

41

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. 21, Núm. 41

ene-mar / 2023

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 21, número 41, enero-marzo 2023

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, 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)



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 21, número 41, enero-marzo 2023

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

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 Ciurlo, PhD
Pontificia Universidad Gregoriana, Italia
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

Escuela Militar de Cadetes
“General José María Córdova”
Calle 80 # 38-00. Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: +57(1) 377 0850 Ext. 1104
Web oficial:
<https://www.revistacientificaesmic.com>
Contacto:
revistacientifica@esmic.edu.co



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

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

ENFOQUE Y ALCANCE

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

MISIÓN Y VISIÓN

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

ORIENTACIÓN TEMÁTICA

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

RESPONSABILIDAD DE CONTENIDOS

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

INDEXACIÓN

La RCGJMC se encuentra incluida en los siguientes Sistemas de Indexación y Resumen (SIR): Scopus, DOAJ, Google Scholar, 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

Carta del director de la Escuela Militar de Cadetes VII-XI

Editorial: Estrategia, seguridad y defensa. Una visión hemisférica 1-2

Editorial: Strategy, security and defense. A hemispheric vision

Andrés Eduardo Fernández-Osorio y Marina Miron

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

1. **The Spanish Army in Security Force Assistance: Lessons Learned in Iraq** 5-21

El Ejército Español en la asistencia a las fuerzas de seguridad: Lecciones aprendidas en Irak

Guillermo López-Rodríguez

2. **Strength, competition, ideology and rationality: Analysis of claims and recurrence of terrorist attacks (2012-2018)** 25-45

Fuerza, competencia, ideología y racionalidad: Análisis de los reclamos y recurrencia de los atentados terroristas (2012-2018)

Isabel Cristina Rivera-Lozada, Andrés Mauricio Gómez-Sánchez and Jorge Luis Rivadeneira-Daza

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

3. **El papel de los militares en la política exterior colombiana: estudio de caso** 49-69

The role of the military in Colombian foreign policy: case study

María Catalina Monroy Hernández y María Paula Fonseca Medina

4. **La primera guerra iraní-israelí: antecedentes e impactos estratégicos de la Guerra del Líbano (2006)** 71-86

The first Iranian-Israeli war: background and strategic impacts of the Lebanon War (2006)

Janiel David Melamed Visbal

SEGURIDAD Y DEFENSA

5. **Desafíos para la inclusión estratégica de equipos caninos en seguridad y defensa en Colombia** 89-110

Challenges for the strategic inclusion of canine teams in security and defense in Colombia

Omar Edgardo Reátiga Rincón, Jorge Ulises Rojas-Guevara, Paola A. Prada-Tiedemann y Martha Ximena Ochoa Torres

6. **Brasil y Turquía como potencias medias y regionales: análisis comparativo de sus limitaciones y alcances** 111-128

Brazil and Turkey as middle and regional powers: a comparative analysis of their limitations and scope

E. Nur Sezek y Mauricio Jaramillo Jassir

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

7. **Las sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Colombia** 131-148
Sanctions in the Adolescent Criminal Responsibility System in Colombia
Henry Torres Vásquez y Misael Tirado Acero
8. **El derecho internacional penal y la JEP en el caso de la toma de rehenes** 149-168
International criminal law and the SJP in the case of hostage-taking
Walter Arévalo-Ramírez
9. **Amnistía en el posacuerdo. Aportes para la reflexión desde la Sala de Amnistía e Indultos** 169-198
Amnesty in the post-agreement. Contributions for reflection from the Chamber of Amnesty and Pardons
Jennifer Pinilla León y Yenifer Yeraldin Rodríguez Castillo

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

10. **Caracterización de actores en la minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño** 201-221
Characterization of gold mining actors in Buriticá and Bajo Cauca, Antioquia
Daniel Bonilla-Calle
11. **Participación política y sistemas electorales: el caso de Colombia, Argentina y México, 1910-1917** 223-242
Political participation and electoral systems: the case of Colombia, Argentina and Mexico, 1910-1917
Daniel Felipe Páez Ramírez, Héctor Antonio Domínguez Mosquera, Paola Alexandra Sierra-Zamora y Alejandro Castaño Bedoya

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

12. **Gobernanza policial en red para el control de *hotspots* de homicidios en Bogotá** 245-270
Network police governance to control homicide hotspots in Bogotá
Luis Eduardo Sandoval Garrido, César Alfonso Velásquez Monroy y Laura Carolina Riaño Bermúdez

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

13. **The Panama Canal Expansion: A Failed Game-Changer for Port Throughput of Transshipment Ports** 273-298
La ampliación del Canal de Panamá: Un cambio de juego fallido para el tráfico portuario de los puertos de transbordo
Yovani Edgar Chávez Rodríguez

Carta del director de la Escuela Militar de Cadetes

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**

Director de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1224>

La *Revista Científica General José María Córdova* (RCGJMC), fundada en 2003 y única revista colombiana de Estudios Militares y Estratégicos, progresa continuamente a la par de las publicaciones científicas de Colombia y la región de Latinoamérica y el Caribe. Cuenta con la excelencia y responsabilidad del Sello Editorial de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” que, como institución de educación superior acreditada en alta calidad, es la encargada de la formación de los hombres y mujeres futuros oficiales del Ejército Nacional de Colombia.

Tengo el honor de presentar al público lector el volumen 21 de nuestra publicación insignia, correspondiente a 2023, compuesto por los números 41 (enero-marzo), 42 (abril-junio), 43 (julio-septiembre) y 44 (octubre-diciembre) que, al continuar cumpliendo con los más altos estándares nacionales e internacionales, sitúan a dicha publicación en importantes sistemas de información y resumen (SIR).

Al respecto, además de situarse en el 14.º puesto de Elsevier-Scopus, frente a 47 revistas colombianas de la gran área del conocimiento en ciencias sociales, la RCGJMC está ubicada en el 97.º lugar entre las 318 revistas de ciencias sociales en Latinoamérica y en la posición 3.957 entre las 7.435 revistas de ciencias sociales a nivel mundial (figura 1).

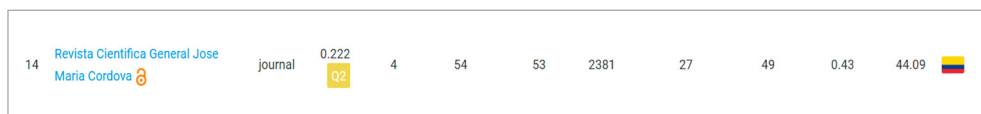


Figura 1. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de ciencias sociales en Colombia

Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

Por otra parte, la RCGJMC ha sido reconocida por el Scimago Journal & Country Rank (SJR) en *siete* diferentes categorías.

En la categoría *Derecho*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 2 (Q2)* y ubicada en el tercer puesto entre solo siete revistas en Colombia (figura 2).

	Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)	
1	Revista Derecho del Estado	journal	0.299 Q2	4	24	105	756	37	104	0.36	31.50	
2	Revista de Derecho Privado	journal	0.223 Q2	4	14	97	480	20	96	0.20	34.29	
3	Revista Científica General Jose Maria Cordova	journal	0.222 Q2	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09	
4	ACDI Anuario Colombiano de Derecho Internacional	journal	0.130 Q3	4	13	28	290	6	24	0.17	22.31	
5	Juridicas	journal	0.118 Q4	3	16	74	687	12	69	0.15	42.94	
6	Revista Republicana	journal	0.116 Q4	7	21	57	844	14	57	0.14	40.19	
7	Vniversitas	journal	0.111 Q4	4	9	81	505	7	77	0.10	56.11	

Figura 2. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Derecho en Colombia (Q2)

Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

En la categoría *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 3 (Q3)* y ubicada en el tercer puesto entre solo cinco revistas en Colombia (figura 3).

	Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)	
1	Colombia Internacional	journal	0.332 Q2	9	25	88	1374	69	88	0.66	54.96	
2	Revista Científica General Jose Maria Cordova	journal	0.222 Q3	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09	
3	Análisis Político	journal	0.189 Q3	8	17	92	822	55	90	0.62	48.35	
4	Desarrollo y Sociedad	journal	0.131 Q4	7	21	51	712	18	44	0.24	33.90	
5	Ensayos Sobre Política Económica	journal	0.119 Q4	8	3	23	397	9	22	0.44	132.33	

Figura 3. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Colombia (Q3)

Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

En la categoría *Investigación en Seguridad*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 3 (Q3)* y ubicada como la única revista en Colombia (figura 4).

	Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)
1	Revista Científica General José María Córdova	journal	0.222 Q3	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09

Figura 4. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Investigación en Seguridad en Colombia (Q3)
Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

En la categoría *Seguridad, Riesgo, Confiabilidad y Calidad*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 3 (Q3)* y ubicada como la única revista en Colombia (figura 5).

	Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)
1	Revista Científica General José María Córdova	journal	0.222 Q3	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09

Figura 5. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Seguridad, Riesgo, Confiabilidad y Calidad en Colombia (Q3)
Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

En la categoría *Sociología y Ciencias Políticas*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 3 (Q3)* y ubicada en el segundo puesto entre solo nueve revistas en Colombia (figura 6).

	Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)
1	Colombia Internacional	journal	0.332 Q2	9	25	88	1374	69	88	0.66	54.96
2	Revista Científica General José María Córdova	journal	0.222 Q3	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09
3	Revista de Estudios Sociales	journal	0.213 Q3	12	29	105	1506	77	103	0.72	51.93
4	Innovar	journal	0.196 Q3	13	51	131	3282	95	117	0.55	64.35
5	Análisis Político	journal	0.189 Q3	8	17	92	822	55	90	0.62	48.35
6	Co-herencia	journal	0.139 Q4	6	29	88	1059	12	85	0.20	36.52
7	Lecturas de Economía	journal	0.133 Q4	7	20	48	813	14	48	0.12	40.65
8	Desarrollo y Sociedad	journal	0.131 Q4	7	21	51	712	18	44	0.24	33.90
9	Revista Republicana	journal	0.116 Q4	7	21	57	844	14	57	0.14	40.19

Figura 6. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Sociología y Ciencias Políticas en Colombia (Q3)
Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

En la categoría *Ciencias Sociales (misceláneas)*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 3 (Q3)* y ubicada en el quinto puesto entre solo doce revistas en Colombia (figura 7).

Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)
1 Historia Crítica	journal	0.350 Q2	9	24	75	1332	43	74	0.41	55.50
2 Revista Latinoamericana de Psicología	journal	0.313 Q2	30	17	66	909	84	66	1.00	53.47
3 Revista Colombiana de Psicología	journal	0.265 Q2	11	16	55	768	56	55	0.86	48.00
4 Cuadernos de Economía (Colombia)	journal	0.234 Q3	9	43	103	1709	85	100	0.99	39.74
5 Revista Científica General Jose Maria Cordova	journal	0.222 Q3	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09
6 Revista de Estudios Sociales	journal	0.213 Q3	12	29	105	1506	77	103	0.72	51.93
7 Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Níñez y Juventud	journal	0.207 Q3	4	48	76	2195	42	74	0.55	45.73
8 Trashumante	journal	0.196 Q3	4	21	50	927	15	49	0.21	44.14
9 HISTORELo	journal	0.154 Q3	3	24	67	989	14	57	0.27	41.21
10 Revista Colombiana de Sociología	journal	0.140 Q4	4	36	90	1180	25	85	0.20	32.78
11 Lecturas de Economía	journal	0.133 Q4	7	20	48	813	14	48	0.12	40.65
12 Nomadas	journal	0.123 Q4	2	18	99	588	13	93	0.08	32.67

Figura 7. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Ciencias Sociales (misceláneas) en Colombia (Q3)

Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

Así mismo, en la categoría *Administración Pública*, la Revista ha sido categorizada en *Cuartil 4 (Q4)* y ubicada en el primer puesto entre solo dos revistas en Colombia (figura 8).

Title	Type	↓ SJR	H index	Total Docs. (2021)	Total Docs. (3years)	Total Refs. (2021)	Total Cites (3years)	Citable Docs. (3years)	Cites / Doc. (2years)	Ref. / Doc. (2021)
1 Revista Científica General Jose Maria Cordova	journal	0.222 Q4	4	54	53	2381	27	49	0.43	44.09
2 Innovar	journal	0.196 Q4	13	51	131	3282	95	117	0.55	64.35

Figura 8. Ubicación de la RCGJMC en las revistas de Administración Pública en Colombia (Q4)

Fuente: Scimago Journal & Country Rank (2023).

A nivel nacional, la RCGJMC ha mantenido la categoría B del índice nacional Publindex, del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCiencias), en la Convocatoria 910 de 2021 para la indexación de revistas científicas colombianas especializadas.

Estos resultados van de la mano con un aumento significativo en las citaciones de los artículos publicados por la RCGJMC: más de 4.650 citaciones y un índice h30, según los registros de Google Académico, así como las más altas calificaciones por parte de organismos de validación de la calidad editorial, como SciRev.

Todo lo anterior no solo garantiza un creciente posicionamiento de la RCGJMC entre las revistas científicas en los ámbitos nacional e internacional, sino que además ofrece la mejor calidad para los académicos, investigadores, docentes y estudiantes que la consultan.

Tan noble y permanente esfuerzo cobra todo su valor gracias al apoyo del cuerpo docente, de los grupos de investigación y de los estudiantes, quienes conforman la red humana de especialistas y de personal en formación gracias a la cual la Revista adquiere vida más allá de los límites físicos de la Escuela Militar de Cadetes.

Este volumen 21 es también una invitación a todos los cuerpos académicos y científicos de las Fuerzas Militares de Colombia y de la región a investigar, reflexionar y debatir sobre temas esenciales para nuestras problemáticas nacionales, aprovechando las posibilidades de difusión que ofrece la Escuela Militar de Cadetes, así como a crear nuevas relaciones profesionales e interinstitucionales que fortalezcan la visibilidad de la RCGJMC.

Finalmente, expreso mi más elevado reconocimiento a todas aquellas personas que han trabajado previamente en nuestra Revista, pues gracias a su empeño, constancia y disciplina podemos cosechar sus esfuerzos y darle un aire de renovada fortaleza a este proyecto académico.

También expreso mi agradecimiento al actual equipo editorial, a los editores, autores, miembros del comité editorial y comité científico, así como a los pares evaluadores, cuya valiosa labor nos permite hoy poner en manos de los lectores una publicación con creciente prestancia científica y visibilidad internacional y ser, cada vez más, un instrumento académico influyente en los debates intelectuales del país y la región.

Referencias

Scimago Journal & Country Rank (1 de enero de 2023). *Journal Rankings*. <https://www.scimagojr.com/journalkrank.php?area=3300&country=CO&type=j>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 1-2

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1223>

Editorial: Estrategia, seguridad y defensa. Una visión hemisférica

Editorial: Strategy, security and defense. A hemispheric vision

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Editor en Jefe *Revista Científica General José María Córdova*

Marina Mirón

Editora Asociada *Revista Científica General José María Córdova*

Está fuera de discusión que la estrategia, la seguridad y la defensa son fundamentales para la supervivencia de los Estados, la estabilidad de la democracia y la protección de los derechos humanos; no obstante, hay diversas concepciones de estos términos, no libres de discordia y tensiones, en razón a las particularidades culturales y regionales de la ciudadanía. Por tal motivo, es fundamental desarrollar una visión hemisférica al respecto que permita consolidar una comprensión amplia y transdisciplinar para la toma de decisiones estratégicas en el contexto nacional e internacional contemporáneo.

Para contribuir con este propósito, ofrecemos a nuestros lectores —además de la carta del señor Brigadier General Luis Fernando Salgado Romero, director de la Escuela Militar de Cadetes, que presenta este nuevo volumen, así como los principales logros de la Revista— trece nuevos artículos de investigación científica y tecnológica seleccionados para el número 41 de la *Revista Científica General José María Córdova* (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos), donde se destaca el conocimiento transdisciplinar y hemisférico de autores de España, Colombia y Panamá.

Así las cosas, la sección Educación y Doctrina presenta dos interesantes artículos. El primero explora el papel del Ejército Español en la asistencia a las fuerzas de seguridad a través de las lecciones aprendidas en Irak, mientras que el segundo analiza los reclamos ante la recurrencia de los atentados terroristas entre 2012-2018, enfocado en los conceptos de fuerza, competencia, ideología y racionalidad.

En la sección Política y Estrategia se incluyen dos artículos. El primero de estos analiza el papel de las Fuerzas Militares en la política exterior colombiana mediante un juicioso estudio de caso sobre el proceso de toma de decisiones durante la crisis de la corbeta ARC Caldas en el golfo de Venezuela en 1987. Así mismo, el segundo artículo analiza la Guerra del Líbano de 2006, que sustenta como primera guerra iraní-israelí, para explorar los antecedentes e impactos estratégicos de este conflicto en la relación entre ambos países.

Por su parte, la sección Seguridad y Defensa incluye un valioso artículo sobre los desafíos y el potencial estratégico de la inclusión de equipos caninos en seguridad y defensa en Colombia, así como un artículo sobre las limitaciones y alcances de Brasil y Turquía como potencias medias y regionales, que participan de forma relevante en la gobernanza global actual.

La sección Justicia y Derechos Humanos recoge tres pertinentes artículos que aportan investigaciones alrededor de los desafíos de la justicia restaurativa y la justicia transicional en Colombia para la consecución de la paz y la reconciliación. El primero se concentra en las sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente; el segundo aborda la relación entre el derecho internacional penal y la Jurisdicción Especial para la Paz en el caso de la toma de rehenes; y el tercero brinda un análisis desde la Sala de Amnistía e Indultos acerca del concepto de amnistía en el contexto posterior al acuerdo de paz de 2016.

Dos artículos sobre la interrelación entre la ciudadanía, las fuerzas militares y de policía y las instituciones del Estado de derecho se recogen en la sección Fuerzas Armadas y Sociedad. El primero caracteriza los actores de la minería del oro en Buritica y el Bajo Cauca antioqueño, donde agentes estatales y grupos criminales actúan en connivencia en perjuicio de la población local. El otro artículo analiza la participación política y su relación con los sistemas electorales a comienzos del siglo XX en Colombia, Argentina y México.

Finalmente, se presenta un valioso artículo sobre la estrategia de la Policía para controlar *hotspots* de homicidios en Bogotá como parte de la sección Inteligencia y Logística. Y cierra el número la sección Industria y Tecnología, con un artículo acerca de la reciente ampliación del Canal de Panamá y su muy reducido impacto en el tráfico portuario de los puertos de transbordo.

Con este repertorio de investigaciones sobre tantos temas estratégicos de gran pertinencia para la seguridad y la defensa, estamos seguros de que este número será del mayor provecho para nuestros lectores, quienes con su interés y consulta permanente continúan apuntalando nuestra *Revista* como un referente en estudios militares y estratégicos en Latinoamérica y el Caribe.

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

Education and Doctrine

Esta página queda intencionalmente en blanco

The Spanish Army in Security Force Assistance: Lessons Learned in Iraq

El Ejército Español en la asistencia a las fuerzas de seguridad: Lecciones aprendidas en Irak

Guillermo López-Rodríguez

Universidad de Granada, España

ABSTRACT. This article analyses the lessons learned by the Spanish Army in the Security Force Assistance (SFA) Operation in Iraq between 2015 and 2020. The research uses primary data from 22 personal interviews conducted with Spanish officers and NCOs, as well as secondary data sourced from a database containing the Spanish Army's online mission register. The results identify the scenarios and activities performed in SFA operations, as well as the main lessons learned by the Spanish Army in Iraq. The two main lessons are the prevention of internal attacks and the relevance of awareness of cultural dimensions to improve training processes. Conclusions can be extrapolated to other European armies, providing policy recommendations for training local forces in SFA operations.

KEYWORDS: armed conflict; international conflicts; military training; military operations; organizational culture.

RESUMEN. Este artículo analiza las lecciones aprendidas por el Ejército español en la Operación de Asistencia a Fuerzas de Seguridad (SFA) en Irak entre 2015 y 2020. La investigación utiliza datos primarios de 22 entrevistas personales realizadas a oficiales y suboficiales españoles, así como datos secundarios extraídos de una base de datos que contiene el registro online de misiones del Ejército español. Los resultados identifican los escenarios y actividades realizadas en las operaciones SFA, así como las principales lecciones aprendidas por el Ejército español en Irak. Las dos principales lecciones son la prevención de ataques internos y la relevancia del conocimiento de las dimensiones culturales para mejorar los procesos de entrenamiento. Las conclusiones pueden extrapolarse a otros ejércitos europeos, proporcionando recomendaciones políticas para el entrenamiento de fuerzas locales en operaciones SFA.

PALABRAS CLAVE: conflicto armado; conflictos internacionales; cultura organizacional; entrenamiento militar; operaciones militares.

