflect on the critical factors and identify critical strengths and weaknesses for each side. For example, if the enemy intends to seize an area, and its critical strengths are identified as maneuver, high cohesiveness, and reconnaissance, then, the center of gravity's entity should be found in this set (in this case, we defined it as an armored corps, as it provides maneuver). However, the enemy is also likely to have weaknesses in some areas of operation, such as logistics, air defense, or command and control. If any of these categories is deemed highly vulnerable to attack (e.g. the enemy's command post), we have identified a critical vulnerability through which the entire center of gravity (the armored corps) can be degraded.

Vego (2009) defined the center of gravity as "a source of massed strength—physical or moral—or a source of leverage" (pp. VII-13 and GL-6), using logical disjunction to establish the inner logic of the concept (logical operator OR). However, like Strange, Vego also recognizes the importance of both physical and abstract elements. As Vego (2000) argues, the higher the level of war, the greater the influence of the latter. In this way, he suggests that centers of gravity are elements such as *leadership*, *ideology*, *legitimacy*, *will to fight*, *key military forces*, *computer (cyber) networks*, *public opinion*, or even *hostages* (logical operator OR) (see Figure 1).

Strange, Eikmeier, and Vego agree that a continuous process of analysis of both the enemy's and friendly's centers of gravity is required. While there are some differences in definitions, the biggest dissimilarity between the authors is that Strange and Vego recognize both tangible and non-tangible elements as potential centers of gravity, while Eikmeier only allows for the existence of tangible ones.⁸

8 The contrasting views on the center of gravity's tangibility raise fundamental ontological questions. However, to date, they have been insufficiently addressed in the literature and are worthy of further investigation. For an introduction to ontology, epistemology, and methodology of the center of gravity concept, see Zweibelson (2015).

Echevarria and the return to Clausewitz

Perhaps the U.S. Lieutenant Colonel and Professor Dr. Antulio J. Echevarria II formulated the most controversial conception of the center of gravity. Echevarria argued that modern versions of the concept deviate too much from Clausewitz's original idea. In order to bring the concept "back under control" (Echevarria, 2004, p. 12), he undertook a detailed study of the writings of *On War*. He concluded that the center of gravity is not about strength, source of strength or weakness, but "a *focal point* where physical (and psychological) forces come together" (Echevarria, 2002, p. v). As the definition reveals, Echevarria's conception is based on conjunction, combining the *physical* and *psychological* categories (logical operator AND).⁹

According to Echevarria (2002, pp. 5–16), Clausewitz's *Schwerpunkt* is not a loose metaphor but a much closer analogy to the physical idea of the center of gravity. Echevarria illustrated that if we move with enough force against the center of gravity of a body, we make it fall—thus, the center of gravity is not strength, a source of strength or weakness, but a factor of balance. The author went on to say that Clausewitz's theoretical writings, and the examples he gives, show that even in war, a "centripetal or centralizing function that holds power systems together" is essential. It is thus a "focal point that draws and organizes power from a variety of sources" (ibid., p. 12) or gives it "purpose and direction" (2004, p. 12), which is only found when there is sufficient connectivity between the various parts of the enemy structure to form an overarching system. Connectivity can be *political, ideological, geographical, electronic, or other* (Echevarria, 2012, pp. 6–7). These categories can also be regarded as dimensions on the operationalization level of the concept (disjunction; logical operator OR).

Echevarria (2002; 2004) points out that Clausewitz did not distinguish between tactical, operational, and strategic *Schwerpunkt* but defined it for the entire enemy system. Therefore, the author suggests that the concept should not be applied at individual levels (tactical/operational/strategic) but rather holistically. As the author explains, the separation at the operational, tactical, and strategic levels (over-)stretches the center of gravity concept so that it means everything but, at the same time, nothing.

Illustrative example:

Returning to the example of an armored corps, as Echevarria is not applying the concept to lower levels of warfare, he would have probably considered the concept as irrelevant in such a situation.

9 Although Echevarria clearly defined the center of gravity concept using the logical operation of conjunction, his illustrative examples are not necessarily consistent with the definition. For example, when discussing a campaign against Al Queda, Echevarria (2002) assessed that terrorist cells do not have a strong physical link; they are united ideologically, yet he still found the concept of the center of gravity to be applicable. In this respect, the author neglected one of the dimensions, which—according to his definition—constitute both necessary and sufficient conditions of a concept.

Echevarria (2002; 2004) proposes three steps to apply the concept:

1. Determining whether identifying and attacking a center of gravity is appropriate for the type of war we will wage.
2. Determining whether the enemy's structure or system is sufficiently connected to be considered a single body.
3. Determining which element has the necessary centripetal force to hold the entire system together.

Echevarria's understanding of the center of gravity has been rejected by several theorists, arguing that the conception is too mechanistic, full of reservations, and (too) narrowly focused on a type of war that does not reflect the current spectrum of modern military operations (see Eikmeier, 2012, p. 163; 2016, p. 111; Vego, 2009, pp. VII-32–VII-33). In this light, it is not surprising that writers of official military publications have not embraced the concept.

Discussion

As can be seen in Figure 1,¹⁰ fielded military and leadership are the most universally perceived categories of the center of gravity. The first category is explicitly supported by four out of five analyzed authors, with Warden speaking of the fielded military, Strange of the armed forces, and Eikmeier and Vego of the military forces. Echevarria is the only author addressing the category rather ambiguously.¹¹ Furthermore, most authors apply somewhat greater importance to fielded forces understanding of the center of gravity at operational rather than the strategic level of warfare.

In the case of the leader(ship), the most notable difference between the authors is whether they perceive the center of gravity to be the leader alone or whether they also include the leader's closest associates (such as military staff). Three authors (Warden, Strange, and Vego) name the leadership category rather explicitly, while Echevarria's notion is somehow less apparent and might be most closely correlated to the dimension of

10 It is worth pointing out that the selected authors studied the center of gravity concept with varying degrees of rigor. In this respect, their lists of (potential) centers of gravity may be non-exhaustive or only apparent from the illustrative cases provided by the authors.

11 On the one hand, Echevarria (2007) stated that the center of gravity "refers less to the concentrated forces than to the actual element that causes them to concentrate and gives them purpose and direction," further illustrating that they "enable leaders to hold the system together" (pp. 181–182). On the other, Echevarria (2002) recognized armed force as a potential "focal point that draws and organizes power from a variety of sources" (p. 12).

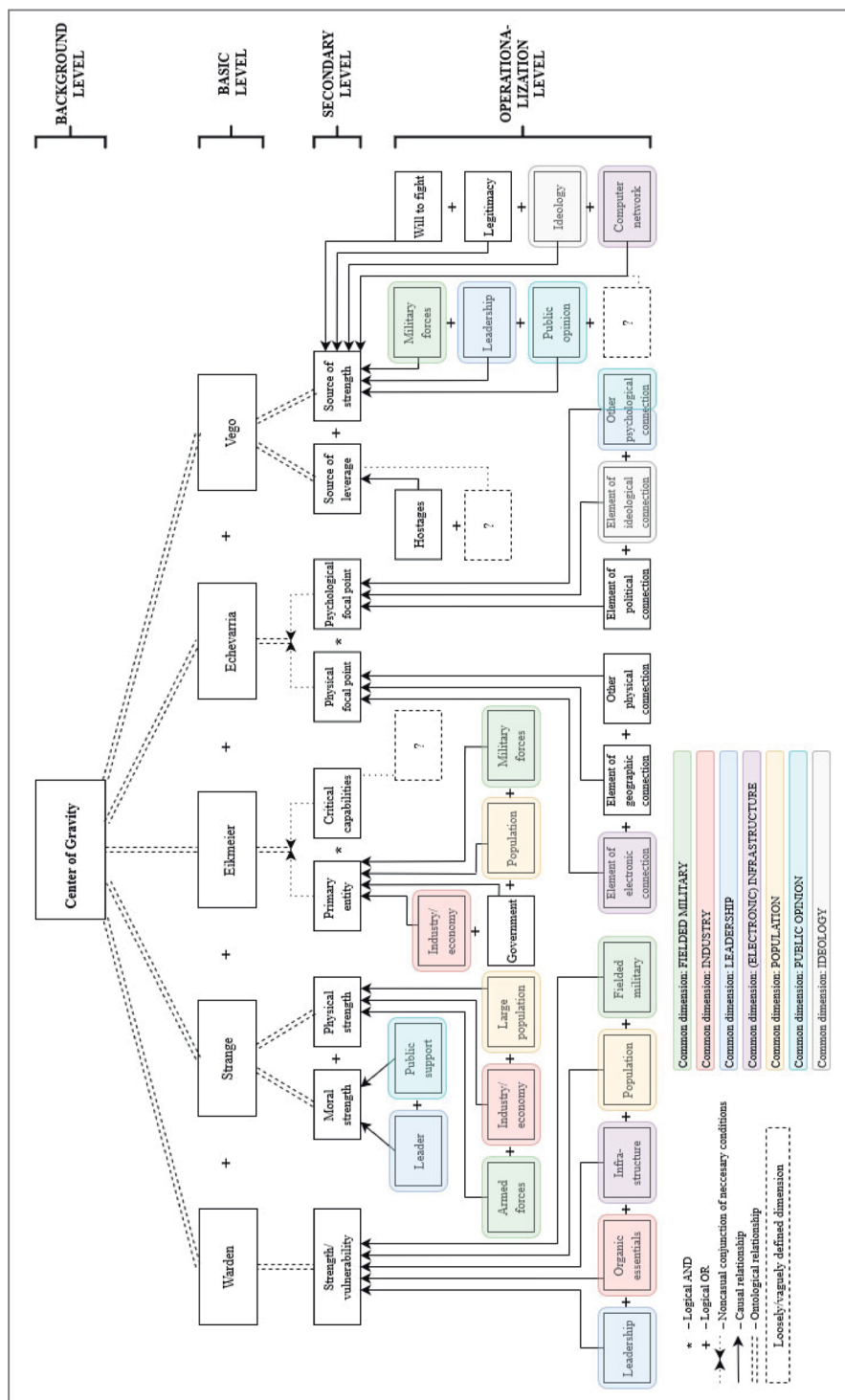


Figure 1. Structural outline of the center of gravity concept
Source: Figure created by the author.

psychological connection.¹² Eikmeier is the only author who explicitly objects to leadership being put on the list.¹³

Industry, (electronic) infrastructure, population, and public opinion are the next categories that stand out; they are supported by three out of five analyzed authors. Warden named the industry category as organic or system essential, leaving no doubt that—at the strategic level—the center of gravity consists of the military and civil industry. Electronic infrastructure is defined somewhat more vaguely, with Warden speaking of infrastructure in general, Echevarria of the focal point of electronic connection, and Vego of computer networks, while the population is referred to rather straightforwardly by Warden, Strange, and Eikmeier. In the case of public opinion, Strange listed the category under the name of public support but later on interchangeably used the terms as synonyms. Meanwhile, Echevarria's notion of public opinion might be attributed to the category of psychological connection.¹⁴ The remaining category recognized by at least a pair of authors is ideology.

Different perceptions of the center of gravity are not significant only on the theoretical level; they can also lead to contrasting views regarding the practical application of the concept. A disagreement during Operation Allied Force, a NATO air campaign against Yugoslavia in 1999, is a notable example. As it turned out, two of the most prominent commanders, General Wesley Clark (Supreme Allied Commander Europe) and General Michael C. Short (commander of Allied Air Forces Southern Europe), disagreed on the centers of gravity against which NATO should direct attacks.¹⁵ Short argued that Yugoslav strategic electricity, transport, communications, and industrial facilities should be destroyed as soon as possible, making his approach at the strategic level largely in line with Warden. Short was metaphorical with journalists:

I'd have gone for the head of the snake on the first night. [...] I'd have turned the lights out. I'd have dropped the bridges across the Danube. I'd have hit five or six political-military headquarters in downtown Belgrade. Milosevic and his cronies would have woken up the first morning asking what the hell was going on. [...] If you hit that man hard -- slapped him up side [sic] the head -- he'd pay attention. (Short, 1999, as cited in Kozaryn, 1999)

- 12 However, Echevarria (2007) leaves no doubt that leaders can be centers of gravity, stating that "something relatively small, such as a political or military leader, [...] can bring down an entire state or coalition" (p. 184).
- 13 Eikmeier (2004, pp. 4–5) explicitly classified leadership/key personality among critical requirements and not centers of gravity. However, in one of his illustrative cases, Eikmeier (2007, p. 66) identified the government as the potential center of gravity.
- 14 In Echevarria's (2007) words, "An army versus public opinion, for example, pits a physical mass against an attitude, which might easily generate disproportionate results" (p. 184).
- 15 The differences in perceptions of the center of gravity were largely a result of different doctrinal approaches to warfare, as U.S. Army commanders primarily sought to achieve effects at the land theatre level, while the U.S. Air Force sought systemic effects at the strategic level. Because Clark came from the Army and Short from the Air Force, the differences in perception of the center of gravity are unsurprising. Clark (2001, p. 449) also mentioned the difference at the political level between the American and European wings of NATO, as European allies are said to favor attacking military forces, unlike the United States.

While Short believed that Yugoslav land forces were not the center of gravity, his superior, General Clark, was convinced of the opposite, that decisive action should be taken against military units deployed in and around Kosovo (against the 3rd Yugoslav Army). As Clark (2001) wrote:

The military mission [...] is to attack Yugoslav military and security forces and associated facilities with sufficient effect to degrade its capacity to continue repression of the civilian population and to deter further military actions against its own people. We are going to systematically attack, disrupt, degrade, devastate, and ultimately destroy these forces and their facilities and support, [sic] unless President Milosevic complies with the demands of the international community. (p. 203)

Clark (2001), later acknowledged that there were, in fact, two centers of gravity: land forces in Kosovo at the operational level and elements that were critical to the support and command of the forces, such as “TV stations, key bridges, and electric power stations” (p. 242), at the strategic level. However, the disagreement between Short and Clark was so great on one point, that the latter even considered resigning (Pirjevec, 2003, p. 151). Even though we might never know what decisively persuaded the Yugoslav authorities to surrender in June 1999, a presented case clearly indicates what an influence the center of gravity concept has on the military planning and command process in general and how significantly the differences in understanding can alter the conduct of a military operation. Hence, the center of gravity concept should always be applied judiciously and not as a silver bullet for solving all and every problem of military planning.

Conclusion

The center of gravity concept originates from a revived interest in Clausewitz’s book, *On War*, which in the second half of the 1970s, (re-)attracted the attention of military theorists, first in the United States and later elsewhere in the world. Because Clausewitz’s in-depth treatment of war paved the way for the institutionalization of military science and the modern understanding of warfare, it is not surprising that his writings remain relevant and are used by many theorists as a baseline for an abstract and generalized understanding of armed conflicts.

The use of various metaphors permeated Clausewitz’s perception of war, many of which remain employed today. One is the concept of the center of gravity (*Schwerpunkt*), which has inspired many modern reinterpretations. One of these was introduced into official doctrine by the U.S. Army in 1986, followed by other service branches of the U.S. Armed Forces, and many other Western countries and NATO members, including Slovenia (the country of origin of the author of this article). Thus, in many armed forces, the center of gravity became the *modus operandi* of planning and conducting (major) military operations. The doctrinal introduction of the concept was followed by a turbulent

expert discourse, in the course of which several refined versions of the concept emerged. These were not only important from a theoretical point of view; they have also significantly influenced the further development of military doctrines.

At the highest level, the concept of a center of gravity can be referred to as a background concept, which encompasses such a wide range of definitions that, in some cases, even contradict each other. At the lower level of the basic concept, we can distinguish between definitions of individual authors. Warden, Strange, Eikmeier, Vego, and Echevarria have written the most influential definitions to date. Using the structural method for the concept analysis in this research, it is concluded that the mentioned authors quite commonly (but not universally) perceive seven entities as the potential centers of gravity. These are (in order of frequency): (1) fielded military, (2) leadership, (3) industry, (4) infrastructure, (5) population, (6) public opinion, and (7) ideology. The authors also use similar terms concerning action towards the centers of gravity, such as destruction, neutralization, weakening, dislocation, denial, breakage, disruption, isolation, capture, and liquidation. In this way, centers of gravity may be best understood as subsystems whose reduction in functionality is most often decisive for the favorable outcome of a military operation.

How can we understand a center of gravity concept in its most generic sense? It is a warfighting concept that aims to achieve disproportionate desired effects by degrading a limited but essential part of the enemy system. The concept favors an indirect approach and is used at all levels of warfare; however, it has special importance for strategy and may even be more pivotal in the operational art. As we have seen, the center of gravity concept, in fact, combines two functions. On the one hand, it serves as a central tool for planning military operations (normative function); on the other, it can also be interpreted as a variable, explaining quick and decisive military victories (analytical/explanatory function). However, degradation of the center of gravity is, at best, a necessary yet insufficient condition to achieve a decisive military victory.

Disclaimer

The author declares no potential conflict of interest related to the article.

Funding

The author does not report sources of funding for this article.

About the author

Miha Šlebir earned his bachelor's, master's and doctor's degrees in the field of defense studies. He works as a military officer at the Slovenian Armed Forces and as a researcher at the Faculty of Social Sciences of the University of Ljubljana, Slovenia.

<https://orcid.org/0000-0001-7152-8097> - Contact: miha.slebir@fdv.uni-lj.si

References

- Angstrom, J., & Widen, J. J. (2015). *Contemporary Military Theory: The Dynamics of War*. Routledge. pp. 63–64. <https://doi.org/10.4324/9780203080726>
- Barfoed, J. (2018). A COG Concept for Winning More Than Just Battles. *Joint Force Quarterly*, 88, 116–123. <https://ndupress.ndu.edu/Publications/Article/1413045/a-cog-concept-for-winning-more-than-just-battles/>
- Booth, A., Sutton, A., & Papaioannou, D. (2016). *Systematic Approaches to a Successful Literature Review* (Second Edition). SAGE.
- Clark, W. K. (2001). *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*. Public Affairs.
- Clausewitz, C. von (1832). *Vom Kriege* [e-edition]. https://www.clausewitz.com/readings/VomKriege1832/_VKwholetext.htm
- Clausewitz, K. von (2000). On War. In *The Book of War* (O.J. Matthijs Jolles, Trans.), pp. 249–984. Modern Library. (Originally published in 1943)
- Echevarria II, A. J. (2002). *Clausewitz's Center of Gravity: Changing Our Warfighting Doctrine--Again!* Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/1663.pdf>
- Echevarria II, A. J. (2004). Center of Gravity: Recommendations for Joint Doctrine. *Joint Force Quarterly*, 35, 10–17. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a520978.pdf>
- Echevarria II, A. J. (2007). *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford University Press.
- Echevarria II, A. J. (2012, February). Clausewitz's Center of Gravity Legacy. *Infinity Journal*. Special Edition, Clausewitz and Contemporary Conflict, 4–7. https://www.infinityjournal.com/article/45/Clausewitzs_Center_of_Gravity_Legacy/
- Eikmeier, D. C. (2004). Center of Gravity Analysis. *Military Review*, 84(4), 2–5. <https://www.semanticscholar.org/paper/Center-of-Gravity-Analysis-Eikmeier/87acbf7de2fa3c8f63f462bc4a9da4b104afd01e>
- Eikmeier, D. C. (2007). A Logical Method for Center-of-Gravity Analysis. *Military Review*, 87(5), 62–66. https://www.academia.edu/7384864/Logical_method_of_COG_Analysis
- Eikmeier, D. C. (2012). Modernizing the Center of Gravity Concept – So It Works. In C. Perez, Jr. (Ed.), *Addressing the Fog of COG: Perspectives on the Center of Gravity in US Military Doctrine* (pp. 133–168). Combat Studies Institute Press. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combat-studies-institute/csi-books/COG.pdf>
- Eikmeier, D. C. (2015, October 13). *Operational Art, Design and the Center of Gravity, Pt. 4 of 4* [Video lecture]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=RYbtzfb1w>
- Eikmeier, D. C. (2016). Let's Fix or Kill the Center of Gravity Concept. *Joint Force Quarterly*, issue 83, 109–115. <http://ndupress.ndu.edu/Media/News/Article/969689/lets-fix-or-kill-the-center-of-gravity-concept/>
- Eikmeier, D. C. (2017, May). *The Center of Gravity: Still Relevant After All These Years?* Military Review Online Exclusive. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/online-publications/documents/Eikmeier-Center-of-Gravity-a.pdf>
- Evans, M. (2012). Centre of Gravity Analysis in Joint Military Planning and Design: Implications and Recommendations for the Australian Defence Force. *Security Challenges*, 8(2), 81–104. <https://www.jstor.org/stable/26468953>
- Fox, A., & Kopsch, T. (2017, June 2). *Moving Beyond Mechanical Metaphors: Debunking the Applicability of Centers of Gravity in 21st Century Warfare*. Strategy Bridge. <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/6/2/moving-beyond-mechanical-metaphors-debunking-the-applicability-of-centers-of-gravity-in-21st-century-warfare>

- Freedman, L. (2014, June 24). *Stop looking for the Center of Gravity*. War on the Rocks. <https://warontherocks.com/2014/06/stop-looking-for-the-center-of-gravity/>
- Gniesko, C. (2017, June 19). El centro de gravedad, su evolución y el estado del arte en los Estados Unidos de América. *Military Review*. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivo-de-articulos-exclusivos-en-linea/Archivo-de-articulos-exclusivos-en-linea-de-2017/El-centro-de-gravedad/>
- Gniesko, C. I. (2019). Matriz del Centro de Gravedad. *Military Review*. Primer Trimestre. 57–73. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Gniesko-Matriz-del-Centro-de-Gravedad-SPA-Q1-2019.pdf>
- Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press.
- Headquarters, Department of the Army. (1986). *FM 100-5 (OBSOLETE): Operations*. <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p4013coll9/id/893/>
- Joint Chiefs of Staff. (2020). *Joint Publication 5-0: Joint Planning*. https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp5_0.pdf
- Kozaryn, L. D. (1999, October 26). *Air Chief's Kosovo Lesson: Go for Snake's Head First*. Department of Defense. <https://web.archive.org/web/20140925145250/defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=42877>
- Mattelaer, A. (2009). *The Crisis in Operational Art*. Presented at the European Security and Defence Forum Workshop 2, London, United Kingdom, November 2009. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/1109esdf_mattelaer.pdf
- Mavropoulos, P. (2017, July 17). *Can the Clausewitzian paradoxical trinity help us understand better the center of gravity concept?* War & Strategy. <http://www.warandstrategy.gr/2-uncategorised/63-the-clausewitzian-concepts-of-paradoxical-trinity-and-center-of-gravity-interdependence>
- Melton, S. L. (2012). Center of Gravity Analysis—the Black Hole of Army Doctrine. In C. Perez, Jr. (Ed.), *Addressing the Fog of COG: Perspectives on the Center of Gravity in US Military Doctrine* (pp. 81–100). Combat Studies Institute Press. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combat-studies-institute/csi-books/COG.pdf>
- Meyer, E. L. (2022). The centre of gravity concept: contemporary theories, comparison, and implications. *Defence Studies*. 22(3), 327–353. <https://doi.org/10.1080/14702436.2022.2030715>
- Narodnyj komissariat oborony CCCP (1936). *Vremennyj Polevoj Ustav RKKA (PU-36)*. <http://modelfan.ru/17966-vremennyy-polevoy-ustav-rkka-pu-36.html>
- NATO. (2013). *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim V2.0*. Supreme Headquarters Allied Powers Europe. https://www.act.nato.int/images/stories/events/2016/sf-pdpe/copd_v20.pdf
- NATO. (2019). *AJP-5 – Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations*. NATO Standardization Office (NSO). https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-5_EDA_V2_E_2526.pdf
- Palmgren, A. (2006). Centre of Gravity: Application and Utility of the Concept in the Modern Art of War. *Tiede ja ase*, 64, 66–83. <https://journal.fi/ta/article/view/47917/13791>
- Paparone, C. R., & Davis, Jr., W. J. (2012). Exploring Outside the Tropics of Clausewitz: Our Slavish Anchoring to an Archaic Metaphor. In C. Perez, Jr. (Ed.), *Addressing the Fog of COG: Perspectives on the Center of Gravity in US Military Doctrine* (pp. 65–80). Combat Studies Institute Press. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combat-studies-institute/csi-books/COG.pdf>
- Pirjevec, J. (2003). *Jugoslovanske vojne: 1991–2001*. Cankarjeva založba.
- Schneider, J. J., & Izzo, L. J. (1987). Clausewitz's Elusive Center of Gravity, *Parameters*, 17(1), 46–57. <https://doi.org/10.55540/0031-1723.1465>
- Summers, H. G. (1981). *On Strategy: The Vietnam War in Context*. Strategic Studies Institute. <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p4013coll11/id/1364/>

- Strange, J. (1996). *Centers of Gravity & Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So That We Can All Speak the Same Language*. Marine Corps University. <https://archive.org/details/center-sofgravity00stra/page/n3/mode/2up?view=theater>
- Strange, J. L., & Iron, R. (2004). Center of Gravity: What Clausewitz Really Meant, *Joint Force Quarterly*, issue 35, 20–27. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a520980.pdf>
- Strange, J. (2005). *Centers of Gravity & Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So That We Can All Speak the Same Language* (Fourth printing, second edition). Marine Corps University. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA502026.pdf>
- Strange, J. L., & Iron, R. (n.d.). *Understanding Centers of Gravity and Critical Vulnerabilities: Part 2*. https://theforge.defence.gov.au/sites/default/files/adfwtc04_centres_of_gravity_and_critical_vulnerabilities_by_strange_and_iron.pdf
- U.S. War Department. (1939). *FM 100-5: Tentative Field Service Regulations Operations*. <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p4013coll9/id/975/>
- VanderSteen, K. P. (2012). Center of Gravity: A Quest for Certainty or Tilting at Windmills? In C. Perez (Ed.), *Addressing the Fog of COG: Perspectives on the Center of Gravity in US Military Doctrine* (p. 39). Combat Studies Institute Press. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combat-studies-institute/csi-books/COG.pdf>
- Vego, M. (2000). Center of Gravity. *Military Review*, 80(2), 23–29. <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p124201coll1/id/285/rec/1>
- Vego, M. (2007). Clausewitz's Schwerpunkt: Mistranslated from German – Misunderstood in English. *Military Review*, 87(1), 101–109. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/2007-Archive/>
- Vego, M. N. (2009). *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. U.S. Naval War College.
- Vego, M. (2017). *Operational Warfare at Sea: Theory and Practice*. Routledge.
- Von Hammerstein-Equord, F. & Kurt Gebhard, A. P. (1936). *Truppenführung (T. F.) - Teil I: Abschintt I-XIII*. Berlin, Verlag E.S. (Eds.). Mittler & Sohn.
- Warden III, J. A. (1992). Employing Air Power in the Twenty-first Century. In R. H. Shultz, Jr., & R. L. Pfaltzgraff, Jr. (Eds.), *The Future of Air Power in the Aftermath of the Gulf War* (pp. 57–82). Air University Press. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a421872.pdf>
- Warden III, J. A. (1994). Air Theory for the Twenty-first Century. In K. P. Magyar (Ed.), *Challenge and Response: Anticipating US Military Security Concerns* (pp. 351–376). Air University Press. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a421872.pdf>
- Warden III, J. A. (1995). The Enemy as a System. *Airpower Journal*, IX(1), 40–55. https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ/journals/Volume-09_Issue-1-Se/1995_Vol9_No1.pdf
- Zweibelson, B. (2015, December). *Gravity-free Decision-making: Avoiding Clausewitz's Strategic Pull*. Australian Army Research Center. https://researchcentre.army.gov.au/sites/default/files/160427_msp_arp_zweibelson_web_final_b5.pdf



Revista Científica General José María Córdova

(Colombian Journal of Military and Strategic Studies)
Bogotá D.C., Colombia

Volume 20, Number 40, October-December 2022, pp. 1045-1063

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.973>

Negotiating Lives: Criminal agendas and gang truce under the Peace Triangle

Negociando vidas: Agendas criminales y tregua entre pandillas bajo el Triángulo de Paz

Esteban Arratia Sandoval

Universidad de Santiago, Chile

ABSTRACT. How do criminal agendas affect a peace process with violent non-state actors? This article endeavors to resolve this question by presenting a qualitative analysis of the gang truce in El Salvador during the government of Mauricio Funes, using the *Peace Triangle* as an analytical framework based on three study variables: issues, behavior, and attitudes. It aims to make a double contribution to peace studies, filling a gap in academic knowledge about the sustainability of peace processes and examining the relationship between criminal agendas and conflict resolution. The study reveals that the former Salvadoran president's inadequate management of criminal agendas transformed the peace negotiation into a *damage control* strategy, as it was not intended to modify the scale of gang-committed predatory crimes but rather, to shape its behavior.