Section: EDUCATION AND DOCTRINE • Scientific and technological research article

Received: September 13, 2022 • Accepted: December 6, 2022

CONTACT: Guillermo Lopez Rodrigo ✉ guillermolopez@ugr.es

Introduction

Armies' operational experience provides military organizations with a practical knowledge that contributes to improve doctrine and procedures (Nagl, 2002; Davidson, 2010). Due to the transformation of the security environment after the Cold War, Western Armies' organizational learning was mostly limited to the lessons learned from participating in expeditionary operations (Raitasalo, 2014; Doerer and Eidenfalk, 2019). The Spanish Army has been also affected by this global context, having improved its operability and materials (Colom-Piella, 2016). The deployments and professionalization of its armed forces has brought about a qualitative evolution, from being one the weakest members of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) (Bento-Soares, 1984) to being an expeditionary force able to learn from experience.

Spain has conducted missions since 1991, providing humanitarian aid and stabilising conflict areas in the Balkans, Middle East and Afghanistan (García-Cantalapiedra, 2014; Martínez et al., 2013; Durán and Ávalos, 2013; Durán et al., 2016). Of all the different international deployments, Security Force Assistance (SFA) missions are currently the most common. However, the Spanish Army began to train and mentor local forces in 2008, due to a change of strategy in Afghanistan. From that year on, the Spanish government made a greater contribution to improving local security standards in Afghanistan and later in Africa, within the framework of the European Union Training Missions (EUTM), and also in Iraq in 2015. By conducting SFA operations with allies such as the US, the UK, France, Portugal and Italy, the Spanish Army has been able to learn from their knowledge and to exchange best practices.

This research focuses on how the Spanish Army has learned from its experience in SFA. Due to the scarcity of the literature on this topic (Mariano-Perez, 2014; Fernandez de la Cigoña, 2014), the study provides primary data from 22 personal interviews. Specifically, this research analyses the Spanish participation in the Operation Inherent Resolve (OIR) in Iraq (2015-2020). The analysis focuses on (1) the Spanish participation and tasks performed in SFA operations, (2) functions and tasks performed in SFA in Iraq and (3) how the deployment in Iraq has contributed to the Spanish Army's organizational learning.

The main lessons learned from the experience in Iraq are directly related to Force Protection and cultural aspects. On the one hand, the results point to the improvement in protection procedures aimed at preventing internal attacks from Iraqi trainees. On the other hand, two cultural dimensions have been identified as relevant aspects for the organizational learning. This study identifies both organizational culture and cultural awareness as key elements in military performance. The interviewees noted that Spanish servicemen's previous experiences and organizational culture can help to strike a balance between Force Protection and cultural awareness.

The article is structured around an approach to the organizational learning as a source of military change. Since SFA has been selected as a case study, the theoretical approach also focuses on a comparative analysis of NATO's and the Spanish Army's doctrine. This doctrinal and theoretical framework underpins the research strategy and has been used to identify categories of analysis. Regarding the discussion of the results, a first section describes the Spanish Army's general experience in SFA, a second section focuses on the Iraq case, and lastly, a third section reflects on the lessons learned from the experience. The article concludes with a summary of the results, followed by policy recommendations and a consideration of future research avenues opened up by this study.

Scientific Literature Review

Organizational Learning and Security Force Assistance

The academic literature has identified a wide variety of military change sources. While early studies focused on top-down processing from a political level (Posen, 1984) and from within the military organisation (Rosen, 1991), later research revealed more subtle sources. These later studies addressed other relevant sources of transformation such as the emulation of other armies (Horowitz, 2010; Adamsky and Bjerga, 2010) and the introduction of new technologies (Van Creveld, 1991) or cultural dimensions (Farrell and Terriff, 2002; Kier, 1995; Murray, 2002). Related to cultural factors, some authors have noted their cross-sectional nature when driving a bottom-up change (Grissom, 2006; Haaland, 2016; Catignani, 2013) and also how organizational culture shapes organizational learning (Davidson, 2010; Nagl, 2002).

Organizational learning is a key factor in change processes as it provides an ability to analyse the operating environment and react to unpredicted situations (Alas and Shafiri, 2010). Organizational learning is shaped by the organizational culture, as it defines how learning happens, demonstrating a symbiotic relationship between the two dimensions (Catignani, 2014; Kober, 2015). Culture is a cornerstone of cognition and interpretation frameworks, enabling or preventing an environment for learning and feedback (Liao et al., 2011). Organizational learning is inherent to collective history and internal context, while at the same time being complex to duplicate, imitate or transfer (Pérez-Lopez et al., 2015). It is a complex process, created from personal experiences transmitted to other community members, firstly in an informal way and later through institutionalisation (Hsu, 2007; Brockman, 2013).

Organizational learning is a process that lies between equilibrium and change. As Cayla (2008) asserts, an evolutionary perspective is needed to clearly identify the improvement to be achieved and the process involved in doing so. At the same time, learning requires continuity to allow members of an organisation to understand the ends, means

and objectives and thus establish a distinction between real learning and random change. To this end, learning requires a systematic and structured process, composed of rules and organizational pedagogy. Among the elements that influence learning, Busch and Hostetter (2009) point to leadership and the chain of command as core to establish a learning-oriented culture. Furthermore, a change management process involving self-criticism and reflexivity is needed to foster organizational learning. These authors note that excessive institutionalisation or procedures can inhibit learning, hampering reflexivity and the diffusion of lessons learned. It can also lead to a lack of organizational memory and an overly homogenised organizational composition, which can prevent the evolution of learning.

In his analysis of organizational learning in military organisations during operational experiences, Catignani (2014) identifies two levels of learning. Firstly, he points to high-level learning, which happens when the institution itself reorients its operating procedures after detecting organizational mistakes. This involves long-term planning beyond the identification of immediate needs. Due to the rarity of this phenomenon, which most commonly occurs after strategic shocks (Nielsen, 1999; Nagl, 2002; Davidson, 2010), the author argues that low-level learning is more typical. Catignani (2014) views the latter as an equivalent process to adaptation (Farrell, 2005; Brustlein, 2011), which implies changes in routines within the framework of pre-established processes. Low-level learning leads to the correction of mistakes in the procedural system, in systems of belief or in attitudes towards military duty. He asserts that this kind of learning can be found in operational situations, in which tacit knowledge is accumulated through personal experiences and is amplified by informal diffusion. Despite its immediate utility, the organizational knowledge produced is focused on the short term and has a localised impact rather than influencing the whole organisation.

Security Force Assistance from a comparative perspective

SFA operations are activities conducted by states to contribute to building security capabilities in allied states (Ansorg, 2017; Bellamy, 2003; Abrahamsen, 2016). This type of operations is performed by an external actor to train and equip armed units to reinforce their operability (Rolandsen et al, 2021). Since 9/11, SFA operations have been used to combat terrorism without deploying big military contingents (Wilén, 2021), seeking to improve security in the global South, as well as to increase their influence in regional scenarios (Rolandsen et al, 2021). SFA outcomes are highly difficult to be seized, as in some cases it has increased the host nation's stability but in others it has not succeed (Marsh and Rolandsen, 2021).

Armies participation in this kind of military operation is not only an input for organizational learning, but also demonstrates an ability to transmit knowledge from their

own experience to local forces (Ladwig, 2003; Donais, 2018). Definitions of the aim and scope of the SFA are set out in the Army's doctrine, with NATO members having both a common doctrine defined by the Alliance and one for each Army. NATO's SFA doctrine AJP 3-16 asserts that SFA is developed within the framework of the Security Sector Reform, which is an operation designed to transform a host nation's defence organisations into a stable environment (NATO, 2016). At the same time, NATO doctrine differentiates between military assistance and SFA, with the former being focused on a more informal approach to training Special Operations Forces (NATO, 2016).

While NATO defines SFA as a specific activity, US doctrine includes it as an additional element within Security Cooperation. Defined by the Joint Publication 3-20 (Department of Defense, 2017), Security Cooperation activities involve not only military actors but also civilian agencies, such as development cooperation and intelligence or law enforcement; its functions and objectives are more complex than those of other countries, in line with the possibilities and challenges of the US on a global scale. It is composed of all the Defense Department's activities involving interactions, programmes or operations with foreign security forces. Security Cooperation seeks to build security relationships and partner capacities, while gaining or maintaining free access to certain geographical spaces (Department of Defense, 2017). This Joint Doctrine includes SFA as part of the Security Cooperation, being developed at the same time as Foreign Assistance, Security Assistance (sales, funding or peace operations), Security Sector Assistance and Defense Institution Building. SFA is conducted simultaneously with other operations in the country, which may include Counterinsurgency, Civil-Military Cooperation, Stabilisation or Counterdrug operations.

In the Spanish Army's doctrine, SFA is an activity that forms part of the Spanish National Security Strategy, which seeks to reinforce defence and security capabilities in the advanced border in Sahel and the Middle East (DSN, 2013; 2017). Based on NATO's definition, SFA requires a request for assistance from the host nation, as well as a long-term political and economic commitment and planning at all operational levels (Spanish Army, 2017). In line with NATO's definition, SFA activities lie within stabilisation operations and the Security Sector Reform, but the Spanish doctrine shows more notable differences with respect to military assistance. For the Spanish Army, Military Assistance is an undercover type of operation, with a core role played by Special Operations, and it does not require a request from the host nation to be conducted (Spanish Army, 2017). According to the Spanish doctrine, SFA contributes to reinforcing the host nation's legitimacy, focusing on its transition to self-sufficiency.

NATO's doctrine (2016) states that SFA is applicable to all activities related to improving or supporting local forces and associated institutions. SFA should be planned and conducted with a comprehensive approach, integrating all civilian and military actors

involved. To reinforce the host nation's legitimacy, an understanding of the operating environment and local forces is required, as well as a deep awareness of local culture to avoid misunderstandings between the parties involved. NATO's doctrine underlines the need for cultural awareness to avoid conflictive interactions that can damage trust and lead to internal threats such as "green- on- blue" attacks. This kind of threat refers not only to attacks by trainees, but also by contracted personnel in military bases. It was a critical threat in the Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs) in Afghanistan but it is also a possibility across the whole SFA spectrum. While it is mentioned in NATO's doctrine, Spanish doctrine dedicates an entire Appendix to internal threats (Appendix A) and to how to counteract them through Force Protection (Appendix B). Although NATO's doctrine refers to both, the Spanish Army doctrine delves deeper into Force Protection protocols and those against green- on- blue attacks. However, the doctrine does not establish fully detailed procedures, which are specific to each military unit.

In line with NATO's doctrine, that of the Spanish Army includes in the first chapters conceptual definitions and assistance activities (Force Generation, Organising, Capacity Building, Training, Advising, Mentoring and Cooperating). From there, the planning process is defined, highlighting the importance of respecting the organizational dependence of trainers' units, as well as explaining the operational structure depending on the activities to perform. There is also an emphasis on the relevance of feedback on the lessons learned. The Spanish Army doctrine focuses on training and operational employment, introducing all preparation phases and the execution of function (Security, Training, Advising, Assistance and Interpreters). Unlike NATO's doctrine, the Spanish Army defines the specific doctrine for SFA, following different combat functions and defining the basis for procedures in Command, Intelligence, Manoeuvres, Force Protection, Fire Support and Logistics (Spanish Army, 2017).

Spanish Army has conducted SFA operations in conflict contexts, being the most relevant the deployment in Iraq. The outbreak of the Syrian civil war saw the proliferation of a large number of violent non-state actors in the country (Alvarez-Ossorio, 2016). Among the different armed groups, the Islamic State was a jihadist group with a defined expansionist agenda in the Middle East. After several victories won in Syria against military forces, it began a cruel offensive in Northern Iraq. The increase in its manpower, military material and social support, in addition to an extensive use of propaganda, allowed it to conquer and control Tikrit, Samarra and Mosul, where the Islamic State established its operations centre (Paasche and Gunter, 2016).

It consolidated its power through terrorist actions, wielding hybrid strategies against Iraqi forces, and securing effective territorial control. Due to the unstable situation, the Iraqi government requested the support of the international community via the UN. The political agreement reached by the main UN members led to resolution 2170/2014,

allowing the use of military means to defeat “Daesh” in Iraq. After the UN resolution, NATO decided in the 2014 Wales Summit to create an international coalition against terrorism. It comprises more than 60 countries, and is headed up by the United States. Spain is one of the members, and contributed to defeating Daesh in Iraq through the Operation Inherent Resolve (Spanish Ministry of Defence, 2021).

Due to the complexity of the conflict, the Operation Inherent Resolve (OIR) has several areas of action. The main ones are stopping flows of foreign fighters, cutting off flows of money to Daesh, the provision of humanitarian aid to Iraqi civilians to delegitimise Daesh, and direct military intervention (Spanish Ministry of Defence, 2021). In addition to strategic bombing and joint operations with local forces, the military operation also involved SFA (Enstad, 2020). As in other cases, when local forces are not able to fight internal threats, foreign support to security forces is required (Ladwig, 2003). In 2015, Iraqi forces required proficient training to be able to successfully conduct operations against Daesh, preventing the defection of troops and reinforcing the national security system (EP09, EP22). In this context, Spain deployment in the OIR contributing to the generation, training and capacity building of local security forces.

Method and techniques

This research uses a qualitative approach to analyse the Spanish deployment in Iraq during the period 2015-2020. As in a previous research about the Spanish Army, 22 face-to-face interviews were conducted with Spanish servicemen between 2019 and 2021. A total of 13 members of the Spanish Legion (Almería, Spain) contributed to this research, providing information about the military deployment in Iraq, while 9 officers of the Training and Doctrine Command (Granada, Spain) provided the doctrinal perspective of how Spanish Army develops the lesson learned process after SFA operations. The profile of participants was diverse, including officers as Colonels (4), Lt Colonels (5), Majors (3), Captains (5) and NCOs (5). Regarding their international experience, most of them have 4 or more deployments (11), between 1 and 3 (9), being few those not deployed abroad (2).

The interviews were developed in the frame of a research project about military change in the Spanish Army. They were semi-structured, as the research required flexibility due to the lack of scientific literature. The researcher posed general questions as “How has Spanish Army changed after the participation in international operations?” or “Have you ever needed to adapt procedures to success in operations? Do you consider that your adaptation has fully or partially turned into doctrinal change?” Specific questions were posed about SFA operations as “What is the best solution to improve the language gap?” “Which solution is the most accurate to reduce or prevent internal attacks?” “What is the role of Training and Doctrine Command in turning operational experience into doctrine?”

Two other participants were interviewed in 2019 and 2021 to help ensure data saturation, seeking to guarantee a coherence between narrative discourses. The interviews were anonymised by applying the label EP and the number of the interview (e.g. *EP 20*). Due to security reasons, the researcher provided participants with confidentiality agreements. The document included the commitment to (1) not using data for non-academic purposes, (2) not using information from informal conversations, (3) not using data that could supposed a risk for participants, (4) providing participants with transcriptions or audios and (5) not misrepresenting or exposing information out of context.

The interviews were conducted in Spanish, recorded on MP3 and transcribed for subsequent analysis with the qualitative research software MAXQDA. The research strategy is divided into categories, some of which were identified from the theoretical framework, while subcategories were built from data compilation in the interviews. The core category seeks to answer the research question, and is supported by the main categories of military change and the Spanish Army's SFA experience. Following the theoretical categories, subcategories capture the specific Spanish experience in missions abroad, providing a defined structure to the research results.

Tabla 1.

Research strategy			
Core category	Main categories	Theoretical categories	Subcategories
SFA as a source of organizational learning	Military change	Organizational learning	Lessons learned
		Bottom-up drivers	Adaptation
	Spanish Army's SFA experience	Cultural dimensions	Organizational culture
		Operational environments	NATO operations EUTM operations
		Operational experience	Iraq (Inherent Resolve) Green on blue threats Cultural awareness

In addition to the interviews, subcategories were built from the analysis of a Spanish Army operations records database. It had previously been used to analyse the participation in international deployments since 1989. From a total of 221 observations from the period 1989-2021, since the beginning of Spanish deployments abroad to the present. In this study we selected a sample of 62 observations exclusively related to different SFA deployments. Following the same process as in the previous research, some dimensions were identified for the analysis. Firstly, data was classified and analysed by country, region, international organisation and time frame. Secondly, key operational and organizational

elements were identified, including tasks performed, support unit, number of rotation, total servicemen deployed and upper military deployed. Quantitative data provided specific information about the SFA operations abroad. They indicated the current relevance of these missions, showing the increasing participation in SFA since 2008. Iraq was selected as the case study since training in Besmayah ended in 2020, with the Spanish Legion having been deployed twice, a first rotation in 2015 and later in 2018. This fact provided the opportunity to interview servicemen deployed twice in the same operation, which allowed comparative information from two different periods of time.

Results and Discussion

Spanish Army in Security Force Assistance

The results of the research reveal the scenarios and functions performed by the Spanish Army in SFA operations. After explaining its general experience in SFA activities, the study focuses on the Iraq case. The Operation Inherent Resolve was an intense experience, as the first deployments involved generating and training Iraqi units to fight against the Islamic State. The main lessons learned were linked to the prevention of internal green-on-blue attacks, as well as the promotion of cultural understanding as a way to improve military performance.

Spanish participation in SFA: Scenarios and functions performed

SFA operations represent 28.05% of total missions conducted by the Spanish Army since the first deployment in Iraqi Kurdistan in 1991. Relative to the deployments in 2021, SFA missions represent 44.4% of current operations. SFA experience began anecdotally in 2003 in Iraq: one of the interviewees (EP20) mentioned that the Spanish Legion trained regular Iraqi infantry units there in order to build the new Iraqi Army after the fall of Saddam Hussein's regime. Nevertheless, it was not until 2008 that the full SFA experience began, with the implementation of the Optimization and Machine Learning Toolkit (OMLT) in Afghanistan (11.68% of SFA operations). OMLT activities were conducted at the same time as other humanitarian and stabilisation activities to boost Afghan forces' self-sufficiency. Data analysis shows constant SFA activity between 2008 and 2021, with the most active years being 2014 and 2015 (12.9%), when a specific SFA mission distinct from OMLT activities began, the Spanish Army was deployed in Iraq and it conducted EUTM operations in Africa.

Operational scenarios: Africa, Afghanistan and Iraq

The Spanish Army has conducted SFA missions in Afghanistan (30.6%), Mali (27.4%), Iraq (21%) and the Central African Republic (21%). NATO organised operations in

Afghanistan and Iraq while missions in Africa were performed under the European Union (EU) command (Spanish Ministry of Defence, 2020). Analysing data on the international organisation responsible for the mission, we found a fairly even distribution between NATO operations (51.6%) and EUTM (48.4%), but no UN training missions recorded. Analysis of the continuity or discontinuity of SFA operations related to government changes reveals some interesting findings.

SFA activities are instigated by the Socialist Party government in 2008 (32.3%), increased by the People's Party government between 2011 and 2018 (61.3%) and continued by the coalition government from 2020 (6.5%). An analysis of the time frame indicates that missions are not determined by internal politics, but rather by strategic changes made by NATO and the EU. The Afghanistan mission was exclusively dedicated to SFA in 2014, EUTM in Mali and the Central African Republic began in 2013 and 2014, respectively, and The OIR in Iraq began in 2015 (Spanish Ministry of Defence, 2020). The international context in those years was characterised by the presence of hybrid jihadist actors in Sahel and the Middle East, which had to be combatted by local forces trained and mentored by foreign militaries. This prompted an increase in SFA missions as part of a broader strategy to counteract terrorist threats at their source.

Activities performed

Analysis of data on SFA operations was carried out inductively, building analysis dimensions once data had been compiled. Unlike contextual data from operations, activities performed were captured by dichotomous yes/no questions about the kind of assistance provided. This research points to the predominance of training (73.72%) over advising (11.68%) and teaching courses (2.92%). It should be taken into account that a single category was created for OMLT in Afghanistan. This was because it involved training, advising, mentoring and direct support, with a more holistic approach than SFA in EUTM and OIR. Within training activities, the data showed a predominance of Special Operations training (25.5%), followed by a fairly even distribution of regular forces training such as infantry (18.98%), fire support (14.6%) and light armoured vehicles (14.6%).

Contingency tables of training activities and countries where they took place show that the activities conducted in Afghanistan included infantry training (2.3%) and advising (2.3%), with OMLT having a core role (12.4%). On the other hand, there is a balance between activities conducted in the Central African Republic: training infantry (6.2%), Special Operations (6.2%) and advising (8.53%). This homogeneity is due to the small number of troops deployed, with an initial presence of 97 servicemen, later reduced to 30 and currently standing at 8. More troops were deployed in Iraq (225-300 soldiers) and Mali (50-300 soldiers), which allows for a wider variety of activities on request from the host nation. In contrast with the Central African Republic, where the core role was

played by Portuguese trainers, the other two operations were focused on generating, organising and training.

Due to the key role of the Spanish Army in Iraq and Mali and the requests from both host nations, more activities were performed. In EUTM Mali, training was focused on Fire Support (15.5%) and Special Operations (12.4%), as well as on light armoured vehicles (8.53%). The Spanish Army in Iraq conducted brigade training; running activities in two separate centres. The first was in Baghdad, where a Special Operations training was performed (8.53%). The second training centre was in Besmayah, where the Spanish Army trained regular units, mainly infantry (10.08%) and light armoured vehicles (8.53%). In addition to responding to the host nations' requests, activities were carried out to deal with the threats faced. While activities in Iraq were initially oriented to train forces for combat, they later focused on consolidating a regular military structure. In contrast with Iraq, where Islamic State was defeated, the situation in Mali still involves training forces to combat insurgencies and jihadist groups, so the planning process and training provided are entirely different.

The Spanish contribution to the Operation Inherent Resolve

The military operation in Iraq had two clearly differentiated dimensions. On the one hand, Spain deployed a Special Operations Task Group in Baghdad, with special operators from the Army, Air Force, Navy and Civil Guard. They developed a full assistance cycle, training operators, supporting operations from an advanced post, advising and even mentoring local units in conducting operations. On the other hand, there was a conventional brigade training unit, to develop building partnership capabilities in Besmayah. The Spanish military had to train Iraqis in basic tasks, with it sometimes being necessary to equip them (EP06, EP11, EP13, EP16, EP22). The Unit generation was a complex process under constant review, requiring trainers to show flexibility in teaching a wide range of basic tasks (Spanish Army, 2018).

The comparison of testimonies from the 2015, 2018 and 2020 deployments reveals different approaches to SFA in Iraq. The first deployments from 2015 to 2017 involved different levels of training and advising local forces (EP09). The OIR strategy was mainly focused on preparing local troops to fight against Daesh in operations, as conducted in Mosul. This contrasted with activities performed in 2020, when the jihadists had lost territorial control and the host nation had different demands for the international coalition. As was stated by EP22, later phases of the OIR were focused more on generating stable and self-sufficient Iraqi security forces.

As in other operations, the local and global context affected the OIR deployment. In the local arena, changes in the Iraqi government prompted the decision to reduce the presence of NATO members in the country. In addition, the death of Qassem Soleimani

in January created a situation of insecurity that increased the attacks against the coalition members. At a global level, the Covid-19 pandemic also affected the deployment, both in terms of the number of rotations and the recruits sent to the training camp.

The Iraqi experience between 2015 and 2020 points to the pre-deployment phase as a key stage for conducting SFA. It is particularly important to spend enough time forming the military contingent, including interpreters and communication facilitators to improve communication with local forces (EP09, EP22). During the mission, there was a notable need for constant meetings with high-ranked Iraqi officers to report information about progress or a lack of new recruits (Spanish Army, 2018). As the interviewees stated, communication with trainees (EP11, EP13, EP14, EP18, EP19) was crucial to the training performances. In the same vein, communication with high-ranked officers was required to understand the needs of Iraqi units and the strategic objectives to achieve.

Lessons learned from SFA experience

Some of the lessons learned in SFA are common to other military deployments abroad. The two main dimensions identified from the interviews are the improvement in Force Protection and cultural dimensions. In the case of SFA, both are crucial as they can facilitate or impede military performance. Key elements identified were the personal and professional experience of the military deployed, as well as the organizational culture and cultural awareness.

Force Protection

The previous organizational experience of the Spanish Army in the Balkans, Middle East and Afghanistan contributed to an improvement in its Force Protection procedures. As remarked by EP02, the Spanish have learned a lot from their joint activities with the American troops. Expeditionary operations are important as they provide an opportunity to learn from other armies (Horowitz, 2010). In addition to military bases, convoys and movement protection, the prevention of internal threats is essential in SFA operations. The Spanish follow a similar procedure to counter green-on-blue attacks as the one established in both NATO and US doctrine (NATO, 2016; DoD, 2017). When servicemen were asked about green-on-blue, they claimed that it was much more of an issue in Afghanistan than in Iraq (EP06, EP09, EP11). In Afghanistan, American troops were more affected by internal attacks than other militaries, suffering 99 green-on-blue attacks in the period 2008-2017 (Roggio, 2017). During this time, Spanish forces suffered two casualties in the Civil Guard's Special Operations Corps (EP12, EP18, EP21).

This case helped to improve and redefine Force Protection procedures, as well as to increase security awareness regarding local personnel. Interviewees pointed to a prevention phase consisting of an extensive intelligence compilation about local troops and civi-

lian workers (EP04, EP06, EP07, EP10, EP11, EP12, EP13, EP14, EP15, EP16, EP19, EP20, EP21, EP22, EP24). The host nation is responsible for this phase according to doctrine, but in some cases deployed forces have to check the criminal and terrorist records of local troops (EP22). On a tactical level, it is important to carry out handgun checks to prevent people from entering military bases with guns (EP06, EP07, EP09). In countries such as Afghanistan, Mali or Iraq, agreements and negotiations with local commanders help to reduce tensions in both recruitment processes and control access (EP09, EP22).

“You can take some different measures, but I think the main one is good coordination between the one in charge, maybe the trainer Lieutenant or the trainer Captain, and his counterpart in the Iraqi unit. It is essential to talk to them and ask “Listen, have you got any suspicious ones? Do you have any hunches? What measures have you taken before shooting exercises? Have you checked them?” All these are measures based on trust between heads of trained units. Between officer trainers and trainees (EP09, 2019).”

When local recruits are already inside the training base, Spanish servicemen can apply additional strategies. Depending on the threat, trainers can choose a mitigation strategy, based on a rapid reaction to prevent or minimise the threat, or as a last resort, to neutralise the attacker. In both cases, pre-deployment training is core to provide reactive skills ((EP06, EP07, EP10, EP12, EP13, EP14, EP15, EP16, EP19, EP21). This has led to improvements in self-defence, handgun use or disarming techniques (EP19), as well as self-first aid procedures (EP13). The participation in military operations has led to the inclusion of Force Protection Teams—known as “Guardian Angels”—for reactive and deterrence purposes (EP01, EP07, EP11, EP12, EP13, EP14, EP15, EP18, EP19, EP20, EP21, EP22, EP24). Despite their efficacy, interviewees asserted that an over-protective attitude could sometimes cause friction between “Guardian Angels”, Spanish trainers and local forces. To this point, veteran NCOs stated that a balance was needed between a trainer’s personal and professional experience (EP12, EP19). Both of these interviewees considered it key not to interpret random negligence caused by inexperienced trainers as a real threat.

“The first reaction isn’t going to come from the one who was hit. That’s because if we are on a firing line where trainees are shooting, and suddenly one of them shoots a trainer... That one isn’t going to react. He’s been shot, so the other trainer has to counteract. However, as when we are here training new recruits to Spanish Army, we can have a *rookie* who revolve with the rifle... I don’t shoot him directly. Because that can happen in Iraq too. If he is a *rookie*, and there were many there, it doesn’t mean that he is gonna shoot me. It means that he is inexperienced. Of course that maybe he revolves and not even shoot me. But not because he just revolve I have to shoot, I can’t (Laughs). So let’s see why he has revolved. It’s a risk you have to assume. Going to train local forces in Iraq is a risk, and we have to accept it (EP19, 2019).”

As EP19 and EP12 pointed out, personal experience gained through years belonging to a military organisation and participating in operations is key to risk assessment as it improves observation skills (EP12, EP16, EP20). It facilitates suspect identification (EP09, EP12, EP13, EP14, EP15, EP16) and helps manage potential threats which can leak information about deployments to terrorist organisations (EP11, EP12). Some of the interviewees referred directly to the counterinsurgency paradox (EP02, EP14, EP15), whereby excessive security measures are counterproductive as they can generate mistrust from local forces. In these cases, it is especially necessary to build relationships of trust with local forces. According to interviewees, that can be achieved by constant personal relations based on empathy and mutual understanding (EP09, EP11, EP12, EP13, EP14, EP15, EP19, EP20, EP21). Referring to the Spanish deployment in Iraq, some interviewees said that the friendliness between locals and Spaniards may have prevented some internal attacks (EP14, EP18, EP20, EP21). This is a highly subjective claim, but it could open up avenues for future research, given the lack of internal attacks during the deployment in the OIR.

Relevance of cultural dimensions

The main lesson learned from the experience in Iraq is the relevance of cultural dimensions to military operations. Firstly, the organizational culture of military units is key to defining how they learn from the experience (Kober, 2016; Kier, 1997; Murray, 2002). In the Spanish case, the Army has gradually developed an expeditionary culture that allows it to deploy anywhere and interact with other armies and local actors. This organizational culture has also allowed it to learn from the experience, improving procedures, tactics and techniques. This cultural dimension in military organisations not only allows lessons to be learned (Davidson, 2010; Nagl, 2002) and practices to be emulated (Horowitz, 2010), but also enables bottom-up adaptation in operations (Haaland, 2016; Catignani, 2014). The flexibility of an organizational culture shapes the learning process in any military, including the Spanish Army.

In the case of Iraq, the organizational culture of the units deployed facilitated military performance. According to the database, the first units deployed were the Spanish Legion and the Paratrooper Brigade. Both are elite units with a wide range of experience in military operations, which according to theory eases the adaptation to new cultural environments (USMC, 2018). Some of the interviewees had served in the Paratrooper Brigade before being in the Spanish Legion. They claimed that aside from some organizational culture differences, both units were clearly defined by their adaptability, expeditionary ethos and high-level training (EP17, EP20). In addition, the data identified Spanish mechanised and armoured units deployed, which provided specific training to Iraqi light-armoured units. The culture of mechanised units in Spain is defined by

their methodical training in the maintenance of equipment and coordination of unit members (EP22). In the case of Iraq, the deployment of different units made it possible to increase the number of Iraqi units generated by the Building Partnership Capability program.

Secondly, cultural awareness is a core aspect of expeditionary military operations. Spain has an extensive background in interacting with other cultures that dates back to its earliest military operations (Durán et al., 2016; Martínez et al., 2013). From its experience in Lebanon and Afghanistan, the Spanish Army has improved its cultural awareness, enabling it to interact in fragmented societies (Durán and Ávalos, 2013). The key aspect of this dimension is the value of cultural awareness when it comes to understanding the needs and demands of local actors. This has also been an issue in SFA, where a local military dimension can be identified while also taking into account the political needs of the local government (EP22). While cultural awareness was relevant in the Balkans for the interaction with local populations (Durán, 2009; 2010), and in Afghanistan and Lebanon for carrying out civil-military cooperation and providing humanitarian aid (Durán and Ávalos, 2013), in SFA it is directly related with the quality of training (EP13, EP14, EP22).

This research points to some cultural challenges in SFA that should be addressed, as happened in stabilisation and humanitarian operations (Durán and Ávalos, 2013). A recent research about Spanish Army deployment in Iraq has defined communicative and comprehension dimensions as the most relevant to military performance. The same qualitative dataset as the one used in this research revealed the use of interpreters and communication facilitators as the most efficient means to engage in complex conversations with local forces (EP06, EP07, EP09, EP11, EP13, EP14, EP21, EP22). Interviewees identified that working with interpreters was the most efficient way to communicate; with communication facilitators being limited to providing basic instructions. This was explained by differences in their knowledge of Arabic (EP22, EP09), as most of them spoke the Moroccan dialect instead of Iraqi Arabic.

The information provided by the interviewees underscored the small number of interpreters per trainer. In some cases, Spaniards had to communicate directly with local recruits. This was possible due to the pre-deployment training, which involved some basic Arabic vocabulary (EP13, EP14, EP21), as well as non-verbal communication skills. The first deployments in Iraq also had to constantly adapt and improvise, as happened with the Spanish Legion in 2015. As EP12 asserted when talking about his international experience, the most difficult operational phase is the first deployment. This is due to a lack of organizational knowledge about the full cycle of the mission, thus initially requiring constant readjustments from the military organisation.

Conclusions

This study shows the relevance of practical experience to organizational learning. As in a previous research about military change in the Spanish Army, international missions are found to be an essential source of learning and transformation. Like other missions, SFA operations offer a space for exchanging best practices, adapting procedures and improving the professional skills of the military deployed. In contrast with previous experiences in the Balkans or Middle East, this research provides an understanding of the key dimensions for improving the organizational knowledge of the Spanish Army.

International experience has taught the Spanish Army valuable lessons following its deployment in SFA operations. By training and advising, Spain is helping to improve local security standards in conflict areas such as Mali and Iraq. Quantitative data shows that one third of all missions conducted by the Spanish Army since 1991 are related to SFA activities. Operations have been conducted mainly in Afghanistan, Iraq and Africa, with the first ones being deployed under NATO mandates and those in Africa under EU command. Training activities have been focused on infantry, light armoured vehicles, artillery and special operations. The multifaceted nature of Spanish units has allowed them to develop a different kind of training, focusing on the specific needs of the host nation. The diversity of activities in SFA allows the deployment of different military units that would not otherwise be able to perform their specific tasks, as happened to the artillery units in counterinsurgency or stabilisation operations.

Lessons learned from the Spanish experience in Iraq also apply to other deployments abroad, such as in the Balkans or Middle East (Durán et al., 2016; Martínez et al., 2013). The two main dimensions identified by the interviews are the improvement of Force Protection, both by learning from allied countries such as the US or the UK and by the modification of procedures by the Spanish servicemen. It is vital to have experienced officers and NCOs deployed abroad, as their personal experience can help to improve the risk assessment in the interaction with local personnel. Related to the interaction with locals, communication has been identified as one relevant dimension that is successfully addressed through the organizational culture of the units deployed, but also thanks to pre-deployment training. This research shows similar results to previous studies about cultural interactions in international deployments in Lebanon and Afghanistan (Durán and Ávalos, 2013; Durán, 2010).

This case study points to relevant future research about cultural awareness in SFA in Iraq. An analysis is currently being conducted on how cultural training helps to overcome cultural frictions in training activities. It has been identified as one of the main lessons learned from the participation in the OIR, along with other cultural elements

related to the organizational ethos of the military units deployed. Another worthwhile future study would be an analysis of SFA deployments in Africa, for example Mali or the Central African Republic, to compare the main lessons learned from those experiences. Conclusions from this study can be extrapolated to other military contingents deployed in Iraq, such as Portuguese, Norwegian or American units, in order to determine their level of organizational learning from their participation in the Operation Inherent Resolve.

From a political science perspective, it would be interesting to analyse both the relevance and the scope of SFA operations. Data should be collected through interviews in order to understand political decision-makers' perceptions regarding the deployment of military trainers in Iraq or Africa. This future research would offer an understanding of the host nations' needs, the political outcomes from the cooperation, and any differences in criteria between the political parties in power. In terms of the legislative dimension, it would be worth analysing the different political positions in national governments regarding training missions, as well as the different criteria for SFA or other humanitarian or stabilisation operations. This specific case study pinpoints several lines of research that would be interesting to develop in the future, in an effort to understand national defence policies within the framework of international military operations.

Acknowledgments

The author expresses his gratitude to the Army Training and Doctrine Command and to The Tercio "Don Juan de Austria" 3º of the Legion for their support in the fulfillment of this research.

Disclaimer

The author declares no potential conflict of interest related to the article. This is product of the University Faculty Training (FPU) program.

Funding

University Faculty Training (FPU) program. Code FPU17/00178.

About the authors

Guillermo López Rodríguez is a Doctoral student in Political Science, Universidad de Granada. Degree in Political Science (2017-UGR). Master degree in Public Management (2018-UGR). He was a researcher in the Army Training and Doctrine Command, Spain. He was a visiting researcher in Tel Aviv University, Israel.

<https://orcid.org/0000-0001-8704-9007> - Contact: guillermolopez@ugr.es

References

- Abrahamsen, R. (2016). Exporting decentred security governance: The tensions of the security sector reform. *Global Crime*, 17 (3-4), 281-295. <https://doi.org/10.1080/17440572.2016.1197507>
- Adamsky, D. & Bjerga, K. I. (2010). Introduction to the information technology revolution in Military Affairs. *Journal of Strategic Studies*, 33 (4), 463-468. <https://doi.org/10.1080/01402390.2010.489700>
- Alas, R. & Sharifi, S. (2010). Organizational learning and resistance to change in Estonian Companies. *Human Resource development international*, 5 (3), 313-331. <https://doi.org/10.1080/13678860210143550>
- Álvarez-Ossorio, I. (2016). *Siria: Revolución, sectarismo y yihad*. La Catarata.
- Ansorg, N. (2017). Security sector reform in Africa: Donor approaches versus local needs. *Contemporary Security Policy*, 38 (1), 129-144. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1278343>
- Bellamy, A. J. (2003). Security Sector Reform: Prospects and problems. *Global Change, Peace and Security*, 15 (2), 101-119. <https://doi.org/10.1080/14781150303903>
- Bento-Soares, J. A. (1983). *Iberian Peninsula in the Atlantic Community: Problems and prospects*. Fort Leavenworth.
- Brockman, B. K. (2013). The evolution of organizational learning in new venture development. *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 26 (3), 261-275. <https://doi.org/10.1080/08276331.2013.803673>
- Brustlein, C. (2011). Apprendre ou disparaître? Le retour d'expérience dans les armées occidentales. *Focus Stratégique n°33*. IFRI. Laboratoire de Recherche sur la Défense.
- Busch, M. & Hostetter, C. (2009). Examining organizational learning for application in Human service organizations. *Administration in Social Work*, 33 (3), 297-318. <https://doi.org/10.1080/03643100902987929>
- Catignani, S. (2013). Coping with knowledge: Organizational learning in the British Army? *Journal of Strategic Studies*, 37 (1), 30-64. <https://doi.org/10.1080/01402390.2013.776958>
- Cayla, D. (2008). Organizational learning: A Process between equilibrium and evolution. *Journal of Economic Issues*, 42 (2), 553-559. <https://doi.org/10.1080/00213624.2008.11507165>
- Colom, G. (2016). Transforming the Spanish military. *Defence Studies*, 16 (1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/14702436.2016.1146078>
- Davidson, J. (2010). *Lifting the Fog of Peace. How Americans learned to fight modern war*. University of Michigan Press.
- Doerer, F. & Eidenfalk, J. (2019). Using strategic culture to understand participation in expeditionary operations: Australia, Poland and the coalition against the Islamic State. *Contemporary Security Policy*, 40 (1), 4-29. <https://doi.org/10.1080/13523260.2018.1469709>
- Donais, T. (2018). Security sector reform and the challenge of vertical integration. *Journal of intervention and Statebuilding*, 12 (1), 31-47. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1426681>
- Durán, M. (2014). *Ejército español y ONG en Kosovo: Relaciones cooperativas en escenarios de posconflicto y estabilización*. Editorial Universidad de Granada.
- Durán, M. (2010) *Las relaciones entre las fuerzas armadas y ONG en procesos de reconstrucción y estabilización postconflicto: el caso español en los Balcanes*. Editorial Universidad de Granada.
- Durán, M. & Ávalos, A. (2013). *Culturas cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Líbano*. Editorial Universidad de Granada.
- Durán, M. (2014). *Ejército español y ONG en Kosovo: Relaciones cooperativas en escenarios de posconflicto y estabilización*. Editorial Universidad de Granada y MADOC.
- Durán, M.; Adé, I.; Martínez, R. & Calatrava, A. (2016). Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales: el caso de los oficiales del Ejército de Tierra (1993-2015). *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 127-147. <https://doi.org/10.21308/recp.42.05>

- Enstad, K. (2020). Doing one's job: translating politics into military practice in the Norwegian mentoring mission to Iraq. *Small Wars & Insurgencies*, 31(2), 402-419. <https://doi.org/10.1080/09592318.2020.1714847>
- Farrell, T. G. & Terriff T. (2002). *The sources of military change: Culture, Politics, Technology*. Lynne Rienner.
- Farrell, T. (2005). World culture and military power. *Security Studies* 14 (3), 448-488. <https://doi.org/10.1080/09636410500323187>
- Fernández de la Cigoña, F. (2014). La mentorización en el Jazeera Training Camp. *Revista Ejército*, 876, 89-95.
- García Cantalapiedra, D. (2014). La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz: Una imagen de España en el exterior 1989-2014. *Comillas Journal of International Relations*, 1, 81-90. <https://doi.org/10.14422/cir.i01.y2014.006>
- Grissom, A. (2006). The future of military innovation studies. *Journal of Strategic Studies*, 29 (5), 905-934. <https://doi.org/10.1080/01402390600901067>
- Haaland, T. (2016). The limits to learning in military operations: Bottom-Up adaptations in the Norwegian army in northern Afghanistan, 2007-2012. *Journal of Strategic Studies*, 39 (7), 999-1022. <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1202823>
- Horowitz, M. (2010). *The Diffusion of Military Power: Causes and consequences for international politics*. Princeton University Press.
- Hsu, S. (2007). Human Capital, Organizational Learning, network resources and organizational innovativeness. *Total Quality Management and Business Excellence* 18 (9), 983-998. <https://doi.org/10.1080/14783360701592208>
- Kier, E. (1995). Culture and Military Doctrine: France between the Wars. *International Security*, 19 (4), 65-93. <https://doi.org/10.2307/2539120>
- Kober, A. (2015). *Practical Soldiers. Israel's Military thought and its formative factors*. History of Warfare, 107. Brill.
- Ladwig, W. (2007). Training Foreign Police: A missing aspect of U.S. Security assistance to counterinsurgency. *Comparative Strategy*, 26 (4), 285-293. <https://doi.org/10.1080/01495930701598599>
- Liao, S., Chang, W., Hu, D. & Yueh, Y. (2011). Relationships among organizational culture, knowledge acquisition, organizational learning and organizational innovation in Taiwan's banking and insurance industries. *The international Journal of Human Resource Management*, 23 (1), 52-70. <https://doi.org/10.1080/09585192.2011.599947>
- Mariano-Pérez, J. (2014). La asistencia militar de operaciones especiales. La experiencia en EUTM Mali. *Revista Ejército*, 880 (7), 64-73.
- Marsh, N. & Rolandsen, O. H. (2021). Fragmented we fall: Security Sector Cohesion and the Impact of Foreign Security Force Assistance in Mali. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15 (5), 614-629.
- Martínez, R., Adé, I., Durán, M. & Díaz, A. (2013). Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales (2000-2012). *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 205-223.
- Murray, W. (2002). *Two lectures: Transformation and Innovation: The lessons of the 1920s and 1930s Looking at two distinct periods of military innovation: 1872-1914 and 1920-1939*. Institute for Defense Analysis.
- Nagl, J. (2002). *Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam. Learning to eat soup with a knife*. Praeger.
- Nielsen, S. (1999). *US Army training and doctrine command 1973-1982: A case study in successful peacetime military reform*. Master Thesis. US Army Command and General Staff College.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2016). Allied joint doctrine for Security Force Assistance (SFA). Edition A, Version 1. NATO Standardization Office.
- Paasche, T. & Gunter, M. (2016). Revisiting Western Strategies against the Islamic State in Iraq and Syria. *The Middle East Journal*, 70 (1), 9-29.