KEYWORDS: criminal agendas; gangs; non-state actors; peace processes; Peace Triangle; violent non-state actors

RESUMEN. ¿Cómo afectan las agendas criminales a un proceso de paz con actores no estatales violentos? Este artículo intenta resolver esta pregunta presentando un análisis cualitativo de la tregua entre pandillas en El Salvador durante el gobierno de Mauricio Funes, utilizando el *Triángulo de la Paz* como marco analítico basado en tres variables de estudio: temas, comportamiento y actitudes. Hace una doble contribución a los estudios sobre la paz, llenando un vacío en el conocimiento académico sobre la sostenibilidad de estos procesos y examinando la relación entre las agendas criminales y la resolución de conflictos. Este revela que la inadecuada gestión de las agendas criminales del ex presidente salvadoreño transformó la negociación en una estrategia de *control de daños*, ya que no pretendía modificar la magnitud de los crímenes depredatorios cometidos por las pandillas sino, moldear su comportamiento.

PALABRAS CLAVE: actores no estatales violentos; agendas criminales; pandillas; procesos de paz; Triángulo de Paz

Section: DOSIER • Scientific and technological research article

Received: April 30, 2022 • Accepted: August 7, 2022

CONTACT: Esteban Arratia Sandoval ✉ esteban.arratia@usach.cl

Introduction

Unquestionably, a characteristic of the contemporary international scenario is the spread of Violent Non-State Actors (VNSAs), defined by Podder (2012, p.6) “as groups a) willing and able to use violence to achieve their goals, b) not integrated into formalized state institutions, c) in possession of certain degrees of autonomy concerning politics, military operations, resources, and infrastructure (although they can be supported by a state actor, official, or other players obtaining personal benefits from this support), and d) whose organization or structure exists for a specific period”.

In addition to the power and influence these actors hold over wars or peacebuilding processes, they make large profits from markets, exploiting economies and controlling territories, making it necessary to negotiate agreements that offer political, socio-economic, or judicial concessions to neutralize their illicit activities (Felbab-Brown, 2020). However, Cockayne (2013) argues that the effectiveness of any efforts to resolve armed conflicts will depend particularly on one feature that policymakers misunderstand: criminal agendas, “programs, or plans of an underlying criminal nature conducted by actors competing for government and public management of state resources. These agendas can be adopted by a wide range of actors, such as criminal groups, insurgents, companies, public officials, and political leaders. Depending on the context, individuals and groups can take on both strategies and roles (political and criminal)” (Boer & Bosetti, 2017, p.9).

Thus, the following dilemma arises: given the need to generate optimal conditions for a peace process aimed at establishing procedures, norms, and institutional environments that recognize the preferences and interests of VNSAs, thus preventing possible sabotage or breakdown (Hoffman & Schneckener, 2011), the outcomes will only be sustainable as long as they continue to be a part of a negotiation process, which implies a long-term commitment, especially during the implementation of the agreements.

For the past decade in Latin America, insurgencies, criminal groups, and gangs have participated in government authority-promoted negotiations, where an inadequate treatment of criminal agendas has made the difference between lasting peace and continuous agitation (Cockayne, 2013). Given this scenario, it is worth asking: How do criminal agendas influence a pacification process with VNSAs? This article aims to resolve this question by presenting a qualitative analysis of the gang truce in El Salvador with the help of the *Peace Triangle* as an analytical framework based on three study variables: issues, behavior, and attitudes.

The peace accord reached between Mauricio Funes’ administration and the two main criminal gangs operating in the country, Mara Salvatrucha (MS-13) and Barrio 18 from 2012 and 2013 after heavy military combat was selected as a case study for its relevance in terms of lethality, the diversity of actors involved, and its scope. The analysis of the gang truce aims to make a double contribution to peace studies. On the one hand, it

fills a gap in academic knowledge about the sustainability of peace processes. On the other, it addresses the relationship between criminal agendas and conflict resolution. From this angle, this study hypothesizes that the inadequate management of the criminal agendas by the former Salvadoran president transformed the peace negotiation into a strategy of *damage control*, as it did not intend to modify the scale of predatory crimes committed by gangs, but rather to shape its behavior: low profile, without a confrontational posture, and exhibiting reduced levels of lethality.

Thus, the methodology used in this article is a case study with a diachronic approach. It examines a limited period in depth so that the competition of state and non-state actors is analyzed according to their relevance within the indicated context. Also, an intentionally non-probabilistic sampling was used, focused on events over which there is no control; they are examined with a holistic approach, while the observation unit is studied in its entirety. Consequently, this research has a non-experimental character that is classified as transectional, as it aims to evaluate the level or status of many variables at a given time.

The research relies mainly on secondary sources to analyze the peace process, particularly academic articles and books by known authors. Tertiary resources contained in national and international databases were also used, such as *Conflict Barometer*, created by the Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC), and *InfoSegura*, a charge of the United Nations Development Program (UNDP) and the United States Development Agency (USAID) in El Salvador. In addition, reports prepared by non-governmental organizations, such as the International Crisis Group, were examined. Information was also gathered from primary sources, particularly joint statements issued by MS-13 and Barrio 18 leadership and interviews granted by unofficial intermediaries and government officials during the peace accord.

Following the investigative hypothesis, lethal violence was measured through homicide and predatory crime based on the extortion rate generated by National Civil Police. This illicit activity constitutes primary tool of socio-economic and territorial control used by the VNSAs analyzed in this case (gangs). In addition, the victimization survey published by the Institute of Public Opinion of the Central American University (IUDOP) was examined to measure the social perception of the evolution of public security conditions during the negotiation.

The article is structured as follows: the *Peace Triangle* is presented as an analytical model in the first section. Then, the negotiation process during the Funes administration is analyzed in terms of the vertices of the *Peace Triangle*, showing the changes in behavior and attitudes of its protagonists concerning the criminal agendas of MS-13 and Barrio 18. Finally, conclusions are drawn based on each variable considered in the theoretical framework.

The Peace Triangle as an analytical framework

Defining the concept of *peace* is complex due to its polysemic character; however, the specialized literature refers to a helpful distinction between two interpretations. The first one is a restricted vision of the term that alludes to the absence of war and direct violence (applied by an actor), also known as *negative peace* (Galtung, 1996). However, the existence of conflicts in a society cannot be ruled out; thus, *negative peace* is understood as a condition in which multiple actors can have antagonistic relationships expressed in confrontations that exclude the use of armed, systematic, and organized violence.

The methodological strength of this conceptualization is that it allows its quantification based on metrics or indicators, making it easily measurable. From this angle, peace can be observed in a country through the lethality rate recorded yearly, for example. However, this notion has been questioned for two reasons. First, its narrowness leads to reductionist interpretations whereby relations could only be described as peaceful or conflictual. Second, this conception lacks explanatory power concerning the nature, strength, and sustainability of peace (Diehl, 2016), thus, making it difficult to understand why peace is stable and lasting in some nations while very difficult to preserve in others.

A second alternative approach emerges in response to this bump, *positive peace*. This holistic definition contemplates the absence of indirect or structural violence (that is not exercised or applied by an actor) expressed in the existence of social justice, cooperative relations, and full respect for human rights. In other words, by delimiting its specific characteristics, this concept seeks to understand in-depth factors that contribute to a solid peace, opposing its negative meaning. From this perspective, Joshi & Wallenstein (2018) argue that *positive peace* can be operationalized through five analytical dimensions: (1) well-being; (2) quality of relationships; (3) conflict resolution; (4) access to resources, equity, and human security; and (5) institutional capacity. Thus, these elements allow a state to be classified as peaceful in terms of *positive peace*.

Likewise, this vision has been the target of criticism mainly because the incorporation of dimensions such as social justice or human rights broadens the object of study of the discipline to the point that the concept of peace loses its usefulness as an analytical category, generating a *conceptual stretch*. In response, proponents of *positive peace* indicate that “the mere absence of war can be compatible with situations in which there is a profoundly authoritarian and unjust status quo that sooner or later would lead to an outbreak of violence” (Harto de vera, 2016, p. 130). Therefore, they believe it is necessary to understand the causes of armed confrontation and analyze how sustainable peace can be developed, and what factors can prevent the recurrence of violence.

Thus, this research project uses the contribution by Höglund & Söderberg (2010), who, to operationalize the sustainability of peace processes, designed an analytical model known as the *Peace Triangle*, an instrument that evaluates the peace processes through three dimensions: issues, behavior, and attitudes (see Figure 1). First, however, it must be

clarified that each one has its own logic, giving shape to a triangle in constant evolution, where they all influence each other.

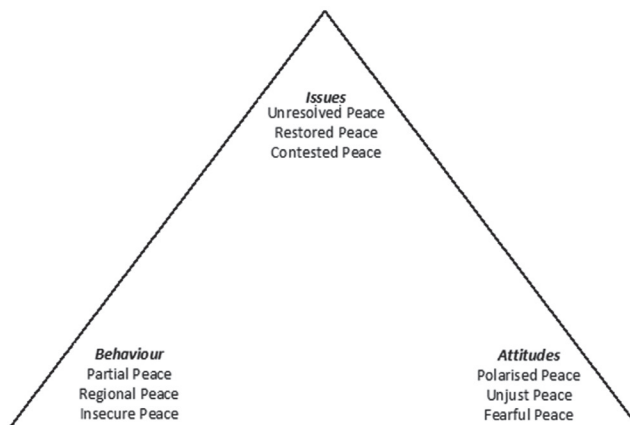


Figure 1. *The Peace Triangle*

Source: Höglund & Söderberg, 2010, p. 376.

The first element refers to the topics at stake or the incompatibility of interests. Naturally, a crucial aspect of this element is the willingness of the protagonists of the confrontation to articulate or pursue their goals. This component evaluates the relative presence or absence of conflicting issues. The second element refers to the means used by the conflicting parties to pursue their conflicting interests, including physical violence, intimidation, boycotts, or sanctions. Actors execute these actions to force the opponent to give up or modify his objectives. This component also considers the relative presence or absence of violence and insecurity during the peace process or post-conflict. The third element constitutes an indicator of psychological conditions (emotions, desires, will, or perceptions) that are developed between the parties in conflict and can include prejudices, stereotypes, and feelings of distrust and fear also derived from the conflict or reinforced by it (Höglund & Söderberg, 2010, pp. 374-379).

Based on these three indicators, the authors developed a set of categories to construct multiple scenarios that could occur during a peace process, which are not mutually excluding, given that societies may present some of these features simultaneously, as discussed below.

Concerning the first component of the triangle (issues), they projected an *unresolved peace* (the process only contributed to diminishing or stopping armed violence but failed to resolve the conflict's main problems), *restored peace* (certain issues of the conflict were resolved in the peace process but underlying causes remain unsolved), or *contested peace* (agreements reached or new post-conflict order give rise to issues that may generate a new armed conflict).

Regarding behavior, the authors categorized a *partial peace* (actors, ex-combatants, or dissident factions use violence to enforce concessions during the peace process or express their discontent with the peace agreement's terms and conditions; this scenario does not necessarily imply the reactivation of the armed conflict), *regional peace* (new outbreaks of violence of varying intensity occur in some zones or geographic areas, despite the signing of the peace agreement), or *insecure peace* (a high level of criminality and violence is registered during the post-conflict phase).

Concerning attitudes, the authors distinguished between *polarized peace* (the actors' attitudes are radicalized during the peace process), *unjust peace* (during the peace process, the society perceives its situation as disadvantageous concerning one of the actors, either because of impunity or injustice), or *fearful peace* (after the war, the society is intimidated due to the repression and control of the current regime). However, it should be noted that the *Peace Triangle* was not designed to cover all aspects of a peace negotiation but rather constitutes a model to identify scenarios that the process might generate (Höglund & Söderberg, 2010, pp. 375-386).

Analysis based on the Peace Triangle

The following section breaks down the three dimensions analyzed to evaluate the gang truce between Mauricio Funes' administration and the two main criminal gangs operating in the country, Mara Salvatrucha (MS-13) and Barrio 18.

Issues

The Chapultepec Peace Accords ended an armed confrontation between the Salvadoran military government and the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) guerrillas, which resulted in approximately 70,000 deaths and 1,000,000 displaced people (ICG, 2017). However, that milestone marked the beginning of a transition to a new cycle of violence. By the end of the 1990s, the U.S. government aggressively deported thousands of ex-convicts to Central America's northern triangle (Guatemala, Honduras, and El Salvador). Members of rival street gangs, Mara Salvatrucha (MS-13) and Barrio 18, returned to the country in a post-conflict scenario marked by institutional weakness, a broken social fabric, and a destroyed economy, conditions that aided their quick expansion.

Until the beginning of the 2000s, the Salvadoran government paid little attention to the gangs, allowing them to operate with a certain degree of freedom. However, a few months before the presidential elections, where a resounding defeat of the ruling Nationalist Republican Alliance (ARENA in Spanish) party was in sight, then President Francisco Flores (1999-2004) launched the *Mano Dura* policy, pointing to these criminal groups as allegedly responsible for an outbreak of crime and violence that was supposedly affecting the small Central American country (ICG, 2017). However, official figures re-

futed that thesis: at the time, El Salvador was going through the calmest period since the end of the counterinsurgency war, and violent deaths attributable to gangs represented about 10% of the national total (Aguilar, 2019, p. 24).

The first anti-gang strategy was designed with an electoral zeal typical of *punitive populism*, as evidenced by the fact that its launch was accompanied by a narrative that misrepresented its power and influence, ignoring its socio-economic origin (Hernandez-Anzora, 2017). The demonization of the maras responded to a dynamic between electoral supply and demand, conditioned by the legacy of authoritarianism left by the armed confrontation, and reflected in some elements of the Salvadoran political culture, such as the discourse on crime (Amaya, 2017). Consequently, it is possible to say that former president Flores approached the gang phenomenon by reproducing negative perceptions associated with the imaginary of the *internal enemy*, seeking to generate public anxiety.

This way, the president initiated a repressive effort against gangs through police raids aimed at “massively and indiscriminately capturing all those who, judging by their appearance, were presumed to be gang members” (Aguilar, 2019, p. 13). In addition, there was the application of controversial transitory legislation, later declared unconstitutional by the Supreme Court on the grounds that it violated the Convention on the Rights of the Child (Wolf, 2017, p. 50). This approach allowed ARENA to win a presidential victory, which is why it continued its approach under the name *Super Mano Dura*, with a greater punitive emphasis but considering prevention and rehabilitation components: *Mano Amiga* and *Mano Extendida*, aimed at youth in vulnerable situations and incarcerated youth, respectively. However, the low investment, the delay in its implementation, and the reduced number of participants affected and reduced its scope (ICG, 2017, p. 16).

This harassment induced a sophistication of gang activity in response to the crusade undertaken by the government. Paradoxically, the allocation of prisons by membership made it possible to centralize operations, strengthen group cohesion, and manage the violence perpetrated by their cells in the streets through economies of protection (Lessing, 2017). The collection of extortion taxes was their main means of subsistence and an instrument of territorial control, enabling them to create a *para-state* in marginalized communities. In addition, this anti-gang policy accentuated the use of lethal violence in three directions: to reinforce internal discipline, attack rivals who contributed to their persecution, and intimidate the population that cooperated with the police (Reyna, 2017, p. 21). Consequently, this punitive strategy dramatically transformed gang behavior.

Although the *Mano Dura* policies were electorally profitable for the ruling party in the beginning, the public security crisis that followed their implementation led Salvadoran authorities to discontinue them progressively (Aguilar, 2019). During their enforcement, the homicide rate practically tripled, while the number of extortions increased 14 times, as seen in Figure 2. This, in addition to prison overcrowding caused by relentless criminal prosecution, as the number of prison inmates doubled (ICG, 2017, p. 10). Consequently, the official statistics more than demonstrated the ineffectiveness of these policies regard-

ing the original objective: to combat violence and criminality associated with gangs, seriously compromising ARENA's continuity in the presidency.

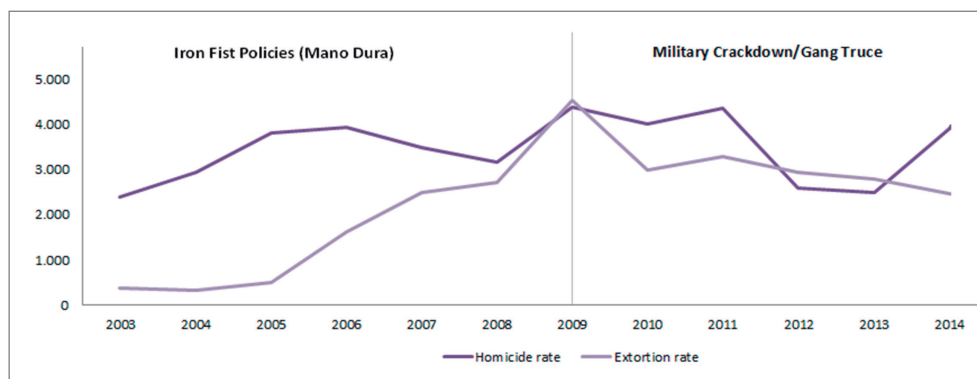


Figure 2. Evolution of the homicide and extortion rates in El Salvador (2003–2014)

Source: Created by author from PNC, 2020; USAID/PNUD, 2021.

After the FMLN came to power with Mauricio Funes (2009–2014), anti-gang policy took an erratic course. Initially, recognizing the need for a comprehensive approach, the new president launched a *National Security and Coexistence Policy* focused on crime prevention, control, and repression; social reintegration; attention to victims; and institutional reform (Wolf, 2017, p. 230). However, the idea did not prosper because of 1) the lack of bureaucratic experience necessary to implement the planned changes; 2) the lack of inter-agency coordination to prioritize the lines of action; and 3) the collapse of police capacities in the face of a deterioration in the security situation reflected in an extreme homicide rate associated with gang activity (Van Der Bough & Savenije, 2015).

Naturally, the level of alarm among the Salvadoran population grew, as did questions about the inability of the new authorities to confront the public security crisis (Aguilar, 2019). This situation prompted the militarization¹ of the fight against gangs, an option essential to demonstrate control and strength. Because 73.9% of the public opinion supported this option (IUDOP, 2009, p. 86), the government significantly increased the number of soldiers in the fight against crime, giving them greater functional autonomy, and expanding their powers and competencies (Amaya, 2012, p. 76). Therefore, military participation in public security went from being an exceptional resource to becoming a regular procedure. Between 2009 and 2014, the military personnel assigned to this sector increased 28%. During this period the Army participated in a wide range

¹ This concept refers to the involvement of the military in public security tasks expressed in the budget, number of troops, and influence in political decision-making. See: Amaya, 2012, p. 72.

of plans (Aguilar, 2019, pp. 39-40)², in contravention of the reforms achieved after the Chapultepec Accords.

A *Law for the Prohibition of Gangs* was also enacted, condemning their legalization, financing, and third-party collaboration. This action constituted more of a symbolic reaction to the public commotion, as instruments for their criminal prosecution already existed (Van Der Bough & Savenije, 2015, p. 166). Seeking to repeal the law and initiate a dialogue, the maras forced a two-day national public transportation strike that, “according to official figures, mobilized 60% of public transport, causing a 40% commercial activity drop in the main cities and a loss of around 24 million dollars” (Martinez, 2019). With this powerful gesture, they believed they had enough relevance to be heard as any other political actor (Cruz, 2013). Due to this, Defense Minister General David Munguía Payés requested that the maras were to be considered a serious security threat: “The gangs want to scare the population, show their strength. A democratic government like ours cannot negotiate with criminal organizations” (Martinez, 2019).

This discourse permeated the vision of the former Salvadoran president, causing a shift in his anti-gang policy: to intensify the repressive effort. As a result, in November 2011, Munguía Payés took over the Ministry of Public Security, blaming the maras exclusively for 90% of the murders, dismissing the impact of other criminal actors on the lethality rate (Vasquez & Marroquin, 2014). Based on this premise, the new minister promised to reduce homicides by 30% in one year, telling the press that to achieve this goal, he was preparing a massive repression scheme (Aguilar, 2019). Nonetheless, violence continued to rise, as shown in Figure 2, demonstrating the ineffectiveness of militarization in combating gangs and forcing the Funes administration to modify its strategy, opting for the path of agreements. This is also confirmed by the trends expressed in Figure 3.

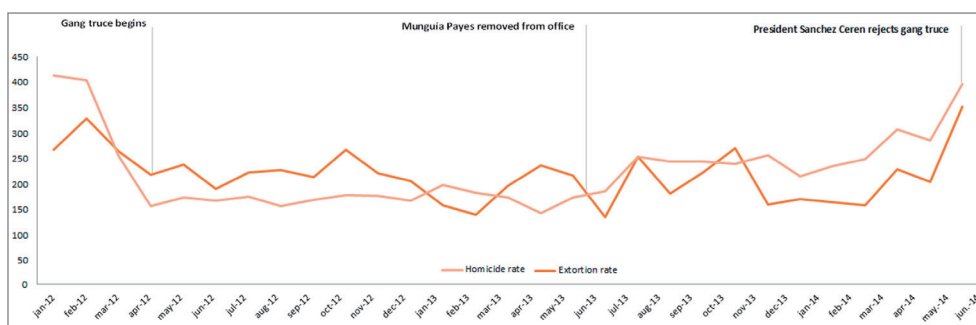


Figure 3. Monthly evolution of homicide and extortion rates during the gang truce

Source: Created by the author from PNC, 2020; USAID/PNUD, 2021.

2 The plans included: *Comando Zeus* (support police patrolling tasks), *San Carlos* (support security in penitentiary facilities), *Sumpul* (support combat against trafficking), *Barrios* (support the security of public transport and checkpoints), *Escuela Segura* (support security in school facilities) and *Grupo Conjunto Cuscatlán* (support combat against drug traffic). See: Aguilar, 2019, pp. 39-40.

Although it is estimated that the agreement would have saved 5,501 lives (Katz & Amaya, 2015, p. 43), its detractors argue that it would have allowed rival gangs, MS-13 and Barrio 18, to expand geographically, dividing up the disputed areas without the need to resort to aggression or assassinations, generating an undesirable result: consolidating a *pax mafiosa* in Salvadoran territory (Felbab-Brown, 2020, p. 33). This problematic scenario also hindered the execution of the *sanctuary municipalities* project because these criminal groups never relinquished control over their domains. This is evidenced by the fact that extortions varied only 5% during the term of the pact, as shown in Figure 3.

Without a source of funding or alternative means of subsistence, it was difficult to think that the gangs would stop *taxing* communities under their control. Moreover, there was a strategic dilemma that prevented them from stopping extortion, as Adam Blackwell explained in an interview with the digital newspaper *El Faro*: “[It was impossible to demand that these groups give up] their main source of power if the government remained on a war footing, because it would be illusory to ask them to surrender and then be executed by the enemy” (Sanz, 2012). His statement suggests that the maras never had any real intention of making commitments to their criminal agenda, such as abandoning illicit activities (Cockayne et al. 2017).

For this reason, it is possible to say that the negotiated pacification process with the gangs never achieved social legitimacy and that there was a high degree of skepticism among the Salvadoran population regarding its true impact or supposed positive externalities in daily life (FUSADES, 2013, p. 123). In fact, this situation was clearly reflected in public opinion polls conducted during the gang truce, which also did not indicate significant improvements in victimization rates. Thus, in December 2012, 19.9% of those surveyed said they had been victims of a crime in the past year. While in the same period of 2013, this figure reached 20.5%, an increase of 0.6% (USAID/PNUD, 2021).

The discovery of 97 clandestine graves by the Institute of Legal Medicine raised doubts on the veracity of the drop in homicides (HIIK, 2014, p. 82). Cruz & Duran-Martinez (2016) suggest that such a situation would indicate a hypothetical capacity of the maras to strategically manipulate the *visibility of the violence*³, looking to make a convincing simulation of compliance with the agreement. Thus, the gangs would have concealed the killings to avoid attracting repressive state efforts and implying a deceptive reduction of homicidal violence. In this sense, it is worth noting that during the truce, the rate of missing people rose from 39.3 to 54.5 per 100,000 inhabitants, an increase of 38.7% (USAID/PNUD, 2021). Therefore, the negotiated solution was a *damage control* strategy, as it did not seek to modify the scale of predatory crimes committed by the gangs

3 *Visibility of violence* means that criminal groups exhibit or claim their responsibility on some attack to scare their enemies off, retaliate against the government, try to modify the behavior of security forces, or negotiate the price of protection. See: Duran-Martinez, 2018, p. 37.

but rather to control their behavior: low profile, without a confrontational stance, and exhibiting moderate levels of lethality.

Behavior

The Funes administration proved incapable of structuring a congruent narrative about the gang phenomenon –beyond its criminal nature– that would allow for the validation of the pacification process as a viable option to solve the public security crisis and to reach common minimums among the population to guarantee its sustainability. Under this logic, it is worth mentioning that the lack of transparency about its role in the dialogue exposed the Salvadoran government to ethical questions associated with an alleged corruption of the bureaucratic apparatus as, by deciding to negotiate with the maras, it was breaking its anti-gang legislation, setting a bad precedent on the rule of law in the small Central American country.

However, it should be noted that the intelligence services informed former President Funes and Munguía Payés about possible dialogue risks, thus increasing transparency (Felbab-Brown, 2020, p. 29). From this angle, it is worth remembering that the exploratory contacts with both gangs (MS-13 and Barrio 18) were developed stealthily by the unofficial mediators to facilitate consensus building at an early stage, as well as to prevent government authorities from being compromised or singled out in the event of failure. Fabio Colindres and Raúl Mijango led the team in charge of doing *good offices* and reporting the progress of the negotiations, whose profiles inspired confidence in the counterpart: the moral authority of the former military chaplain and the honorability of the recognized former guerrilla commander.

Had the negotiations been known in their early stages, they would surely never have prospered due to the strong public repudiation of the very idea of making a pact with the community's main public enemy: the maras, a perception created by the Salvadoran *establishment* and reinforced by negative media coverage. Therefore, a communications strategy was needed to tie up loose ends, close the flanks of attack, or mitigate the collateral damage caused by the publication of the report in the independent newspaper *El Faro*, which detailed the negotiation process and subsequent transfer of some thirty members of the largest groups from the maximum-security prison Zacatecoluca to prisons with fewer restrictions (Felbab-Brown, 2020, p. 29). Even so, the dialogue process continued.

At the beginning of the peace process, Mauricio Funes found himself in a difficult position due to the erratic course of his anti-gang policy, reflected in the failed attempt to install a comprehensive approach and the counterproductive militarization of its combat. In addition, the weakness, corruption, and inefficiency of the Salvadoran security forces hindered the implementation of his approach. Meanwhile, the maras already exercised tight territorial and socioeconomic control, replacing the state in providing basic services: their members and the dominated communities were totally merged (Felbab-Brown, 2020, p. 12). Moreover, while the gangs allowed their cells or *clicas* to act with a certain

degree of autonomy, the leaders possessed a high capacity for command and cohesion that allowed them to better negotiate.

This cohesion was demonstrated by the abrupt drop in murders observed as soon as the truce began to be in force and the capacity to maintain it relatively stable for 15 months, thus contributing to improving public security conditions during its duration, which was the gangs' main negotiating tool with the Salvadoran government. However, the loss of control of the gang leadership in prison over the actions of the *clicas* on the outside, after the blocking of the communicating vessels, prevented them from continuing to regulate homicidal violence. Even so, the gangs were in a position of strength due to their size, geographic reach, and social capital, having enough capacity to seal or implement agreements. Moreover, the involvement of the two main maras (MS-13 and Barrio 18) neutralized the risk of possible sabotage by adversarial groups.

Unlike the Salvadoran government, which left the negotiations in the hands of third parties, taking away their official character, the two main gangs were negotiating from a position of leadership. However, it should be emphasized that both negotiating teams were legitimate and representative and had a direct channel of communication with their counterpart. For this reason, it was to be expected that the agreements reached would be sufficiently forceful to be accepted by both sides. Although the gang leaders' demands were reasonable, including improved prison conditions and implementation of social intervention projects in their communities, certain concessions made were difficult to assimilate, such as the omission of an anti-gang legal framework or the withdrawal of the military from public security functions (Felbab-Brown, 2020, p. 18).