- Pérez, S., Montes, J. & Vázquez, C. (2005). Human resources practices, organizational learning and business performance. *Human resource development international*, 8 (2), 147-164. <https://doi.org/10.1080/13678860500100103>
- Posen, B. (1984). *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*. Cornell University Press.
- Raitasalo, J. (2014). Moving beyond the “Western Expeditionary Frenzy”. *Comparative Strategy*, 33 (4), 372-388. <https://doi.org/10.1080/01495933.2014.941728>
- Rolandsen, O., Dwyer, M. & Reno, W. (2021). Security Force Assistance to fragile states: A framework of analysis. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15 (5), 563-579.
- Rosen, S. (1991). *Winning the next war. Innovation and the Modern Military*. Cornell University Press.
- Spanish Army. (2017). Asistencia a Fuerzas de Seguridad (SFA). Training and Doctrine Command.
- Spanish Army. (2018). Asistencia a Fuerzas de Seguridad. Experiencias y Lecciones Aprendidas. Training and Doctrine Command.
- Spanish National Security Department (DSN). (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos para todos*. Government of Spain.
- US Department of Defense (2017) *Security Cooperation*. Joint Publication 3-20. Joint Chiefs of Staff.
- US Marine Corps. (2018). Expeditionary Operations. Department of the Navy.
- Van Creveld, M. (1991). *Technology and War. From 2000 B.C. to the Present*. New York: The Free Press.
- Wilén, N. (2021). Analysing (In)formal relations and networks in Security Force Assistance: The case of Niger. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(5), 580-597.

Strength, competition, ideology and rationality: Analysis of claims and recurrence of terrorist attacks (2012-2018)

Fuerza, competencia, ideología y racionalidad: Análisis de los reclamos y recurrencia de los atentados terroristas (2012-2018)

**Isabel Cristina Rivera-Lozada, Andrés Mauricio Gómez-Sánchez
and Jorge Luis Rivadeneira-Daza**

Universidad del Cauca, Popayán, Colombia

ABSTRACT. The objective of this document is to investigate the factors that determine the claims of terrorist attacks worldwide by terrorist groups and to establish the probability of recurrence. To determine the claims, we used a logistic discrete choice regression model. Besides, for the probability of repeating an attack, we implemented a dynamic negative binomial stochastic model with panel data. As far as we know, this last topic and modeling have not been previously considered. The main results indicate that claims increase when there is harm caused to civilians, attack coercion, competition among groups and Islamic ideology; while the possibility of repeating an attack gets reduced with the number of fatal victims and human rights violations, but it increases with government support to terrorist groups.

KEYWORDS: claimed attacks; human rights violations; international conflicts; panel data; recurrence of attacks; terrorism.

RESUMEN. El objetivo de este documento es investigar los factores que determinan las adjudicaciones de atentados terroristas en todo el mundo por parte de grupos terroristas y establecer la probabilidad de que se repitan. Para determinar dichas adjudicaciones, utilizamos un modelo de regresión logística de elección discreta. Además, para la probabilidad de repetición de un atentado, aplicamos un modelo estocástico binomial negativo dinámico con datos de panel. Por lo que sabemos, este último tema y su modelización no se han considerado anteriormente. Los principales resultados indican que las adjudicaciones aumentan cuando hay daños causados a civiles, coacción en los atentados, competencia entre grupos e ideología islámica; mientras que la posibilidad de repetir un atentado se reduce con el número de víctimas mortales y las violaciones de los derechos humanos, pero aumenta con el apoyo gubernamental a los grupos terroristas.

PALABRAS CLAVE: adjudicación de atentados; conflictos internacionales; datos de panel; repetición de atentados; terrorismo; violaciones a los derechos humanos.

Section: EDUCATION AND DOCTRINE • Scientific and technological research article

Received: September 6, 2022 • Accepted: November 27, 2022

CONTACT: Isabel Cristina Rivera-Lozada ✉ irivera@unicauca.edu.co

Introduction

The attacks registered in the Global Terrorism Database (GTD), during the period 1970-2011, showed that one in seven terrorist acts is listed as claimed (Abrahms & Conrad, 2017); despite the fact that the desire of terrorist groups is more to impose a political agenda through coercion than the recognition itself of such attacks (Pape, 2003). This situation provides empirical evidence for critics of the rational strategy model, who highlight the predominance of unclaimed terrorist attacks because in these cases the state does not make favorable concessions to the perpetrators political agenda (Abrahms, 2008). Hence, analyses of terrorism as a rational strategy are unable to explain the *claim* phenomenon in terrorist attacks (Lake, 2002).

The structure of a terrorist organization consists of recruits and leaders (Abrahms & Potter, 2015) without necessarily having the same interest. Recruits are prone to perpetrate attacks against civilians, considering that their incentives include peer recognition, a low amount of available resources and little experience and background in the terrorist group, which prevent them from measuring the negative political consequences of attacking civilians. On the other hand, leaders seek to attack government targets and avoid claiming the attacks on civilians. These antagonistic motivations make agency problems emerge in the terrorist organization, where the agent (recruit), due to incentives, tends to execute attacks on civilians, while the principal (group leader) avoids *claims* of attacks on civilians.

Considering terrorism as a strategic method of coercion, the main variables that explain *claims* of terrorist attacks are those that indicate the capacity and potential of the group to cause damage to their opponent. Then, in the perspective of the principal-agent problem, the explanatory variables of claim show the divergence between the incentives and actions within the terrorist groups. Therefore, they help to provide empirical evidence illustrating the specific circumstances in which terrorist groups claim their attacks. It is worth mentioning that the influence of religions, such as Islam, is another variable to take into account (Abrahms & Potter, 2015); since the attacks against civilians are perpetrated in the name of religion rather than the political ideology of the group.

Several studies have researched into the *claim* phenomenon (Hoffman, 2010), especially Abrams and Conrad, who propose to analyze it in terrorist groups under the principal-agent problem, by taking “attacks on civilians” as the main explanatory variable to be tested (Abrahms & Conrad, 2017). In this sense, the claim of an attack is a key element in the behavior analysis of such groups.

Although this phenomenon was exposed by Abrahms & Conrad (2017); this document goes beyond developing a logistic model with cross-sectional information for the period 2012-2018, and introduces the attacks as a variable involving damage to private property, according to Pape (2003) and Lake (2002); in addition, some probability sce-

narios are explored. As a novelty, a dynamic stochastic model with a negative binomial distribution is implemented with panel data to investigate the determinants of the number of attacks in a country per year under the same context of the previous model. We consider this model could be a preliminary instrument in addition to the existing ones to anticipate the possibility of repeating an attack in any country under conflict.

In general terms, the results show that attacks on civilians, a high level of physical integrity violations and the influence of Islam religion on the group are key when claiming a terrorist attack. On the other hand, the attacks frequency increases in a country when there are previous attacks involving assassinations, armed attacks, financing of the terrorist group, damage to private property, among others.

Perspectives on terrorism

Countless authors have sought to understand the phenomenon of terrorism, considering various perspectives that include five conceptual frameworks when interpreting it as a crime, politics, war, communication or religious fundamentalism (Schmid, 2004).

Abrams proposed to identify what terrorists want in order to define an effective strategy against terrorism. Thus, by understanding the incentive structure of terrorists and identifying them as individuals in search of 'social benefits', it is possible to combat them effectively (Abrahms, 2008). In this perspective, he undertook an experiment in order to highlight the negative political effect of the use of terrorism and observed that the extremism of the employed strategy (terrorist attack) is extrapolated by the public and perceived as part of the political aims of the group, who tends to point to it as an unreliable partner in negotiation (Abrahms, 2013).

While some authors promote simulation strategies in the classroom to identify the strategic nature of terrorism (Siegel & Young, 2009), authors such as Pape (2003) studied terrorist attacks during the period 1980-2001 and suicide terrorism as a strategy to force liberal democracies to make territorial concessions (Lake, 2002; Pape, 2003). Another research shows that groups with leadership deficits (absence of the leader) are more likely to attack civilians (Abrahms, 2008). Despite the above, empirical investigations show that the use of terrorism does not always imply the fulfilment of demands by state actors (Abrahms, 2012). A further research found that the interests of leaders, as evidenced through an analysis of terrorist propaganda, tend to show a preference for fewer attacks on civilians than is actually the case (Abrahms Beauchamp & Mroszczyk, 2017).

According to Kluch & Vaux, (2016), when examining the geographical concentration and persistence of terrorism they found a geographical bias, as terrorist attacks are highly concentrated in specific areas. In the case of Al-Qaeda, the group extended its reach by using the *electronic jihad* to radicalize Muslims in western diaspora communities,

seeking a greater flow of resources to carry out terrorist attacks (Rudner, 2017), which is evidence of the use of the Internet by terrorist groups as part of their communication and recruitment strategy (Aly, et al., 2017).

Some cases show that certain states sponsor terrorism considering the strategic and political benefits they provide, despite the domestic and international risks involved. In this sense, a principal-agent model analysis is used to evaluate the impact in terms of cost/benefit state sponsors have when sponsoring a terrorist group (Berkowitz, 2017). As for the principal-agent problem, Gary Miller explained part of its evolution over time (Miller, 2005). This theoretical concept has been applied in areas such as jurisprudence, redefining the problem through the proposal of a *proxy power* (Leow, 2019).

In the international sphere, different states have faced the principal-agent problem by seeking to carry out joint arms projects, obtaining as a consequence, within the framework of international cooperation on these projects, that efforts to solve the principal-agent problem aggravate collective action problems and vice versa (De Vore, 2011).

There are tendencies in terrorist groups that discredit them as entities acting under rational logic. Especially, there is a tendency not to claim their attacks, preventing the attacked party from identifying the attacker and the political demands of the attacker from being taken into account as an implicit message of the attack (Abrahms, 2008).

Other authors highlight the scant attention paid to the phenomenon of *claim* as a subject of study in the phenomenon of terrorism, stating that one of the main variables tending to influence the decision to *claim* is the existence of a competitive environment with the presence of multiple terrorist groups in a territory, competing for a limited network of resources and sympathizers. When investigating this issue, a logistic model that identifies the ideology of terrorist groups, the intensity of counterterrorism efforts and the use of suicide attacks are tested, as variables that positively influence the probability of claiming the perpetrated attack. However, this contribution is supported in only one study scenario (Israel), limiting the generalization of the findings, as it does not incorporate much ideological variation in the terrorist groups studied (Hoffman, 2010).

To examine the claim phenomenon, Austin L. Wright, using observations extracted from the GTD, World Bank, Amnesty International, and U.S. Department of State databases, tested a series of explanatory variables to explain the *claim* phenomenon during the period 1998-2004 using a logistic model and ordinary least squares (Wright, 2011). In contrast to Hoffman (2010), he did not find statistical evidence that the existence of a competitive environment positively influences the probability of claims. However, he found statistical evidence that the variables indicating capacity in the group (magnitude of the attack, suicide attack and intention to manipulate through force), positively influence the probability of claiming a terrorist attack. Additionally, he found that religiously motivated attacks have a lower probability of being claimed.

Shapiro (2013) introduces the principal-agent theory as a tool for the analysis of terrorist groups behavioral description, to highlight the dilemma a terrorist group leader's face among three variables that are relevant to the group and yet negatively correlated: "control", "security", and "efficiency". In a subsequent investigation, Kearns, Conlon & Young, (2014) argues that terrorist groups can make strategic choices about whether to claim their own or others' attacks, and that these choices are about the survival and achievement of the group's political objectives.

Abrahms and Conrad's perspective provides a new explanatory possibility, and although the *claim* continues to be interpreted as a rational strategy, it is no longer supported in the variables that indicate capacity, but in the key variable that indicates the inclusion or absence of civilians in the attack (Abrahms & Conrad, 2017). Based on the fact that most attacks are claimed by the leader or under his authorization, the authors argued that he or she tends to claim those attacks that are politically profitable for the organization, tending to ignore the claim of those that include civilians. However, despite the fact that attacks on civilians are not convenient for the organization (Abrahms, 2013), they tend to occur due to the divergence of incentives between the principal (leader of the terrorist group) and the agent (subordinate).

Leaders have more experience with the political consequences of the attacks carried out and have a greater amount of resources at their disposal but face greater difficulties in disengaging from the group and are the ones in charge; subordinates represent the opposite: relatively little experience in the group, less available resources, relative ease in cutting ties with the group and the existence of incentives (recognition and promotion in the hierarchical structure) to stand out among their peers (Abrahms & Conrad, 2017). Due to these antagonistic characteristics, attacks including civilians will occur (perpetrated by subordinates acting under their incentive scheme) with a low level of claim (encouraged by the group leader, who is guided by his own incentive scheme).

Kearns, (2021); disaggregates the explanatory variable into three components: claimed attacks, attacks with attribution of credit (where there is no claim, but the attacker is believed to be known) and unclaimed attacks. By using a multinomial logistic regression, the researcher found that suicide attacks increase the probability of claiming credit for them but not of attribution. Additionally, she proposed the verification of methodologies and hypothesis with the use of different databases and the analysis of specific terrorist groups.

A look at the principal-agent problem

Many authors have used the theoretical framework of the principal-agent to talk about the phenomena of conflict and terrorism (Abrahms, Ward & Kennedy, 2018), but it is Abrahms & Conrad (2017) who highlighted the lack of claims in the vast majority of ter-

rorist attacks. Considering attacks as tools of coercion, the variables that demonstrate the strength and capacity of the attack would positively influence the phenomenon of *claim* (Lake, 2002; Pape, 2003). In this sense, the number of victims of the attack, the type of attack (indicating greater or lesser availability of resources) and the size of the group are relevant variables when referring to *claims*. However, the authors tested a logistic model seeking to explain the phenomenon of *claims* in terrorist attacks, using explanatory variables such as “civilian target”, to indicate whether the attack was directed against civilians, “number of fatalities”, for the total number of fatalities in the attack, “state repression” which estimates the level of physical integrity rights violations recorded in a country, “assassination” showing whether the attack was in the form of an assassination, “multiparty competition” and “number of groups” which estimates the level of competition among terrorist groups, “organization size” approximating the size of the group making the attack, “foreign state sponsorship” indicating whether terrorist groups are sponsored by a government and “Islamist ideology” if those groups are inspired by Islam in any way. Taking into account the problem of the principal-agent, they proposed to take “civilian target” as the main explanatory variable to be tested. According to what was expected, they found throughout the proposed specifications, a statistical significance with a negative effect of the “civilian target” variable, which contributes evidence to the theory of the principal-agent applied to the phenomenon of terrorism.

Regarding the innovative perspective and the results, the work of Abrahms & Conrad (2017) is the main reference for this research. Our contribution to the empirical literature is at least carry out threefold. Firstly, we introduce a brand new variable to indicate the presence of damage to private property in the terrorist attack (*pdam*). Secondly, we use a new time period to estimate the empirical modelling of claimed attacks (2012-2018). Thirdly, as a novelty, we implement a dynamic negative binomial stochastic model with panel data that estimates the probability of repetition of an attack in a country. In this sense, the aim of the procedure is to approximate and broaden the performed analysis; to provide new evidence to the problem of the principal-agent in the context of terrorism.

Methodology

Descriptive analysis

Information for this research was drawn from three databases: the Global Terrorism Database (GTD), version 17 September 2019; the Big Allied and Dangerous (BAAD), version 5 June 2011; and the Political Terror Scale (PTS), version August 2019. After cleansing and merge the BAAD database with seven versions of PTS and GTD, a resulting database with cross-sectional information was obtained which consisted of 48,831 observations.

Due to the merged database contains Three- time measures (day, month and year), and there are terrorist groups attacking simultaneously in two countries, an analysis with panel data is not possible. Therefore, to use the model of Abrahms & Conrad (2017), the information is analyzed as a cross-section and the attack is the unit of analysis itself. However, if the information is adjusted, a panel data model is possible through the collapse of the base, although the objective of the study could no longer be the *claim* of the attack. This idea supports the second modeling.

Table 1 shows some descriptions of the key variables used in the empirical model (description of the variables is in the appendix A). All of them are dummy variables, except for the number of fatalities (*nfat*). It is worth mentioning that the mean of a dummy variable coincides with the success of the event. Therefore, column one shows the number of observations, column two the means, and the last two columns show the minimum and maximum values they assume.

Table 1. Descriptive statistics of several attack variables

Variable	Observations	Mean	Minimum	Maximum
<i>Claimed</i>	44,831	0.362	0.0	1.0
<i>Civil target</i>	38,054	0.403	0.0	1.0
<i>Srep</i>	33,399	0.972	0.0	1.0
<i>Hostage</i>	44,831	0.116	0.0	1.0
<i>Islam</i>	11,951	0.650	0.0	1.0
<i>States pons</i>	11,951	0.868	0.0	1.0
<i>Number fat</i>	41,441	3.920	0.0	1,570

Source: own elaboration

The figures also show that claims of attacks by terrorist groups (the endogenous variable in the model) have a considerable participation as 36.2% of them are claimed, mainly in attacks in Afghanistan, India, Pakistan, the Philippines and Turkey. In the case of civilian targets (*ctarget*), 40% of the targets attacked are civilians, and the remaining 60% are military, government or police. In terms of the number of fatalities (*nfat*), this has an average of 3.9 deaths; the maximum number of deaths in an attack was 1,570 people in Iraq in 2014.

In the case of the right to physical integrity, the *srep* variable shows that in almost all the analyzed countries (97.2%) such rights are highly violated. Taking hostages (*host*) is not a common practice in the attacks, since only 11.6% of the cases have been reported, however Afghanistan and Iraq are the countries with the highest number of attacks

that hold hostages (30.3%). As for religion, Islamism (Islam) is the source of inspiration for the groups that committed more than 65% of terrorist attacks worldwide. The groups with attacks in Colombia have no link with this religion. The results indicate that 86.7% of the attacks have been made by groups supported by at least one foreign government (*sspo*).

Finally, it is worth mentioning that seven countries (Afghanistan, Philippines, Turkey, India, Colombia and Pakistan) are responsible for more than 95% of terrorist attacks (not shown in the table). Among them, Afghanistan is the country with the highest participation rate.

Empirical modeling

To achieve the proposed objective, this section contains two empirical models. Basically, the first one updates the model made by Abrahms & Conrad (2017) with information from the period 2012-2018 and shows the variables that determine the probability of claiming a terrorist attack. Our model contribution lies in the inclusion of the private property damage variable (*pdam*), in addition to analyzing a new period. Further, to deepen our analysis, a set of probabilistic scenarios is explored depending on certain values assumed *a priori* by the independent variables.