There are two points worth noting regarding the previous. On the one hand, crucial issues were not discussed during the dialogue, including the possible repeal or reform of anti-gang legislation, the granting of judicial benefits (amnesties or reduced sentences to gang members), and the implementation of mechanisms for reparations to their victims. The exclusion of these issues from the negotiation agenda was a normative and strategic error because "if you don't hold the gangs accountable for their acts, you lose credibility with them" (Felbab-Brown, 2020, p. 33). In addition, it is necessary to mention that the agreement did not contemplate the dismantling of the maras, only the conditional cessation of their illicit activities within the framework of the *sanctuary municipalities* project, significantly reducing their potential for transformation. Yet again, we see that the pact was not conceived as a strategy for the sustained reduction of lethality but rather as a form of control and change of behavior.

On the other hand, it should be noted that, during the ceasefire, the Funes administration proved incapable of adequately managing the criminal agendas of the gangs, which is why the dialogue process led to the strengthening of these criminal groups as privileged interlocutors with the Salvadoran government. This was reflected not only in the tenor of the concessions made by Munguía Payés but also in the fact that they flouted the conditions imposed by the government: they continued extorting communities un-

der their control and committing murders underhandedly. Undoubtedly, the verification of the transgressions to what was agreed also influenced the change of strategy adopted by the next minister of public security, Ricardo Perdomo, thus truncating the process of pacification negotiated with the two main maras in El Salvador.

Attitudes

In 1992, the FMLN sealed a peace agreement with the military regime seeking to end a bloody civil war. Ironically, 20 years later, it was the government of the former Salvadoran guerrilla the first to negotiate a nationwide ceasefire with the largest gangs, given the meager results of the punitive policies implemented. However, the Funes administration's attitude became ambivalent, making it difficult to determine the real support of the bureaucratic apparatus for the pacification process. While Munguía Payés' support for the negotiating team was vital to its progress, the fierce opposition of Attorney General Luis Martínez reflected a high degree of political dissidence. Moreover, when the talks aired, generating strong popular rejection, Mauricio Funes blamed the head of public security and the mediators.

This hesitant attitude prevented the Funes administration from transforming the agreement into a pacification strategy that would lead to a sustained reduction in criminal violence. Moreover, because the truce had mainly been motivated by the need to obtain benefits for the presidential elections, the government hesitated to assume it as its own, given its unpopularity, or to abandon it when Munguía Payés was removed as minister of public security. Consequently, the social polarization around the maras and their instrumentalization as an electoral tool influenced the decision to agree on a truce to reduce the high rates of homicidal violence.

Due to the widespread rejection caused by the pact, the next president, Salvador Sánchez Cerén, not only ruled out the possibility of continuing it under his administration but also redoubled repressive efforts against the gangs, despite having secretly negotiated the electoral support of these criminal groups in the run-up to the ballot. This was how his government sought to frustrate the incitement to new peace negotiations, criminalizing both the calls for dialogue and its promoters and mediators (Tabory, 2016). In fact, both Mijango and Munguía Payés would later be arrested and prosecuted on charges of unlawful association in the context of the truce agreed upon during Funes' five-year term (Carlson, 2020).

During the first stage of the dialogue with the Salvadoran government, the gangs had a committed attitude because, although they used the negotiation process to further their criminal agendas, they maintained a high degree of self-criticism regarding their responsibility for the public security crisis. "The leaders in prison had a positive attitude and wanted to collaborate; they didn't want to see their children make the same mistakes" (Felbab-Brown, 2020, p. 25). However, their attitude became distrustful when the Funes administration failed to comply with the conditions agreed upon, such as the

abandonment of the *sanctuary municipalities* project, the obstruction of the negotiating team's efforts, and the military's offensive launch after the abrupt departure of the truce's architect.

Similarly, the truce led to a political awareness of the gangs based on the public ostentation of their monopoly of violence in relation to the legitimate government, using the homicide rate as a tool for negotiation, or, rather, for pressure (Hernandez-Anzora, 2017). Undoubtedly, another instrument used by these criminal groups was the territorial control accumulated during the implementation of *sanctuary municipalities* to the detriment of the sovereignty of the State in such areas, allowing them to tip the balance towards a specific candidacy and openly intervene in the results of an electoral process, as happened with the FMLN during the 2014 presidential runoff. From this angle, it should be noted that the exchange of *bullets for votes* in favor of political elites sponsoring their criminal agendas validated a corrupt symbiosis between the two, posing a serious risk to the legitimacy of the democratic system.

Nevertheless, it was possible to observe a certain political awareness when agreeing to the truce, as the gangs acted strategically, leaving aside their traditional enmity to strengthen their group cohesion based on a collective identity reflected in the ability to unify criteria on the contingency, speak with one voice through joint communiqués, or negotiate agreements that expressed common demands (Cantor, 2016). It is possible to affirm that the controversial pacification process with the government of Mauricio Funes allowed the largest gangs to dialogue and build mutual trust, demonstrated by their coordinated response to the re-launching of the military offensive by Perdomo.

On the other hand, the OAS showed a cooperative attitude, being the main international support for the negotiation process: it not only encouraged the promotion of dialogue between the MS-13 and Barrio 18 so that they would learn to communicate in a civilized manner, instead of resorting to assassinations or attacks, but they also sought to provide its expertise on conflict mediation in the technical committee created to address the root causes of the gang phenomenon. The will of the OAS to aid the process contrasted with the aggressive attitude of the U.S. government regarding the truce due to the size of the gang diaspora in its territory and the multiple economic and political-diplomatic efforts committed to combating them.

Conclusions

After analyzing the gang truce agreed upon during the Mauricio Funes administration (2009-2014) in El Salvador, using the *Peace Triangle* as an analytical framework, it is possible to draw conclusions based on its three study variables: *issues*, *behavior*, and *attitudes* and establish the effects of the maras' criminal agenda on the peace process.

Regarding the *issues* variable, it is possible to state that the ceasefire agreed upon with the maras generated *unresolved peace*. That is, it failed to address the structural caus-

es of the gang phenomenon, nor did it deliver licit livelihoods to the members of these groups. Additionally, their criminal responsibility and dissolution were never discussed in the negotiation agenda, a serious obstacle to progress towards their demobilization and reincorporation into civic life as the desired end state. The truncated peace process led to the strengthening of the main gangs (MS-13 and Barrio 18) based on their group cohesion, territorial control, and use of lethality as a means of pressure, which not only allowed them to continue their criminal activities from prison but also to demonstrate their great usefulness as political partners in Salvadoran democracy. This paradoxical result was largely because the ex-guerrilla government did not make the necessary efforts to modify the strategic calculus of these VNSAs, and because the maras saw the opportunity to strengthen their internal cohesion via the concessions made by the government.

Under this logic, while the pact with the gangs was in force, the Funes administration failed to design and implement a comprehensive and sustainable security strategy based on a multifaceted institutional presence and socioeconomic intervention in those communities dominated by the gangs. This step was important to replace the alternative governance schemes imposed by these criminal groups in most of the territory, mainly based on extortive tax collection. Thus, the government failed to demonstrate sufficient capacity to recover its authority at the local level, as its interaction with the maras covered a spectrum from confrontation to the construction of pragmatic alliances in the face of electoral situations. Therefore, it can be concluded that the truce's failure prevented El Salvador from beginning a negotiated transition to a legitimate order and allowed the maras to continue growing locally because of the absence of proper governance.

In terms of *behavior*, the pact with the maras generated *partial peace*. The sudden drop in the homicide rate registered during its term would not necessarily imply an improvement in public security conditions. Rather, it indicated the persistence of a robust alternative governance that allowed the largest gangs (MS-13 and Barrio 18) to continue exercising territorial and socioeconomic control by resorting to their main criminal activity: extortion. This situation is confirmed by the slight variation in the victimization rate experienced during the truce. Thus, it is possible to point out that these VNSAs did not send signals of a genuine change in their criminal nature but only altered their behavior for tactical reasons, proving the investigative hypothesis. Therefore, the ceasefire was a *damage containment* strategy for the Salvadoran government as it did not seek to modify the scale of the predatory crimes committed by these groups, but rather encouraged low-profile behavior without a confrontational posture and moderate lethality. The government's strategy failed to produce sufficient conditionality as it was reluctant to use the public force necessary to surrender the maras' will or seek to cease their capabilities. Therefore, the maras could use any staged behavioral changes that would earn them positive responses from the government. In other words, the incentives for behavioral change were never truly realized.

Similarly, the location of mass graves during the negotiation process suggests that the Funes administration acted with a high degree of condescension towards its counterpart, not only because of the nature of the prerogatives granted to the gang leadership but also because of its unwillingness to verify rigorous compliance with the commitments made, especially those referring to the ceasefire and the abandonment of their illicit activities in the framework of the *sanctuary municipalities* project. This shows that the former president used selective law enforcement to tolerate or simply manage gang violence. Only when Mauricio Funes went through a turbulent electoral situation was he forced to act sternly in the face of violations of the agreement, placing the continuity of the negotiated pacification in jeopardy. However, the Salvadoran government was also unable to offer the MS-13 and Barrio 18 minimum security conditions to continue with the peace process, as evidenced by the arrest and prosecution of its members by order of the highest national prosecutor.

In close relation to the above, it is possible to argue that the truce agreed upon with the maras –and the consequent decrease in homicides– did not constitute a sustainable pacification strategy because it depended on the authority exercised by the gang leadership over its external cells, as well as on the communicating vessels created by the negotiating team under the approval of Munguía Payés. Thus, this study showed that when the then minister Ricardo Perdomo dismantled the mediation structure and resumed the militarized combat against the gangs given the upcoming presidential elections, the pact made with the Funes administration was broken, along with the control over the murders committed by these criminal groups, generating an upturn in homicidal violence, and subsequent aggravation of the public security crisis in El Salvador.

Concerning the *attitudes* variable, it is possible to affirm that the peace process with MS-13 and Barrio 18 generated a *polarized peace*. During the preliminary contacts, the Funes administration and the gang leadership showed a pragmatic attitude, as both instrumentalized the negotiation process in terms of their agendas. The maras saw this as an opportunity to consolidate their political capital, reorganize their territorial presence and continue their illicit operations. In contrast, the Salvadoran government sought electoral gains associated with an improvement in the public security situation generated by the truce agreed with these criminal groups, even though a negotiated solution implied admitting its institutional weakness by transgressing the anti-gang legislation in force at the time.

However, after digital media leaked the agreed truce, the attitude of the ex-guerrilla government became ambivalent, which was reflected in its hesitation to assume it as a political option due to its unpopularity, explained by the existing social polarization around the maras, as well as the strong rejection expressed by the main benefactor of the Salvadoran State in terms of security, the United States, due to the economic and diplomatic efforts involved in its combat. Likewise, the government authorities' hesitation prevented them from reaching agreements with the political elite, international organizations, and civil society regarding the sustainability of the pacification process,

which resulted in a deficient implementation and financing of the *sanctuary municipalities* project. In other words, the fact that the government's incentives were placed on electoral gains meant the peace process was always a prisoner of both the mismanaged expectations of the administration and the continued structural weakness that allowed the maras to produce a competitive state at the local level, thus allowing the maras to control the result of the peace negotiation in their favor.

Finally, once the Supreme Court ruling decreeing the removal of Munguía Payes as minister of public security was issued, attitudes between the two sides became defensive. On the one hand, with a view to the presidential elections, the Funes government tried to mitigate the reputational damage caused by the truce with the largest gangs (MS-13 and Barrio 18), echoing the popular clamor: to break it and resume the frontal combat against these criminal groups. Meanwhile, the gangs, resentful of what they considered a violation of the agreement, opted to resort to homicidal violence as a means of protest for the re-establishment of the channels of dialogue with the new president, Salvador Sánchez Cerén. However, given the controversy generated by the peace process, the following government radicalized its position towards the gangs, penalizing them and their facilitators, despite having sought their electoral support during the runoff.

Acknowledgements

This article is part of the doctoral thesis "Criminal agendas and peace processes in Latin America: A comparative study between Colombia and El Salvador (2003-2013)" developed in the Doctorate in American Studies at the Universidad de Santiago de Chile.

Disclaimer

The author states no potential conflict of interest related to this article.

Funding

National Agency for Research and Development (ANID).

About the author

Esteban Arratia Sandoval is a Ph.D. candidate in American Studies and Master in International Studies at the Universidad de Santiago (USACH). National Doctoral Fellow ANID 21200145.

<https://orcid.org/0000-0002-8315-4173> - Contact: esteban.arratia@usach.cl

References

- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador 2003-2018*. Heinrich Böll-Stiftung, https://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf
- Amaya, E. (2012). "Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12, pp.71-82. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1168>

- Amaya, E. (2017). Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador. In F. Carrion (Ed.), *La política en la violencia y lo político de la seguridad* (1st Ed., pp.147-168). FLACSO
- Boer, J. & Bosetti, L. (2017, May). *The Crime-Conflict Nexus Assessing the Threat and Developing Solutions* (Crime-Conflict Nexus Series: No 1). United Nations University. https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6429/Crime_conflict_nexus1.pdf
- Cantor, D. (2016). As deadly as Armed Conflict? Gang violence and forced displacement in Northern Triangle of Central America. *Agenda Internacional*, 23(34), pp.77-97. <http://dx.doi.org/10.18800/agenda.201601.003>
- Carlson, B. (2020, July 30). *El problema de la tregua es político, no estratégico*. El Faro. <https://elfaro.net/es/202007/columnas/24690/El-problema-de-la-tregua-es-politico-no-estrategico.html/>
- Cockayne, J. (2013, November). *Strengthening mediation to deal with criminal agendas* (The Oslo Forum Papers). Centre for Humanitarian Dialogue. <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/07/Strengthening-mediation-to-deal-with-criminal-agendas-December-2013.pdf>
- Cockayne, J., Boer, J., & Bosetti, L. (2017, April). *Going Straight Criminal Spoilers, Gang Truces and Negotiated Transitions to Lawful Order* (Crime-Conflict Nexus Series: No 5). United Nations University. <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6426/Going-straight.pdf>
- Cruz, J. M. (2013). "The political workings of the Funes administration's gang truce in El Salvador". Conference in *What happens when governments negotiate with organized crime? Cases studies from the Americas*, Woodrow Wilson Center, Washington DC, October 30.
- Cruz, J. M. & Duran-Martinez, A. (2016). Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín. *Journal of Peace Research*, 53(2), pp.197-210. <https://doi.org/10.1177/0022343315626239>
- Diehl, P. (2016). Exploring Peace: Looking Beyond War and Negative Peace. *International Studies Quarterly*, 60(1), pp.1-10. <http://dx.doi.org/10.1093/isq/sqw005>
- Duran-Martinez, A. (2018). *The Politics of Drug Violence. Criminal, cops, and politicians in Colombia and México*. Oxford University Press.
- Felbab-Brown, V. (2020, July). *Bargaining with the Devil to Avoid Hell? Negotiations with criminal groups in Latin America and the Caribbean*. Institute for Integrated Transition. <https://iift-transitions.org/wp-content/uploads/2021/02/Negotiations-with-criminal-groups-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- FUSADES. (2013, June). *Cuarto año de gobierno del Presidente Funes: apreciación general*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. https://fusades.org/publicaciones/cuarto_ao_funes_completo.pdf
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and civilization*. SAGE Publications. <https://dx.doi.org/10.4135/9781446221631>
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. In Ministerio de Defensa (Ed.), *Cuadernos de Estrategia 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en acción colectiva*. (1st ed, pp.119-146). Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_183.pdf
- Hernandez-Anzora, M. (2017). Discusión sobre la incidencia política de las pandillas. In ¿Hemos perdido el combate contra las maras? Un análisis multidisciplinario del fenómeno de las pandillas en El Salvador. (1st ed, pp. 279-322). Fundación Friedrich-Ebert.
- HIK (2014). *Conflict Barometer 2013* (No. 22). [disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars]. Heidelberg Institute for International Conflict Research. <https://hiik.de/download/conflict-barometer-2013/?lang=en>
- Hofmann, C. & Schneckener, U. (2011). Engaging non-state armed actors in state- and peace-building: options and strategies. *International Review of the Red Cross*, 93(883), pp.603-621. <https://doi.org/10.1017/S1816383112000148>

- Höglund, K. & Söderberg, M. (2010). Beyond the absence of war: the diversity of peace in post-settlement societies. *Review of International Studies*, 36(2), pp.367-390. <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210510000069>
- ICG. (2017, December 19). *El Salvador's politics of perpetual violence*. International Crisis Group. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/64-el-salvadors-politics-perpetual-violence>
- IUDOP. (2009, October). *Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador*. Instituto Universitario de Opinión Pública [Serie de Informes]. <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/informe123.pdf>
- Joshi, M. & Wallensteen, P. (Eds.). (2018). *Understanding Quality Peace: Peacebuilding after Civil War* (1st Ed.). Routledge.
- Katz, C & Amaya, L (2015). *The gang truce as a form of violence intervention. Technical report*. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Lessing, B. (2017). Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority, *Rationality and Society*, 29(3), pp. 257-297. <https://doi.org/10.1177/1043463117701132>
- Martinez, C. (2019, January 3). *Who taught the MS13 politics?* InSight Crime. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/who-taught-ms13-politics/>
- Podder, S. (2012). *From spoilers to statebuilders: Constructive approaches to engagement with non-state armed groups in fragile states*. OECD Development Cooperation. <https://doi.org/10.1787/22220518>
- PNC. (2020). *Estadísticas – Policía Nacional Civil*. Portal de Transparencia. http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion_estrategica/estadisticas/
- Reyna, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*. ANALISIS No. 7. Fesamericacentral. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13897.pdf>
- Sanz, J. L. (2012, October 1). *“No creo que hubiera otra opción que dialogar con las pandillas”*. El Faro. <https://www.elfaro.net/es/201209/noticias/9804/>
- Tabory, S. (2016, April 25). *El Salvador reforms classify gangs as terrorists, criminalize negotiation*. InSight Crime. <https://www.insightcrime.org/news/brief/el-salvador-reforms-classify-gangs-terrorists-criminalize-negotiations/>
- USAID/PNUD. (2021). *La seguridad ciudadana en El Salvador*. InfoSegura. <https://infosegura.org/seccion/el-salvador/>
- Van Der Bough, G.J.C. & Savenije, W. (2015). De-securitising and Re-securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 47(1), pp. 149-176. <https://doi.org/10.1017/S0022216X14000741>
- Vasquez, O. & Marroquin, A. (2014, January-February). *Entre gritos y silencios. La narrativa de la prensa salvadoreña sobre la tregua entre pandilla*. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/entre-gritos-y-silencios-la-narrativa-de-la-prensa-salvadorena-sobre-la-tregua-entre-pandillas/>
- Wolf, S. (2017). *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*. University of Texas Press.

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 1065-1086
<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.967>

Cien amenazas a la seguridad global: panorama de la dignidad humana en el siglo XXI

A Hundred threats to global security: an overview of human dignity in the 21st Century

David Barrero-Barrero y Laity Alvinzy Velásquez Fandiño

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

RESUMEN. Este artículo investiga cuántas y cuáles son las amenazas a la seguridad global en el siglo XXI, con el fin de identificarlas y ofrecer una clasificación de ellas. Esto se hizo mediante un análisis hermenéutico analógico documental de 25 fuentes, principalmente de documentos de orden supranacional. A partir de esto, se identificaron un centenar de amenazas y vulnerabilidades sociales y ambientales, que se organizaron con base en teorías supranacionales y teóricos como Bouthoul, Kaldor y Hamilton, en una estructura de cuatro grupos: amenazas tradicionales, nuevas amenazas, ataques asimétricos a la población y vulnerabilidades sociales y ambientales. Finalmente, se plantea el problema ético y bioético que implica el hecho de que estas amenazas continúen hoy poniendo en riesgo la dignidad humana.

PALABRAS CLAVE: amenaza; guerra; seguridad internacional; terrorismo; vulnerabilidad

ABSTRACT. This article examines the standing threats to global security in the 21st century to identify and classify them. A hundred threats and social and environmental vulnerabilities were identified through the hermeneutic analogical documentary analysis of 25 sources, mainly supranational documents. These were organized based on supranational theories and theorists, such as Bouthoul, Kaldor, and Hamilton, in a four-group structure: traditional threats, new threats, asymmetric attacks on the population, and social and environmental vulnerabilities. Finally, the article addresses the ethical problem implied by these prevailing threats that continue to menace human dignity.

KEYWORDS: international security; terrorism; threat; vulnerability; war

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 20 de marzo de 2022 • Aceptado: 12 de septiembre de 2022

CONTACTO: David Barrero-Barrero ✉ est.david.barrero@unimilitar.edu.co

Introducción

En muchos documentos de orden supranacional y nacional referentes a la seguridad se mencionan las llamadas *amenazas a la seguridad* (Organización de Estados Americanos [OEA], 2003; Fontana, 2003; Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2004; Unicef, 2020). Diferentes organismos internacionales consideran las amenazas desde un mismo enfoque, mientras que los Estados suelen plantearlas según sus necesidades particulares en seguridad. Más allá de esta divergencia, ¿cuántas y cuáles son las amenazas a la seguridad?

El concepto de *amenaza* hace referencia al anuncio de un suceso que puede ocurrir, que en la mayoría de casos viene acompañado de peligro y que se materializa por la acción del ser humano. En este sentido, como punto de partida de este artículo, se aborda la amenaza como categoría de investigación, se caracteriza y se identifican cuáles y dónde están todas las posibles amenazas a la seguridad contemporánea, lo que repercute en la complejidad de las respuestas requeridas en seguridad.

Así, el presente artículo es el resultado de una investigación cuyo objetivo es identificar las amenazas globales contemporáneas, generadoras de polos de poder, y caracterizarlas para su comprensión a partir de un enfoque contemporáneo. Como fruto de esta investigación, se evidenciaron cien amenazas a la seguridad global, lo que conlleva la formulación de una buena cantidad de enfoques en seguridad y defensa de orden nacional y supranacional que buscan, desde sus definiciones, anticipar, contener y superar todas las amenazas que proliferan en el mundo contemporáneo.

Esta investigación se basó en el paradigma de investigación hermenéutica analógica que estableció Mauricio Beuchot (2016), ya que este permite entender, en medio de las similitudes y contrastes entre las fuentes documentales, las diferentes relaciones que pueden haber entre las amenazas a partir de ciertas características, para hacer una organización y diagnóstico de ellas, lo que posibilita la “comparación o relación entre varias razones o conceptos” (García, 1974, p. 193). El enfoque de investigación fue cualitativo (Olabuénaga, 2012), fortalecido con un análisis mediante la plataforma Atlas.ti para presentar nuevas valoraciones. Se espera que estos hallazgos contribuyan al conocimiento actual y sean útiles como referente para nuevos enfoques u otros estudios de investigación sobre el tema.

En este sentido, se recurrió al estudio de caso como instrumento epistemológico, debido a que este permite analizar “la particularidad y la complejidad de un caso singular [como es el caso de las amenazas a la seguridad global], para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 2007, p. 11), en medio de la globalización.

Este estudio se desarrolla en tres apartados. En el primero se da cuenta de la definición de amenaza desde la etimología, y a partir de allí se desarrollan las teorías de la polemología de la guerra de Gaston Bouthoul (1971), de las nuevas guerras de Mary Kaldor (2012) y de la historia de la guerra de John Keegan (2014), en contraste con la doctrina de la OEA (2003) y la teoría de Mark Hamilton (comunicación personal con D. Barrero-Barrero, 3 de agosto de 2021), con el fin de llegar a la interpretación analógica

de las amenazas. En el segundo apartado, con base en 25 fuentes documentales de orden supranacional, se identifica y caracteriza cerca de un centenar de amenazas que existen actualmente en el planeta. En el tercer apartado se discute el problema ético que implican estas amenazas. Y por último, se presentan algunas conclusiones.

Las fuentes documentales analizadas fueron de diversidad supranacional. En orden cronológico, van desde la Carta de las Naciones Unidas de 1945 (ONU, 2015), pasando por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la OEA, la Asamblea General de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Corte Penal Internacional, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), entre otras más.

Definición de amenazas y el formato para su organización

Etimológicamente, *amenaza* proviene del término *minancia*, que en latín se refiere a un gesto intimidante, promesa de castigo, el anuncio de algo terrible, desgracia o desagrado. Además, la amenaza trae consigo el peligro que es externo al ser humano, más allá del anuncio de lo que representa (Saint-Pierre, 2003). En el *Glosario de terminología de uso conjunto* del Estado Mayor de la Defensa de España (2019), *amenaza* se define como “toda circunstancia real, que ponga en peligro la seguridad” (p. 6). En otro sentido, es

La probabilidad de que un fenómeno, de origen natural o humano, se produzca en un determinado *tiempo y espacio*. Peligro (potencial) de que las vidas o los bienes materiales humanos sufran un perjuicio o daño. Posibilidad a la que están expuestos los pobladores de un determinado lugar. (Descriptores en Ciencias de la Salud, s.f.; cursivas añadidas)

Con esta definición se puede deducir que tiempo y espacio representan el modo asimétrico como aparecen las amenazas, más aún en un mundo globalizado y temporalmente desincronizado (Rosa, 2011, p. 38), frente a la cantidad de medidas y sistemas de seguridad y defensa estructurados para tratar de anticiparlas, contenerlas y neutralizarlas.

En este orden de ideas, la guerra, el terrorismo, la trata de seres humanos, el narcotráfico, la explotación sexual, el genocidio, el feminicidio, la mutilación genital, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, el tráfico de especies silvestres, la esterilización forzada, el trabajo forzoso, el asesinato por razón de género, los ciberataques y —en un sentido más amplio que se analizará más adelante— los desastres naturales, el hambre y la pobreza, entre muchas otras, constituyen lo que se ha identificado como amenaza. Adicionalmente, a pesar de que una amenaza puede ser solo una señal, la percepción de una posibilidad:

[...] ella puede provocar temor ante la posibilidad de perder el estado de seguridad. En cuanto señal, la amenaza representa, en nuestra percepción, aquello que nos preocupa

e intimidada. La amenaza es una representación, una señal, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada o de riesgo para la existencia de quien percibe. (Saint-Pierre, 2003, p. 2)

Desde la óptica ética, las amenazas traen como consecuencia males no solo para la propia vida y la especie humana, sino también para la naturaleza en general. Todos estos males se agudizan en el mundo contemporáneo, donde abunda el narcotráfico y la explotación minera ilegal, y año tras año, por solo señalar unos ejemplos, Boko Haram secuestra niños en las escuelas de Nigeria, mientras que China construye islas artificiales para aumentar su extensión territorial, lo que afecta a Japón y Taiwán. Otro evento a destacar es la reciente invasión de Rusia a Ucrania, que ha provocado el desplazamiento de miles de refugiados hacia Europa, sin contar los ataques por fuera de los Convenios de Ginebra (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012).

La Figura 1 presenta un resumen de los elementos constitutivos de las amenazas según Saint-Pierre (2003), para identificar el entorno de estas, su objeto e impacto en las políticas de defensa y seguridad de las naciones.



Figura 1. Elementos constitutivos de la amenaza según Héctor Saint-Pierre.

Fuente: Elaboración propia a partir de Saint-Pierre (2003, p. 4)

Origen del concepto de *amenazas a la seguridad*

En el año 2003, la OEA promulgó la *Declaración sobre seguridad en las Américas*, en la que los Estados miembros “conviniere un nuevo concepto de seguridad para la región, basado en un enfoque multidimensional” (Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, 2004). En dicha Declaración aparecen los conceptos de *amenazas tradicionales*, *nuevas amenazas* y *vulnerabilidades sociales y ambientales*, como parte de lo que desde entonces se llamó la *seguridad multidimensional*, concepto introducido en la Cumbre de Bridgetown un año antes (OEA, 2002).

Pese a constituir un hito en la seguridad hemisférica, la Declaración presenta una lista de amenazas tradicionales y nuevas, así como de las vulnerabilidades, pero sin organización específica. Además, tampoco incluye las definiciones de estos conceptos, por lo cual se puede dudar si estas eran todas las amenazas que afectaban el hemisferio en aquel entonces. Por otra parte, la ONU se sumó a la mención de las amenazas con el *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio* (ONU, 2004), pero igualmente sin una organización de mayor profundidad.