On the other hand, the second proposed model captures the determinants of the number of terrorist attacks in a country, using a dynamic negative binomial model with panel data. This model implies, methodologically, a separation from the one undertaken by Abrahms & Conrad (2017), and constitutes a contribution to the empirical modelling of current armed conflicts. As far as we know, there is no one with these characteristics in the recent empirical literature.

Claiming the attack model

Following Abrahms & Conrad (2017), to obtain the probability that a terrorist group would claim an attack as its own, according to a set of explanatory variables, a discrete regression model with logistic distribution (logit model) is implemented, estimated by a maximum likelihood estimation with cross-sectional information. The general structure of the model is as follows:

$$Pr(y = 1|X) = \Phi(X^T \beta) = \Phi\left(\beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_i X_i\right) \quad (1)$$

Where y is the endogenous variable, X is the set of explanatory and control variables; and $\Phi(\cdot)$ is the Normal CDF. In specific terms, the model is as follows:

$$claim_i = \alpha_0 + \sum_{i=1}^{10} \beta_i dX_i + \sum_{i=1}^2 \gamma_i Z_i + controls_{i,t} + \varepsilon_i \quad (2)$$

Where *claim* is a dichotomous variable that assumes a value equal to 1 if the attack is claimed by terrorist groups and 0 otherwise. In the dichotomous vector (dX_i), the following events with a value equal to 1 and 0, if it is not the case, are found: attacks against civilians (*ctarg*), large number of violations of bodily integrity in the attacked country (*srep*), attacks as armed assaults (*arass*); taking hostages in the attack (*host*); attacks as assassinations (*assa*); size of the terrorist group (*osize*), government support to the group (*sypo*), suicide attack (*sui*) and Islamic inspiration to the attacking group (*islam*). As mentioned above, the presence of damage to private property in the attack is now included (*pdam*). In the vector of quantitative variables (Z_i), there are the number of fatalities (*nfat*) and the number of terrorist groups in the country having perpetrated attacks (*nterr*).

On the other hand, we control per year and country to collect macroeconomic effects and their own characteristics in time through the dichotomous variables year and country. Finally, it is worth mentioning that random errors (ε_i) follow a logistic distribution and we consider they are related to the interior of terrorist groups.

Following Abrahms & Conrad (2017), in the group of dichotomous variables, it is expected that the *ctarg* variable will show a negative sign, because if the attack includes civilians, terrorist groups will not claim it due to the politically negative consequences this implies. As for the *srep* variable, a negative sign is expected since it is believed that a greater number of violations of bodily integrity in a country will make terrorist groups concerned about the consequences of claiming the perpetrated attack. Regarding the *assa*, *arass*, *host*, and *sui* variables, the expected coefficients are positive, since the perpetration of these types of attacks requires a greater number of resources, which will make terrorist organizations more likely to claim them, due to the desire to highlight their group has a greater capacity.

With regard to the *osize* variable, a coefficient with a negative sign is expected, since it is believed that fewer numerous groups will tend to claim others' attacks in order to appear more capable; however, authors remark that a second plausible explanation is that agency problems will occur more frequently in larger organizations. A negative sign is expected for the *sypo* variable, as it is believed that government sponsorship of terrorist organizations will cause the latter to avoid claiming for attacks involving civilians, seeking to avoid the international opprobrium of the sponsoring government. The *islam* variable will present an inverse or negative relationship with the claim of the attack, since it is assumed that the organization will perform the attack as an end in itself (Wright, 2011).

In addition, with the *pdam* variable (which is a new variable introduced in this analysis) and following Lake (2002) and Pape (2003), we consider that the sign shown will have to be positive, in the belief that attacks that include property damage demonstrate greater capacity, and therefore they are more likely to be claimed. Finally, in the case of the quantitative variables, the *nfat* variable, a coefficient with a positive sign is expected,

since with a greater number of victims in the attack, groups will be able to demonstrate a greater capacity through the claim. On the other hand, the *nterr* variable is expected to show a positive relationship with the endogenous variable, since the existence of multiple groups in a territory would force them to compete for a limited number of resources and sympathizers (Hoffman, 2010)

Model of number of attacks in a country over time

To capture the determinants of the number of terrorist attacks per period, a dynamic negative binomial model is implemented with panel data which is estimated under a maximum likelihood framework. The choice of this model is due to the fact that the terrorist attacks in each country per year are a counting variable, which assumes finite values in the positive integers and also shows over dispersion; therefore, it follows a negative binomial distribution.

In addition, a lag is introduced in each of the dichotomous variables and in the first differences in the quantitative variables not only to capture dynamic effects, but also to avoid simultaneity problems. In this sense, this model differs from the previous one, not only in the methodological strategy, but also in what it seeks, since in the same previous conflict scenario it observes the determinants that increase or decrease the number of attacks in the analyzed countries, which can serve as a preliminary instrument to try to foresee or avoid them by local governments, or international organizations.

Because of this, the model is a contribution to the empirical literature on terrorism at the international level. The general model is as follows:

$$E(y|X) = \exp(x'\beta) \quad (3)$$

Where y is the count endogenous variable, X is the vector of explanatory variables including the control ones; and $\exp$ is the exponential function. Once linearized, in specific terms the model is as follows:

$$E[\ln(nattacks_{it}|X_{it})] = \tau_0 + \sum_{j=1}^3 \delta_j X_{it}^j + \sum_{m=1}^{10} \delta_m dX_{it}^m + v_t + \eta_{it} \quad (4)$$

Where the dependent variable is the number of attacks (*nattacks*) that a country suffers per period. The explanatory variables are also divided into quantitative X_{it}^j and qualitative (dX_{it}^m). The number of attacks claimed by terrorist groups (*nclaim*), the number of fatalities due to the attack (*nfat*) and, finally, the number of terrorist groups in a country that have made an attack per year (*nterr*) are in the first group. The remaining variables conforming the second group are dichotomous and are the same used in the previous model; furthermore, it is assumed that they also follow the same expected signs established above.

It is worth mentioning that this model accounts for the fixed effects of the year (v_t) and the country (v_s), because the unit of analysis is now the territory and not the attack itself. Furthermore, we assume that random errors (η_{it}) follow a Gamma-Poisson-mixture distribution.

Results and Discussion

Claimed attacks model

Table 2 shows the results of the *logit* model. The first column displays the estimates based on the modelling of Abrahms & Conrad (2017) with data from the period 2012 to 2018. In the second column, the same model is shown but with the addition of the private property damage (*pdam*) variable as a new proposal. Both columns consider robust standard errors grouped per terrorist group to obtain the correlation between perpetrated attacks by the same group. Column 3 shows the model in column 2 with robust errors but without considering this correlation. Lastly, column 4 includes interaction effects.

Table 2. Claim model's results. Average marginal effects

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Dep variable: claim</i>				
<i>ctarg</i>	-0.269*** (0.060)	-0.276*** (0.068)	-0.276*** (0.019)	-0.163*** (0.025)
<i>nfat</i>	0.006*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.005*** (0.001)
<i>srep</i>	0.586** (0.290)	0.627** (0.294)	0.627*** (0.166)	0.589*** (0.168)
<i>assa</i>	0.051 (0.036)	0.096** (0.042)	0.096*** (0.031)	0.080** (0.031)
<i>host</i>	0.033 (0.090)	0.117 (0.086)	0.117*** (0.028)	0.087*** (0.029)
<i>arass</i>	-0.045* (0.024)	0.029 (0.036)	0.029* (0.016)	0.023 (0.016)
<i>nterr</i>	0.011** (0.005)	0.009* (0.005)	0.009** (0.004)	0.009** (0.004)
<i>osize</i>	0.015 (0.158)	-0.035 (0.155)	-0.035 (0.079)	-0.034 (0.076)
<i>sspo</i>	-0.126	-0.175	-0.175**	-0.166**

Table continues...

	(1)	(2)	(3)	(4)
	(0.169)	(0.163)	(0.072)	(0.071)
<i>islam</i>	-0.278***	-0.314***	-0.314***	-0.315***
	(0.084)	(0.082)	(0.069)	(0.070)
<i>sui</i>		0.269***	0.269***	0.278***
		(0.023)	(0.032)	(0.037)
<i>pdam</i>		0.141***	0.141***	0.192***
		(0.009)	(0.015)	(0.017)
<i>ctarg*pdam</i>				-0.243***
				(0.036)
<i>ctarg*nfat</i>				-0.002
				(0.002)
<i>ctarg*sui</i>				-0.110
				(0.088)
Year/Country	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	7,146	6,233	6,233	6,233
P-seudo R ²	0.172	0.191	0.191	0.197
Misses/hits	0.716	0.722	0.722	0.715
Log-Likelihood	-3994	-3394	-3394	-3367

Note. Robust errors grouped per terrorist group (column 1 and 2). Robust errors not grouped (column 3 and 4). Standard errors are shown in parentheses. Significance: *p < 0.10; **p < 0.05; ***p < 0.01

Source: own elaboration

The results show a good adjustment since the pseudo R² is the expected one for a model with a high variance; additionally, the model is correct in the prediction of misses/hits in more than 70% in all specifications and the log-likelihood function is minimized. In particular terms, regardless of the model specification, the attacks on civilians (*ctarg*) show a negative sign, hence, the probability of claiming the attack decreases ostensibly due to the politically negative consequences that this implies (Abrahms, 2013).

Conversely, the number of fatalities (*nfat*) is found to be directly related to the probability of claiming the attack in all the specifications. This behavior is what is expected from the theory of terrorism as a rational strategy (Lake, 2002; Pape, 2003), since a higher number of fatalities shows a greater warlike capacity of the group. The significance of the number of fatalities in the attack in all the specifications suggests a certain capacity for coercion (perceived by the leader) in those attacks with a greater number of victims. However, this coercive capacity is not given by a higher number of civilian deaths, since

the interaction between it and the attack on civilians does not obtain statistical significance in the model.

In the case of state repression (*srep*), this is significant regardless of the specification of the model but the observed effect is not as expected, since the results of the model state that a higher level of physical integrity violations in a state tends to increase the probability that a terrorist group will make a claim of the perpetrated attack. This logic, however, is contrary to the belief that terrorist groups depress the level of *claim* for fear of state reprisals (Abrahms & Conrad, 2017).

Regarding the assassinations (*assas*), hostage-taking (*host*) and armed attacks (*arass*), all those variables show a positive relationship with the probability of *claim*; but assassinations are only significant in the model we propose, as is hostage-taking (in specification 3). This suggests that a more elaborate attack increases the probability of claim, because greater resources are required and therefore a terrorist group demonstrates greater capability to the public and to other terrorist groups. (Hoffman, 2010).

As for the number of terrorist attacks (*nterr*), the relationship with probability is direct, suggesting competition among terrorist groups carrying out attacks in a country for the number of resources and sympathizers (Salehyan, Siroky & Wood, 2014). The size of terrorist organizations also does not explain the possibility of the claim happening in any specification. On the other hand, government support to terrorist groups (*sspo*) is only significant in the specification (3), showing, as expected, that the claim is avoided because it is likely to lead to international accusations and accusations to the sponsoring governments (Salehyan, Siroky & Wood, 2014). Additionally, the sponsoring government guarantees support to terrorist groups to partially disengage from the local network of supporters and resources (Salehyan, Siroky & Wood, 2014).

In terms of Islamic ideology (Islam), the marginal effects are negative, showing that the possibility of claiming the attacks falls because it is believed that the attack is used as an end itself (Wright, 2011). These results challenge the prevailing belief that the religious influence of Islam prevents the claim of the attacks, to the extent that these would be oriented towards a spiritual end. Furthermore, this is due to the presence of terrorist groups influenced by the concept of jihad or *holy war* and attack for destructive purposes, without the intention of obtaining concessions. (Min, 2013).

The effect that suicide attacks show on claims is positive, as it demonstrates greater capacity of the group. (Pape, 2003; O'Rourke, 2009). Lastly, our proposed variable is significant and shows a direct relationship with the possibility of claiming credit for the attack. In this sense, damage to private property (*pdam*) shows a greater capacity of the group, for this reason, the group tends to claim the attack (Pape, 2003; O'Rourke, 2009).

In general, the models show a set of significant variables that surpass in number those of the model undertaken by Abrahms & Conrad (2017). Those with the greatest

impact are attacks on civilians, the high violation of physical integrity rights and Islamic ideology; while the number of fatalities generates the lowest incidence in probability. The additional proposed variables are also relevant to explain the claim. However, some signs were not as expected.

In order to deepen the claim model, Table 3 presents some scenarios that show the possibility of *claim* depending on some *a priori* values.

Table 3. Probability scenarios

Scenario	Predicted probability
Mean	63.82%
Maximum	100.00%
Minimum	8.11%
Scenario 4	31.30%
Scenario 5	75.20%

Source: own elaboration

The probability predicted when all the explanatory variables of the model assume their average values is close to 64%. In scenario 2, when all of them assume their maximum values, the probability of claiming the credit for the attack is 100%, while in scenario 3, when they assume their minimum values, the probability is 8.1%. In general, these scenarios are unlikely to occur because they are at the extremes and in the mean, since the vast majority of variables are dichotomous, so they assume values equal to 0 or 1, not their average.

However, scenarios 4 and 5 are more feasible. Indeed, if the attack includes civilians, the number of fatalities is at least 10, there is a high violation of physical integrity rights in the country where the attack is perpetrated, the attack is not a murder or an armed assault, but it includes the taking of hostages, if the terrorist group has at least 550 people, it is sponsored by a government, there are at most 10 local terrorist groups with some form of inspiration in Islam, the attack is not suicidal and does not include damage to private property, then the probability that terrorist groups claim responsibility for the attack is 31.3%.

Scenario 5 has the same characteristics as the previous one, but the difference is that the first considers that the attack does not involve civilian casualties. When this happens, the probability increases significantly to 75.2%. This possibility is even higher if the attack includes hostages and if it is a suicide attack. Therefore, it can be concluded that these variables are the most sensitive for claiming the attack.

Perpetrated attacks model

The results of the dynamic negative binomial model with panel data are shown in Table 4. To compare results, column (1) shows the results of the model for all the analyzed countries as a whole (pooled), the same is done in the second column but considering the unobserved heterogeneity of the different analyzed territories (panel).

Table 4. Estimates of Attack model. Average marginal effects

	Pooled (1)	Panel (2)
<i>Dependent variable: nattacks</i>		
<i>nclaimed_{it-1}</i>	0.002** (0.000)	0.003* (0.002)
<i>ctarg it-1</i>	0.002** (0.000)	0.003*** (0.001)
<i>nfat it-1</i>	-0.142 (0.101)	-0.304* (0.158)
<i>srep it-1</i>	-0.040 (0.081)	-0.195* (0.119)
<i>ssas it-1</i>	0.107* (0.062)	0.259*** (0.088)
<i>host it-1</i>	0.071 (0.068)	0.169 (0.132)
<i>arass it-1</i>	0.152 (0.113)	0.464*** (0.163)
<i>osize it-1</i>	-0.057 (0.978)	0.258 (0.192)
<i>dnterr</i>	0.013* (0.008)	0.026*** (0.010)
<i>sspo it-1</i>	0.149 (0.095)	0.323** (0.162)
<i>islam it-1</i>	0.014 (0.120)	0.023 (0.171)
<i>dsui</i>	0.002* (0.001)	0.002 (0.004)

Table continues...

	Pooled (1)	Panel (2)
<i>dpcdam</i>	0.002*** (0.000)	0.003*** (0.001)
<i>Year/Country</i>	Yes	
<i>Year</i>		Yes
Constant	-3.74*** (0.994)	-3.39*** (0.340)
Observations	376	376
Log-L	-1,463	-1,670

Note. Robust errors grouped per terrorist group (column 1 and 2). Standard errors are shown in parentheses. Significance: *p < 0.10; **p < 0.05; ***p < 0.01

Source: own elaboration

Particularly, the numbers indicate that if a terrorist group has claimed an attack (*nclaim*) in the past, the probability of increasing the number of attacks in the present slightly rises both globally (0.2%), and for each country in particular (0.3%). Similarly, if terrorist incursions had civilian victims (*ctarg*), that will increase the possibility of attacking again in a very subtle way, since for both scenarios, it is less than 1%. However, if the number of fatalities (*nfat*) in an attack rises today in a given country, the probability of an attack in the future is reduced ostensibly (30.4%), possibly because of the judgments and repudiations the group receives at an international level. It is worth mentioning that this variable is not significant for the global case. On the other hand, in the case of those countries that have high violations of physical integrity rights (*srep*), something similar happens, since the results show that the possibility of an attack is modified within the country although in a negative way (-20%), while at a global level the repercussion is not conclusive.

Regarding the current incursions involving assassinations (*ssas*), they will increase the probability of attacking again in the future by around 11% for all countries as a whole, and more than double (26%) for each country in particular. As for armed attacks (*arass*), if these are currently perpetrated, the possibility of future irruptions by these terrorist groups increases by more than 46% in the analyzed territories; although they all grouped have an ambiguous impact. If the variation in the number of terrorist groups operating locally (*dnterr*) is positive, it increases the probability of another aggression by 2.6% in each country, which is exactly half the total. With regard to some government(s) support to subversive groups (*sspo*), the probability of future aggressions will rise by 32.3% in each affected country, since the support may be of a financial or warlike nature and this strengthens the capacity to attack in the medium and long term. Finally, the variation in

damage to private property (*dpcdam*) increases the possibility of attacks in both scenarios, but in a quite reduced form (less than 1%).

It is worth mentioning that the impacts of hostage taking (*host*), size of organization (*orgsize*), Islamic ideology (*islam*) and modification in the number of suicide attacks (*nsui*) are not conclusive, especially for the panel data model.

Conclusions

This document attempts to update and deepen the model proposed by Abrahms & Conrad (2017) regarding the claiming of attacks by terrorist groups worldwide and introduces a new model which shows the determinants of possible future terrorist attacks.

The obtained results offer evidence to the theory of the principal-agent applied to terrorist groups, however, they also suggest a relevance of variables such as the capacity shown in the attack, competition among groups and the influence of Islam at the time of making the claim. These results are consistent with the theory of terrorism as coercion and the principal-agent theory, as they highlight the problems of agency within terrorist groups caused when leaders tend to suppress the targeting of civilians, but also consider the influence of factors such as the capacity of the attack, the competitive environment surrounding it, and the ideology that governs it. In this sense, the leader of terrorist groups is a strategic leader who takes into account and considers the weight of multiple factors at the time of taking the claim of an attack.

All in all, the variables used in the model of attack claim are significant to explain the studied phenomenon. As in the modeling proposed by Abrahms & Conrad (2017), the *ctarg* (civilian target) variable obtains statistical significance in all the specifications, so does the interaction variable (*ctarg*pdam*) that relates attacks on civilians to damage to private property. These results support the theory of the principal-agent problem applied to terrorism (Abrahms & Conrad, 2017), insofar as they suggest the presence of recruits attacking civilian targets and leaders rejecting the claim of this type of attack.

Despite the criticism raised by Kearns (2021), the application of the model proposed by Abrahms & Conrad (2017) is suggested in different periods and scenarios. To this end, it is advisable to extend the period of analysis, in accordance with the updating of the GTD database, in order to reveal or relegate new support to the theories of claim in terrorist groups. The methodology can be tested with specific terrorist groups in different periods in order to observe the particularities they present in the act of claim.

In terms of the possibility of repeating an attack, prior claims and attacks on civilians are less relevant because the modus operandi of the group possibly begins to be recognized. Now the preponderance focuses on assassinations, armed attacks and government support. In this sense, the possibility of repeating an attack increases with past attacks

degree of violence, with the approval of some governments. Therefore, these results reveal that future attacks may diminish if it is observed that terrorist groups have as a strategy to benefit from the support of some states in order to gain legitimacy and the perpetration of increasingly bloodthirsty offensives.

Acknowledgements

The authors wish to thank the Universidad del Cauca for the support in the preparation of this article.

Disclaimer

The authors declare no potential conflict of interest related to the article. This is product of the project called “Problem of the leading agent: terrorist attacks registered in the GTD during the period 2012-2018” of the GICEA research group of the University of Cauca.

Funding

The authors do not report sources of funding for this article.

About the authors

Isabel Cristina Rivera-Lozada holds a PhD in Education focused in Pedagogical Mediation. Master's degree in Political Science. Economist. Department of Economics of the University of Cauca, Popayán, Colombia. GICEA research group. Researcher on education, gender and conflict. She is recognised by the Ministry of Science, Technology and Innovation of Colombia as an associated researcher.