De hecho, años más tarde, la OEA formuló el documento *Promoción de la seguridad hemisférica: un enfoque multidimensional* (OEA, 2020), en el que amplió la lista de amenazas y vulnerabilidades como preocupaciones adicionales a lo tratado en el 2003, pero con el mismo vacío teórico. A pesar de esto, si bien es cierto que los países estructuran las amenazas según sus propias necesidades en seguridad, lo cierto es que no hay una bibliografía única para saber cuántas son, cuáles son y cómo organizarlas, a fin de ampliar las respuestas globales por los problemas que estas implican para la vida y la supervivencia humana. Este cuestionamiento es el que motiva una búsqueda supranacional para encontrarlas, responder cuántas y cuáles son las amenazas a la seguridad en el siglo XXI y formular un diagnóstico al respecto.

Amenazas tradicionales y la polemología de Bouthoul

Por su parte, la *Declaración sobre seguridad en las Américas* habla de amenazas tradicionales (OEA, 2003), mientras que la ONU en el *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio* las denomina “antiguas amenazas” (ONU, 2004, p. 11). A pesar de que ambas se refieren a lo mismo sin definir las, estas amenazas se identifican con los problemas de defensa frente a la guerra: “es decir, la posibilidad de conflicto con otro Estado”; por lo tanto, “las fuerzas externas que impactan el ámbito de la seguridad —entendidas estas como la pervivencia de las amenazas tradicionales interestatales [...]— [impactan] el escenario de la seguridad global” (Griffiths, 2009, p. 18).

Desde la perspectiva tradicional, estas amenazas son las que han acompañado al ser humano en su historia, en relación con las diferencias entre sociedades, comunidades y naciones, que han resuelto desde siempre sus desacuerdos por medio de la guerra. Sin embargo, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, en la Carta de las Naciones

Unidas en 1945 (ONU, 2015) se reemplaza este término por *fricción internacional* o *controversia*, en busca de reducir el impacto de lo que definía la guerra en aquel momento, en un esfuerzo por buscar mecanismos en seguridad internacional para que estos eventos no volvieran a ocurrir.

El vocablo *guerra* proviene del latín *bellum*, o del germánico *werra* (“desorden, pelea”), que más tarde derivó en el término *war* (“guerra” en inglés). En el sentido simple, guerra es el “desastre causado por el hombre” (Unesco, 2021)¹, lo que guarda relación con el concepto de perturbación, que a su vez conlleva un riesgo y peligro para la vida humana, inclusive para la supervivencia de la naturaleza en general.

Gaston Bouthoul (1971), quien estudió ampliamente la guerra, la define como “una lucha armada y sangrienta entre agrupaciones organizadas” (p. 35). Lo cierto es que históricamente ha sido la amenaza más violenta que ha podido producir el ser humano, por cuanto la guerra ha tecnificado al ser humano hasta hacerlo capaz de acabar, neutralizar, destruir, arrasar y someter a sus congéneres, con una multiplicidad de recursos violentos, como las armas nucleares.

Por otra parte, John Keegan, en la traducción de la definición de guerra de Clausewitz, habla de que en realidad “la guerra es la continuación ‘de la relación política’ (*des politischen Verkehrs*) ‘con la intrusión de otros medios’ (*mit Einmischung anderer Mittel*)” (Keegan, 2014). Así las cosas, la guerra se ha ubicado históricamente en el punto más alto de lo que debe enfrentar la seguridad internacional y la seguridad nacional; aunque las nuevas guerras, el terrorismo y el ciberterrorismo, por ejemplo, han sobrepasado estos límites de respuesta. Lo cierto es que las guerras “han dejado huellas en toda la geografía mundial; son restos de contiendas que no se olvidarán y que modificaron el curso de la historia, pero también la vida de quienes las vivieron” (ACNUR Comité Español, 2017).

Como lo menciona Bouthoul (1971), desde pequeños, “todos los niños juegan a guerras y a soldados” (p. 7), lo cual se debe, según este autor, a que “todas las formas sociales y las instituciones nacen de la guerra” (p. 28). A lo largo del planeta y de la historia de la humanidad, ciudades y civilizaciones han desaparecido o se han fundado por causa de alguna guerra. El hecho es que la guerra como amenaza tradicional sigue vigente, a pesar de que hoy suceden menos, debido al aumento de las nuevas amenazas a la seguridad.

Nuevas amenazas de acuerdo con la OEA, Kaldor y Hamilton

Las nuevas amenazas a la seguridad planteadas en la *Declaración sobre seguridad en las Américas* (OEA, 2003) son presentadas en un listado, pero sin definiciones ni en un orden claro que permita entender mejor de lo que se está hablando. Si bien es cierto que el documento es un testimonio muy importante para entender lo que pasaba en el hemisferio

1 “Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando solo sus propios recursos” (UNDHA, 1993, p. 21). Esta perturbación suele estar concentrada en el tiempo y el espacio.

en ese momento, se echa de menos en él un aporte mayor para determinar estas amenazas. Afortunadamente de allí se ha desprendido mucha literatura que ha contribuido a entender y adoptar en cada nación lo descrito en el texto. En su parte inicial, la Declaración argumenta como antecedente lo siguiente:

Teniendo presente el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, de 1991, [la OEA] decidió iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica, desde una perspectiva actualizada e integral, a la luz de las *nuevas* circunstancias mundiales y regionales. (OEA, 2003, p. 1; cursivas añadidas)

El tema se ha fortalecido con las contribuciones de autores como Andrés Fontana (2003) y John Griffiths (2009), respecto a la definición de las nuevas amenazas. Por una parte, Fontana (2003) afirma que:

en el marco de [una] distinción conceptual, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado constituyen amenazas en sentido estricto porque en ellos hay una voluntad hostil y deliberada. Estas nuevas amenazas afectan principalmente a las personas, la población civil, las comunidades y sus valores, la integridad de sus instituciones, pero no necesariamente la soberanía de los Estados ni la integridad de sus territorios. (p. 4)

Como se observa, Fontana hace una apreciación puntual respecto a la hostilidad de la amenaza, lo que tiene relación con la materialización de esta. Por otra parte, y en la misma línea interpretativa de las amenazas, Griffiths (2009) dice:

Las nuevas amenazas del escenario internacional son un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza. Algunos de ellos se expresan violentamente mientras que otros crean las condiciones para que fenómenos violentos se expresen. Dentro de los de expresión violenta encontramos al terrorismo, las organizaciones criminales, el narcotráfico, etc. Dentro de los factores que crean condiciones podemos citar la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la corrupción, etc. [Por lo tanto], las nuevas amenazas explotan las debilidades estatales referidas a la falta de gobernabilidad, institucionalidad y presencia estatal en el territorio. Con ello se quiere enfatizar que las nuevas amenazas encuentran una mayor facilidad para desarrollarse en ambientes o zonas con escasa institucionalidad. (pp. 18-19)

Un tema muy cercano a este son las nuevas guerras según lo plantea Mary Kaldor (2012). Dichas nuevas guerras están asociadas con las debilidades de un Estado (p. 6) y son libradas por actores estatales y no estatales, desde insurgencias, milicias, contratistas en seguridad privada, pandillas, guerras civiles, hasta la delincuencia en su multiplicidad de formas, todas fortalecidas y desarrolladas en la globalización (p. 59).

La mutación de la guerra tradicional hacia el terrorismo produjo nuevas formas de combatir. Por ejemplo, los suicidas de Al Qaeda tuvieron que ser combatidos con nuevas tecnologías de inteligencia artificial y robótica, a través de drones para inteligencia, señales

y ataques de mayor precisión. En este escenario, la distinción y los dilemas morales aparecen al momento de disparar, por cuanto las nuevas guerras se sitúan también dentro de ciudades y en medio de población civil ajena a las confrontaciones.

En este sentido, las nuevas amenazas se manifiestan en varias formas, que siguen siendo complejas, difusas y dispersas en la globalización y la literatura jurídica. Ante la abundancia de este tipo de amenazas encontrada en la revisión documental, en la Tabla 1 se presentan tres formas de entenderlas analógicamente. Dada la complejidad de ubicar amenazas como el terrorismo en un mismo grupo con el tráfico de migrantes, la explotación infantil, el crimen ambiental o las guerras civiles, es indispensable buscar la mejor forma de dar una organización que mantenga cierto grado de afinidad, medio y modo de actuar de estas. Esto implica contemplar incluso la forma de enfrentarlas desde los derechos humanos o desde el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Tabla 1. Distinción de las nuevas amenazas

Nuevas amenazas relativas a partir de las viejas guerras de Mary Kaldor	Conflictos regionales, terrorismo, guerras civiles
Nuevas amenazas relativas a la seguridad nacional de acuerdo con Mark Hamilton	Ataques asimétricos a la población (AAP) referentes a terrorismo, ataques a la seguridad cibernética y acceso a las armas de destrucción masiva
Nuevas guerras relativas a la seguridad ciudadana de acuerdo con la OEA	Narcotráfico, trata de personas, corrupción, tráfico de armas

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, la organización puede ser compleja, puesto que contempla alrededor de cien nuevas amenazas (aunque se excluyen seis de carácter tradicional), incluyendo las vulnerabilidades que potencialmente pueden convertirse en amenazas. Lo cierto es que, al final, las nuevas guerras, relativas a temas internos de los países, junto con la criminalidad, se asocian en un mismo grupo, mientras que los ataques asimétricos a la población (AAP) se configuran en otro grupo, debido a que, aparte del carácter político respecto a la seguridad nacional, se enmarcan dentro de la competencia del DIH. Por ejemplo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 se deben considerar, no solo un ataque contra los Estados Unidos, sino contra el mundo entero, puesto que allí especialmente habían seres humanos de distintas partes del mundo.

Además, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 2015) y la Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2001), “decidió que los Estados adoptaran todo tipo de medidas para prevenir y reprimir las actividades terroristas” (Iglesias, 2002, p. 1)

En general, lo anterior se configuró durante el periodo inicial de la posguerra fría, en la última década del siglo XX, debido principalmente al reordenamiento geopolítico a consecuencia de los grandes cambios y el paso a la unipolaridad de los Estados Unidos. Con esto surgieron tanto las nuevas amenazas como los diferentes enfoques de seguridad y defensa para dar respuesta a lo que sucedía: seguridad humana, seguridad global, seguridad cooperativa, seguridad pública, seguridad democrática, seguridad colectiva y defensa colectiva, entre otros enfoques que existen actualmente, además de la seguridad multidimensional.

Por otra parte, debido al enfoque de las nuevas amenazas, sumadas a las amenazas tradicionales y especialmente a la “naturaleza diversa y alcance multidimensional” de las amenazas hemisféricas presentadas por la OEA (2003, p. 1), para el análisis, la clasificación y la forma en que debían adaptarse a los problemas de seguridad, se consideraron también “los aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (OEA, 2003, p. 1) de cada país y de la región hemisférica. Este es un aspecto importante que facilita el entendimiento, el alcance y el análisis desde la ética. Así las cosas, las nuevas amenazas y los AAP serán el segundo y tercer grupo de amenazas, en cada uno de los cuales se incluyen las amenazas según se considere su pertenencia.

Vulnerabilidades sociales y ambientales de la OEA

Finalmente, la OEA plantea las vulnerabilidades sociales y ambientales que pueden generar algunos conflictos, respecto a las cuales cada Estado asume su propio enfoque. La pobreza, el hambre o el cambio climático pueden considerarse amenazas para unos, mientras que para otros se mantienen dentro del grupo de las vulnerabilidades. En este análisis se sigue la línea de la OEA, considerando que las vulnerabilidades son la consecuencia o el efecto de las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas y los AAP.

En este sentido, la atención de los Estados debe orientarse a la seguridad humana, debido a que debe atender a las personas en condición desfavorable y sus necesidades particulares, como superar los problemas de pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales y de origen humano, VIH/SIDA y otras enfermedades, deterioro al medio ambiente y accidentes de materiales peligrosos (Mark Hamilton, comunicación personal con D. Barrero-Barrero, 3 de agosto de 2021).

Resultados de investigación para el diagnóstico de las amenazas a la seguridad global

Una vez descrita la amenaza como una intención hostil (Mark Hamilton, comunicación personal con D. Barrero-Barrero, 3 de agosto de 2021) o la intencionalidad de hacer daño (Mariano Bartolomé, comunicación personal), se presentan los resultados de la investigación documental, cuyo diagnóstico de las amenazas a la seguridad global permite entender varias cosas. Para comenzar, no se encontró ninguna organización de carácter internacio-

nal que reúna todas las amenazas a la seguridad global y a la seguridad internacional. En las fuentes documentales se encontraron 185 amenazas y vulnerabilidades.

Adicionalmente, se pudo evidenciar que en algunas ocasiones el nombre tiene alguna variación, por lo cual se han agrupado según una sola acepción. Un ejemplo es el caso de la delincuencia organizada transnacional de la Tabla 4, cuyas acepciones encontradas son delincuencia organizada, delincuencia organizada transnacional y sus actividades ilícitas, crimen organizado y crimen transnacional. Así las cosas, después de realizar este análisis hermenéutico de las fuentes supranacionales y la evaluación de acepciones con otras amenazas, el total presentado es de 100 amenazas.

Después de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y hasta la última década del siglo XX, la amenaza tradicional de guerra o conflicto internacional fue la constante preocupación en el orden internacional. Al final del siglo, específicamente en 1997 con la creación de la UNODC, aparecieron las nuevas amenazas de forma más notoria, así como los AAP y las vulnerabilidades sociales y ambientales: delincuencia organizada, corrupción, tráfico de drogas, armas de fuego, medicinas fraudulentas, trata de personas y tráfico ilegal de migrantes, delincuencia marítima y piratería, blanqueo de dinero, crimen de la vida salvaje y forestal, terrorismo, cibercrimen, VIH y SIDA (UNODC, 2021).

Para entender la razón de un centenar de amenazas a la seguridad, cabe recordar que, a lo largo de la historia de la humanidad, la violencia y la lucha con su propia especie ha sido una presencia constante. En su libro *Historia de la guerra*, John Keegan (2014) afirma: “la antropología nos dice, y la arqueología nos indica, que nuestros antepasados civilizados eran sanguinarios, en tanto el psicoanálisis trata de persuadirnos de que en todo hombre anida un salvaje en lo más profundo de su ser” (p. 10).

Por otra parte, cada Estado es libre de definir sus problemas y necesidades como considere, respecto a las amenazas que enfrente y conforme a la seguridad que prevea para mantener el orden interno y las condiciones de estabilidad a su alrededor. Asimismo, pueden haber divergencias en cómo ubicar una amenaza debido a los diferentes enfoques teóricos; lo aquí planteado ya fue justificado en la forma como se estructuró.

A pesar de que algunas amenazas tienen similitudes, se evidenciaron definiciones que las distinguen. Así se diferenciaron casos como la violencia doméstica, la violencia política, la violencia de género, la violencia infantil y otras más. Igual sucede con las diferentes formas de conflicto: conflicto armado, conflicto prolongado, guerra civil, etc.

Por su parte, las vulnerabilidades son desafíos a la seguridad, como lo menciona la OEA. Esto no significa, sin embargo, que no puedan generar problemas a la seguridad y lleguen a considerarse amenazas debido a la forma de actuar de las organizaciones criminales, el terrorismo o Estados criminalizados.

Finalmente está la guerra, que tiene otros nombres en diferentes documentos supranacionales, comenzando por la Carta de las Naciones Unidas. De igual modo, la guerra *per se* tiene profundas diferencias con los conflictos regionales, como es el caso de India y Pakistán en la región de Cachemira, o el problema entre China y Taiwán, o Ucrania y Rusia, que pueden llamarse agresiones, invasiones o conflictos regionales. En últimas,

esta investigación analógica no discute con la forma cómo diferentes actores llaman a sus propios eventos, para mantener centralidad entre la disparidad o la diferencia (López, 1974, p. 194).

Fuentes supranacionales de las amenazas a la seguridad global

En la Figura 2, desde 1945 hasta la fecha, se presentan cronológicamente 25 fuentes de orden supranacional en las que se evidenciaron 185 amenazas, de acuerdo con el propósito de cada documento: guerra, terrorismo, crimen organizado transnacional (COT), discriminación por temas de género, discriminación racial, crímenes de guerra y violencia infantil, entre otros más.

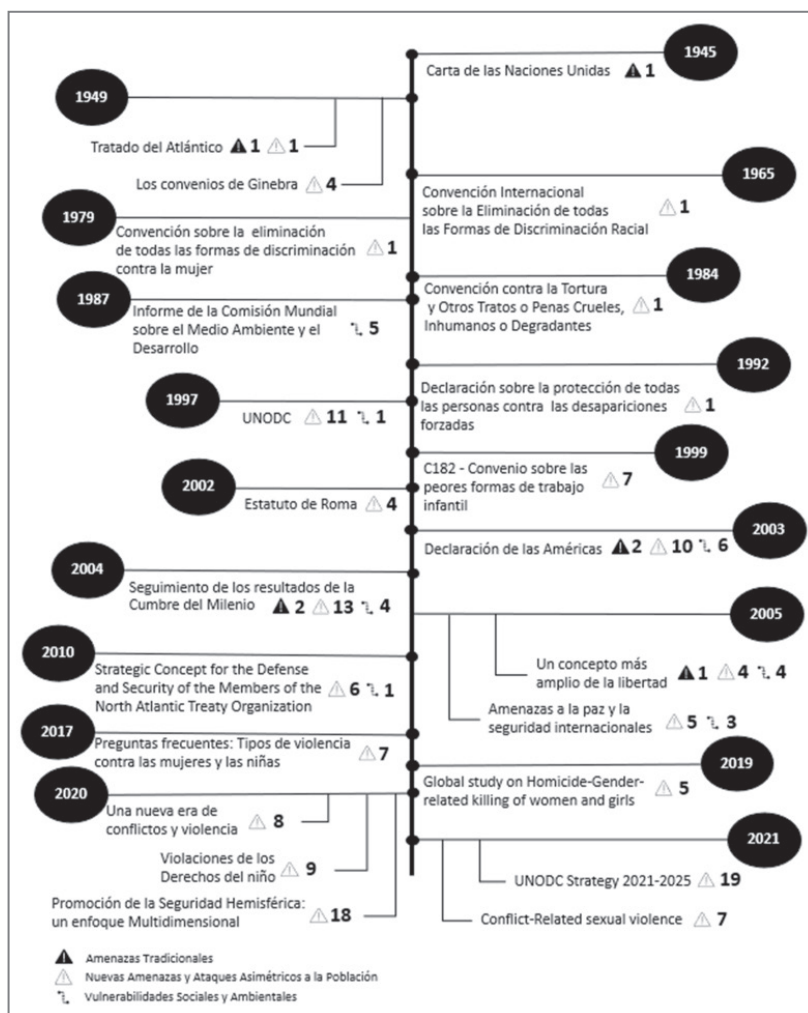


Figura 2. Amenazas a la seguridad global en el siglo XXI.

Fuente: Elaboración propia

Esta línea de tiempo, de acuerdo con el propósito de cada documento supranacional, permite dar paso al segundo apartado e identificar las amenazas que existen actualmente en el planeta en perspectiva de su evolución durante el siglo XXI. De acuerdo con lo encontrado, las nuevas amenazas y los AAP han venido en aumento, en contraste con las amenazas tradicionales, que no registran incrementos, si bien sí han permanecido en el tiempo. Por su parte, las vulnerabilidades sociales y ambientales han tomado relevancia en el último siglo. Para facilitar la comprensión y el análisis, a continuación se presentan los hallazgos de la investigación en cuatro tablas, conforme a lo explicado.

Resultados

De acuerdo con la OEA (2003), pero especialmente de acuerdo con Hamilton (comunicación personal con D. Barrero-Barrero, 3 de agosto de 2021), quien modela el enfoque a partir de la Declaración de la OEA, la organización de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos sugiere cuatro grandes grupos (Figura 3).



Figura 3. Estructura de las amenazas para el diagnóstico encontrado.
Fuente: Mark Hamilton (comunicación personal, 3 de agosto de 2021)

A partir de esta estructura, a continuación se busca responder cuáles son las amenazas a la seguridad global contemporánea. Todas ellas afectan la vida y la dignidad humanas, impiden el desarrollo de las capacidades de cada persona y restringen la igualdad y la equidad. Después de revisar las acepciones con que se nombran las amenazas en las fuentes supranacionales y dar cuenta de su similitud, se concluye que en la actualidad existen cien amenazas y vulnerabilidades, como se presentan en los cuatro grupos analizados.

Amenazas tradicionales

En la Tabla 3 se describen las amenazas tradicionales a la seguridad. Aunque son 6, por estar orientadas a lo que se define como guerra, conflicto internacional o conflicto entre

Estados, lo cierto es que la guerra sigue siendo una amenaza latente en las relaciones internacionales.

Tabla 3. Resumen general de las amenazas tradicionales a la seguridad global

Amenazas tradicionales	Acepciones encontradas
1 Guerra	• Guerra mundial
2 Fricción internacional o controversia	• Controversia internacional • Controversias entre los Estados
3 Amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado	
4 Amenazas internacionales, conflictos internacionales	
5 Ataque armado contra uno o más Estados en Europa o América del Norte	
6 Conflictos regionales	

Fuente: Elaboración propia

Nuevas amenazas

En la Tabla 4 se presenta un total de 50 nuevas amenazas que guardan estrecha relación con la criminalidad o la delincuencia transnacionales, dado que esta categoría es la más numerosa de las amenazas.

Tabla 4. Resumen general de las nuevas amenazas a la seguridad global

Nuevas amenazas	Acepciones encontradas
1 Delincuencia organizada transnacional	• Delincuencia organizada • Delincuencia organizada transnacional y sus actividades ilícitas • Crimen organizado • Crimen transnacional
2 El problema mundial de las drogas	• Tráfico de drogas • Tráfico de estupefacientes • Abuso de drogas • Narcotráfico • Contrabando de drogas
3 Corrupción	
4 Lavado de activos	

Continúa tabla...

Nuevas amenazas	Acepciones encontradas
5 Tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros	• Armas de fuego • Tráfico ilícito de armas pequeñas y productos básicos de zonas de conflicto • Acumulación y proliferación de armas pequeñas y ligeras • Tráfico de armas pequeñas • Tráfico de armas • Contrabando de armas
6 Trata de personas y tráfico ilegal de migrantes	• Venta y trata de niños • Trata de personas (tráfico ilícito de personas) • Tráfico de personas • Trata de personas
7 Secuestro	
8 Tecnologías de la vida cotidiana	
9 Tráfico ilícito y el blanqueo de dinero	• Blanqueo de dinero • Lavado de dinero • Tráfico de dinero
10 Delincuencia marítima y piratería	• Piratería
11 Crimen de la vida salvaje y forestal	
12 Falsificación y contrabando de medicamentos e insumos médicos	• Medicinas fraudulentas • Productos médicos falsificados. Uso no médico de medicamentos farmacéuticos y consecuencias para la salud
13 Infanticidio (infanticidio femenino)	
14 Ataques por razón de género	
15 Mujeres y niñas asesinadas por parejas	
16 Programas secuestradores y robo de datos	
17 Homicidio	
18 Información falsa en internet	
19 Violencia contra mujeres y niñas en el ámbito privado (violencia económica, violencia psicológica, violencia emocional, violencia física, violencia sexual)	
20 Asesinatos de mujeres y niñas por motivos de género o “feminicidio”	• Feminicidio (asesinatos por honor)
21 Violencia sexual (acoso sexual, violación, violación correctiva, cultura de la violación)	• Violación
22 Mutilación genital	
23 Matrimonio infantil	

Continúa tabla...

Nuevas amenazas	Acepciones encontradas
24 Violencia en línea digital (ciberacoso, sexteo, sex-ting, doxing)	
25 Servidumbre por deudas y la condición de siervo	
26 Trabajo infantil	
27 Trabajo forzoso u obligatorio	
28 Reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados	• Reclutamiento en grupos criminales y grupos armados
29 Utilización, reclutamiento u oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas	
30 Utilización, reclutamiento u oferta de niños para la realización de actividades ilícitas	
31 Nuevas tecnologías (malintencionadas)	
32 Violencia doméstica	• Violencia contra grupos y subgrupos poblacionales en situación de vulnerabilidad
33 Abuso y explotación sexual	• Explotación y abuso de mujeres, niños y hombres
34 Amenaza de muerte contra niños, niñas y adolescentes	
35 Delitos y actividades ilegales vinculadas al tráfico ilícito de metales preciosos y a la minería ilegal	• Minería ilegal
36 Tráfico de especies silvestres	• Delito contra la vida silvestre
37 Tala y el tráfico ilegal de madera	• Tala ilegal
38 Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada	• Comercio de especies amenazadas y pesca
39 Contrabando de mercancías falsificadas y pirateadas	
40 Delitos contra el patrimonio cultural	• Tráfico de bienes culturales
41 Economías ilegales y finanzas ilícitas. Mercados ilícitos	
42 Delitos contra el medio ambiente	
43 Homicidio femenino	
44 Esclavitud sexual	
45 Prostitución forzada	
46 Embarazo forzado	
47 Aborto forzado	
48 Esterilización forzada	
49 Matrimonio forzado	
50 Discriminación contra la mujer	

Fuente: Elaboración propia

Ataques asimétricos a la población (AAP)

En la Tabla 5 se incluyen 30 AAP, que guardan relación con el terrorismo en todas sus formas.

Tabla 5. Resumen general de las amenazas definidas como AAP

	Nuevas amenazas (APP)	Acepciones encontradas
1	Terrorismo	• Terrorismo catastrófico, terrorismo trasnacional • Terrorismo, extremismo violento • Terrorismo combinado
2	Terrorismo nuclear	
3	Ciberataques	• Cibercrimen (delito cibernético) • Ataques a la seguridad cibernética • Delincuencia cibernética. • Amenazas cibernéticas • Amenazas a la ciberseguridad • Ciberdelincuencia • Ciberdelito
4	Amenazas a la infraestructura crítica	
5	Acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas	• Armas radiológicas, químicas o biológicas • Armas biológicas y químicas • Armas de destrucción en masa • Proliferación de armas de destrucción masiva • Desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas
6	Amenaza nuclear	• Proliferación de armas nucleares • Armas nucleares • Proliferación nuclear • Tráfico ilícito de material nuclear
7	Guerra civil	
8	Conflictos armados	• Conflictos prolongados • Conflictos violentos
9	Violencia civil	• Violencia urbana
10	Violencia doméstica	
11	Depuración étnica	
12	Crímenes contra la humanidad	

Continúa tabla...

	Nuevas amenazas (APP)	Acepciones encontradas
13	Desaparición	
14	Detención arbitraria	
15	Discriminación	
16	Ejecuciones extrajudiciales	
17	Esclavitud	
18	Genocidio	
19	Crímenes de lesa humanidad	
20	Crímenes de guerra	
21	Crimen de agresión	
22	Tortura	
23	Violencia política	
24	Minas terrestres antipersonales	
25	Atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios	
26	Toma de rehenes	
27	Atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes	
28	Condenas dictadas y ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados	
29	Discriminación racial (segregación racial y apartheid)	
30	Desaparición forzada	

Fuente: Elaboración propia

Vulnerabilidades sociales y ambientales

Por último, en la Tabla 6 se presentan 14 vulnerabilidades sociales y ambientales. Es de anotar que todas ellas son la fuente por la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015).

Tabla 6. Resumen general de las vulnerabilidades sociales y ambientales

	Vulnerabilidades sociales y ambientales	Acepciones encontradas
1	Pobreza extrema y exclusión social	• Pobreza
2	VIH/SIDA y otras enfermedades	• VIH/SIDA • Enfermedades infecciosas, paludismo, dengue, VIH/SIDA • Enfermedades infecciosas mortíferas
3	Otros riesgos a la salud	
4	Hambre	• Hambrunas
5	Deterioro del medio ambiente	• Degradación del medio ambiente • Degradación medioambiental • Contaminación
6	Cambio climático (efecto invernadero)	• Crisis climática
7	Desastres naturales y de origen humano	• Grandes desastres naturales
8	Epidemias	
9	Daño por accidente o incidente durante el transporte de materiales altamente peligrosos, incluido el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos	
10	Declive de la salud mental	
11	Migraciones masivas y otros desplazamientos de la población	
12	Apatridia	
13	Agotamiento de la capa de ozono	
14	Reducción de los recursos	

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el resultado presentado en los cuatro grupos propuestos y definidos anteriormente en la Figura 3 arroja lo siguiente: 6 amenazas tradicionales, 50 nuevas amenazas, 30 ataques asimétricos a la población civil y 14 vulnerabilidades sociales y ambientales.

El problema ético y bioético de la dignidad respecto a las amenazas a la seguridad T1

La existencia del centenar de amenazas y vulnerabilidades presentadas en los resultados genera un cuestionamiento ético y bioético acerca de lo que representa la dignidad humana, dado que estas amenazas la comprometen seriamente. Debido a esto, corresponde preguntar a los líderes mundiales si la mención a la dignidad humana quedó inscrita solamente como un formalismo en la Carta de las Naciones Unidas o si realmente es algo que debe protegerse con toda prioridad.