<https://orcid.org/0000-0002-5043-2050> - Contact: irivera@unicauca.edu.co

Andrés Mauricio Gómez-Sánchez holds a PhD in Economics. Master's degree in Applied Economics. Economist. Department of Economics of the University of Cauca, Popayán, Colombia. Entropia research group. Researcher on regional economy and micro econometrics. He is recognised by the Ministry of Science, Technology and Innovation of Colombia as an associated researcher.

<https://orcid.org/0000-0002-6582-4129> - Contact: amgomez@unicauca.edu.co

Jorge Luis Rivadeneira-Daza is a Master's student in Security, Intelligence and Strategic Studies. Economist. Department of Economics of the University of Cauca, Popayán, Colombia. Member of the Gender, Education and Conflict research seedbed (GEDCO).

<https://orcid.org/0000-0001-9934-138X> - Contact: rjorge@unicauca.edu.co

References

- Abrahms, M. (2008). What terrorists really want: Terrorist motives and counterterrorism strategy. *International Security*, 32(4), 78–105. <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.4.78>
- Abrahms, M. (2012). The political effectiveness of terrorism revisited. *Comparative Political Studies*, 45(3), 366-393. <https://doi.org/10.1177/0010414011433104>
- Abrahms, M. (2013). The credibility paradox: Violence as a double-edged sword in international politics. *International Studies Quarterly*, 57(4), 660-671. <https://doi.org/10.1111/isqu.12098>
- Abrahms, M., & Conrad, J. (2017). The strategic logic of credit claiming: A new theory for anonymous terrorist attacks. *Security Studies*, 26(2), 279-304. <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1280304>
- Abrahms, M., & Potter, P. (2015). Explaining Terrorism: Leadership Deficits and Militant Group Tactics. *International Organization*, 69(2), 311-342. <https://doi.org/10.1017/S0020818314000411>
- Abrahms, M., Beauchamp, N., & Mroszczyk, J. (2017). What terrorist leaders want: A content analysis of terrorist propaganda videos. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(11), 899-916. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1248666>
- Abrahms, M., Ward, M., & Kennedy, R. (2018). Explaining civilian attacks: Terrorist networks, principal-agent problems and target selection. *Perspectives on Terrorism*, 12(1), 23-45. <https://doi.org/10.1017/S002081831400006X>
- Aly, A., Macdonald, S., Jarvis, L., & Chen, T.M. (2017). Introduction to the special issue: Terrorist online propaganda and radicalization. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(1), 1-9. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1157402>
- Berkowitz, J. M. (2018). Delegating terror: Principal-agent based decision making in state sponsorship of terrorism. *International Interactions*, 44(4), 709-748. <https://doi.org/10.1080/03050629.2017.1414811>
- De Vore, M.R. (2011). The arms collaboration dilemma: between principal-agent dynamics and collective action problems. *Security Studies*, 20(4), 624-662. <https://doi.org/10.1080/09636412.2011.625763>
- Hoffman, A. M. (2010). Voice and silence: Why groups take credit for acts of terror. *Journal of Peace Research*, 47(5), 615–626. <https://doi.org/10.1177/0022343310376439>
- Kearns, E. M. (2021). When to take credit for terrorism? A cross-national examination of claims and attributions. *Terrorism and political violence*, 33(1), 164-193. <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1540982>
- Kearns, E. M., Conlon, B., & Young, J. K. (2014). Lying about terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 37(5), 422-439. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.893480>
- Kluch, S. P., & Vaux, A. (2016). The non-random nature of terrorism: An exploration of where and how global trends of terrorism have developed over 40 years. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(12), 1031-1049. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1159070>
- Lake, D. (2002). Rational Extremism: Understanding Terrorism in the Twenty-first Century. *Dialogue IO*, 1(1), 15-28. <https://doi.org/10.1017/S777777770200002X>
- Leow, R. (2019). Understanding Agency: A Proxy Power Definition. *The Cambridge Law Journal*, 78(1), 99-123. <https://doi.org/10.1017/S0008197318000971>
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review Of Political Science*, 8, 203-25. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>
- Min, E. (2013). Taking responsibility: When and why terrorists claim attacks. In *APSA 2013 Annual Meeting Paper, American Political Science Association 2013 Annual Meeting*. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.979.6141&rep=rep1&type=pdf>
- O'rouke, L. A. (2009). What's special about female suicide terrorism? *Security Studies*, 18(4), 681-718. <https://doi.org/10.1080/09636410903369084>

- Pape, R. (2003). The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *American Political Science Review*, 97(3), 343-361. <https://doi.org/10.1017/S000305540300073X>.
- Rudner, M. (2016). "Electronic Jihad": The Internet as al-Qaeda's catalyst for global terror. In *Violent Extremism Online* (pp. 8-24). Routledge. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1157403>
- Salehyan, I., Siroky, D., & Wood, R. (2014). External rebel sponsorship and civilian abuse: A principal-agent analysis of wartime atrocities. *International Organization*, 68(3), 633-661. <https://doi.org/10.1017/S002081831400006X>
- Schmid, A. P. (2004). Frameworks for conceptualising terrorism. *Terrorism and political violence*, 16(2), 197-221. <https://doi.org/10.1080/09546550490483134>
- Shapiro, J. N. (2013). *The terrorist's dilemma in The Terrorists Dilemma*. Princeton University Press.
- Siegel, D. A., & Young, J. K. (2009). Simulating terrorism: credible commitment, costly signaling, and strategic behavior. *PS: Political Science & Politics*, 42(4), 765-771. <https://doi.org/10.1017/S1049096509990151>
- Wright, A. L. (2011, November 4). Why do terrorists claim credit?. *Princeton Politics*. Princeton University. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/Wright_CreditTaking_11.4.2011_0.pdf

Appendix A.

Definition of Variables

Claimed attack (<i>claim</i>)	Dummy=1 if the attack was claimed, 0 otherwise.
Civilian target (<i>ctarget</i>)	Dummy=1 if the attacked target was civilian, 0 otherwise.
Number of attacks claimed (nclaim)	Number of attacks claimed by terrorist group.
Armed assault (<i>arass</i>)	Dummy=1 if the attack implies an armed assault, 0 otherwise.
Hostage taking (<i>host</i>)	Dummy=1 if the attack included the taking of hostages, 0 otherwise.
Assassination (<i>assa</i>)	Dummy=1 if the attack implies assassinations, 0 otherwise.
Private property damage (<i>pdam</i>)	Dummy=1 if the attack caused damage to private property, 0 otherwise.
Suicide (<i>sui</i>)	Dummy=1 if it was a suicide attack, 0 otherwise.
State sponsorship (<i>sspo</i>)	Dummy=1 if the terrorist organization is sponsored by one or more governments, 0 otherwise.
Organization size (<i>osize</i>)	Dummy=1 if the group has up to 550 members, 0 otherwise.
Islamism (<i>islam</i>)	Dummy=1 if the terrorist organization is inspired by any form of Islamism, 0 otherwise.
Violation of physical integrity (<i>srep</i>)	WDummy=1 if there is a high level of physical integrity violations, 0 otherwise.
Number of terrorist groups (<i>nterr</i>)	Number of terrorist groups inside the country that made at least one attack per year.
Difference of the number of terrorist groups (<i>dnterr</i>)	Absolute variation in the number of groups carrying out at least one attack from one year to another.
Difference of the number of suicide attacks (<i>dsui</i>)	Absolute variation in the number of suicide attacks from one year to another.
Difference of the number of attacks with private property damage (<i>dpdam</i>)	Absolute variation in the number of attacks with damage to private property from one year to another.

Esta página queda intencionalmente en blanco

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Policy and Strategy

Esta página queda intencionalmente en blanco

El papel de los militares en la política exterior colombiana: estudio de caso

The role of the military in Colombian foreign policy: case study

María Catalina Monroy Hernández y María Paula Fonseca Medina

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Este artículo investiga el proceso de toma de decisiones durante la crisis de la corbeta ARC Caldas en el golfo de Venezuela en 1987, con el fin de analizar el papel de los militares en la política exterior colombiana. Para ello, se desarrolla un análisis cualitativo sustentado en la revisión de fuentes primarias, artículos académicos, archivos históricos, análisis de prensa y entrevistas. Con base en los conceptos de diplomacia de defensa y *polythink*, se evidencian las divergencias en la mesa entre políticos/diplomáticos y militares, y sus efectos en el proceso de toma de decisión. Se evidencia la falta de consenso en la mesa, la inclinación diplomática del presidente Barco, pero también la importancia de los militares para una decisión que considere todos los posibles cursos de acción y sus consecuencias.

PALABRAS CLAVE: análisis de política exterior; corbeta Caldas; diplomacia de defensa; *polythink*; política exterior colombiana; relaciones internacionales

ABSTRACT. To analyze the role of the military in Colombian foreign policy, this article investigates the decision-making process during the ARC Caldas corvette crisis in the Gulf of Venezuela in 1987. For this purpose, the article develops a qualitative analysis focused on primary sources, academic articles, historical archives, press analysis and interviews. Based on the concepts of defense diplomacy and *polythink*, a fragmented and divisive group of politicians / diplomats is evidenced by a lack of consensus at the table, the proposal of divergent policy prescriptions, and President Barco's diplomatic inclination. Regardless of the *polythinking* symptoms, the article shows the importance of the military in decisions that consider all possible courses of action as well as their consequences.

KEYWORDS: Colombian foreign policy; corvette Caldas; diplomacy; foreign policy analysis; international relations; *polythink*

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

Recibido: 1 de junio de 2022 • Aceptado: 2 de diciembre de 2022

CONTACTO: María Catalina Monroy Hernández ✉ mariac.monroy@urosario.edu.co

Introducción

Aunque la relación entre las fuerzas militares y la política exterior suele ser un tema poco analizado, lo cierto es que la seguridad y la defensa nacionales son asuntos de política exterior, fundamentalmente en dos aspectos. En primer lugar, los militares mantienen un interés primario en asuntos de política exterior (Barany, 2018, p. 582). Y en segundo lugar, “el potencial o real uso de la fuerza contra otro Estado es un elemento clave en la conducción de las relaciones exteriores” (Benjamin & Edinger, 1971, p. 5). Parafraseando a Clausewitz, la relación entre los militares y la política exterior se puede entender como la continuación de la política por otros medios o, de acuerdo con Sunday (2010), como “el empleo de habilidades e instrumentos de la diplomacia en combinación con la amenaza del uso de la fuerza” (p. 226; traducción propia). Lo que resulta interesante para este estudio es comprender, como señalan Benjamin y Edinger (1971), bajo qué circunstancias y por qué los líderes militares, en su capacidad profesional, ejercen influencia sobre la política exterior, algo que además catalogan como un “asunto empírico” (p. 5). Al respecto, no obstante, cabe tener en cuenta el obstáculo planteado por Edinger (1963), en cuanto son pocos los datos confiables, especialmente las fuentes primarias como documentos del Gobierno o diarios inéditos de quienes participaron, lo que ha mantenido un “bajo interés de los académicos en este tema” (Barany, 2018, p. 580).

Considerando dicho desconocimiento y supuesto desinterés sobre el papel de los militares en la formulación de la política exterior, este artículo busca hacer un análisis del tema a partir de los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las preferencias de los militares en los procesos decisorios en asuntos de política exterior?, y ¿cómo se desenvuelve la relación cívico-militar en la formulación de una política exterior? Para ello, se estudia el caso de la crisis de la corbeta ARC Caldas en 1987 y el papel de los militares en ese episodio crítico de las relaciones entre Colombia y Venezuela. Como sugiere el análisis de la política exterior (APE o FPA, por sus siglas en inglés), el análisis de una decisión debe enfocarse principalmente en el papel del Ejecutivo, esto es, del presidente y sus asesores (Brummer, 2015). Este caso en particular resulta de interés para el APE, ya que involucra actores militares dentro del círculo cercano de asesores seleccionado por el presidente ante un asunto de relaciones exteriores, pero también de seguridad nacional y, por consiguiente, con un alto nivel de secretismo y confidencialidad.

Los estudios sobre la participación de los militares en la formulación de la política exterior se remontan al artículo seminal de Lewis Edinger (1963), donde deja al descubierto vacíos metodológicos y dificultades técnicas de tipo empírico. Debido al secretismo característico de las instituciones militares, el autor vaticinó la dificultad de desarrollar una metodología empírica sustentada en estudios de caso. Por consiguiente, en la conclusión propuso recurrir al análisis secundario, “que nos permitirá proceder con recolección de datos y análisis especulativo” (Edinger, 1963, p. 405). Pese a que se esperaba que este fuera el inicio de un desarrollo de estudios relacionados con el tema, Barany (2018) ha revelado

recientemente la poca citación que obtuvo el artículo de Edinger de 1963, puesto que solo ha sido citado 16 veces en los últimos 50 años, lo que indica “el bajo interés de los académicos en este tema” (Barany, 2018, p. 580). Por ello, plantea que “el involucramiento de las élites militares en la formulación de la política exterior no ha sido estudiado de manera adecuada” (p. 580).

En consideración de ello, este artículo tiene como objetivo explicar la influencia de los militares en los procesos decisivos en asuntos de política exterior en Colombia, lo que implica un ejercicio novedoso para el país y, de hecho, para la aplicación del APE “más allá de Norteamérica” (Brummer & Hudson, 2015). Además, se debe considerar que “poco se conoce del proceso de toma de decisiones de la política exterior colombiana” (Ardila, 2008, p. 14), debido en parte a lo que algunos autores denominan como “lugares comunes” (Ardila et al., 2002) o tendencias a clasificar el comportamiento internacional del país por ciertas acciones y generalizaciones sin un análisis profundo que brinde explicaciones de este comportamiento. Los lugares más comunes al respecto suelen guiarse por los supuestos de la tendencia presidencialista; la doctrina de *respice polum* o “mirar hacia el norte”; el escaso interés en política exterior colombiana, entre otros. Frente a esto, el estudio de caso analizado contribuye a la producción de conocimiento sobre política exterior colombiana que se aleja de aquellos “lugares comunes”.

Durante la crisis de la corbeta ARC Caldas de 1987, Colombia y Venezuela estuvieron a una decisión de entrar en un enfrentamiento bélico tras la incursión de la corbeta colombiana en aguas marítimas reclamadas por Venezuela, país que, a su vez, interceptó la supuesta incursión enviando al patrullero venezolano ARV Libertad, lo cual ocasionó un dilema de seguridad. Este caso resulta pertinente para el análisis de la política exterior colombiana por tratarse de 1) una decisión de alto nivel en un contexto de crisis, ante la posibilidad de iniciar una guerra con un Estado vecino; 2) una crisis cuya duración no superó nueve días, y 3) que tuvo una importante participación de militares. Para los analistas de la política exterior, este caso podría catalogarse como la “crisis de los misiles” de la región.

La decisión de retirar la corbeta ARC Caldas se tomó entre un reducido grupo de actores convocados por el presidente de la época, lo que el APE cataloga como *small group dynamics* (Hudson & Day, 2020, p. 75) o decisión en grupo reducido. Para el análisis, esto lleva a seleccionar un modelo que permita interpretar las consideraciones y papeles de cada actor. En este caso se seleccionó el modelo de *polythink* considerando que la mesa decisoria en este caso estuvo compuesta por actores pertenecientes a distintas organizaciones y con mayor probabilidad de pensar diferente al ente decisor (el presidente).

Para comenzar, cabe preguntarse si este era un acontecimiento de naturaleza diplomática o militar. Gracias al modelo de *polythink*, el artículo revela los “síntomas” de los actores en el proceso de toma de decisión al pensar diferente y ofrecer distintas alternativas para resolver la problemática. Como aporte al APE, este caso permite avanzar en la comprensión de la influencia de los militares en la formulación de la política exterior, al

evidenciar que los estilos de liderazgo en los procesos de toma de decisiones en política exterior de actores militares, por un lado, y actores políticos y diplomáticos, por otro, son disímiles. Los militares, leales a su institución y uniforme, se presentan ante el proceso decisorio como un grupo unánime, lo que refleja síntomas de *groupthink* o pensamiento unificado al interior de su círculo. No obstante, al verse involucrados en un proceso donde participan actores ajenos a la institución militar —como políticos y diplomáticos—, los militares defienden su posición en contravía del grupo y reflejan así síntomas de *polythink* o pensamiento divergente.

Análisis de actores específicos en dinámicas de grupo

El APE, enmarcado en el estudio de las relaciones internacionales, se enfoca en examinar qué motiva las decisiones de hombres y mujeres involucrados en procesos de toma de decisiones en política exterior. De acuerdo con Valerie Hudson (2005), los cimientos o bases sobre las cuales se fundamentan varias disciplinas, incluyendo el campo de estudio de las relaciones internacionales, son los tomadores de decisiones: “Todo lo que ocurre entre y a través de las naciones está fundamentado en los tomadores humanos de decisión actuando por su cuenta o en grupo” (p. 1; traducción propia). El APE es un enfoque novedoso para analizar la política exterior colombiana, debido a que son pocos los estudios que logran determinar cómo, cuándo y por qué los presidentes y asesores deciden en la forma en que lo hacen.

En cuanto a la noción de *política exterior*, se define aquí como el conjunto de decisiones y mecanismos seleccionados por el jefe de Estado y sus asesores que determinan la estrategia y capacidad de influencia del Estado a nivel internacional, en respuesta a las metas y necesidades formuladas a nivel interno. Esta definición se inspira en los aportes del “juego de doble nivel” (*two level-game*) (Putnam, 1988), que estudia la forma como las decisiones internas se reflejan en el comportamiento internacional del Estado, y viceversa. También se inspira en el modelo del realismo neoclásico, el cual resalta la importancia del Estado como el “ejecutivo de seguridad nacional”, compuesto por el jefe de Estado, sus ministros y oficiales, quienes están encargados de formular la política exterior de seguridad (Lobell et al., 2009, p. 25) con el propósito de explicar las probables respuestas en asuntos diplomáticos, económicos y militares de un Estado (p. 21). El realismo neoclásico intenta resolver algunos interrogantes acerca del comportamiento de los Estados a nivel internacional, entre los cuales se destaca la pregunta de por qué ocurren las guerras (p. 17).

Como puente entre el realismo neoclásico y el APE, la definición aquí brindada se concentra en los tomadores de decisiones que personifican al Estado, quienes en últimas determinan las acciones estatales a nivel interno e internacional. Para efectos del presente análisis de política exterior, se seleccionó la dinámica de toma de decisiones en grupos pequeños (*small group dynamics*), debido a que la formulación de la política exterior colombiana es liderada por el presidente y un reducido grupo de asesores seleccionados por

él mismo, lo que, según la teoría de *groupthink*, provocaría como resultado la adopción de opiniones similares a las del presidente.

Polythink

El *polythink* ocurre “cuando esencialmente se presenta una gran diversidad de opiniones” (Mintz & Wayne, 2016b, p. 2; traducción propia). Etimológicamente, *poly* hace referencia a “muchos”; *polythink* hace referencia, entonces, a “muchas maneras de percibir el mismo problema de decisión, metas y soluciones” (p. 2; traducción propia). Como “las opiniones divergentes representan una pluralidad de preferencias” (Mintz & Wayne, 2016b, p. 20; traducción propia), en estos casos es más factible que ocurra un choque de intereses dentro del grupo. Este modelo permite analizar el comportamiento de los tomadores de decisiones para comprender por qué los presidentes y sus asesores en ocasiones toman decisiones “subóptimas” y ponen en riesgo con ello la seguridad y bienestar de una nación (Mintz & Wayne, 2016b, pp. 2-3), lo que se denomina el síndrome de *polythink*.

Otra característica de este síndrome tiene que ver con la variada procedencia de los miembros del grupo, lo que determina que sus sistemas de valores y creencias varíen dependiendo del perfil de cada miembro, así como sus antecedentes personales en el Gobierno o fuera de él, a lo largo de sus vidas personales y carreras profesionales (Mintz & Wayne, 2016b, p. 15). Adicionalmente, otra diferencia que se da entre los miembros tiene que ver con la noción de “experto-novato”. Mintz y Wayne (2016b, p. 15) explican que los expertos tienden a desautorizar información y evidencia contraria, a diferencia de los novatos. Así, exponen como ejemplo que “un diplomático de carrera probablemente no posee antecedentes en asuntos militares y un líder militar probablemente no habrá sido entrenado como diplomático” (p. 16; traducción propia). Al respecto, la Tabla 1 es una herramienta útil para analizar un grupo que reúne miembros con distintas percepciones y opiniones, en consideración de los distintos estilos, experiencias y papeles de los participantes.

Tabla 1. Síndrome de *polythink*

Síntomas	Comportamiento esperado	Efectos esperados en el proceso de toma de decisiones
1. Mayor probabilidad de conflicto y discordia dentro del grupo*	Los miembros del grupo difieren y perciben el problema y la situación de manera diferente. Se evidencia también por la existencia de egos entre los actores.	Impide la toma de decisiones a corto plazo y obstaculiza la planeación para decisiones a largo plazo. Se afecta la confianza en el interior del grupo.