Parte de los resultados de esta investigación se analizaron considerando la dignidad del ser humano como la principal categoría ética y bioética que se debe invocar frente a la

En la Figura 4 se presenta una nube de palabras elaborada a través de la plataforma Atlas.ti, que permite dimensionar gráficamente tanto la cantidad de amenazas que circulan en el planeta, como las que son mayormente mencionadas en las fuentes documentales. Sin acciones claras para anticiparlas, contenerlas y neutralizarlas, todas estas amenazas seguirán constituyendo el mayor error que podamos cometer contra nosotros mismos.



1083

De acuerdo con las fuentes consultadas, las cuatro palabras que más se repiten, en su orden, son “tráfico”, “terrorismo”, “armas” y “violencia”. Claramente, estas cuatro palabras están en la órbita de la cotidianidad a nivel global, lo cual da cuenta de la correspondencia de las fuentes consultadas con las preocupaciones del planeta en términos de amenazas y otros desafíos. De igual manera, la cantidad de veces en que se repiten duplica o triplica las veces en que se repiten las palabras “nuclear”, “drogas”, “ilícito”, “guerra”, “mujeres”, “niñas”, “sexual”, entre otras. Esto da cuenta también del incremento de nuevas amenazas y de la creciente atención a desafíos relacionados con ataques asimétricos a la población y vulnerabilidades sociales y ambientales.

Conclusiones

Dado que la OEA en el 2003 y la ONU en 2004 no definieron en su momento el término *amenaza*, pero sí lo aplicaron desde entonces, esta investigación se apoyó en expertos sobre el tema y presentó las definiciones de lo que es y representan hoy por hoy las amenazas a la seguridad global, la vida y la supervivencia del planeta. En este sentido, la amenaza, entendida como un anuncio de que algo con contenido de riesgo o peligro va a suceder, y materializada por el propio ser humano, es la fuente para entender, desde un principio, a qué se enfrenta el mundo contemporáneo.

La situación vivida el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York prendió las alarmas de nuevas situaciones adversas a la seguridad que surgían mientras las grandes potencias pensaban todavía en la seguridad nacional tras la caída del Muro de Berlín sobre la base de sus llamados intereses nacionales. Así, respecto a las amenazas a la seguridad global en el siglo actual, exploradas por esta investigación en 25 fuentes, se obtuvo como resultado 100 amenazas y vulnerabilidades que afectan directamente la seguridad global, debido a su impacto en muchas partes alrededor del mundo. Entre estas, el terrorismo aparece como la amenaza mayoritariamente nombrada en las fuentes, seguida de la delincuencia organizada transnacional, la trata de personas, el tráfico ilegal de armas, el problema mundial de las drogas, las ciberamenazas, la producción de armas bacteriológicas y tóxicas, así como la corrupción.

Para organizar dicho centenar de amenazas encontradas en las fuentes supranacionales, se recurrió a un formato que permitiera hacer una categorización y distinción de las amenazas y vulnerabilidades, a fin de entender y dar mayor claridad, no solo de su evolución, sino también de *cómo se han dado las respuestas en seguridad y defensa en las últimas décadas después de la caída del Muro de Berlín*, cuando se detectó la aceleración y evolución de las amenazas y vulnerabilidades en seguridad.

El diagnóstico presentado en este artículo se basó en una estructura de cuatro grandes grupos: las amenazas tradicionales relacionadas con la guerra, que ha acompañado al ser humano a lo largo de la historia; las nuevas amenazas, que guardan estrecha relación con la delincuencia organizada transnacional; los ataques asimétricos a la población como el terrorismo, y finalmente las vulnerabilidades sociales y ambientales, que se evidencian en la pobreza extrema, el hambre y las afectaciones por el cambio climático y los desastres

naturales. Previamente se tuvieron en cuenta algunas consideraciones a la hora de realizar este modelo, como el enfoque hermenéutico analógico para el análisis documental, que permitió ver desde esa óptica cada una de las amenazas, así como el libre derecho de cada país a determinar, definir y contener sus propias amenazas y vulnerabilidades, entre otras más, y ajustar su estrategia de seguridad nacional, que en mayor o menor medida debe beneficiar el entorno mundial de seguridad.

Finalmente, cabe reiterar que lo que está en riesgo bajo estas amenazas es la dignidad humana. No solo la de los afectados por cualquiera de las amenazas, sino la de todos por igual. La proliferación de armas nucleares, el terrorismo extremo y la multiplicidad de amenazas de carácter transnacional impactan la vida de todos. Se trata de un problema *ético* y *bioético* por el cual se deben tomar medidas inmediatas.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte del trabajo de investigación doctoral denominado “La desconfianza como amenaza a la seguridad global. Estudio bioético desde el biopoder del siglo XXI”, de la línea de investigación en Bioética, Biopolítica y Biojurídica de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad Militar Nueva Granada.

Financiamiento

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

Sobre los autores

David Barrero-Barrero es Coronel de la Reserva Activa de la Fuerza Aérea Colombiana. Candidato a doctor en bioética de la Universidad Militar Nueva Granada, M.Sc. en defensa y seguridad interamericanas del Colegio Interamericano de Defensa, piloto y administrador aeronáutico. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0003-0412-1371> - Contacto: est.david.barrero@unimilitar.edu.co

Laity Alvinzy Velásquez Fandiño es doctora en bioética de la Universidad El Bosque, magíster en educación de la Universidad Pedagógica Nacional, especialista en docencia universitaria de la Universidad Militar Nueva Granada y filósofa de la Universidad de la Salle. Docente e investigadora. Actualmente coordina el Doctorado en Bioética de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-0358-4668> - Contacto: laity.velasquez@unimilitar.edu.co

Referencias

- ACNUR Comité Español. (2017, febrero). *Base de guerra: pasado y presente*. ACNUR. <https://eacnur.org/blog/base-guerra-pasado-presente/>
- Beuchot, M. (2016). *Hechos e interpretaciones. Hacia una hermenéutica analógica*. Fondo de Cultura Económica.

- Bouthoul, G. (1971). *La guerra* (J. Givanel, Trad.). Oikos-Tau.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2012). *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2001, 28 de septiembre). Resolución 1373. S/RES/1373. <https://bit.ly/3SQAHCx>
- Descriptores en Ciencias de la Salud. (s.f.). *Biblioteca Virtual en Salud*. Consultado el 27 de julio de 2021. <http://decs.bvs.br/cgi-bin/wxis1660.exe/decserver/>
- Estado Mayor de la Defensa. (2019). *PDC-00. Glosario de terminología de uso conjunto*.
- Fontana, A. (2003). *Nuevas amenazas: implicancias para la seguridad internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas* [Documento de Trabajo n.º 103]. Universidad de Belgrado. <https://bit.ly/3Vqktiy>
- García López, J. (1974). La analogía general. *Anuario Filosófico*, 7, 193-223. <https://doi.org/10.15581/009.7.30447>
- Griffiths, J. (2009). Chile y los desafíos globales de seguridad. *UNISCI Discussion Papers*, 14-26.
- Iglesias, A. (2002). La respuesta internacional ante los ataques terroristas contra Estados Unidos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 4(8). <https://bit.ly/3SqsOtV>
- Kaldor, M. (2012). *New & old wars: Organised violence in a global era*. John Wiley & Sons.
- Keegan, J. (2014). *Historia de la guerra* (F. M. Arribas, Trad.). Turner.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021, 28 de junio). *Temas*. <https://www.unodc.org/>
- Olabuénaga, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Deusto.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2002, 14 de junio). *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica* (AG/CG/doc.15/02). <https://bit.ly/3MhsCS6>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2003, 28 de octubre). *Declaración sobre seguridad en las Américas* (CES/dec.1/03 rev. 1). <https://bit.ly/2Z2GjjP>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2020). *Promoción de la seguridad hemisférica: un enfoque multidimensional* (AG/doc.5698/20 rev. 2). Asamblea General de la OEA.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004, 2 de diciembre). *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio* (A/59/565). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://bit.ly/3Dh331d>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2010). *Strategic concept for the defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO Public Diplomacy Division.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015, 2 de julio). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. <https://bit.ly/3Eua92N>
- Rosa, H. (2011). Aceleración social: consecuencias éticas y políticas de una sociedad de alta velocidad desincronizada. *Revista Persona y Sociedad*, 25(1), 9-49. <https://doi.org/10.53689/pys.v25i1.204>
- Saint-Pierre, H. L. (2003, abril). *Las "nuevas amenazas" como subjetividad perceptiva* [ponencia]. III Simposio Regional sobre Seguridad y Defensa, CHDS, Santiago de Chile. Resdal. <https://www.resdal.org/Archivo/d00001dc.htm>
- Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. (2004, 9 de diciembre). *VI Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas*. <https://bit.ly/3ECIpKq>
- Stake, R. E. (2007). *Investigación con estudio de casos* (R. Filella, Trad.). Ediciones Morata.
- Torralba, F. (2005). Dignidad y polisemia. En *¿Qué es la dignidad humana?* Herder Editorial.
- Unesco. (2019, 21 de diciembre). Guerra. En *Tesaurus de la Unesco*. <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/es/page/concept8105>
- Unicef. (2020). *Las 8 grandes amenazas para los niños y niñas del mundo*. Unicef Noticias. <https://www.unicef.es/noticia/las-8-grandes-amenazas-para-los-ninos>



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 40, octubre-diciembre 2022, pp. 1087-1103

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1129>

Impactos del conflicto armado colombiano sobre el medio ambiente y acciones para su efectiva reparación

Environmental impacts of the Colombian armed conflict and effective remediation actions

Douglas Eduardo Molina-Orjuela

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., Colombia

Sharon Gabriela Chavarro Ospina y Bertsy Oriana Guzmán Alvarado

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

RESUMEN. Este artículo aborda el fenómeno de la deforestación en Colombia y cómo el conflicto armado ha influido en él, así como las acciones de reparación que pueden implementarse tanto desde las instituciones del Estado como desde las organizaciones sociales y las propias comunidades locales afectadas. Para ello, mediante una metodología cualitativa de revisión documental, primero se analizan los impactos del conflicto sobre la deforestación, su relación con actividades económicas ilícitas y el papel de los actores involucrados. Luego se aborda la relación entre ecosistemas y comunidades, concretamente las poblaciones indígenas y campesinas que habitan los territorios afectados y las graves consecuencias sufridas. Finalmente, se estudian algunas acciones de reparación ambiental, como la Operación Artemisa del Ejército, y otras iniciativas desarrolladas desde la perspectiva local de las comunidades, su saber y sus necesidades específicas.

PALABRAS CLAVE: conflicto armado; cultivos ilícitos; deforestación; medio ambiente; reparación ambiental

ABSTRACT. This article addresses the deforestation phenomenon in Colombia and the armed conflict's influence on it, identifying reparation actions that State institutions, social organizations, and the affected local communities themselves can implement. First, a qualitative documentary review methodology is used to analyze the conflict's impacts on deforestation, its relationship with illicit economic activities, and the involved actors' roles. Then, the relationship between ecosystems and communities is addressed, focused primarily on the indigenous and peasant populations inhabiting the affected territories and the grave consequences experienced. Finally, some environmental reparation actions are studied, such as the Army's Operation Artemisa and other initiatives developed from the local communities' perspective, knowledge, and specific needs.

KEYWORDS: armed conflict; deforestation; environment; environmental reparation; illicit crops

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de mayo de 2022 • Aceptado: 2 de septiembre de 2022

CONTACTO: Sharon Gabriela Chavarro Ospina ✉ sharon.chavarro@esdeg.edu.co

Introducción

El conflicto armado ha traído consigo una larga serie de afectaciones de diversa índole en la sociedad colombiana. El impacto de estos vejámenes ha dejado como resultado la victimización no solo de los seres humanos, sino de los diversos ecosistemas que componen la gran biodiversidad de este país, que se conciben como sujetos de derechos (Echeverry, 2015).

La presencia de grupos armados en zonas históricamente golpeadas por la violencia afecta directamente las condiciones de vida de las poblaciones que habitan allí, transformando los medios de producción, de subsistencia, su entorno ambiental, entre otros factores. Asimismo, al enfocarse en la problemática medioambiental, estos actores figuran como uno de los principales causantes de la modificación del uso de los suelos y de los bosques, en busca de favorecer actividades económicas ilícitas como su fuente de financiación (Camargo, 2017), al tiempo que favorecen intereses privados.

En este sentido, la tala indiscriminada de área boscosa representa uno de los principales problemas ambientales en Colombia (Hoffmann et al., 2017), ya que genera graves afectaciones relacionadas con la fragmentación de suelos, la disminución de biodiversidad, la erosión ecosistémica e incluso cambios en el desplazamiento de agua hacia la atmósfera, lo que en últimas ocasiona cambios climáticos drásticos (Badio, 2021).

Las dinámicas de deforestación evidencian como causas directas las praderizaciones con el fin de acaparar tierras; el reemplazo de bosques por cultivos ilícitos, principalmente de coca; prácticas antiéticas y desmedidas de ganadería extensiva; la tala ilegal para el tráfico de madera; la explotación minera, principalmente la ilegal; la falta de planeación en infraestructura de transporte, entre otras (IDEAM, 2021b). La gran mayoría de estas actividades involucra a grupos armados organizados (GAO) como actores al margen de la ley, ya que estos los amparan, facultan y protegen, con el fin de financiar su accionar e impulsar el control territorial, por el que disputan con otros grupos y con la fuerza pública.

Con la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016 con la extinta guerrilla de las FARC-EP, muchos de los territorios en que esta guerrilla ejercía control quedaron libres de la restricción que el grupo guerrillero ejercía sobre la deforestación, ya que usaba los frondosos bosques para encubrir sus campamentos y áreas de presencia (International Crisis Group, 2021). Esto hizo que estas zonas entraran en disputa y quedaran a merced de la nueva generación de agrupaciones armadas, que impulsaban intereses privados tanto de conglomerados empresariales como de ganaderos y terratenientes, o estaban involucradas en múltiples casos de corrupción (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina [CODS], 2021). En la mayoría de casos, los actores armados relacionados con procesos de acaparamiento y despojo de tierras son los mismos responsables del significativo aumento de la tala ilegal de árboles y del ecocidio que, en Colombia, se concentra en un 70 % en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo y Antioquia (IDEAM, 2021b).

En la Amazonía, la deforestación ha aumentado en más de 11 000 hectáreas por diversas causas, y actualmente representa el 64 % del área total deforestada en el país (IDEAM, 2021b). En esta región, la afectación del ecosistema a largo plazo puede traer consecuencias definitivas, tanto para el cambio climático como para el desarrollo socioambiental de la humanidad (García, 2016). Aun así, las alarmas se encienden aún más en terrenos como Tibú, en la región del Catatumbo, Norte de Santander, donde se evidencia que el remplazo de la capa arbórea se encamina a las siembras ilícitas, ligadas al narcotráfico.

Estas prácticas no solo se asocian con la tala indiscriminada de árboles y la resiembra con cultivos ilícitos; también se da el intercalamiento de sembradíos para evitar asperpciones con glifosato (Carranza, 2017) y la construcción de pistas de aterrizaje, carreteras y vías de acceso clandestinas vinculadas a actividades del narcotráfico, lo que constituye un dinamizador de la deforestación (Morales, 2017). Del mismo modo, esto conlleva impactos significativos a las cuencas hidrográficas, la estructura de los suelos, los hábitats de especies protegidas y las condiciones naturales de la fauna y flora, que son afectados principalmente por el uso de sustancias químicas, como los herbicidas empleados en el control de cultivos ilícitos (International Crisis Group, 2021).

Por estas razones, los vacíos estatales en esos territorios y la subsecuente entrada de grupos armados en disputa por el control territorial, así como la llegada de multinacionales dedicadas a la explotación minera o la extracción de recursos naturales e hidrocarburos, y la falta de políticas públicas estrictas que orienten la protección de áreas forestales frente a estas vulnerabilidades, han representado enormes retos tanto para las comunidades y pueblos indígenas que habitan estas zonas como para la institucionalidad involucrada en estos conflictos, que victimizan significativamente al medio ambiente como sujeto de derechos (Echeverry, 2015).

En ese orden de ideas, cobra mucha relevancia explorar las acciones que se han diseñado e implementado en el país para enfrentar esta problemática. Para ello, este artículo aborda la labor de las Fuerzas Militares, junto con autoridades ambientales nacionales, para proteger el medio ambiente, a través de la puesta en marcha del Plan Mayor Operación Artemisa y la tendencia hacia la “militarización verde” (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2020). Esto también involucra las estrategias reparativas para las áreas afectadas que se originan desde la institucionalidad del Estado y las disposiciones legales orientadas a proteger los derechos del medio ambiente. Ejemplos de esto son el CONPES 4021 de 2020 y el Proyecto de Ley 568 de 2021.

De igual manera, para ampliar el punto de vista de la recuperación ambiental, se exploran las iniciativas locales desarrolladas por comunidades que habitan los territorios inmersos en conflictos socioambientales (Campos, 2021). Por ejemplo, la Fundación Natura y otras organizaciones sociales y pueblos indígenas, que, desde su cosmovisión y el desarrollo de su proyecto de vida desde el *buen vivir*, han subsistido históricamente en armonía con la tierra, como una proyección de su propio ser. Esta perspectiva permite

comprender las acciones contrahegemónicas gestadas desde los mismos territorios, por quienes comprenden las necesidades reales y fundamentan sus procesos en la autogestión.

Así pues, se analiza el impacto de las estrategias de reparación y recuperación del medio ambiente en las zonas afectadas por la deforestación, en busca de comprender las dimensiones que abordan y los métodos que utilizan, para llegar a comparar, en este sentido, su efectividad concreta. Como apartado final del presente texto, se exploran algunas acciones implementadas en circunstancias similares en otros países, con el fin de que sirvan de modelo y puedan ser adoptadas a futuro en el país.

Deforestación en el marco del conflicto armado: la victimización del medio ambiente

Colombia ha estado enfrascada durante generaciones en un conflicto armado conformado por violencias estructurales y multicausales, que han afectado a las poblaciones y han provocado la fractura del tejido social, ya que históricamente los desacuerdos sociales, las posturas políticas, el acceso a los recursos y los diversos proyectos de país (entre otros factores) han convertido a compatriotas en actores antagónicos. Esto ha dejado como resultado aterradoras cifras: más de 357 100 hechos violentos y más de 265 500 víctimas fatales desde 1958 hasta 2020, según los reportes del Centro Nacional de Memoria Histórica (Carranza, 2020).

Aunque las cifras de víctimas del conflicto no dejan de ser escandalosas, una de las principales partes afectadas en este amplio contexto, y tal vez la menos visibilizada, es el medio ambiente (Vargas, 2020). Las dinámicas de la guerra han generado verdaderos ecocidios y afectaciones tanto directos como indirectos al entorno ambiental, lo que ha dejado repercusiones desproporcionadas para la biodiversidad.

Como se ha dicho, tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016, las zonas tradicionalmente ocupadas por el grupo guerrillero, en lugar de pasar a control estatal, pasaron a ser ocupadas por otros grupos insurgentes y el crimen organizado (International Crisis Group, 2021), que lograron ganarle la partida al Estado en la recuperación de territorios y comenzaron una disputa por el control y el monopolio de las actividades relacionadas de forma directa con la deforestación, como los cultivos de coca, la minería, la deforestación ilegal y la ganadería extensiva, entre otras.

Pese a que guerrillas como las FARC-EP afectaron gravemente el medio ambiente con sus acciones, es pertinente resaltar que, en el análisis de su *modus operandi*, así como de sus móviles, se evidenció que cumplían una función restrictiva para la tala de árboles y aún más para la deforestación sistemática en sus zonas controladas (International Crisis Group, 2021; Camargo, 2017). La razón de que esto ocurriera es que los campamentos y sus laboratorios de procesamiento de drogas necesitaban de una masa boscosa abundante para ocultar su presencia, de modo que se dificultara su identificación en los rastreos aéreos efectuados por las Fuerzas Militares. No obstante, los nuevos GAO que ejercen con-

trol en dichos territorios emplean dinámicas diametralmente opuestas, ya que para ellos la deforestación cumple un papel esencial. En este sentido, ha proliferado la existencia de cultivos ilícitos, así como el tráfico de fauna silvestre (Güiza-Suárez et al., 2020), al tiempo que se han articulado con actividades legales como la ganadería, la minería y la deforestación (Campos, 2021). Todo esto ha dejado como gran víctima el medio ambiente.

Para los actores ilegales, los recursos naturales son una enorme fuente de ingresos para el curso de sus proyectos, por lo cual desarrollan actividades como cultivos ilícitos, la minería ilegal, la tala de árboles, incendios forestales, la ganadería extensiva, praderización e infraestructura no planificada, sin considerar los efectos colaterales que tiene el uso desmedido del contexto natural. En general, la deforestación es un hecho tangible de factores multicausales, que deja a su paso consecuencias incalculables, como la pérdida de grandes masas forestales, la desertificación, alteraciones en el ciclo del agua, la pérdida de hábitat y la modificación del clima global.

Para las comunidades indígenas, campesinas o aborígenes, esta problemática se convierte en un factor que con frecuencia impacta negativamente sus dimensiones física, emocional, cognitiva, social y espiritual. Por consiguiente, se ven en la obligación de elegir alguna de las siguientes opciones: escapar para salvaguardar su integridad física por el deterioro de los recursos vitales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009); ser parte de los victimarios para propiciar los ciclos de violencia rural mediante acciones económicas de patrocinio a insurgentes, o intervenir para proteger el medio ambiente y promover su recuperación como líderes sociales y ambientales, lo que pone en riesgo su propia vida al desafiar órdenes impuestas por los actores ilegales (International Crisis Group, 2021).

Las cifras publicadas por el *Boletín n.º 27 de Detección Temprana de Deforestación* (DTD) en Colombia del IDEAM (2021a) señalan que, en el segundo trimestre del año 2021, se han identificado aproximadamente 6800 hectáreas deforestadas, de las cuales el 76 % está en el departamento de Norte de Santander, donde se encuentran dos de los cinco principales núcleos de deforestación en los municipios de Tibú y Sardinata. En estas áreas, los agentes más sobresalientes son los GAO y las bandas de delincuencia común, quienes aniquilan la masa arbórea con el fin de ampliar los cultivos de uso ilícito, facultar prácticas de ganadería extensiva, tala ilegal, expansión agrícola en áreas no permitidas y la extracción ilícita de recursos y minerales (IDEAM, 2021a).

Asimismo, la región de la Amazonía reporta cerca de 1580 hectáreas deforestadas, concentradas en los departamentos de Meta (38 %) y Putumayo (29 %), donde municipios como Puerto Asís y Puerto Caicedo coinciden en las causas y los actores relacionados con el ecocidio efectuado (IDEAM, 2021a). Cabe resaltar, a su vez, que el 38,63 % de las alertas tempranas de deforestación formuladas y clasificadas por regiones corresponden a la Amazonía. Al respecto, parques naturales y reservas forestales se han visto amenazados por este fenómeno, como el Parque Nacional Natural Tinigua o el de la Sierra de la Macarena, sobre los cuales se emitieron alertas tempranas en un 27 % y 25 %, respectiva-

mente (IDEAM, 2021a). Esto da cuenta de una problemática que, lejos de desaparecer, ha cobrado especial fuerza y vigencia, dada la proliferación de grupos al margen de la ley y la ampliación de sus áreas de influencia, frente a una evidente incapacidad de respuesta por parte del Estado.

La Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) de la Embajada de Noruega hizo un monitoreo de la deforestación desde abril de 2020 hasta mayo de 2021 en 13 668,46 hectáreas comprendidas entre municipios como Miraflores, El Retorno, San José del Guaviare y Calamar, en el departamento del Guaviare; San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Solano en el departamento de Caquetá; y La Macarena, Vistahermosa, Puerto Rico, Puerto Concordia, Mapiripán, Uribe, San Juan de Arama y Mesetas, pertenecientes al departamento del Meta. Del área monitoreada, se encontró que se deforestaron en el periodo 92 399 hectáreas, siendo San Vicente del Caguán el municipio más deforestado, con 16 872 hectáreas, que representan un 18,27 % (FCDS, 2021).

El sector de Mapiripán representa uno de los focos de deforestación más recientes y extensos, con 309 abiertos de tala y quema de árboles, lo que representa 3220 hectáreas de bosque perdido. También resalta el territorio que corresponde al Resguardo Indígena Llanos Yari-Yaguará II, con 5667 hectáreas correspondientes al 50 % del área de resguardos indígenas comprometida en el ecocidio. A esto se suma el hecho de que las comunidades que habitan estos predios están en situación de despojo por parte de terceros y de GAO que desarrollan sus actividades productivas en estos territorios (FCDS, 2021).

Los diferentes estudios, mediciones y monitoreos de la problemática de la deforestación en Colombia y su vínculo con el conflicto armado interno que desde hace décadas sobrelleva el país permiten dimensionar el impacto ambiental que sufren los ecosistemas, como una víctima más de los embates de la guerra. Sin embargo, la génesis de estos problemas ambientales se puede rastrear, más allá de su múltiple causalidad, en las disputas por la tenencia de la tierra. La magnitud de la concentración de la tierra en una sociedad puede medirse a través del índice Gini, que mide el tamaño de los lotes obtenidos por grandes tenedores de tierras, que agrupan parcelas superiores a 100 hectáreas, así como buscan integrar y agrupar las parcelaciones con el fin de tener predios amplios que faciliten el desarrollo de actividades económicas como la ganadería extensiva o la agroindustria (FCDS, 2021).

En relación con la ganadería extensiva en el área deforestada monitoreada, se puede evidenciar que esta es una de las principales causas de la tala masiva de capa forestal en los diversos territorios que sufren el flagelo de este fenómeno en Colombia. Los estudios efectuados por entidades como el IDEAM y los censos del Instituto Agropecuario Colombiano demuestran un aumento en la ganadería y, en consecuencia, una deforestación masiva en territorios donde antes esta era una problemática menor. Desde 2016, con el Acuerdo de Paz, este fenómeno ha venido en un aumento exponencial; tan solo en el municipio de San Vicente del Caguán, el aumento ha sido del 54 % desde 2016 a 2021,

año en que se tiene conocimiento de cerca de 944 103 cabezas de ganado en la zona, según el Censo Pecuario Nacional del ICA a finales de 2020.

En síntesis, pese a que las grandes causas de deforestación en Colombia se pueden aunar o adscribir a la ganadería extensiva, este es uno de los fenómenos delictivos evidentes en mayor proporción que involucra los ecosistemas y que, a su vez, permite rastrear a actores característicos por apropiación y concentración de tierras, lo que potencia victimizaciones en contra del medio ambiente en el marco del conflicto (FCDS, 2021). A su vez, se resaltan las regiones más susceptibles a dicha problemática, lo cual, si se lleva a un análisis más profundo del contexto y las relaciones de poder evidentes en el sector, permite comprender las nociones y posturas políticas involucradas en la tenencia de la tierra y, por ende, en el ecocidio del bosque frondoso, con el fin de desarrollar economías extractivas en estos territorios.

Metodología

Se establece un diseño metodológico cualitativo basado en la recopilación documental de fuentes bibliográficas, con las cuales se busca obtener las bases necesarias para dar conclusiones acertadas frente al fenómeno de la deforestación en Colombia, así como los factores que han influido en él y el papel de los actores del conflicto armado involucrados en estas prácticas. La información documental se procesa desde un enfoque territorial para el estudio de los conflictos socioambientales, lo cual consiste en reconocer la complejidad de los procesos sociales y la forma en que ellos inciden en el territorio, para así impulsar algunas acciones colectivas (Stamm & Almuna, 2014).

Así mismo, se aborda y utiliza el análisis documental para analizar fuentes secundarias de información bibliográficas, literarias, hemerográficas y audiovisuales, lo que dota el estudio de un carácter descriptivo-observacional con perspectiva analítica. Esto permite desarrollar un análisis propio frente al fenómeno estudiado (Hernández, 2018).

Se determina hacer un estudio cualitativo, debido a que este posibilita recolectar y analizar los datos para afinar las preguntas de investigación, revelar interrogantes en el proceso de interpretación o comprobar hipótesis, teniendo en cuenta los contextos y demás elementos interpretativos (Fernández et al., 2014). Esto resulta bastante pertinente para los propósitos de este artículo, toda vez que se abordan las fuentes documentales relacionadas con la deforestación, las razones por las cuales el conflicto interno colombiano ha influido en ella, cómo se han organizado diferentes acciones restaurativas para mejorar las condiciones y mitigar las afectaciones, entre otros elementos que permiten describir la problemática real, sus implicaciones, para así dar conclusiones frente a lo que ocurre realmente en el país.

Siguiendo con lo anterior, la implementación de esta metodología permite utilizar la información descriptiva para reconocer los cambios ambientales y su relación con las actividades humanas, para comprender de esta manera las interrelaciones fundamentales

de ciertos factores ambientales con actividades particulares, con el fin de reconocer los impactos positivos o negativos de los fenómenos vinculados con el conflicto armado sobre el medio ambiente, y así entender el contexto del problema abordado (Parodi et al., 2014).

Esta metodología ha permitido hallazgos respecto a las causas del aumento de la deforestación en Colombia, en especial luego del Acuerdo de Paz de 2016, lo que ha tenido implicaciones sobre el tejido social de la población. La información recolectada bajo esta metodología permite afirmar que los territorios inmersos en el desarrollo del conflicto armado en Colombia son quienes más se ven afectados por la tala indiscriminada de árboles ejercida de forma ilegal (Otálvaro-Sierra, 2020).

Estos hallazgos se presentan desde un desarrollo analítico objetivo acerca de las condiciones en que se despliega dicha acción, la realidad social del conflicto armado como uno de los mayores motores del daño ambiental y las consecuencias de la deforestación en las comunidades más cercanas al fenómeno, pasando por el abordaje de la relación directa que tiene el medio ambiente con el ser humano (González & Urieta, 2003).

Resultados. Acciones reparativas del medio ambiente en el marco del conflicto armado

Las condiciones que ha generado el conflicto armado en el país también permiten comprender las formas en que las comunidades resisten los impactos de estos contextos violentos. Los fenómenos políticos y económicos que conlleva el conflicto han victimizado a personas y ecosistemas por igual, lo que ha hecho necesarias acciones reparativas para reestablecer los derechos de las víctimas.

En este contexto, la magnitud del fenómeno de la deforestación, junto con los efectos devastadores de la degradación ambiental, ha empujado a poblaciones humanas a un desplazamiento forzado de un territorio a otro para suplir sus necesidades básicas, de modo que se han convertido en refugiados ambientales, dada la incapacidad de la zona afectada para proveerles sustento y protección. En este sentido, la deforestación tiene un efecto dominó que golpea comunidades vulnerables y los fuerza a abandonar su hábitat tradicional, lo cual altera gravemente su calidad de vida.

Diversos autores han abordado el término de *refugiado* en relación con causas de carácter sociopolítico. Pero también la deforestación, así como toda degradación de los ecosistemas a causa de su explotación, genera impacto en los seres humanos al punto de llevarlos al desplazamiento forzado, lo que hace pertinente el concepto de *refugiado ambiental*. Por lo tanto, hay clara interacción entre el agotamiento de los recursos naturales y los grandes desplazamientos de población. De hecho, Borràs (2006) utiliza el concepto de *refugiado ambiental* para referirse a todo ser humano que, como consecuencia de la deforestación y la destrucción ecológica, se ve obligado a abandonar su territorio.

El impacto también es psicológico y afecta el tejido social. Enfrentar intimidaciones, preocupaciones y desafíos por causa del conflicto (Piqueras et al., 2009), y además perci-

bir la destrucción aparentemente irrevocable de su entorno, produce en las poblaciones indígenas, campesinas o aborígenes emociones como miedo, ansiedad, ira, tristeza y depresión (Clayton, 2019). Estas emociones negativas generan malestar significativo en su bienestar psicofísico, al percibir que su fuente biológica de subsistencia es destruida. Toda esta carga emocional es mayor a causa de la relación armónica que tienen estos grupos poblacionales con el medio ambiente, fuente que les brinda estabilidad, un abordaje único por su cosmovisión y dimensión cultural. La deforestación no solo pone en riesgo los medios de subsistencia, sino que genera graves secuelas en la estabilidad de las poblaciones que dependen de los bosques, lo que incita a su desplazamiento y aumenta las tensiones por los hostigamientos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2022).

Así pues, entre los complejos procesos encaminados a restablecer los derechos humanos de las comunidades y sus condiciones de vida, cada comunidad en particular se piensa desde la actividad económica *per se*, en relación con la recuperación de las condiciones que brindaban sus entornos como derechos, lo que incluye el estado propio de los ecosistemas. Esto permite, por ende, reconocer los derechos del medio ambiente como tales. Cabe resaltar que muchas de las acciones generadas y referidas en este artículo obedecen a procesos autogestionados e independientes que surgen de las propias comunidades, orientados hacia sus necesidades particulares.

Una piedra angular en la recuperación de la masa arbórea y la capa vegetal de los territorios se relaciona con el diseño y aprovechamiento de proyectos que implementen un esquema de agroindustria en la zona, o cultivos de productos que requieren mantener la capa vegetal que recubre los territorios, por más que cambie la destinación de estos productos (FCDS, 2021). De la misma forma, se debe resaltar que un efecto adverso es la siembra de grandes pastizales en las zonas que han sido deforestadas, pues estas siembras se hacen con el fin de introducir bovinos en los territorios para conformar proyectos de ganadería extensiva, que, como se ha mencionado, son uno de los factores principales de deforestación y ecocidio en las zonas estudiadas en Colombia.

Ejemplos de lo anterior se pueden rastrear a lo largo del territorio nacional, donde se evidencia tanto la problemática como la acción en respuesta a ello de diversos actores, entre los que se encuentran ONG, agencias estatales, organizaciones ambientalistas, fundaciones, organizaciones sociales y comunidades que resisten en defensa de las zonas que han habitado históricamente. Estos actores que trabajan por reparar los daños ambientales representan una serie de intereses en los territorios, entre ellos la preservación de los ecosistemas, bien sea por el cumplimiento de tratados, disposiciones internacionales o normatividad interna —como es el caso de las instituciones estatales—, por políticas de responsabilidad social empresarial —en el caso de los actores privados—, o por procesos históricos, ancestrales, comunitarios y locales que desarrollan las propias poblaciones, orientadas desde su gobernanza propia, su cosmovisión, en últimas, desde el concepto del *buen vivir*.

El artículo 79 de la Constitución política de Colombia establece el deber del Estado de proteger la integridad y diversidad del medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación ambiental, en aras de lograr dichos fines. De la misma manera, se deben establecer mecanismos de articulación interinstitucional que vinculen las entidades estatales para garantizar la protección de los territorios, así como el control de los factores de deterioro ambiental. Esto fue reforzado por la Ley 99 de 1993, que reitera el deber de la institucionalidad estatal de comprender y gestionar los procesos ambientales, el desarrollo sostenible y proteger el patrimonio natural del país. Para esta misión, dicha ley da especial énfasis al papel de las Fuerzas Militares (Molina, 2019).

En concordancia, las Fuerzas Armadas han modificado sus objetivos con el fin de incluir la protección de los ecosistemas, lo cual va más allá de simplemente hacer presencia en los territorios en que los GAO, guerrillas y demás organizaciones delincuenciales desarrollan sus actividades ilegales y afectan el medio ambiente. Un hito en esta labor del Ejército corresponde al año 2015, cuando se creó la brigada contra la minería ilegal. Si bien esta brigada ha presentado resultados destacables, estos son ajenos a los propósitos del presente artículo.

Respecto a la problemática ecocida que azota las selvas y bosques colombianos, las Fuerzas Militares han colaborado en la lucha contra la deforestación, el acaparamiento de tierras, los cultivos ilícitos y la ganadería extensiva. Por ejemplo, han priorizado la estrategia de erradicación forzada manual en zonas boscosas de difícil acceso y de baja presencia institucional, como los sectores aledaños a los parques naturales de la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se redujo en un 35 % el área con coca (Molina, 2019). En estos procesos se trabaja de forma conjunta con las comunidades y pobladores de las áreas con alta presencia de cultivos ilícitos, con el fin de incentivar programas de sustitución voluntaria de siembras teniendo en cuenta las condiciones de los territorios involucrados (Molina, 2019).

La acción de las Fuerzas Militares no solo ha girado en torno a combatir las estructuras delictivas involucradas en la deforestación, también se han diseñado, proyectado y adelantado estrategias de reforestación en los territorios. Por ejemplo, en 2016, el Ejército planeó la siembra de 54 000 árboles, lo que logró de forma satisfactoria con la siembra de 58 339 ejemplares (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016). Asimismo, el convenio de cooperación entre la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) y la Compañía Española de Petróleos (Cepcolsa) determinó en 2015 sembrar 50 hectáreas de *Acacia mangium* y otras especies nativas del territorio en la Base del Grupo Aéreo de Oriente, y como resultado llegaron a sembrar 55 800 árboles aproximadamente (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016; Molina, 2019).

De la misma manera, el 28 de abril de 2019 se lanzó oficialmente la campaña u Operación Mayor Artemisa, como estrategia en la lucha intensiva contra la deforestación en Colombia. Esta operación articuló el Ejército Nacional con la Fiscalía, la Policía Nacional, el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales Naturales, el IDEAM y la CAR, entre otras entidades, que han sumado esfuerzos en torno a tres objetivos principales:

en primer lugar, detener lo que el presidente Iván Duque denominó como “hemorragia deforestadora”; en segundo lugar, recuperar la selva húmeda tropical y los bosques, y, en tercer lugar, judicializar a quienes están detrás de esta devastación que ha perjudicado los ecosistemas del país (Observatorio Militar, 2020).

En este sentido, las acciones en el marco de la Operación Artemisa se orientan a mitigar los impactos y el avance de la deforestación en el territorio colombiano, considerando que en este fenómeno confluyen una variada serie de delitos relacionados con el establecimiento de cultivos ilícitos, el desarrollo de ganadería extensiva, la explotación ilícita de recursos minero-energéticos, el aprovechamiento ilegal de madera, la ejecución de proyectos ilícitos de infraestructura, el despojo y usurpación de tierras, el tráfico de especies, entre otros delitos (Ejército Nacional de Colombia, 2020).

Entre los proyectos más destacados desarrollados por los batallones involucrados en la Operación Artemisa, se encuentra la siembra de frailejones en los páramos custodiados por los batallones de alta montaña; la restauración asistida en el cerro Medellín; la reforestación en Facatativá y en zonas aledañas al Parque de la Sierra Nevada de Santa Marta; la reforestación aérea; la implementación de viveros castrenses, y otras estrategias que articulan las entidades estatales y las comunidades que habitan las zonas priorizadas, para atender esta problemática (Ejército Nacional de Colombia, 2020; Observatorio Militar, 2020).

Esto evidencia el proceso de transformación que ha venido desarrollando el conjunto de las Fuerzas Militares, en comunión con otras entidades estatales, para reestablecer, proteger y garantizar los derechos del medio ambiente y las condiciones sostenibles de los ecosistemas. Hay un potencial evidente en las Fuerzas Militares para proteger la naturaleza en contextos de postconflicto (FIP, 2020); si bien se presenta una serie de desafíos para este propósito, los proyectos y programas diseñados y ejecutados en conjunto con las comunidades que habitan y conocen históricamente los territorios han mostrado avances y fortalezas para el logro del objetivo ulterior de erradicar el fenómeno de la deforestación en Colombia. Estas estrategias se encaminan a la búsqueda de la paz en los territorios contemplando al medio ambiente como una de las víctimas del conflicto que debe ser reparada. Se trata de un objetivo en el que confluyen varios actores, según el contexto particular de cada territorio.

Por otra parte, se evidencian procesos autogestados desde las propias comunidades locales como forma de resistencia a los embates de la guerra. Un ejemplo es el caso del Gran Resguardo del Vaupés, en el que se articulan las autoridades indígenas con organizaciones civiles como la Fundación Natura, una organización de la sociedad civil “dedicada a la conservación, uso y manejo de la biodiversidad para generar beneficio social, económico y ambiental, en el marco del desarrollo humano sostenible” (Fundación Natura, 2018).

Esta apuesta por la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales empezó en 1984 como una iniciativa de la sociedad civil y se ha mantenido a lo largo del territorio colombiano, en lugares como el Pacífico; reservas biológicas como

Carpanta y Encenillo; parques nacionales como Chingaza (en Cundinamarca), La Paya (en el Putumayo) y Cahuinarí (en la Amazonía).

Como parte de las acciones para el fortalecimiento del desarrollo local, así como la defensa intensiva de los ecosistemas, Fundación Natura propició una alianza en 2016 con cuatro autoridades tradicionales indígenas del Vaupés para crear una agenda de paz territorial con enfoque ambiental. A partir del fortalecimiento de las autoridades tradicionales y su visión de paz, esta agenda busca defender el medio ambiente y propiciar las condiciones para la gestión propia del territorio desde la conservación, el libre desarrollo y la recuperación de las tradiciones indígenas.

La labor de esta fundación se ha articulado con otras organizaciones que buscan la paz desde diversas perspectivas y enfoques, con una visión local, es decir, gestada desde las propias comunidades que habitan las zonas de conflicto, y que han sido testigos de los procesos ecocidas y devastadores de la deforestación en Colombia; pero que también reconoce la visión ancestral y de los pobladores que actualmente coexisten con estos entornos, concebidos como parte integral de su ser y su cosmogonía.

Discusión. La relación directa entre medio ambiente y ser humano

Analizar los grupos más vulnerables de esta problemática, de otro lado, conduce a resaltar la indudable relación dialéctica entre dichas comunidades y el medio ambiente, considerando los complejos saberes ambientales, la experiencia, la sabiduría y los rituales mágico-religiosos (Altamirano, 2014) para preservar la biodiversidad a través del tiempo (Duque et al., 2014). Asimismo, se puede comprender cómo estos grupos poblacionales resisten tensiones ocasionadas por la afectación creciente sobre el medio ambiente.

Sin lugar a duda, la deforestación es un delito ambiental persistente, que avanza a pasos acelerados y amenaza con el cataclismo de áreas boscosas (Alianza por la Solidaridad Accionaid, 2020). Por su acción destructiva, tiene efectos negativos socioambientales directos y repercute sobre la fauna y flora, además de fragmentar las comunidades locales, que viven el drama de experimentar la destrucción de su hábitat y ser víctimas de desinformación o de la presión táctica de intimidación por agentes criminales. En los bosques y sus alrededores hay asentamientos poblacionales dependientes de los recursos naturales para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia, esenciales en el mejoramiento de su calidad de vida. Por ello, los factores que impulsan la deforestación desestabilizan gravemente el bienestar físico, mental y psicológico de los campesinos e indígenas locales.

Por lo tanto, la deforestación es una práctica con efecto catalizador de gran escala para el deterioro del medio ambiente, y que impacta de igual forma a las poblaciones aledañas, al desencadenar problemáticas sociales como la pobreza, la inequidad territorial, el desplazamiento forzado, el aislamiento, la discriminación, la destrucción de su identidad social, la disminución de su calidad de vida, así como enfermedades, mayor fragilidad, la

pérdida de territorios, la violencia, la vulneración de derechos y la pérdida tanto de su cultura como de la unidad familiar (Ulloa et al., 2008). Este fenómeno también es causa del abandono de sus valores y tradiciones, el desorden público y el aumento de la corrupción administrativa (Dirección de Antinarcóticos, 2014, p. 173).

En una perspectiva más general, cabe indicar que la deforestación está ligada a la contaminación de cuencas hídricas, la excesiva erosión del suelo de zonas costeras, la extinción de especies silvestres, la incineración de cobertura vegetal para la siembra de cultivos ilícitos, la contaminación ambiental, las actividades de industrias extractivas (gas, petróleo, madera, minería, entre otras) y la agricultura comercial. Se trata de procesos de degradación forestal que impactan negativamente la naturaleza.

Asimismo, la deforestación conlleva impactos para la población de las zonas rurales a causa de los cambios en los patrones de lluvias, los deslizamientos, las inundaciones, la declinación de cosechas, la incidencia de enfermedades infecciosas, virus y bacterias, y el impacto psicológico por la escasa o nula presencia del Estado colombiano y la subsecuente incertidumbre ante una evidente ausencia de provisión de servicios sociales que satisfagan las necesidades básicas de la población (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009).

Por lo tanto, es evidente la pertinencia de evaluar de manera integral los efectos de la deforestación, para poder tomar medidas a gran escala que mitiguen sus impactos ambientales, y así disminuir los factores de riesgo para los asentamientos humanos. En la misma vía, es necesario abordar las acciones reparadoras, restaurativas, protectoras y garantes de los derechos del medio ambiente, así como estrategias de desarrollo sostenible que atenúen las consecuencias de la deforestación sobre los ecosistemas que enriquecen el territorio colombiano. Esto también permite visibilizar estrategias y acciones que puedan reivindicar el bienestar ambiental y que promuevan una justicia restaurativa con la naturaleza.

Conclusión

En síntesis, es posible afirmar que la reparación, restauración y recuperación del medio ambiente, de los ecosistemas y las condiciones ambientales de los territorios afectados por el conflicto armado en Colombia se promueve desde diferentes frentes. Por un lado, están las estrategias establecidas desde el Estado y sus agencias, donde se destaca el papel de las Fuerzas Militares mediante los batallones de selva, alta montaña y otros, que se han involucrado de forma directa tanto en la defensa de los ecosistemas como en el restablecimiento de la masa arbórea, a través de programas como la Operación Artemisa.

Por otro lado, se destacan las estrategias que han gestado, ejecutado y adelantado las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y las propias comunidades con un enfoque local. Al respecto, cabe mencionar que estos proyectos se conciben como acciones de resistencia ante los impactos del conflicto armado sobre las zonas que ha golpeado, y que

se han abordado en el presente texto. Dichos proyectos reconocen las características y necesidades propias que tienen las poblaciones involucradas en estos contextos violentos, de manera que logran comprender y orientar las formas más efectivas de recuperar el medio ambiente victimizado por la guerra.

Por último, se debe resaltar la importancia de diseñar programas e iniciativas de educación ambiental que aborden las problemáticas enmarcadas en estos conflictos socioambientales de manera holística, con el ánimo de generar mayor conciencia acerca de la importancia que tienen los ecosistemas que enriquecen la biodiversidad de la que goza el territorio colombiano. Estas estrategias deben contemplar la importancia de acoger las diversas perspectivas involucradas en estos contextos, como se ha analizado, pues solo desde esta pluralidad es posible sanar las múltiples heridas que ha dejado el conflicto armado sobre el medio ambiente y las comunidades locales.

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 se desarrolló bajo el proyecto de investigación “El papel de la Fuerza Pública en la protección del medio ambiente en el marco del conflicto armado y la construcción de paz desde los Derechos Humanos y el DICA”, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, perteneciente a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo fue la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Sobre los autores

Douglas Eduardo Molina-Orjuela es magíster en desarrollo rural y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana; especialista en gerencia de proyectos educativos de la Universidad Cooperativa de Colombia. Es miembro del grupo Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Profesor investigador junior para MinCiencias.

<https://orcid.org/0000-0003-0788-9538> - Contacto: douglas.molina@javeriana.edu.co

Sharon Gabriela Chavarro Ospina es magíster en derechos humanos y DICA de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y politóloga con énfasis en gestión pública de la Pontificia Universidad Javeriana. Es miembro del grupo Memoria

Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-4856-9349> - Contacto: sharon.chavarro@esdeg.edu.co

Bertsy Oriana Guzmán Alvarado es psicóloga con énfasis en psicología clínica y de la salud de la Fundación Universitaria del Área Andina. Ha sido pasante de psicología en el Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar (CIMHM) de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-3979-4632> - Contacto: bertsy.guzman@esdeg.edu.co

Referencias

- Alianza por la Solidaridad Actionaid. (2020, 5 de junio). *Las comunidades campesinas gravemente afectadas por el aumento de la deforestación en regiones tropicales* [artículo web]. <https://bit.ly/3CRmqg0>
- Altamirano, T. (2014). *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/174250>
- Badio Pacheco, N. (2021). *Análisis de la influencia de la cobertura del bosque y la deforestación sobre el rendimiento hídrico en la Sierra Nevada de Santa Marta* [trabajo de grado, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio Institucional PUJ. <http://hdl.handle.net/10554/57627>
- Borràs Pentinat, S. (2006). Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 19(2), 85-108. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502006000200004>
- Camargo Vargas, L. (2017). *Lineamientos para la gestión de la deforestación, generada por los cultivos ilícitos asociados al conflicto armado, en el municipio de Tibú, en el contexto del posconflicto* [tesis de Maestría en Gestión Ambiental, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio Institucional PUJ. <http://hdl.handle.net/10554/38071>
- Campos Obando, M. (2021). *Análisis de las inversiones económicas en proyectos de restauración ecológica de bosque húmedo tropical de la zona de piedemonte amazónico del Caquetá* [trabajo de grado, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio Institucional PUJ. <http://hdl.handle.net/10554/58025>
- Carranza Jiménez, D. (2020, 30 de noviembre). *El conflicto armado interno en Colombia dejó más de 265 mil víctimas fatales entre 1958 y 2020* [artículo de prensa]. Agencia Analdou. <https://bit.ly/3WfqyqP>
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS). (2020, 27 de octubre). *Deforestación: las heridas abiertas en el suroriente de Colombia*. <https://bit.ly/3HkuDMJ>
- Clayton, S. (2019). Psicología y el cambio climático. *Papeles del Psicólogo*, 40(3), 167-173. <https://doi.org/10.23923/pap.psicol2019.2902>
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2016, abril). El medio ambiente, una prioridad para las Fuerzas Militares. *La Fuerza*, 40.
- CONPES 4021. (2020, 21 de diciembre). Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación. <https://bit.ly/3H31unT>
- Dirección de Antinarcóticos. (2014). *Coca: deforestación, contaminación y pobreza. Acercamiento a la actividad agronómica y la problemática ambiental de los cultivos de coca en Colombia*. Policía Nacional de Colombia.

- Duque Q., S., Quintero Q., M., & Duque Q., M. (2014). La educación ambiental en comunidades rurales y la popularización del derecho a la conservación del entorno natural: el caso de la comunidad de pescadores en la ciénaga de Ayapel (Colombia). *Luna Azul*, 39(1). <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n39/n39a02.pdf>
- Echeverry Garzón, S. (2015). *El medio ambiente como sujeto de derechos* [monografía, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Libre de Colombia, Bogotá]. Repositorio Institucional Unilibre. <https://hdl.handle.net/10901/7423>
- Ejército Nacional de Colombia. (2020). Así protegen los soldados de Colombia el medioambiente. *Revista Ejército*, 203. <https://bit.ly/3WmpZBL>
- Fernández, C., Hernández, R., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw Hill.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2020, septiembre). *Fuerzas militares y la protección del ambiente: roles, riesgos y oportunidades* (Notas de Estabilización n.º 1). <https://bit.ly/3XsmBXc>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2021, 3 de agosto). *Monitoreo de la deforestación. Periodo abril 2020 a marzo 2021*. Embajada de Noruega. <https://bit.ly/3XgJrkZ>
- García Marín, M. E. (2016). La deforestación: una práctica que agota nuestra biodiversidad. *Producción + Limpia*, 11(2), 161-168. <https://bit.ly/3krAuqs>
- González, R., & Urieta, A. O. (2003). Método de evaluación cualitativa de impactos ambientales: una propuesta. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 12(1), 79-92.
- Güiza-Suárez, L., Suárez, E., Correa-Muñoz, L., & Salas-Pérez, Y. (Eds.). (2020). *Herramientas para controlar los delitos contra la fauna y flora en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario; Embajada de Estados Unidos en Colombia. <https://bit.ly/3wclM81>
- Hernández Sampieri, R. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Hoffmann, R., Beez, M., & Sonntag, U. (2017). *Protección del bosque y del clima*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), GmbH.
- IDEAM. (2021a). *Boletín de Detección Temprana de Deforestación (DTD)* (n.º 27). <https://bit.ly/3iLogs3>
- IDEAM. (2021b). *Resultados del monitoreo deforestación año 2020 y primer trimestre año 2021* [presentación con diapositivas]. <https://bit.ly/3CY4n88>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas: Módulo medio ambiente y derechos indígenas desde la dimensión de la pobreza*. <https://bit.ly/3iNtSSU>
- International Crisis Group. (2021, 4 de noviembre). *Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia* (Reporte n.º 91). <https://bit.ly/3R2W9l2>
- Molina, A. M. (2019). *El papel de las Fuerzas Armadas en la protección y defensa del medio ambiente en Colombia* [artículo web]. CEEP. Think Tank del Ejército del Perú. <https://bit.ly/3QVHDLK>
- Morales, L. (2017). *La Paz y la protección ambiental en Colombia: propuestas para un desarrollo rural sostenible* [informe]. The Dialogue. Leadership for the Americas. <https://bit.ly/3XInxr7>
- Observatorio Militar. (2020). *Fuerzas Militares y medio ambiente. Operación Artemisa* [sitio web]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2022). *Cambio climático y desplazamiento por desastres* [artículo web]. <https://bit.ly/3iLiK9A>
- Otalvaro-Sierra, C. A. (2020). Deforestación, violencia y reterritorialización en el Noroeste de la Amazonia colombiana. *Revista Campo-Território*, 15(35), 150-171. <http://dx.doi.org/10.14393/RCT153506>
- Parodi, M., Herrera, L., Matar, M., Barrea, L., Mechini, M., Masramón, E., & Luccini, E. (2014). Redes neuronales artificiales aplicadas al análisis de datos en ingeniería ambiental e impacto ambiental. *Energeia*, 11, 75-87. <http://hdl.handle.net/11336/31220>

- Piqueras R., J., Ramos L., V., Martínez G., A., & Oblitas G., L. (2009). Emociones negativas y su impacto en la salud mental y física. *Suma Psicológica*, 16(2), 85-112. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134213131007>
- Proyecto de Ley 568. (2021). *Por medio de la cual se promueve la Reforestación en la educación básica y media y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia.
- Stamm, C., & Almuna, E. A. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socioambientales. *Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación*, 2(20), 66-78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4926084>
- Ulloa, A., Escobar, E., Donato, L., & Escobar, P. (2008). *Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas latinoamericanas*. Universidad Nacional de Colombia; Fundación Natura de Colombia; UNODC. <https://bit.ly/3ZWfBnE>
- Vargas, J. (2020, 25 de noviembre). *Conflicto armado, medio ambiente y territorio* [entrada de blog]. Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. <https://bit.ly/3XNYFhe>

Esta página queda intencionalmente en blanco

Seguridad humana y seguridad multidimensional, su enfoque y utilidad para proteger los derechos humanos

Human security and multidimensional security, their approach and usefulness for protecting human rights

Christian Acevedo-Navas, Valentina Ballesteros-Betancur y María Antonieta Corcione Nieto

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

RESUMEN. Este artículo presenta un robusto análisis documental sobre los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional, su enfoque en la protección de los derechos humanos, sus diferencias en el papel del Estado para este propósito y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se explora, además, la situación reciente de derechos humanos en Colombia y la importancia de los indicadores específicos para evaluar y garantizar la protección de los derechos humanos. Se concluye que los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional comparten su énfasis en la protección integral de los derechos humanos, y se resalta la contribución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para este propósito, así como de los indicadores específicos, tanto para los países como para los organismos internacionales que evalúan la garantía de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos; desarrollo humano; desarrollo sostenible; seguridad humana; seguridad multidimensional

ABSTRACT. This article presents a robust documentary analysis of the concepts of human security and multidimensional security, their focus on protecting human rights, differences in the state's role for this purpose, and their relationship with the Sustainable Development Goals. It also explores the recent human rights situation in Colombia and the importance of specific indicators to assess and guarantee the protection of human rights. It is concluded that the concepts of human security and multidimensional security share their emphasis on the comprehensive protection of human rights and highlights the contribution of the Sustainable Development Goals for this purpose, as well as of the specific indicators, both for countries and for international organizations that evaluate the guarantee of human rights.

KEYWORDS: human development; human rights; human security; multidimensional security; sustainable development

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 26 de junio de 2022 • Aceptado: 4 de septiembre de 2022

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

Introducción

Los conceptos de *seguridad humana* y *seguridad multidimensional* vienen difundiéndose en debates académicos e implementándose con cada vez mayor frecuencia e interés en las políticas públicas de buena parte de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La introducción del concepto de seguridad humana comenzó con el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994; y el concepto de seguridad multidimensional apareció con la Declaración de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) del año 2003, lo que le da un tono hemisférico americano a este último.