Continúa tabla...

Síntomas	Comportamiento esperado	Efectos esperados en el proceso de toma de decisiones
2. Mayor probabilidad de filtración de información	Se filtra información para debilitar las posiciones a las que se oponen.	Aumento de la confusión dentro del grupo, sobre todo para el decisor principal.
3. Mayor probabilidad de confusión y falta de comunicación	Los miembros se rehúsan a comunicarse entre ellos.	Información limitada o incompleta.
4. Mayor probabilidad de efectos de enmarcación**	Los miembros buscan sobresalir ante los demás a través del sesgo o parcialización de la información.	Se pueden llegar a crear situaciones donde el menor común denominador se convierte en el producto dominante del grupo.
5. Adopción de posiciones sin comunes denominadores. Existe una división entre expertos y novatos	Se expresan opiniones diferentes o encontradas que impiden el consenso y afectan la claridad del proceso.	Adopción de políticas subóptimas o “miopes” que limitan la planeación requerida en decisiones de guerra y paz.
6. Parálisis de la decisión	El disenso frena el proceso decisorio.	Los líderes deciden “congelar” la decisión.

* Mintz y Wayne (2016b) citan la famosa frase: “el lugar donde te encuentras depende de dónde te sientas” (*where you stand depends on where you sit*) (p. 14) para explicar la esencia del conflicto entre los miembros del grupo en situación de *polythink*.

** La enmarcación o *framing* se refiere a “los actos, resultados y contingencias asociadas a una elección en particular. El marco que un tomador de decisión adopta está controlado en parte por las normas, hábitos y características personales del tomador de decisión” (Tversky & Kahneman, 1981, p. 453, como se citó en Mintz & Redd, 2003, p. 193; traducción propia). Mintz y Redd caracterizan el proceso de enmarcación como un intento de “manipulación política”.

Fuente: Elaboración propia con base en Mintz y Wayne (2016b)

Mintz y Wayne (2016b) se refieren al *polythink* como una herramienta práctica para tomadores de decisiones y líderes, de modo que puedan predecir el síndrome y mitigar sus posibles efectos antes de convocar a una mesa de decisión (p. 22).

Diplomacia de defensa e influencia de los militares en la política exterior

El concepto de *diplomacia de defensa* permite comprender el papel de los militares en asuntos de política exterior. Retomando la escuela del realismo neoclásico, los militares forman parte de los asesores encargados de formular la política exterior de seguridad, dado que tienen agencia, es decir, capacidad para tomar decisiones en política exterior. La

diplomacia de defensa resulta de la combinación de *diplomacia*, entendida como el arte y la práctica de la negociación e influencia en las relaciones internacionales, y *defensa*, que se refiere a las acciones y estrategias emprendidas para salvaguardar la defensa de una nación. Es así como surge este concepto en el contexto posterior a la Guerra Fría y en respuesta al nuevo liderazgo y función que debían cumplir los ministerios de defensa (Drab, 2018). Como menciona Tudor (2015): “el concepto de diplomacia de defensa ha llevado a una revisión de las tareas que los soldados y los diplomáticos tienen en el campo de la política exterior” (p. 316; traducción propia). El despliegue de estas tareas requiere más aún de una participación y coordinación conjunta de los asesores del Estado, al tratarse de temas relacionados con la seguridad y defensa nacionales.

Ahora bien, la relación entre la diplomacia de defensa y el *soft power* es un aspecto fundamental para este tema. Un estudio de la militarización de la política exterior estadounidense (Eikenberry, 2013) señaló que, si bien la influencia de los militares en política exterior está concebida desde una óptica coercitiva (retomando las nociones de poder de Joseph Nye), también podría catalogarse como poder persuasivo o “*soft*” (p. 2). Al respecto, un estudio reciente sobre el caso de Rusia argumenta que la diplomacia de defensa podría considerarse como un ejemplo de *soft power* (Arduino & Shuja, 2021). En este sentido, el uso del aparato militar en el campo diplomático no pretende ser un uso directo de fuerza física, sino una herramienta de persuasión. Para Nye, “las fuerzas navales pueden ser utilizadas para ganar batallas (poder duro) o ganar corazones y mentes (poder blando) dependiendo sobre cuál es el objetivo y cuál es el asunto” (Nye, 2015, como se citó en Cosialls, 2017, p. 44).

La relación entre diplomacia de defensa y *soft power* se puede entender de otra forma como el “empleo sin coacción, en tiempos de paz, de los recursos necesarios de la defensa para el logro de objetivos nacionales específicos” (Bartolomé, 2017, p. 262). Garay y Troncoso (2018) la conciben como una “diplomacia militar”, entendida como una “diplomacia paralela a la civil” (p. 3). Así mismo, este tipo de diplomacia tiene el potencial para prevenir conflictos (Blake & Spies, 2019; Tudor, 2015) mediante la implementación de medidas que permitan incrementar la confianza entre los Estados (Tudor, 2015). En concordancia con lo anterior, Drab (2018) señala que la diplomacia de defensa “se enfoca en minimizar la hostilidad y en construir confianza entre Estados” (p. 58; traducción propia). La participación de los militares en el campo diplomático, como en otros campos, responde directamente a su misión principal: la estrategia de seguridad nacional. Esto implica utilizar su conocimiento y sus medios más allá del campo de batalla. En cuanto a la importancia de la influencia militar en asuntos de política exterior:

La política exterior compete y concierne por igual, aunque de forma distinta, pero convergente, a la diplomacia y a la defensa. Al integrarlas, la política exterior dota a ambas de más potencia y se refuerza a sí misma con mayor eficacia, sobre todo, cara a la prevención de conflictos, objetivo primordial para el mantenimiento de la paz. (Núñez, 2016)

Por lo tanto, la diplomacia de defensa es una pieza clave en el diseño e implementación de la política exterior. Como menciona Drab (2018): “se trata de un instrumento especializado de la política exterior que ocupa un lugar importante dentro del sistema de cooperación entre Estados y organizaciones internacionales” (p. 59; traducción propia). Los militares, como agentes, asumen un papel protagónico en la formulación de la política exterior.

Adicionalmente, existen otros mecanismos mediante los cuales los militares logran ejercer influencia en asuntos de política exterior. De acuerdo con Edinger (1963, p. 405), estos canales varían entre directos e indirectos (Tabla 2).

Tabla 2. Canales de influencia de los militares en la toma de decisiones

Directo	Indirecto
• Los militares poseen información, por tanto son una fuente de datos relevantes. • Los militares brindan consejo de manera directa. • Se da una participación cara a cara con los demás tomadores de decisión en la mesa, o directamente con el presidente.	• El tomador de decisión, de manera consciente o inconsciente, adopta “factores militares” (valores, intereses y técnicas) promovidas por la élite militar. • Las preferencias de los militares se comunican a los tomadores de decisión a través de terceros.

Fuente: Elaboración propia con base en Edinger (1963, p. 398)

Para algunos Estados como Rusia (Borshchevskaya, 2020), Pakistán (Ahmed, 2010) o Turquía, antes de su periodo de “europeización” (Özcan, 2010), los actores militares han sido considerados protagonistas en la formulación de la política exterior, debido a la percepción de dichos Estados sobre su seguridad (o inseguridad) y una tendencia fuerte hacia el “Estado de guarnición” (*garrison State*), considerando la escala de Edinger (1963, p. 396). Esta escala parte del Estado civil (*civilian State*), en el cual la influencia militar en política exterior equivale a 0, y el Estado de guarnición, donde dicha influencia es absoluta.

En el caso de Rusia, Borshchevskaya (2020) explica la importancia del resurgimiento del “patriotismo militante y antioccidental, la nostalgia soviética y la ortodoxia religiosa” (p. 435; traducción propia). Caso similar es el de Pakistán, donde la noción de autoprotección ante la percepción de un sistema internacional anárquico e inseguro genera una cierta dependencia hacia los militares como los “protectores” del Estado (Ahmed, 2010), quienes a su vez se perciben como “los garantes de la integridad física, política y moral de su cliente: el Estado” (Danopoulos, 1985, p. 271; traducción propia).

Los militares y la política exterior en Colombia

Para analizar el caso colombiano, en primer lugar se requiere destacar la constitución de las instituciones militares como actor político en el año 1948, “con el cual debe contar todo gobierno dada su capacidad de incidir en la elaboración de decisiones estatales” (Pizarro, 1987). En contraste, otros estudios advierten lo limitado que resulta el papel de los militares en asuntos políticos, debido a que las fuerzas militares en Colombia siguen una “obediencia atípica a la autoridad civil” (Ruhl, 1981, p. 123), que data de los años de la Independencia (p. 133). Ruhl atribuye esta “sólida relación cívico-militar” a un resultado del sistema bipartidista tradicional, sobre todo después del Frente Nacional (p. 129). De igual forma, se destaca la estrecha alianza entre los militares y los gobiernos civiles para contrarrestar enemigos comunes internos (p. 134), por lo cual se deja a un lado la defensa del Estado para enmarcarse en la seguridad pública y la contención de las amenazas identificadas dentro de su propio territorio (Cancelado, 2015, p. 156).

En cuanto a la participación de los militares en política exterior, algunos estudios muestran la existencia de una participación de tipo indirecto (ver Tabla 1). Así, cuando no son invitados a la mesa decisoria con el círculo cercano al presidente, logran expresar su interés en asuntos de política exterior en un cierto estilo de *backchanneling*. Tradicionalmente:

[...] los militares colombianos han intentado influenciar las decisiones del alto gobierno con apreciaciones estratégicas sobre seguridad y soberanía. Para ello, cada año han expedido la APEN (Apreciación Político-Estratégica Nacional). Este documento es escrito junto con un grupo de civiles que adelantan el curso CIDENAL. (Ruiz, 2012, p. 104)

Sin embargo, no es claro si estas recomendaciones sí son tenidas en cuenta en la praxis de la política exterior colombiana. De hecho, así lo expresa Ruiz (2012) en su capítulo sobre militares y política exterior:

Durante años, los militares creyeron erróneamente que el alto gobierno atendía las recomendaciones allí expresadas [...]; los presidentes de turno han desatendido sus análisis y, muy esporádicamente, han asistido a la reunión en que se divulgan las recomendaciones, más por un acto de cortesía con el futuro generalato que por la relevancia del documento en sí. (p. 104)

Los estudios previos mencionados en este artículo dan luces sobre la importancia de estudiar la participación de los militares en la formulación de la política exterior a la luz de casos concretos. A continuación, se analiza la dinámica de toma de decisiones en el grupo que fue conformado por el presidente Virgilio Barco en un momento de alta tensión y crisis, y que tenía la particularidad de estar conformado por actores de distinta procedencia burocrática y organizacional: militares por un lado y políticos y diplomáticos por el otro.

Descripción del caso: el incidente de la Corbeta Caldas

El incidente de la corbeta ARC Caldas se presentó el 11 de agosto de 1987:

(Venezuela): Corbeta Caldas, usted se encuentra sin autorización en aguas jurisdiccionales venezolanas, le sugiero su inmediato retiro.

(Colombia): Bienvenido patrullero Libertad al mar territorial colombiano, zona económica exclusiva, nosotros estamos en navegación de rutina en nuestras aguas.

(Venezuela): No existe tal zona económica exclusiva, le repito, usted está en el golfo de Venezuela, donde hemos ejercido soberanía desde antes de la independencia. Sepa usted, que la Armada hará lo que sea necesario para defender nuestra soberanía nacional. Por lo tanto, ¡le ordeno desalojar nuestras aguas! (Corbeta Caldas, 2017)

Este incidente ha sido tal vez el punto más próximo a desatar un conflicto bélico entre Colombia y Venezuela, y “no era para menos, la crisis de la Corbeta ARC Caldas hizo movilizar el Ministerio de Defensa, la Cancillería, el presidente de Argentina y hasta la Organización de Estados Americanos” (Rozo, 2015, p. 48).

Desde el 14 de julio, encuentros entre embarcaciones colombianas y venezolanas en el golfo de Venezuela fueron escalando las hostilidades. Para ese entonces, el buque Malpelo de la Armada colombiana y la corbeta Antioquia se habían encontrado con barcos pesqueros venezolanos, a quienes se les solicitó retirarse de aguas colombianas. Sin embargo, el 9 de agosto, la corbeta ARC Caldas se encontró con una embarcación militar: la cañonera Libertad, que esta vez sería la que reclamaría soberanía venezolana sobre dichas aguas. La crisis se resolvió nueve días después de la incursión de la corbeta en las aguas en disputa. La cuestión es cómo se decidió el retiro de la corbeta.

La mesa de decisión

La mesa que reunió a los tomadores de decisiones fue *sui generis*, pues no convocó a los miembros como una unidad, sino que fue una mesa fragmentada; acá se evidencia el primer síntoma de *polythink*: “A las 8 a. m. yo llegué con el comandante general y el comandante de la Fuerza Aérea. El presidente se hizo acompañar del canciller y de Cepeda. No llevó a ninguno más” (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019). Con el análisis se evidencia un primer subgrupo liderado por el presidente Virgilio Barco, su canciller Julio Londoño y el ministro de gobierno, Fernando Cepeda. El segundo subgrupo estuvo liderado por las Fuerzas Militares como un bloque unitario, cuyo vocero natural fue Rafael Samudio, en concordancia con la obediencia a la jerarquía, claro distintivo de los miembros de las Fuerzas Militares. En definitiva, se evidenció una mesa con una pluralidad de perfiles y *backgrounds*. Julio Londoño y Rafael Samudio serían los voceros y representantes de los dos subgrupos. En el gobierno de Barco, como señaló Deas (2019): “el persistente distanciamiento entre civiles y militares queda patente en los documentos de la presidencia” (p. 186).

Perfil del presidente

En cuanto a su estilo de liderazgo en procesos de toma de decisiones, el historiador Malcolm Deas (2019) lo describe así: “A Barco no le gustaban las reuniones de gabinete en donde todos hablaban de todo. Prefirió trabajar con pequeños grupos de confianza, o con uno solo, [...] Barco siempre delegaba” (p. 176). Este grupo de confianza va a resultar siendo la dupla entre el presidente y Londoño, como se demostrará más adelante. De manera reveladora, el excanciller Londoño en entrevista señaló que “el presidente Barco no tenía una relación estrecha con los militares, como ha sucedido con algunos” (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019). Al respecto, Samudio señaló que el presidente Barco “era muy especial conmigo. Yo tenía mucho peso en el Consejo de Ministros, también por la situación del país” (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019).

Virgilio Barco mencionó la importancia de alcanzar un acuerdo con respecto al diferendo. Al referirse específicamente a la relación con Venezuela, manifestó su deseo por alcanzar un acuerdo como asunto prioritario de su agenda. La importancia que se le brindaba en ese entonces al diferendo no solo fue visible en este sentido. De hecho, el nombramiento de Julio Londoño como canciller podría apuntar en esta dirección, puesto que él, además de ser experto en cuestiones limítrofes y fronteras, había participado en lo que se conoce como la hipótesis de Caraballeda y conocía de cerca no solo la frontera colombo-venezolana, sino también los previos intentos de negociación.

Con respecto a su posición frente a Venezuela, tenía muy claro que “la guerra con Venezuela es un imposible. Tendría un efecto desolador del cual ni Colombia ni Venezuela podrían recuperarse en un siglo” (Vidal, 2010). Por ello, desde distintos escenarios, el presidente Barco estuvo comprometido con alcanzar un acuerdo entre ambos países.

La confianza de Barco en Londoño era tal que él había sido la primera persona designada dentro de su gabinete. Esto resulta importante porque hace visibles los lazos de “amistad” y cercanía entre estos dos actores, como resultado de una búsqueda de concurrencia y creencias compartidas. De esta manera, el presidente Barco se aseguró de que las cuestiones con Venezuela manejadas por la Cancillería estuvieran de acuerdo con los lineamientos ya establecidos desde el comienzo de su gobierno.

Desde su discurso de posesión, Virgilio Barco dejó claros los que serían los lineamientos de su gobierno en materia de política exterior. Allí se refleja una combinación entre diplomacia y defensa a la soberanía, como se aprecia a continuación:

Colombia ha solucionado siempre sus litigios internacionales por las vías del entendimiento [...]. Nuestra política exterior ha sido la de mantener relaciones amistosas con todos los países, eso sí, dentro del respeto mutuo a la dignidad, la independencia y la soberanía. (Barco, 1986)

Por esa razón, en 1986 propuso al canciller venezolano retomar los diálogos “basados en varios puntos que se seguirían progresivamente y con tiempo definido para cada

etapa: negociaciones directas, conciliación y la intervención de los organismos internacionales” (Pardo, 1987). En 1987, el Gobierno colombiano intentó nuevamente resolver el diferendo a través de la Comisión de Reconciliación establecida en el Tratado de 1939. Esta vez, la respuesta por parte del Gobierno venezolano fue negativa, en medio de los días de tensión que se vivían por la presencia de la corbeta ARC Caldas en el golfo.

En la Tabla 3 se exponen los perfiles de ambos representantes militares como tomadores de decisión, el canciller Julio Londoño y el ministro de Defensa Rafael Samudio, a partir de sendas entrevistas realizadas en 2019.

Tabla 3. Perfiles de los representantes militares

Tomadores de decisión	Julio Londoño Paredes Canciller	Rafael Samudio Ministro de Defensa
Tipo de influencia (directa o indirecta)	Directa	Directa
Perfil	Militar y diplomático	Militar
	Perteneció al Ejército entre 1954 y 1981 hasta alcanzar el cargo de Teniente Coronel. Es un reconocido diplomático con cargos de representación en Cuba, Panamá, la OEA y Naciones Unidas. Fue ministro de Relaciones Exteriores bajo el mandato del presidente Barco. Su amplio conocimiento en materia limítrofe y fronteriza lo convirtió en punto de referencia: “Es quien más sabe de Historia, de tratados, de áreas marinas y submarinas, de límites y fronteras terrestres, no solo de Colombia, sino de buena parte del planeta, porque conoce la importancia de los movimientos y retos de la nueva geopolítica mundial” (Vidal, 2010).	Comenzó su carrera militar en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Tuvo cargos importantes como instructor en la Escuela de las Américas Fort Gulick; director de la Escuela Militar de Cadetes; procurador delegado para las Fuerzas Militares; comandante del Ejército y ministro de Defensa. Bajo su cargo como comandante tuvo que sobrellevar difíciles momentos, como la toma del Palacio de Justicia y los constantes ataques del cartel de Medellín y el cartel de Cali. En 1985, fue víctima de un atentado a manos del M-19 (“Una vida al servicio...”, 2019).
¿Qué lo motivó a ingresar a las Fuerzas Militares?	“Yo soy, yo fui militar, entré a la Escuela Militar desde que tenía catorce años, [...] ejército, artillería en armas. Me gradué de oficial y luego entré al Ministerio de Relaciones Exteriores cuando era capitán y continué en el Ministerio y simultáneamente en el Ejército, hasta el grado de Teniente Coronel.” (comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)	“Mi abuelo paterno era Coronel y estuvo en la guerra de los Mil Días [...], se distinguió en un acto de heroísmo y lo ascendieron en el campo de batalla.” (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Continúa tabla...

Tomadores de decisión	Julio Londoño Paredes Canciller	Rafael Samudio Ministro de Defensa
¿Cómo ingresa al Ministerio de Relaciones Exteriores / de Guerra?	“Me dediqué por hobby, desde que salí de Subteniente en el año de 1957, a los asuntos de límites. Me dediqué a estudiar los antecedentes de las fronteras, los antecedentes históricos que hicieron parte fundamental de la formación de Colombia, de la historia política colombiana prácticamente desde su independencia. Entonces fui designado como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, independientemente de que yo fuera militar, y el presidente entregó la cosa, lo que no le gustó para nada al mando militar. Eso es un trauma muy complicado.” (comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)	En el año 85, el presidente era Betancur y me nombra comandante del Ejército. Me sorprendió porque yo había tenido un encuentro con él [...], entonces el comandante general, Matamoros, cuando les conté lo sucedido y le dijo al ministro de la época: “Si al General Samudio el presidente le da de baja, le informo que el Ejército se opone, el Ejército no está de acuerdo y el Ejército se rebela”. Todo el mundo quedó frío. Luego me nombraron comandante del Ejército, luego Barco me nombra ministro de Guerra.” (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Fuente: entrevistas personales realizadas a Julio Londoño (19 de septiembre de 2019) y Rafael Samudio (20 de septiembre de 2019)

Análisis. El proceso de la decisión de retirar la Corbeta Caldas

Durante el incidente de la corbeta Caldas, la evaluación de alternativas giró en torno a dos alternativas: 1) retirar la corbeta con el fin de evitar un conflicto bélico y, posteriormente, lograr el retorno a los diálogos de negociación con el Gobierno venezolano para llegar a un acuerdo en materia de delimitación del golfo; y 2) responder a los hostigamientos por parte de la Armada venezolana y anteponer la defensa y soberanía del territorio colombiano con el apoyo de las Fuerzas Armadas. La representación del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Guerra eran claras a la hora de evaluar los posibles escenarios.