Aunque a veces no hay suficiente claridad sobre las diferencias y similitudes entre ambos conceptos, lo cierto es que guardan estrecha relación entre sí, así como con los derechos humanos, pues, en el fondo, tanto la seguridad humana como la seguridad multidimensional buscan contribuir a la garantía de los derechos humanos, asumidos como la herramienta jurídica que vela por unas condiciones mínimas de bienestar y dignidad para toda la población, lo que incluye su seguridad entendida en un sentido amplio, es decir, en diversos frentes o ámbitos de análisis.

Por otra parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, desde su promulgación en 2015, han buscado, *grosso modo*, crear una plataforma de referencia y seguimiento para el conjunto de dichas condiciones mínimas de bienestar y dignidad, de forma parecida a lo que buscan los derechos humanos, pero con énfasis en un componente clave y de alta pertinencia: el cuidado del medioambiente y la preocupación por el cambio climático.

En este contexto, este artículo está motivado por varias preguntas que impulsan la reflexión y la subsecuente indagación: ¿cuáles son las principales diferencias y similitudes entre los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional?; ¿qué ámbitos de estudio e interés se abordan desde estos conceptos?; ¿cómo se relacionan con los derechos humanos?; ¿cómo se relacionan los ODS con los derechos humanos?; ¿cuál es la situación actual de los derechos humanos en Colombia?; y cómo se puede medir el avance en el cuidado de los derechos humanos?

Con el fin de resolver estas preguntas, se desarrolló una investigación de enfoque cualitativo, de alcance exploratorio, de corte transversal o transeccional, sustentada en la revisión de fuentes y literatura relacionada con los temas mencionados. Para esta revisión, se estableció una muestra no probabilística por conveniencia, amparada en criterios como la disponibilidad de los textos y las fuentes, en idioma español e inglés, y, principalmente, el punto de saturación teórica, lo que arrojó una muestra definitiva de más de cien fuentes consultadas. De forma simultánea con el muestreo y el acceso a los documentos, se desarrolló un análisis de contenido, en el que se extrajeron las categorías principales halladas, que eran de interés para el propósito de resolver las preguntas que condujeron el estudio. A partir de allí, se propusieron las reflexiones para cada una de las cuestiones planteadas.

Seguridad humana y seguridad multidimensional

Al concluir la Guerra Fría, la amenaza tradicional del enemigo común externo comenzó a disiparse, lo que modificó los intereses y las perspectivas para pasar a considerar fenómenos emergentes. Así mismo, modificó el propio concepto de *seguridad*, para el cual surgieron y tomaron fuerza amenazas como el acceso a alimentos, fuentes de energía y otros bienes de subsistencia; los desastres naturales; las fluctuaciones económicas; las migraciones masivas e incontroladas, y problemáticas sanitarias, medioambientales y de infraestructura, entre otras (Derbez, 2006; Font & Ortega, 2012; Celi, 2015; Álvarez-Calderón et al., 2017; Fernández-Osorio & Ramírez, 2020, Sierra-Zamora et al., 2022).

Por otra parte, Sorj (2005) destaca dos factores fundamentales que fungen como principios rectores o valores absolutos del sistema internacional, contemplados en la carta de la ONU, y que por tanto deben protegerse: la soberanía nacional y los derechos humanos individuales. En este sentido, los debates sobre los diversos riesgos y amenazas a la seguridad, y su naturaleza cambiante, han ido propiciando el escenario para el surgimiento del concepto de *seguridad humana*, muy ligado a los derechos humanos —o derivado de ellos, si se quiere—. En este concepto, surgido formalmente con el informe del PNUD en 1994 (Sorj, 2005), la seguridad está vinculada al bienestar de las personas y su capacidad para resolver sus necesidades fundamentales en un contexto estable y seguro (Font & Ortega, 2012).

Dado que esta perspectiva se centra en la protección del ser humano, desplaza el enfoque tradicional centrado en la protección del Estado. En consecuencia, aspectos como la seguridad alimentaria, sanitaria, económica, política, personal, medioambiental, educativa y comunitaria toman importancia y se convierten en objeto de preocupación para su cuidado y protección. En otras palabras, la seguridad humana incluye todos aquellos ámbitos cuyo deterioro o falta de estabilidad representan un riesgo o amenaza para el desarrollo de las personas y los derechos humanos (Pérez, 2006; Font & Ortega, 2012; Celi, 2015; Álvarez-Calderón et al., 2017; Torres-Guarnizo & Velandia-Pardo, 2022).

En este contexto, el evento de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 afectó gravemente a Estados Unidos, lo que se sumó a las nuevas amenazas que ya venían siendo consideradas entonces. A raíz de ello, el año siguiente, en el país norteamericano se acuñó el concepto de “*homeland security*”, así como su respectiva agencia federal bajo la misma denominación: Department of Homeland Security (Font & Ortega, 2012). Esta agencia coordina la labor de otras 22 agencias, que están a cargo de la atención de diversos aspectos de seguridad, relacionados con temas como ciudadanía, inmigración, fronteras y aduanas; ciberseguridad; desastres; seguridad electoral; trata de personas; prevención del terrorismo; ciencia y tecnología; comercio y seguridad económica, y seguridad en el transporte, entre otros.

Posteriormente, en el año 2003, la Unión Europea formuló la Estrategia Europea de Seguridad (EES), también conocida como el Informe Solana. En este informe, los euro-

peos mostraron una preocupación por proteger variables como la independencia política, el territorio, el gobierno, el desarrollo económico y la salud, de modo que incluyeron amenazas como los conflictos regionales, el extremismo religioso, la delincuencia organizada, el terrorismo, la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva; y desafíos como el desplazamiento forzado, el desarrollo económico y la pobreza, algunas enfermedades y la competencia por recursos naturales y energéticos (Font & Ortega, 2012; Celi, 2015; Álvarez-Calderón et al., 2017). En el 2008, la EES fue revisada y como resultado se incluyeron las siguientes amenazas: terrorismo, ciberseguridad, proliferación de armas de destrucción masiva, seguridad energética, delincuencia organizada y, especialmente, el cambio climático, como potenciador de desastres naturales y lucha por recursos (Consejo de la Unión Europea, 2009).

Finalmente, en el contexto hemisférico americano, el concepto de *seguridad multidimensional* ya se venía configurando en la Declaración de Santiago (1998) y luego, en Bridgetown (2002), la OEA adoptó el término en su Asamblea General; pero fue en la Conferencia Especial de Seguridad en México (2003) cuando definitivamente los países miembros de la OEA firmaron la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, en la que manifestaron su compromiso de abordar los problemas de seguridad de forma “multidimensional” (Álvarez-Calderón et al., 2017; Rebolar et al., 2016). Este enfoque, de modo semejante al concepto de seguridad humana, incorpora una visión integral del ser humano; sin embargo, agrega o mantiene el interés en el Estado y el sistema internacional (Celi, 2015; Rebolar et al., 2016).

Como se puede apreciar, parecería, entonces, que la seguridad humana y la seguridad multidimensional son conceptos o enfoques muy similares de la seguridad. Pero ¿son lo mismo? La respuesta no es definitiva. En este sentido, autores como Fernández (2005) señalan que, aunque la seguridad humana tiene una naturaleza multidimensional, dados los diversos frentes por los que se preocupa (economía, alimentación, salud, medioambiente, comunidad, política, etc.), ello no significa que sea un sinónimo de seguridad multidimensional. Soto (2009), por su parte, las agrupa señalando que seguridad humana y seguridad multidimensional se preocupan por temas semejantes, diversos y numerosos, todos los cuales están, en últimas, relacionados con la protección de derechos humanos. En contraste, Celi (2015) enfatiza que hay diferencias fundamentales entre ambos conceptos, en relación con su perspectiva estratégica y su forma de coordinar defensa y seguridad con otros Estados. Finalmente, Álvarez-Calderón et al. (2017) señalan que la seguridad multidimensional concibe amenazas de diversa naturaleza, que pueden crear inestabilidad para el Estado; mientras que la seguridad humana se enfoca en el ser humano como objeto a securitizar, pero no desde la capacidad de fuerza del Estado, sino desde su capacidad para brindar unas condiciones para el desarrollo y el bienestar.

Así las cosas, podría decirse, entonces, que en esencia seguridad humana y seguridad multidimensional son enfoques muy semejantes y buscan lo mismo, es decir, la protección del ser humano en su desarrollo integral y la garantía de los derechos humanos. Empero,

la OEA, respecto a la seguridad multidimensional, hace especial énfasis en las relaciones internacionales y el Estado, en contraste con la seguridad humana. En este sentido, y para cerrar, Adam Blackwell, secretario para la seguridad multidimensional de la OEA entre 2010 y 2015, señaló que la seguridad multidimensional, contemplada en la Declaración de Seguridad de las Américas, también se enfoca en el ser humano y, por tanto, funciona como una suerte de exégesis para el hemisferio americano de la seguridad humana de la ONU (Blackwell, 2015; Rebolar et al., 2016).

Ámbitos de estudio e interés de la seguridad humana y la seguridad multidimensional

En la literatura consultada hay diversos estudios en que, ya sea desde la óptica de la seguridad humana o de la seguridad multidimensional, se abordan diversos problemas, asuntos, amenazas y desafíos de la seguridad tradicional que vienen cambiando, así como otros temas nuevos o emergentes propios de este enfoque. Los documentos fueron agrupados como se expone a continuación.

Concepto de seguridad humana o multidimensional y cambio de paradigma

En este ámbito se trata de documentos relacionados con la conceptualización y la transformación del enfoque de seguridad tradicional hacia un enfoque de seguridad humana o de seguridad multidimensional. Esto incluye temas como la maduración del concepto tradicional de *seguridad* y el concepto de *defensa nacional* hacia el de seguridad multidimensional; la conceptualización y adopción del enfoque de seguridad multidimensional en países específicos de América Latina y la región, y sus implicaciones, desafíos, retos y amenazas (Derbez, 2006; Rivera, 2008; Celi, 2015; Palma, 2015; Sancho, 2015; Díaz, 2016; Rebolar et al., 2016; Rosanía et al., 2017; Reyes, 2021; Ospina & Cabrera, 2022; Segura, 2022). Incluye también el abordaje de la seguridad humana en sí misma (Fernández, 2005; Sorj, 2005; Soto, 2009; Font & Ortega, 2012; Tola, 2017).

Retos de seguridad nacional y regional, y nuevos escenarios

En este grupo están los estudios que, desde la seguridad humana o multidimensional, abordan diversas problemáticas relacionadas con los retos de seguridad regional más vigentes (Fonseca-Ortiz et al., 2022). Muchos de estos temas, o bien son novedosos por sí mismos, o representan una novedad o variación sobre temáticas tradicionales, un aspecto que caracteriza precisamente a la seguridad humana y la seguridad multidimensional.

En este sentido, se encontraron temas como liderazgo político (García, 2015); desarrollo (Mathias et al., 2015); cooperación interagencial (Maldonado, 2015); inteligencia y los límites de las amenazas internas y externas (Sorj, 2005; Ardila-Castro, 2015; Gómez, 2015); narcotráfico y asuntos relacionados, tales como regímenes, cooperación, violencia, terrorismo y fronteras (Ayuso, 2008; Lacuisse, 2008; De Castro, 2015; Haering, 2015;

Cardona et al., 2017; Giraldo & Arias, 2022); criminalidad y violencia regional (Trujillo, 2015); procesos de desarme, desmovilización y reintegración (Caicedo, 2008); instituciones y cooperación frente a amenazas transnacionales (Llenderrozas, 2008; Rodríguez, 2017); seguridad en la agenda regional y hemisférica (Mungaray, 2008; Soto, 2009; Blackwell, 2015); terrorismo y delincuencia organizada nacional y transnacional (Barrera et al., 2017; Camelo & Alarcón, 2022; Lasprilla, 2022; Vera, 2022); ciberseguridad y ciberterrorismo (Jiménez, 2015; Pinedo, 2015; Buitrago et al., 2017; Cujabante et al., 2022; Mejía et al., 2022); posconflicto, espacios vacíos y consolidación del territorio (Álvarez-Calderón, 2017; Ramírez & Bolívar, 2017); globalización desviada como plataforma criminal (Álvarez-Calderón & Zambrano-Gómez, 2017); corrupción (Murillo, 2022); minería ilegal (Lowe, 2022); lavado de activos (Lozano & Dávila, 2022); pobreza extrema y exclusión social (Vargas & Cerón, 2022); desastres naturales y de origen humano (Hernández & Roque, 2022); protección del medioambiente y diversidad ecológica (Prieto, 2022; Restrepo, 2017); biodefensa, epidemias, pandemias y enfermedades (Álvarez-Calderón et al., 2021; Gómez et al., 2022); retos de la defensa nacional (Segura, 2022); armas de destrucción masiva (Benavides & Fernández, 2022); tráfico ilícito de armas (Ardila-Castro, 2022); poder naval y seguridad marítima integral (Cabrera, 2022); protección de infraestructuras críticas (Ibarra, 2022); economía y seguridad nacional (Cabrera-Ortiz, 2021; Sahid-Garnica, 2022); seguridad energética (Gómez, 2022); espacio y poder aéreo, espacial y ultraterrestre (Barrero-Barrero et al., 2018; Álvarez-Calderón et al., 2019; León & Mogollón, 2022); convivencia y seguridad ciudadana, juvenil y escolar (Gontero, 2008; Gómez, 2008; Maluf, 2008; Peetz & Huhn, 2008; Román, 2008; Velásquez, 2008; Cañas & Rodríguez, 2017); migración legal e ilegal, sistemas de refugio, gestión y conflictos fronterizos, y trata de personas (García, 2008; Goycochea, 2008; Larreátegui, 2008; Lynn, 2008; Toto, 2008; Fajardo & Rodríguez, 2022; Macías, 2022); y el papel de las fuerzas del orden como soporte de la democracia ante estos nuevos y cambiantes escenarios, que incluyen nuevas funciones, cambios en las relaciones con la sociedad civil y reformas policiales y castrenses, entre otros asuntos (Bruneau et al., 2008; Castañeda, 2008; Emmerich, 2008; Pontón, 2008; Rodríguez, 2008; Vicente, 2008; López, 2015; Ramos, 2015; Villegas, 2015; Vivas, 2015; Cañas & Rodríguez, 2017; Sierra-Zamora et al., 2020; Diez, 2020).

Seguridad humana o multidimensional y derechos humanos

Finalmente, se encuentran trabajos cuyos análisis abordan la relación entre seguridad humana o multidimensional y los derechos humanos, tanto desde una perspectiva favorable, por cuanto los derechos humanos constituyen una base filosófica y legal para el desarrollo de dichos conceptos, como desde una perspectiva desfavorable o cuando menos crítica, en relación con infracciones a los derechos humanos, tanto probables como confirmadas, en aspectos como las nuevas y múltiples funciones de las fuerzas de seguridad y los límites de sus esferas de actuación, o los excesos en determinados contextos y su consecuente afec-

tación a la seguridad, entre otras preocupaciones (Chillier & Freeman, 2005; Sorj, 2005; Rivera, 2008; Soto, 2009; Ardila, 2015; Benítez, 2015; Celi, 2015; Bravo, 2015; López, 2015; Maldonado, 2015; Pinedo, 2015; Sancho, 2015; Robles, 2015; Villegas, 2015; Tola, 2017; Carvajal, 2018; Pastrana et al., 2022; Vera et al., 2022).

Seguridad humana, seguridad multidimensional y derechos humanos

Desde su origen en 1994, el concepto de seguridad humana está fuertemente vinculado con el desarrollo de las personas y, en consecuencia, con el cuidado y la garantía de los derechos humanos. Por su parte, la seguridad multidimensional ya venía definiéndose en el debate político, académico y del sector de defensa y seguridad; como se vio, podría decirse que se derivó de la noción de seguridad humana y se consolidó cuando el terrorismo sorprendió a Estados Unidos y lo obligó a redefinir su estrategia de seguridad incluyendo los temas abordados. Esto se materializó en la creación del Department of Homeland Security en el año 2002.

El Consejo de la Unión Europea tomó una decisión semejante al crear en el año 2003 la EES, pero mantuvo su enfoque en la seguridad humana, no en la seguridad multidimensional, a pesar de que la primera es inherentemente multidimensional. En el hemisferio americano, la concepción de seguridad multidimensional surgió en la OEA (Blackwell, 2015) y se consolidó hasta el punto de que esta organización cuenta con una Secretaría de Seguridad Multidimensional (OEA, 2022). El concepto continúa adaptándose y desarrollándose de forma progresiva, de tal suerte que diversos autores y centros de pensamiento, así como estrategias nacionales, lo han ido adoptando y se han adaptado a él.

En otras palabras, en cuanto a la seguridad humana, se puede afirmar que su origen está estrechamente relacionado con los derechos humanos y busca garantizarlos y protegerlos a la par del desarrollo integral del ser humano; es un enfoque multidimensional debido a la naturaleza y diversidad de los factores que afectan el desarrollo de las personas y los derechos humanos; y predomina en la ONU y la Unión Europea. Por su parte, el concepto de seguridad multidimensional parece derivarse del concepto de seguridad humana y también se preocupa por amenazas de diversa naturaleza relacionadas con los derechos humanos; es un enfoque predominante en la OEA y en los países del continente americano.

En suma, ambos conceptos coinciden en el *qué* —esto es, su búsqueda de la protección integral del ser humano y las condiciones para su desarrollo—, pero parecen diferenciarse en el *cómo*, es decir, en los modos de lograr ese objetivo, puesto que la seguridad multidimensional otorga mayor importancia al papel del Estado y el sistema internacional. Así, ambos enfoques guardan una estrecha relación e interés con los derechos humanos, ya que el cuidado de estos se traduce en mejores condiciones para el bienestar integral del ser humano, en sus diversas esferas de desarrollo.

Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos

Así pues, la seguridad humana y la seguridad multidimensional hacen un énfasis en el cuidado y resguardo de los derechos humanos y del individuo, lo que se correlaciona con la respuesta de los Estados para garantizar la seguridad alimentaria, económica, medioambiental, sanitaria, política, personal, educativa y comunitaria. En coherencia con este enfoque, en el año 2015 la ONU creó los ODS, una agenda a 2030 con la meta de establecer seguridad para los individuos y, por consiguiente, para los Estados. Este estudio encontró que los ODS guardan importantes semejanzas con buena parte del articulado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

Los 17 ODS, que cuentan a su vez con 169 metas, buscan garantizar la seguridad en tres dimensiones básicas: social, económica y ambiental (ONU, 2022b). De ahí nace, entonces, otro concepto que conviene precisar, el de *desarrollo sostenible*. La ONU (2022a) lo define como “el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. Una vez revisados los ODS y comparados con la DUDH, se encontraron varias equivalencias, que también podrían considerarse soportes de los ODS. La Tabla 1 presenta una síntesis de estos hallazgos.

Tabla 1. Similitudes o soportes de los ODS en la DUDH

ODS	Artículo(s) de la DUDH
1 y 6	22
3 y 7	3 y 25.1
4	26.1 y 26.2
5	2
8	23.1, 23.2, 23.3, 27.1 y 27.2
9	19, 25.1, 27.2 y 28
10	2, 3, 4, 5, 22 y 28
11	3, 21.1 y 25.1
12	19, 26.2 y 27.2
13	3 y 19
15	27.1 y 28
16	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 19, 22 y 28
17	2, 19, 22 y 28

Fuente: Elaboración propia

A partir de estos hallazgos, se hace evidente la cercanía entre los ODS y los derechos. Al respecto, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

ya afirmaba en el año 2016 que, con mucha frecuencia, las vulneraciones graves a los derechos humanos derivan en experiencias y episodios de desplazamiento, conflicto y sufrimiento de una gran cantidad de personas. Es por esto que la seguridad humana y la seguridad multidimensional resaltan el carácter universal y prioritario de un conjunto de libertades y derechos elementales para garantizar la vida de las personas. Por otra parte, ni la seguridad humana ni la seguridad multidimensional cuentan con una distinción entre tipos de derechos humanos (políticos, civiles, socioculturales, económicos) (Fonseca-Ortiz & Sierra-Zamora, 2022), por lo cual ambos enfoques consideran las amenazas e infracciones a los derechos desde diferentes dimensiones y como un todo.

Además, la seguridad humana cuenta con una estructura para detectar derechos vulnerados o en riesgo en un determinado escenario de inseguridad, con el fin de considerar los acuerdos requeridos entre instituciones y gobiernos para garantizar el ejercicio de esos derechos (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2016). Respecto a esto, Cubides y Cita (2014) resaltan la existencia de diversos mecanismos jurídicos que conforman una estructura conceptual y normativa de los derechos humanos a escala global. Este conjunto normativo abarca instrumentos que van desde la propia DUDH de 1948 hasta normas relacionadas con la protección de personas con discapacidad, pasando por otras que resguardan asuntos tan variados como la discriminación racial y de género; los derechos económicos y socioculturales; los derechos civiles y políticos; los derechos infantiles; la tortura y el trato inhumano; la desaparición forzosa, e incluso los trabajadores inmigrantes.

En este sentido, es importante mencionar que el respeto de los derechos humanos constituye la base para la protección de las personas en un escenario normativo global, por lo que se puede afirmar que la seguridad (humana y multidimensional) y los derechos humanos se soportan mutuamente. Por tanto, la seguridad humana y la seguridad multidimensional son formas de concretar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, pues las personas requieren vivir una vida sin temores y con sus necesidades básicas satisfechas, por lo cual tienen derecho a disfrutar de diversos factores como propiedad, voto, remuneración justa, libertad, alimentación, salud, vestido, vivienda, educación y cultura, entre otros (Cubides & Cita, 2014).

Dada la estrecha relación entre los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional, como también con los derechos humanos, vale la pena incorporar los tres ejes para su análisis, propuestos por Cubides y Cita (2014):

1. aumento de la importancia de la democracia y del cuidado de los derechos humanos, como factores que supeditan la seguridad;
2. ampliación de la agenda de seguridad para incluir las amenazas no tradicionales, nuevas o emergentes (abordadas previamente), como, por ejemplo, el narcotráfico, el crimen transnacional y las migraciones irregulares, entre varias más, y

3. la preocupación por las consecuencias en la seguridad de asuntos que normalmente van asociados con el desarrollo (pobreza, educación, desempleo, alimentación y salud, entre otros).

Así, la concepción de la seguridad humana y la seguridad multidimensional en el marco de las políticas públicas, debe orientar estas al cuidado y el resguardo de la seguridad de las personas, lo que implica un papel diligente de los Estados frente a riesgos y amenazas que se encuentran fuera del control de los individuos a lo largo de sus vidas. En este sentido, como afirman Cubides y Cita (2014), esta protección implica que, cuando se detectan las amenazas, los Estados deben dirigir sus estrategias a prevenirlas, mitigar sus potenciales daños y asistir a quienes los sufren, como parte del deber de garantizar los derechos humanos.

Finalmente, la relación entre derechos humanos y la seguridad humana y la seguridad multidimensional evidencia la pertinencia de aplicar estos nuevos conceptos de seguridad, ya que pueden involucrar a todos los Estados y formar una sólida conexión, pues sus diferencias son muy reducidas. Se observa también la conveniencia de que estos conceptos de seguridad influyan en las políticas públicas, en especial en las políticas de defensa y seguridad. Al respecto, en el caso concreto de Colombia, la situación de defensa y seguridad se caracteriza por sectores que aún mantienen un conflicto vivo y mediado por la violencia, mientras que otros ya están en una fase de posconflicto y acogidos a regímenes de justicia especiales. Esto crea un escenario oportuno para que el Estado colombiano verifique el cumplimiento de la inclusión de estos principios en normas o mecanismos centrados en la gente, y que tengan un enfoque multidimensional, integral, contextualizado y preventivo.

Derechos humanos en Colombia durante el año 2021

En esta sección se presenta una visión general de la situación de derechos humanos en Colombia durante las protestas sociales desarrolladas entre abril y junio de 2021. Para esto se abordan los aspectos más destacados de tres informes elaborados sobre este episodio. Con el fin de obtener una visión amplia, se seleccionaron informes de entidades de diferente naturaleza: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Defensoría del Pueblo de Colombia y la ONG Amnistía Internacional.

Así, en primer lugar, el informe elaborado por la ACNUDH (2022) expone la situación de derechos humanos durante las protestas sociales de forma detallada por cada tipo de derecho, como se resume a continuación. Respecto al derecho de reunión pacífica y estándares relativos al uso de la fuerza, el informe señala que varias reuniones fueron disueltas mediante el uso innecesario o excesivo de la fuerza. En relación con el derecho a la vida, el informe sostiene que la ACNUDH recibió denuncias sobre 63 muertes en el marco de las protestas, de las cuales se verificaron 46 casos, y tras otros cotejos con la

información de la Fiscalía General de la Nación, se pudo determinar que fueron 29 casos en total los relacionados directamente con las protestas.

En materia del derecho a la integridad personal, se reportaron 1140 civiles y 1712 uniformados lesionados durante las protestas. Respecto a la violencia sexual y basada en género, recibieron denuncias de 60 casos de violencia sexual en el contexto de las protestas (las víctimas fueron 80 % mujeres y 20 % hombres). Esto contrasta con el reporte de la Fiscalía General de la Nación, que incluyó 36 víctimas de violencia basada en género, de las cuales 19 corresponderían a eventos relacionados con las protestas. En lo relacionado con discriminación o racismo, el informe señala que el uso innecesario o excesivo de la fuerza ocurrió principalmente en regiones donde las protestas contaron con mayor población de raza negra e indígena, y que además son justamente las zonas de mayor inequidad social y menor desarrollo.

En cuanto al derecho a la libertad, el informe reporta 1970 capturas en el marco de las protestas, de las cuales el 85 % fueron en flagrancia. En torno al derecho a la libertad de expresión, se observó un amplio cubrimiento por parte de medios de comunicación de diversas tendencias ejerciendo este derecho; sin embargo, se reportaron 384 agresiones a periodistas durante estas jornadas. En lo que concierne a los derechos de personas defensoras de derechos humanos, el informe destaca que por lo menos 30 de ellas murieron y 171 fueron agredidas durante las protestas. Finalmente, en lo referente al derecho a la salud y el impacto del uso de la fuerza sobre los trabajadores de la salud, se reportaron 315 afectaciones a misiones médicas, que incluyen ataques a ambulancias, personal de salud, infraestructura médica y hurtos de insumos médicos, entre otras. Respecto a la criminalización de la protesta, del total de las 1970 capturas efectuadas, 38 % terminaron en casos judiciales abiertos.

En segundo lugar, el informe de la Defensoría del Pueblo (2022) señala que, en el marco de las protestas sociales, esta entidad recibió 417 denuncias por 584 presuntas violaciones a los derechos humanos. De estas 584 vulneraciones, 224 fueron contra la integridad personal (38 %); 97 contra la libertad de reunión (17 %); 79 contra el derecho a la vida (14 %); 27 contra la libertad de circulación y residencia (5 %); 27 contra la libertad personal (5 %); 18 contra la libertad de opinión, expresión y búsqueda de información (3 %); 15 relacionadas con el proceso legal y las garantías judiciales (3 %); 14 contra el derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (2 %); 13 contra los derechos reconocidos a los defensores de derechos humanos (2 %); 10 contra el derecho a no ser sometido a desaparición forzada (2 %).

El informe registra otros 60 reportes inferiores a 9 casos por cada tipo de derecho vulnerado, que representan el 10 % del total, en materia de diversos derechos, entre ellos la igualdad ante la ley y no discriminación; derechos reconocidos a jóvenes, mujeres y niñez; la honra y el buen nombre; salud; paz; trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario; libre desarrollo de la personalidad; derechos políticos; intimidad; acceso al agua; libertad de conciencia, y

propiedad privada. Por otra parte, el informe destaca un total de 113 actos violentos por razón de género en contra de mujeres y personas con orientaciones sexuales diversas, de los cuales uno ocurrió en contra de una mujer patrullera de la Policía y 112 en contra de manifestantes. Para cerrar, también se reportan 201 agresiones contra periodistas y personal de apoyo de los medios de comunicación.

Finalmente, el Informe 2021/22 de Amnistía Internacional (2022) reporta más de 400 ataques contra colaboradores de medios de comunicación que registraban las manifestaciones. Este informe también recoge hechos que ocurrieron en estas fechas fuera del marco de las protestas. Respecto a los derechos de comunidades indígenas, dos miembros de estos grupos étnicos murieron debido a la explosión de minas terrestres en Dabeiba, Antioquia. En lo relacionado con los asuntos de verdad, justicia y reparación, el informe dice —con base en información del Instituto Kroc, que hace seguimiento al Acuerdo de Paz de 2016 entre el Estado colombiano y las FARC— que la aplicación del acuerdo se viene desarrollando de forma lenta, con especial preocupación por el rezago en aspectos como la reforma rural, la solución del narcotráfico y la terminación del conflicto. Por otro lado, se registraron más de 40 casos de homicidio o desaparición forzada de excombatientes, mientras que la sustitución de cultivos ilegales de forma voluntaria se vio obstaculizada debido a la situación de seguridad y la reanudación de la fumigación aérea con glifosato. En todo caso, a propósito del cumplimiento del Acuerdo de Paz, se crearon 16 circunscripciones transitorias especiales de paz (Acto Legislativo 02, 2021).

En lo concerniente a los defensores de derechos humanos, durante el primer semestre de 2021, 8 indígenas defensores fueron asesinados. Por otra parte, ocurrieron más de 500 amenazas, más de 70 intentos de homicidio y más de 80 homicidios de defensores de derechos humanos, de los cuales cerca del 42 % ocurrieron durante las protestas. En cuanto a violencia de género, se registraron por lo menos 15 casos en contra de mujeres de raza negra en la ciudad de Cali durante las protestas. Así mismo, contra mujeres se reportaron 491 actos de violencia policial y 35 episodios de violencia sexual. Adicionalmente se informó sobre más de 100 casos de violencia sexual cometidos contra niñas y mujeres de raza negra.

El informe muestra que las infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario siguieron ocurriendo, particularmente en las áreas rurales. Al respecto, dos menores de edad venezolanos murieron en Tibú, Norte de Santander, a manos de grupos armados irregulares. En materia de desplazamientos forzados y confinamiento, el informe señala que más de 60 000 personas fueron desplazadas forzosamente y cerca de 51 000 fueron confinadas forzosamente, obligadas a permanecer en zonas con limitado acceso a agua potable, alimentos y servicios básicos, debido al conflicto armado.

En cuanto a los migrantes y refugiados, el Gobierno creó el Estatuto Temporal de Protección para migrantes y refugiados provenientes de Venezuela, norma que les permite mantener su situación de migrantes de forma regularizada durante 10 años. Para agosto de 2021 había en Colombia más de 1,8 millones de migrantes y refugiados procedentes de

Venezuela, según lo reporta la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V). De estos migrantes, 1,2 millones de personas habían empezado su proceso de regularización migratoria. Por otra parte, en octubre se calculaba una cifra cercana a 20 000 migrantes de otros países que solicitaban asilo, originarios de países africanos como Ghana y Senegal, y del Caribe como Haití. Por último, sobre el tema de impunidad, este informe reporta que la JEP imputó cargos por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad a ocho integrantes del antiguo secretariado de las FARC, y la Corte Penal Internacional cerró la indagación preliminar sobre el caso de Colombia por crímenes de lesa humanidad y de guerra, al tiempo que firmó un acuerdo de cooperación con el Gobierno colombiano.

Importancia de los indicadores para la protección de derechos humanos

Según lo contemplado en la Carta de la ONU, se debe velar por la protección de dos principios rectores: la soberanía de los Estados y la garantía y protección de los derechos humanos. Sobre esto, el informe de 2012 realizado por la ACNUDH plantea que los indicadores de monitoreo de derechos humanos son esenciales para el cumplimiento de compromisos, la creación de políticas y el seguimiento de los procesos (ACNUDH, 2012). Así, con base en los lineamientos de esta guía, cabe complementar lo analizado hasta aquí con algunas reflexiones sobre la importancia de estos indicadores para la seguridad humana y la seguridad multidimensional.

En primer lugar, cabe resaltar que la creación de indicadores permite medir la garantía de aplicación, vigilancia y ejercicio de los derechos humanos. Los indicadores son mecanismos útiles y tangibles para facilitar la materialización de los derechos humanos y hacer seguimiento a su atención y cuidado en los países.

En segundo lugar, en los últimos años se ha acentuado la necesidad de dejar a un lado el uso de estadísticas de forma general para medir el progreso en materia de derechos humanos y en su lugar avanzar hacia una definición de indicadores específicos que permitan realizar un diagnóstico más preciso. Esto se explica porque las cifras agregadas no atañen directamente a las variables de preocupación, mientras que el uso de indicadores específicos, enmarcados en la estructura normativa nacional e internacional, facilitan su empleo y comprender la situación de los derechos humanos y sus amenazas.

En tercer lugar, es importante advertir que el empleo de indicadores de medición de derechos humanos no es nuevo en el plano internacional, pues en varios tratados internacionales se hace referencia a información estadística sobre derechos humanos en diferentes Estados. Lo que ha hecho falta es una estandarización para medir estos indicadores. Con la estandarización, los indicadores se convierten en un mecanismo práctico para monitorear el progreso de los derechos humanos y en un instrumento que contribuye a la creación de políticas públicas para su verdadera materialización.

En cuarto lugar, se destaca que el uso de indicadores de medición idóneos constituye una manera de contribuir al correcto desempeño de organismos internacionales relacionados con la protección de derechos humanos, pues ayudan a los países a recolectar información sobre sus avances en el cumplimiento de los compromisos y a compartirla con dichos organismos.

En quinto lugar, el tipo de descripción fundamentada en principios e instrumentos jurídicos sobre derechos humanos no siempre sirve como herramienta para crear y desarrollar políticas públicas sobre derechos humanos, por lo cual se hace necesario expresarla de un modo más concreto y práctico. Así, es fundamental contar con un enfoque, metodología e instrumentos cuyo uso facilite una comunicación más amplia, legible para todo ciudadano, sin necesidad de contar con una formación exhaustiva en derechos humanos.

En sexto lugar, se convierte en una necesidad asegurar que la comunicación sobre derechos humanos promueva la crítica de los actores interesados de lado y lado de la discusión. Así, mediante estos indicadores se puede reducir la brecha entre el deber ser de los derechos humanos y lo que realmente son en la realidad cotidiana de los países.

En séptimo lugar, el ejercicio de utilizar indicadores apropiados en derechos humanos pasa por la distinción entre indicadores que tengan en cuenta los hechos e indicadores que tengan en cuenta los juicios; entre cualitativos y cuantitativos; y entre los que contemplen desempeño y los que contemplen cumplimiento, así como valores de referencia. Esto facilita comprender el marco jurídico y posibilita lograr los objetivos relacionados con la materialización y el cuidado de los derechos humanos.

Finalmente, aunque ya se inició un camino en el resguardo de los derechos humanos y se ha transitado una parte de este, aún falta bastante por mejorar. En todo caso, se han dado las primeras “batallas” en pro del reconocimiento de las desigualdades más marcadas que aún aquejan a Colombia y a la región. Así mismo, se ha creado un marco jurídico y normativo en el orden internacional que busca poner en marcha un enfoque multidimensional frente a los derechos humanos. Además, ha aumentado el reconocimiento de la importancia de la información para implementar, evaluar y proteger los derechos humanos en numerosos Estados, incluido Colombia.

Conclusiones

Con base en el desarrollo de este artículo, se pueden recoger algunas conclusiones. Para comenzar, es claro que la seguridad humana y la seguridad multidimensional son conceptos muy parecidos que abarcan definiciones de seguridad que van más allá de la simple protección de los Estados frente a amenazas tradicionales de orden bélico, y en su lugar conciben la seguridad desde una perspectiva más amplia e integradora, en ambos casos enfocada en el resguardo y el cuidado de los derechos humanos.

Por otra parte, los ODS, entendidos como la evolución de la seguridad humana y la seguridad multidimensional, han traído consigo avances en los marcos normativos de orden nacional, regional e internacional respecto a la protección y garantía de los derechos

humanos, especialmente para comunidades históricamente olvidadas. De igual modo, los ODS han promovido una mayor conciencia sobre la vitalidad de dicha garantía de derechos para el progreso de los Estados.

Así mismo, la existencia de indicadores claros y específicos, que permitan monitorear el progreso en materia de derechos humanos con base en datos precisos, contribuye a la creación de políticas públicas en los ámbitos nacional y regional, que faciliten el avance en esta materia para todos los individuos. Sumado a esto, como se dijo antes, los indicadores de derechos humanos permiten tener claridad acerca de los puntos particulares del desarrollo sostenible en que se deben enfocar los esfuerzos estatales, lo que permite optimizar el uso de recursos económicos, políticos y humanos.

De esta forma, la seguridad humana y la seguridad multidimensional se reflejan y evidencian en el planteamiento de los ODS como herramientas que materializan los derechos humanos, por cuanto vigilan y protegen, por definición y esencia, varios de estos principios de una forma práctica y aplicada, en los diversos asuntos o frentes de acción en los que actúan.

Finalmente, si bien se ha avanzado en la consecución del desarrollo sostenible, concebido desde el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos, en especial para poblaciones históricamente marginadas, las características propias de cada país —es decir, su ambiente político, económico y social—, así como la reciente pandemia, han retrasado el alcance de los ODS con miras al 2030. Por esto, vale la pena sugerir, para futuras investigaciones, el abordaje de asuntos como la forma en que Colombia ha venido avanzando en el cumplimiento de los ODS y el modo y el grado en que esto ha impactado, o no, la garantía del goce de derechos humanos para toda la población, así como el fortalecimiento del Estado.

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 hace parte de los resultados del proyecto de investigación “La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional”, del grupo de investigación Masa Crítica (código COL0123247) de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias). Los puntos de vista y los resultados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los de la institución participante.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Christian Acevedo-Navas es doctor en ciencias sociales, magíster en administración de empresas de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Profesional en ciencias navales de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”. Es investigador asociado categorizado por Minciencias, y docente titular de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

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

Valentina Ballesteros-Betancur es candidata a magíster en Comunicación Política, y especialista en marketing político y estrategias de campaña de la Universidad Externado de Colombia. Es profesional en ciencia política y gobierno de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Investigadora de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0001-6213-2429> - Contacto: valentina.ballesteros@esdeg.edu.co

María Antonieta Corcione Nieto es Ph.D. en antropología de la Universidad de los Andes; magíster en biología humana de la Universidad Autónoma de Barcelona, y antropóloga de la Universidad de los Andes. Es investigadora asociada categorizada por Minciencias, y docente asociada de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-3509-5519> - Contacto: maria.corcione@esdeg.edu.co

Referencias

- Acto Legislativo 02. (2021, 25 de agosto). *Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3jVDOtw>
- Álvarez-Calderón, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición *sine qua non* para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-385). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.05>
- Álvarez-Calderón, C., Murillo, S., Hernández, J., & Urbina, J. (2019). El poder espacial y la seguridad multidimensional. En C. Álvarez-Calderón, C. & C. Corredor-Gutiérrez (Eds.), *Mirando hacia las estrellas: una constante necesidad humana. Vol. 1: El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia* (pp. 28-97). Sello Editorial ESDEG; Fuerza Aérea Colombiana. <http://dx.doi.org/10.25062/9789585245624.01>
- Álvarez-Calderón, C., Rosanía-Miño, N., Sánchez-Duque, D., Jiménez-Almeira, G. (2017). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 29-84). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.01>
- Álvarez-Calderón, C., Zambrano-Gómez, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-306). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.04>
- Álvarez-Calderón, C., Ramírez-Pedraza, Y., & Botero-Murillo, D. (2021). Un enfoque de seguridad multidimensional para la biodefensa de Colombia ante futuras pandemias. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 943-977. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.841>

- Amnistía Internacional. (2022). *Colombia. Informe 2021/22*. <https://bit.ly/3jVUqBv>
- Ardila-Castro, C. (2015). La frontera invisible entre la seguridad interior y exterior en Colombia. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 309-328). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ardila-Castro, C. (2022). Tráfico ilícito de armas en Colombia y sus ramificaciones. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 685-708). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Ayuso, A. (2008). Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 279-306). Flacso Ecuador.
- Barrera, F., Riveros, A., & Ospina, J. (2017). Convergencia de la seguridad en Colombia: terrorismo y delincuencia organizada. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 591-642). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.09>
- Barrero-Barrero, D., Baquero-Valdés, F., & Gaitán-Rodríguez, A. (2018). La seguridad multidimensional y el poder aéreo: doctrinas de la OEA y Fuerza Aérea para fortalecer el desarrollo de la seguridad y la defensa. ¿Cuál es el nuevo panorama de Colombia? *Ciencia y Poder Aéreo*, 13(1), 72-81. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.587>
- Benavides, E., & Fernández, A. (2022). Acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 479-508). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Benítez, R. (2015). México 2015. El Leviatán contra los señores feudales. Retos a la seguridad. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 201-230). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Blackwell, A. (2015). Seguridad multidimensional: “enfrentando nuevas amenazas”. *Seguridad, Ciencia y Defensa*, 1(1), 153-158. <https://bit.ly/3CkKVCm>
- Bravo Acevedo, G. (2015). Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, 48, 139-149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812015000300013>
- Bruneau, T., Boraz, S., & Matei, C. (2008). Towards a new understanding of civil-military relations. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 143-178). Flacso Ecuador.
- Buitrago, P., Sánchez, I., & Mojica, J. (2017). Del terrorismo al ciberterrorismo. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 677-720). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.11>
- Cabrera-Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- Cabrera, N. (2022). La seguridad multidimensional en el contexto del poder naval y la seguridad marítima integral en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 751-782). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Caicedo, L. (2008). Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 219-236). Flacso Ecuador.
- Camelo, J., Alarcón, M. (2022). Delincuencia organizada transnacional y sus ramificaciones en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 539-581). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>

- Cañas, G., & Rodríguez, C. (2017). Seguridad ciudadana y código de policía de Colombia. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 721-750). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.12>
- Cardona, A., Camargo, C., & Correa, J. (2017). FARC y Al Qaeda: los elementos de convergencia entre el terrorismo y narcotráfico. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 643-672). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.10>
- Carvajal Martínez, J. (2018). El paradigma de la seguridad y las tensiones con los derechos humanos. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(1), 97-108. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1462116>
- Castañeda, I. (2008). Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 191-218). Flacso Ecuador.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 13-30). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia (Informe especial WOLA 2005). Washington Office on Latin America. <https://bit.ly/3ihLOVn>
- Consejo de la Unión Europea (2009). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
- Cubides, J., & Cita, R. (2014). La seguridad humana (SH) su influencia en las políticas públicas en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17), 5-15. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.55>
- Cujabante V., X., Bahamón J., M., Prieto V., J., & Quiroga A., J. (2020). Ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia: un posible modelo a seguir en las relaciones cívico-militares. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 357-377. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.588>
- De Castro García, A. (2015). Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile en el marco de la seguridad multidimensional. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 459-490). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe defensorial visita CIDH Colombia protesta social abril-junio 2021*. <https://bit.ly/3XB1N6p>
- Derbez, L. (2006). *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional* (Cuadernos de América del Norte 6). Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/cisan.9703230318p.2006>
- Díaz, J. (2016). Del diagnóstico a la acción, una mirada a la seguridad multidimensional desde El Perú. *Hemisferio. Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, 2, 100-113. <https://bit.ly/3vL66tk>
- Diez, M. (2020). Relaciones cívico-militares en un contexto de seguridad multidimensional: Perú y Argentina. *Visión Conjunta*, 12(23), 12-21. <http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/1699>
- Emmerich, G. (2008). La carrera armamentista en Sudamérica. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 261-278). Flacso Ecuador.
- Fajardo, J., & Rodríguez, R. (2022). Migración irregular en Colombia, un país de tránsito, pendularidad y destino. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 581-604). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Fernández Pereira, J. (2005). *Seguridad humana* [tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. TDX. <https://www.tdx.cat/handle/10803/5229>
- Fernández-Osorio, A., & Ramírez López, L. (2020). Editorial: Retos y perspectivas en seguridad multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 1-2. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.569>

- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. (2016). *Guidelines*. <https://bit.ly/3ZBgHVE>
- Fonseca-Ortiz, T., Cortés C., D., & Cardona O., A. (2022). La guerra híbrida e irrestricta en un ámbito de seguridad multidimensional en el posacuerdo en Colombia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(2), 158-172. <https://doi.org/10.22335/rict.v14i2.1607>
- Fonseca-Ortiz, T., & Sierra-Zamora, P. (2022). El desafío de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el posacuerdo colombiano. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 17(1), 149-174. <https://doi.org/10.15332/19090528.7745>
- Font, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172. <https://bit.ly/2Z88Zb7>
- García, A. (2008). La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleas. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 99-120). Flacso Ecuador.
- García, B. (2015). El liderazgo político en el contexto de la seguridad multidimensional. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 31-52). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Giraldo, W., & Arias, R. (2022). Colombia en el escenario del problema mundial de las drogas ilícitas. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 605-642). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Gómez, A. (2015). Inteligencia: ¿fin de la barrera entre lo interno y externo? En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 491-516). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Gómez, C. (2008). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 369-394). Flacso Ecuador.
- Gómez, F., Gómez, G., & Uejbe, D. (2022). Colombia de cara a las epidemias, pandemias y otras enfermedades. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 431-474). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Gómez, M. (2022). Seguridad energética nacional. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 827-894). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Gontero, N. (2008). Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 433-450). Flacso Ecuador.
- Goycochea, A. (2008). Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo-argentinas. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 121-142). Flacso Ecuador.
- Haering, D. (2015). Violencia y drogas en Centroamérica. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 171-200). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Hernández, A., & Roque, R. (2022). El desafío de los desastres naturales y de origen humano en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 371-400). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Ibarra, M. (2022). Protección de las infraestructuras críticas. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas*

- y desafíos (vol. 2, pp. 733-754). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Jiménez, L. (2015). Prioridad y agenda en ciberseguridad. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 517-542). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Lacuisse, M. (2008). La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 307-324). Flacso Ecuador.
- Larreátegui, P. (2008). La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 81-98). Flacso Ecuador.
- Lasprilla, J. (2022). El terrorismo como amenaza en los ámbitos global y nacional. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 643-684). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- León, G., & Mogollón, P. (2022). Desafíos para la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 895-930). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Llenderrozas, E. (2008). Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 483-498). Flacso Ecuador.
- López, J. (2015). Reforma policial en México y Argentina —fuerzas de seguridad intermedias y policías municipales— el dilema de la centralización y la proximidad. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 421-456). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Lowe, L. (2022). La problemática de la extracción ilícita de minerales. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 291-314). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Lozano, Y., & Dávila, D. (2022). Lavado de activos: desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia en perspectiva de gobernanza. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 315-370). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Lynn, J. (2008). La Triple Frontera y la amenaza terrorista. ¿Realidad o mito? En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 57-80). Flacso Ecuador.
- Macías, A. (2022). Trata de personas tanto a nivel nacional como internacional. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 709-730). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Maldonado, C. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 73-100). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Maluf, N. (2008). Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 325-350). Flacso Ecuador.
- Mathias, S., Ribeiro, C., & Ferreira, C. (2015). El desarrollo como variable de seguridad multidimensional en perspectiva regional: el caso de América del Sur. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidi-*

- mensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 53-72). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Mejía, F., Large, E., & Zambrano, L. (2022). Ataques y desafíos a la seguridad cibernética. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 509-538). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Mungaray, A. (2008). La seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 499-511). Flacso Ecuador.
- Murillo, E. (2022). La corrupción: fractura de la seguridad del Estado. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 219-246). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación*. <https://bit.ly/3GnlMYS>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2022). *El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*. <https://bit.ly/3Xa3ukC>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2022). *Seguridad multidimensional* [página web]. <https://bit.ly/3GLeBLf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022a). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible* [página web]. <https://bit.ly/3VUQIFv>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022b). *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [sitio web]. <https://bit.ly/3Iu9Abi>
- Ospina, L., & Cabrera-Ortiz, F. (2022). Conceptualización de los desafíos y amenazas en el modelo de la seguridad multidimensional. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 153-188). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Palma, H. (2015). Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 233-252). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Pastrana-Buelvas, E., Cabrera-Ortiz, F., Vera, D. (2022). Seguridad multidimensional, poder nacional y nuevas amenazas de cara a un orden internacional en transición. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 19-70). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Peetz, P., & Huhn, S. (2008). Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 351-368). Flacso Ecuador.
- Pérez de Armiño, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 59-77. <http://www.jstor.org/stable/40586272>
- Pinedo, C. (2015). Desarrollo de grupos nacionales de alerta, vigilancia y prevención frente a amenazas cibernéticas. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 543-563). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Pontón, D. (2008). La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 451-482). Flacso Ecuador.
- Prieto, W. (2022). Deterioro, mitigación y protección del medio ambiente en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multi-*

- dimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 401-430). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Ramírez P., Y., & Bolívar S., J. (2017). Consolidación multidimensional del territorio, hacia un concepto de seguridad para el posacuerdo. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 555-590). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.08>
- Ramos, M. (2015). Es necesaria una revolución militar integral en nuestra América. Espacios de actuación de las fuerzas armadas latinoamericanas ante las “nuevas amenazas”. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 331-360). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Rebolar, E., Lauriani, C., Kaiser, R., Versalovic, D., & Díaz, E. (2016). Visión crítica de la seguridad multidimensional y amenazas a la seguridad según la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA. *Ensayos Militares*, 2(1), 43-59. <https://bit.ly/3GJtT3g>
- Restrepo, S. (2017). *La Amazonía de Colombia y Brasil: un análisis comparado desde la seguridad multidimensional* [trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio PUJ. <http://hdl.handle.net/10554/35836>
- Reyes, C. (2021). Fondef: retos y desafíos en una era de seguridad multidimensional. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2021*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/129458>
- Rivera, F. (2008). Seguridad multidimensional en América Latina. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 11-36). Flacso Ecuador.
- Robles, J. (2015). Dimensiones y espacios de la seguridad multidimensional. El caso peruano. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 253-280). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Rodríguez, H. (2017). *Participación de México en el MIKTA, como plataforma para desarrollar temas de interés de seguridad multidimensional* (Documento DA-60/17). Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. <https://bit.ly/3jZH8Uz>
- Rodríguez, X. (2008). Del cuartel a Miraflores: relaciones civil-militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 237-260). Flacso Ecuador.
- Román, M. (2008). Relación entre convivencia y seguridad ciudadana. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 395-412). Flacso Ecuador.
- Rosanía-Miño, N., Sánchez-Duque, D. López Guahña, G. (2017). Rupturas y continuidades de la seguridad y defensa en Colombia: de la seguridad nacional a la seguridad multidimensional. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 85-144). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835.02>
- Sahid-Garnica, G. (2022). Economía y seguridad nacional: convergencia de incertidumbres. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 2, pp. 783-826). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507881>
- Sancho, C. (2015). Las agendas de seguridad nacionales formuladas de acuerdo al concepto multidimensional, resultados e implicaciones desde 2003: el caso chileno. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 281-308). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Segura, J. (2022). La defensa nacional: una mirada actualizada. Retos y recomendaciones. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 189-218). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>

- Sierra-Zamora, P., Fonseca-Ortiz, T., & Mejía Azuero, J. (2020). Modernización y reestructuración de la seguridad y defensa nacional: análisis propositivo para una ley de seguridad y defensa en Colombia. En: P. Sierra-Zamora & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la seguridad y defensa nacional como política de Estado* (pp. 247-268). Planeta.
- Sierra-Zamora, P., Fonseca-Ortiz, T., & Sánchez-Tarazona, J. (2022). Análisis de la hidroestrategia y el derecho humano al agua en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 25-43. <https://doi.org/10.21830/19006586.811>
- Sorj, B. (2005). Segurança, segurança humana e América Latina. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(2), 40-59. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000200004>
- Soto, D. (2009). La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica. *Política y Estrategia*, 113, 120-143. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE.
- Tola Reyes, N. (2017). *Los derechos humanos en la seguridad humana en México, análisis jurídico-social multidimensional y propuestas* [tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/69502>
- Torres-Guarnizo, M., & Velandia-Pardo, E. (2022). La interrelación de derechos humanos y medio ambiente desde el concepto de la seguridad humana. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 111-128. <https://doi.org/10.21830/19006586.803>
- Toto, M. (2008). Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 37-56). Flasco Ecuador.
- Trujillo, P. (2015). Caracterización de los tipos de criminalidad e índices de violencia regional. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 129-170). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Vargas, M., & Cerón, A. (2022). Pobreza extrema y exclusión social en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 335-360). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Velásquez, E. (2008). El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 413-432). Flasco Ecuador.
- Vera, O. (2022). El problema de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados en Colombia. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 73-112). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Vera, D., Prieto, P., & Garzón, D. (2022). Poder nacional de Colombia: capacidades materiales e ideacionales frente a las amenazas a la seguridad multidimensional. En E. Pastrana-Buelvas, S. Reith, & F. Cabrera-Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: La seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (vol. 1, pp. 247-290). Sello Editorial ESDEG; Konrad Adenauer Stiftung. <https://doi.org/10.25062/9786289507874>
- Vicente, M. (2008). Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 179-190). Flasco Ecuador.
- Villegas, M. (2015). Policías con estatuto militar: una respuesta a la seguridad pública en la región. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 389-420). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Vivas, P. (2015). Un análisis del empleo de las fuerzas armadas en emergencias y catástrofes. El modelo español. En S. Alda Mejías & S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional* (pp. 361-388). Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.



Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Editorial: Guerras asimétricas, híbridas e irrestrictas: nuevos retos para la seguridad y defensa regional

Andrés Eduardo Fernández-Osorio, Paola Alexandra Sierra-Zamora, Tania Lucía Fonseca-Ortiz y Fernando Andrés Polo-Puentes

La guerra en las ciudades: complejidad y desafíos actuales para la seguridad nacional

Carlos Enrique Álvarez-Calderón, Carlos Leonardo Aguirre, Faiver Coronado-Camero y William Alfredo Sierra-Gutiérrez

La guerra irrestricta como estrategia del ELN en Colombia: nuevos desafíos de una amenaza persistente

Luisa Fernanda Villalba-García, Faiver Coronado-Camero y William Alfredo Sierra-Gutiérrez

Las capacidades estratégicas de Colombia para enfrentar las amenazas extrarregionales y transnacionales

Luis Alexander Montero Moncada, Miguel Antonio González Martínez y Gabriel Andrés Jiménez-Almeina

Prospectiva de ciberseguridad nacional para Colombia a 2030

Jeimy José Cano Martínez

Estrategias de la OCDE para sumar influencia en la gobernanza económica internacional

Carlos Hernán González Parías, José Albán Londoño Arias, Miguel Paradelo López y Carlos Alberto Builes Tobón

Guerras híbridas, irrestrictas, asimétricas y jurídicas en el nuevo orden mundial

Paola Alexandra Sierra-Zamora y Alejandro Castaño-Bedoya

Del empoderamiento popular a las gobernanzas criminales: discurso y praxis en Venezuela (1999-2022)

Alejandro Cardozo-Uzcátegui

Organización criminal como tipo penal idóneo en la lucha contra la delincuencia organizada en España

César Augusto Giner Alegría y Raúl Morente García

Una aproximación psicosocial a las causas de los fallos de inteligencia

Juan Antonio Martínez-Sánchez

Disposiciones de acuerdos de paz y sus efectos en estabilidad y reconciliación (1989-2012)

Luisa Fernanda Villalba-García, Ximena Andrea Cujabante-Villamil, Faiver Coronado-Camero, William Alfredo Sierra-Gutiérrez y Fernando Andrés Polo-Puentes

Losing a war while defeating the enemy: The vitality of the “Strategy Bridge”

Mustafa Coşar Unal and Marina Miron

Re-examining the center of gravity: Theoretical and structural analysis of the concept

Miba Šlebir

Negotiating Lives: Criminal agendas and gang truce under the Peace Triangle

Esteban Arnatia Sandoval

Cien amenazas a la seguridad global: panorama de la dignidad humana en el siglo XXI

David Barrero-Barrero y Laity Alvinzy Velásquez Fandiño

Impactos del conflicto armado colombiano sobre el medio ambiente y acciones para su efectiva reparación

Douglas Eduardo Molina-Orjuela, Sharon Gabriela Chavarro Ospina y Bertsy Oriana Guzmán Alvarado

Seguridad humana y seguridad multidimensional, su enfoque y utilidad para proteger los derechos humanos

Christian Acevedo-Navas, Valentina Ballesteros-Betancur y María Antonieta Corcione Nieto

Rev. Cient. Gen.
José María Córdova

Bogotá
Colombia

octubre-diciembre
2022

Vol. 20

Núm. 40

pp. 737-1127

ISSN
1900-6586



ESCUELA MILITAR DE CADETES
General José María Córdova



ISSN 1900-6586



9 77190 0 65800 4