Los síntomas del síndrome

Pensamiento divergente como producto de la rivalidad institucional

El síntoma más evidente del síndrome de *polythink* es la mayor probabilidad de conflicto dentro del grupo ante el hecho de que sus miembros perciben el problema y la situación de manera diferente. En este caso, como organizaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Guerra jugaron un papel protagónico en la mesa de decisión. Es bien sabido que, en Colombia, estas dos organizaciones reflejan una competencia casi natural entre organizaciones que “luchan” por incidir en las decisiones del Gobierno. Sin embargo, de acuerdo con el APE, el análisis se concentra en las personas tomadoras

de decisiones, quienes finalmente representan los sistemas organizacionales. En este caso están los dos ministros, ambos militares, pero con una percepción de la posible situación completamente divergente. En el marco de este enfoque personal, aparece el aspecto de los egos de estos líderes, estudiada también por Mintz y Wayne (2016a; 2016b). Por un lado, está Londoño, “el diplomático”, experto en fronteras, partidario de una salida negociada y ferviente defensor de la diplomacia:

Yo he sido siempre un partidario de la negociación, [...] uno se tiene que poner en los zapatos de la contraparte. [...] gracias a la decisión que se tomó, pasamos de dos países al borde de la guerra, a dos países con una integración y una cooperación nunca antes vista. (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)

Por el otro lado, aparece Rafael Samudio como “el guerrero”, dispuesto a dar la vida por “el honor y la causa”, rasgo característico de la cultura militar:

Londoño estaba en la posición de que había que llegar a una posición pacífica y se oponía a nosotros. Yo no digo que no se converse, ¡pero tampoco entregar todo! [...] Yo le dije, presidente, estamos en desventaja, pero no importa, todos estamos dispuestos a morir, las tropas están en la frontera, listos para repeler el ataque de los venezolanos. (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Resulta interesante comparar los estilos de liderazgo y negociación de diplomáticos y militares, o *diplomático-militares* como Londoño. A continuación, Rafael Samudio, en un acto de *backchanneling*, o canal trasero, relata un intento de negociación con el entonces ministro de Defensa venezolano:

Tres días antes de la crisis que fue un domingo, yo hablé con el ministro de defensa de Venezuela y le dije: “Mira, arreglemos esto nosotros dos, nosotros como militares nos entendemos, los presidentes tienen otra concepción, yo te propongo, tú retiras todos los buques de guerra y yo retiro la corbeta, sobre todo de la zona en litigio, porque esa zona, como está en litigio, no se sabe si es venezolana o es colombiana. Me dijo: “No, esa no es zona de litigio, esa es zona venezolana”. Yo le dije: “Vaya pal carajo” y le tiré el teléfono. (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

La rivalidad institucional que existía para entonces también fue mencionada por Londoño en la entrevista. Al respecto, explicó que cuando el presidente Carlos Lleras decidió reiniciar la Oficina de Fronteras dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1969, lo designó a él como funcionario del Ministerio pese a que hacía parte del Ejército en el cargo de Capitán. Esto generó, según su percepción, cierta molestia dentro de las Fuerzas Armadas: “Entonces yo fui designado como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, independientemente de que yo fuera militar y el presidente entregó la cosa, cosa que no le gustó para nada al mando militar. Eso es un trauma muy complicado” (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019). El nombra-

miento de Londoño como funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores fue una sorpresa tanto para él como para sus superiores. Y a su llegada a Bogotá, el malestar entre los funcionarios de la Cancillería fue visible:

Me presenté en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La gente del Ministerio con un desprecio bastante grande porque yo era un advenedizo, completamente un militar metido en un ambiente que era de la alta jerarquía política y social bogotana porque eso era el Ministerio de Relaciones Exteriores. (Julio Londoño, comunicación personal, 19 de septiembre de 2019)

Malcom Deas (2019) también confirma algunos rasgos del gobierno de Barco que dan luces para entender no solo la competencia interagencial existente, sino el carácter presidencialista de la política exterior colombiana: “Unos ministros tuvieron más poder y peso que otros, como es el caso de todos los gobiernos, pero las decisiones clave [...] siempre fueron del presidente” (p. 177).

Mayor probabilidad de confusión y falta de comunicación

En el análisis fue posible establecer que, durante la reunión con los mandos militares en casa del canciller, el nivel de divergencia entre los dos subgrupos en la mesa fue tal que el mismo Londoño consideró necesario apartarse del grupo en compañía del presidente para poder evaluar mejor la situación. Esto demuestra la carencia de un único canal de comunicación entre todos los miembros de la mesa, lo que afecta la transparencia y la fluidez de la comunicación entre el grupo. Así lo relató el General Samudio:

La OEA se reunió extraordinariamente con todos los cancilleres, estábamos al borde de la guerra. Entonces nos citaron a las 8 a. m. en la casa de Londoño, no se buscaba el diálogo, se buscaba arreglar la cosa [...]. Ellos [el presidente y Londoño] se reunían y se reunían por su parte, yo no asistía a esas reuniones entre ellos. Yo me mantenía con los mandos militares y nos reuníamos nosotros. (comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Probabilidad de generar efectos de enmarcación debido a la existencia de “expertos-novatos”

El pensamiento divergente entre los miembros se logra explicar también por una competencia de conocimiento entre Londoño —reconocido experto en límites y fronteras— y Samudio —ministro de Defensa con una amplia trayectoria en el quehacer militar—. Para los diplomáticos (Barco, Londoño y Cepeda), la crisis era un asunto diplomático y el canal natural de resolución era la OEA (a propósito, también tuvieron conversaciones con el presidente argentino). Pero, para los militares, el asunto se enmarcó como un acto de guerra, un asunto de soberanía nacional que afectaba la dignidad de la patria. Y como las percepciones disentían, la información suministrada por las partes, sobre todo por los

militares, generó un efecto de enmarcación, debido a que la información puesta sobre la mesa era parcial. Esto pudo haber acentuado la convicción del subgrupo diplomático para obviar las preferencias del subgrupo militar:

El presidente se hizo acompañar del canciller y de Cepeda. Empezó la reunión. Entonces me dijo: “Ministro, cuál es la situación”, a lo que yo respondí: “Presidente, la situación es esta y esta”. [...] Luego le di la palabra al comandante del Ejército: “Las tropas de la frontera son muy escasas”. No tenemos tanques, no tenemos defensa antiaérea, pero bueno, ¡estamos listos, presidente! (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

En este caso, las alternativas de los actores difieren a causa de que sus estrategias giran en torno a su conocimiento experto en un campo específico. Cabe recordar que, de acuerdo con Edinger (1963), los líderes militares son aquellos que poseen más información (p. 398). Sin embargo, este caso presenta a un militar “pura sangre” como Samudio y un militar diplomático como Londoño, lo que provoca, de nuevo, un juego de egos entre los actores principales: “Yo tenía mucho peso en el Consejo de Ministros por la situación del país” (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019). Samudio relató en la entrevista que el presidente lo había convocado a él y a la cúpula porque claramente había que resolver un incidente que era de naturaleza militar.

Según la evaluación hecha por los mandos militares, la posibilidad de un conflicto armado entre Colombia y Venezuela no era de ninguna manera favorable para las Fuerzas Armadas colombianas, debido a la clara desventaja militar que el país tenía para el momento. Sin embargo, Samudio y sus mandos militares insistían en la capacidad que las Fuerzas Armadas tenían para enfrentar una posible guerra.

Después de todas las explicaciones que, desde la óptica militar, dieron Samudio y los comandantes generales que lo acompañaron, Samudio manifestó su desacuerdo y molestia ante las directrices finales del presidente, asesorado por Londoño como canciller y por el ministro Cepeda:

Finalmente, la OEA exhorta a los gobiernos de Venezuela y Colombia para que no vayan a la guerra y retiren las tropas [...]. Entonces el presidente me dijo: “Ministro, usted dé la orden para que la corbeta se retire y regrese a Cartagena”. Yo le dije: “Señor presidente, quiero que quede muy claro porque quiero que no se repita lo que sucedió hace muchos años cuando entregamos los monjes y la Cancillería, la parte diplomática, dijo que eso no lo necesitábamos. Yo no quiero pasar a la historia como un cobarde que sacó la corbeta y aceptó la soberanía venezolana en el golfo”. (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019)

Como un bloque unido, la percepción de Samudio fue respaldada por la de sus comandantes, como el Almirante Grau, comandante de la Armada:

El almirante Grau cumplió la perentoria orden presidencial, pero declaró ante los medios de comunicación que, aunque acataba la orden del presidente de la República,

no la compartía. A los pocos días la Presidencia solicitó el retiro del Almirante Grau. (Lombana, 2020)

La siguiente afirmación de un marino venezolano después del retiro de la corbeta corrobora la sensación de preocupación de los militares colombianos: “Ahora más que nunca, los colombianos al haber retirado su nave de guerra reconocen tácitamente la soberanía de Venezuela en el Golfo; nunca ha sido, es y será de ese país” (Castañeda, 1995, p. 15).

Al evidenciar distintos síntomas de *polythink* en este caso, se puede concluir que este proceso de toma de decisiones estuvo caracterizado por actores con pensamientos divergentes debido a su procedencia institucional y sus experiencias de vida. Se trató, entonces, de un grupo desunido y fragmentado, incapaz de llevar a cabo un pensamiento colectivo, puesto que se expusieron posiciones encontradas y por algunos momentos hubo problemas de comunicación. Al final, primó la parte diplomática y se llegó a una decisión que no contó con el consenso del grupo.

Mintz y Wayne (2016b) señalan que los tomadores de decisiones suelen rehusarse a usar la fuerza militar, “salvo que exista un fuerte consenso acerca de su necesidad estratégica y probabilidad de éxito” (p. 46; traducción propia). En este caso, la ausencia de consenso, las fallas de comunicación y la desunión del grupo demuestran una fuerte presencia del síndrome de *polythink*. No obstante, el subgrupo militar sí se mostró cohesionado en torno a lograr un solo objetivo: defender la soberanía colombiana pese a las debilidades materiales existentes. No obstante esta unidad, en el proceso de toma de decisión no prosperaron las preferencias de los militares, pues se demostró una preferencia del presidente por la solución diplomática.

Conclusión

El análisis del grupo involucrado en la toma de decisión sobre la crisis de la corbeta ARC Caldas permitió mostrar una divergencia entre dos subgrupos: el diplomático, que optaba por una salida que respondiera a la tradición pacífica y de respeto del derecho internacional de Colombia a través del retiro de la corbeta; y el militar, que optaba por emplear los recursos de las Fuerzas Armadas en caso de que se desatara un conflicto bélico entre ambos países. Finalmente se adoptó una decisión sin consenso, lo que dejó en una posición compleja a los mandos militares, que consideraban erróneo el retiro de la corbeta, pues lo veían como una muestra de debilidad de las Fuerzas Armadas que estaban a su cargo. En todo caso, aunque al final se mantenga un excesivo presidencialismo, tan característico de la formulación de la política exterior en Colombia, el aporte de los militares en estos procesos resulta fundamental.

En cuanto a la aplicación teórica, el modelo de *polythink* permitió visibilizar estas divergencias e interpretar la forma en que esta multiplicidad de opiniones, como sugiere

el modelo, enriquece los procesos de toma de decisiones. Dicha divergencia resultó en una decisión que, si bien no cumplía con las expectativas ni la aprobación de todos los involucrados, proporcionó una solución temporal a la crisis que se había desatado entre ambos países. La visión diplomática se enfocó en el resultado inmediato de la pacificación y el apaciguamiento de las relaciones entre ambos países; la buena vecindad debía preservarse a toda costa. Por el otro lado, la visión militar mantuvo su conciencia geoestratégica enfocada en salvaguardar los intereses nacionales y territoriales del Estado de principio a fin. En últimas, la combinación de ambas perspectivas dio lugar al ejercicio de una auténtica diplomacia de defensa.

Por otra parte, la participación de los militares en esta mesa de decisión fue fundamental, ya que se trataba de una cuestión relacionada directamente con la soberanía del territorio y la seguridad nacional. Así, gracias a la evaluación de la situación y de las tropas y recursos disponibles por parte de los militares, fue posible para el presidente establecer los escenarios en que podría haberse encontrado Colombia dependiendo de la decisión que tomara. Pese a que la defensa de la soberanía colombiana sobre el golfo ha sido una prioridad de distintos gobiernos durante más de un siglo de negociaciones, la desventaja militar de ese momento impedía la posibilidad de un enfrentamiento bélico con el país vecino en defensa del territorio. De esta forma, el presidente Barco fue capaz de sacar provecho de la divergencia de opiniones para tomar una decisión sobre la base de contemplar de manera integral los posibles cursos de acción.

El contexto violento por el que atravesaba el país había dado un papel protagónico a la seguridad y la defensa en la agenda nacional, de manera que los militares eran un actor clave en la configuración de la acción interna del Estado. Sin embargo, el incidente de la corbeta ARC Caldas iba más allá de una cuestión de seguridad nacional, pues las relaciones con Venezuela representaban un largo camino de tropiezos de delimitación fronteriza que derivaron en problemas de flujos comerciales, flujos migratorios irregulares, narcotráfico, contrabando y grupos armados al margen de la ley.

El análisis de la toma de decisiones en la resolución de esta crisis presentó algunas particularidades, como la presencia de un ministro de Relaciones Exteriores con formación y experiencia militar, situación que desafía un poco la clara distinción que hacen Mintz y Wayne entre experto y novato. Se trata de un ministro que, además, había sido nombrado pensando estratégicamente en la necesidad de solucionar los conflictos fronterizos con el país vecino. De hecho, la participación militar también estaba representada por la Cancillería, pero con una visión distinta a la de las Fuerzas Armadas. Esta es una combinación clave para entender el papel del *soft power*, que no es característico de las Fuerzas Militares, pero sí del cuerpo diplomático, lo que en este análisis se reflejó bajo el concepto de *diplomacia de defensa*.

Por último, este artículo contribuye al avance del APE mediante la investigación del papel de los militares en procesos de toma de decisiones en Estados democráticos. Los resultados abren una ventana de oportunidad para continuar investigando casos de

la política exterior colombiana, donde los militares han jugado un papel directo como partícipes de las decisiones. Como ejemplo, cabe anotar la participación de militares en la formulación de la diplomacia para la paz durante el proceso de paz que lideró el presidente Juan Manuel Santos entre 2012 y 2016, así como el reciente llamado del gobierno de Gustavo Petro a los militares para que asuman un papel protagónico en las negociaciones con la guerrilla del ELN.

Agradecimientos

Las autoras desean agradecer a la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Las autoras declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es producto del proyecto de investigación “El rol de los militares en la formulación de la política exterior”, perteneciente a la línea de investigación “Seguridad, conflicto y paz” de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

Financiamiento

Las autoras no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre las autoras

María Catalina Monroy Hernández es doctora en estudios políticos, Universidad Externado de Colombia, e internacionalista, Universidad del Rosario. Es profesora principal de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Es investigadora del proyecto Woman Stats (Utah, Estados Unidos).

<https://orcid.org/0000-0001-7419-6438> - Contacto: mariac.monroy@urosario.edu.co

María Paula Fonseca Medina es internacionalista, Universidad del Rosario, con énfasis en política internacional y diplomacia y en seguridad, paz y conflicto. Es asistente de investigación en el Semillero de Análisis de Política Exterior Colombiana de la Universidad del Rosario (Apeco).

<https://orcid.org/0009-0007-5448-6009> - Contacto: mariap.fonseca@urosario.edu.co

Referencias

- Ahmed, N. (2010). Military and the foreign policy of Pakistan. *South Asian Survey*, 17(2), 313-330. <https://doi.org/10.1177/097152311201700208>
- Ardila, M. (2008). El Congreso y la política exterior colombiana. A propósito de la comisión segunda. En M. Ardila, L. Carvajal, J. Garay, M. Marín, J. Niño, & J. Puyana, *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 13-39). Universidad Externado de Colombia.

- Ardila, M., Cardona, D., & Tickner, A. B. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En M. Ardila, D. Cardona, & A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 21-44). Fescol; Hanns Seidel Stiftung.
- Arduino, A., & Shuja, A. (2021). Russia's scalable soft power: Leveraging defense diplomacy through the transfer of S-400 triumph. *Defense & Security Analysis*, 37(4), 435-452. <https://doi.org/10.1080/14751798.2021.1995963>
- Barany, Z. (2018). Military influence in foreign policy-making: Changing dynamics in North African regimes. *The Journal of North African Studies*, 24(4), 579-598. <https://doi.org/10.1080/13629387.2018.1525004>
- Barco, V. (1986, 7 de agosto). Discurso del doctor Virgilio Barco ante el Congreso de la República al tomar posesión de la Presidencia de Colombia. *Revista del Banco de la República*, 59(706), 33-39. <https://bit.ly/3JLfler>
- Bartolomé, M. C. (2017). Diplomacia de defensa y Fuerzas Armadas españolas en Iberoamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(2), 261-280. <http://hdl.handle.net/10481/48467>
- Benjamin, R. W., & Edinger, L. J. (1971). Conditions for military control over foreign policy decisions in major States: A historical exploration. *The Journal of Conflict Resolution*, 15(1), 5-31. <https://doi.org/10.1177/002200277101500102>
- Blake, R. M., & Spies, Y. K. (2019). Non-coercive defence diplomacy for conflict prevention. *Scientia Militaria. South African Journal of Military Studies*, 47(1), 55-76.
- Borshchevskaya, A. (2020). The Role of the Military in Russian Politics and Foreign Policy over the past 20 years. *Orbis*, 434-446. <https://doi.org/10.5787/47-1-1267>
- Brummer, K. (2015). Implications for mainstream FPA theory. En K. Brummer & V. Hudson (Eds.), *Foreign Policy Analysis beyond North America* (pp. 169-186). Lynne Rienner Publishers.
- Brummer, K., & Hudson, V. (Eds.). *Foreign Policy Analysis beyond North America*. Lynne Rienner Publishers.
- Cancelado, H. (2015). La política exterior y el nuevo rol de las FF. AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 155-178). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Castañeda, A. (1995). *El día que iba a lanzar el misil*. Centauro.
- Corbeta Caldas. (2017). Caldas 11 Ago 1987 A bordo PC13 ARV Independencia.mp3 [grabación de radio]. Falcon (SoundCloud). <https://bit.ly/3ngu52F>
- Cosialls Ubach, A. M. (2016). Diplomacia de defensa: concepto y modelos. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ceseden) (Ed.), *Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado* (pp. 23-46). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3FWciEn>
- Danopoulos, C. (1985). Alliance participation and foreign policy influence: The military's role. *Armed Forces & Society*, 11(2), 271-290.
- Deas, M. (2019). *Barco. Vida y sucesos de un presidente crucial, y del violento mundo que enfrentó*. Taurus.
- Drab, L. (2018). Defence Diplomacy. An important tool for the implementation of foreign policy and security of the State. *Security and Defence Quarterly*, 57-71.
- Edinger, L. J. (1963). Military Leaders and Foreign Policy-Making. *The American Political Science Review*, 392-405.
- Eikenberry, K. W. (2013). The militarization of U.S. foreign policy. *American Foreign Policy Interests*, 35(1), 1-8. <http://dx.doi.org/10.1080/10803920.2013.757952>
- Garay Vera, C., & Troncoso, V. (2018). Influencia de la "diplomacia militar" en las Fuerzas Armadas chilenas durante la temprana Guerra Fría 1942-1952. *CUHSO. Cultura Hombre Sociedad*, 28(2). <http://dx.doi.org/10.7770/0719-2789.2018.cuhso.04.a02>

- Hudson, V. M. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30. <https://doi.org/fk22n6>
- Hudson, V. M., & Day, B. S. (2020). *Foreign policy analysis*. Rowman & Littlefield.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical realism, the State, and foreign policy*. Cambridge University Press.
- Lombana Villalba, J. (2020, 30 de marzo). El mar está de luto: murió el almirante Rafael Grau Araújo. *El Tiempo*. <https://bit.ly/3LSdbS9>
- Mintz, A., & Redd, S. (2003). Framing effects in international relations. *Synthese*, 135(2), 193-213. <https://www.jstor.org/stable/20117363>
- Mintz, A., & Wayne, C. (2016a). The polythink syndrome and elite group decision-making. *Advances in Political Psychology*, 31(S1), 3-21. <http://dx.doi.org/10.1111/pops.12319>
- Mintz, A., & Wayne, C. (2016b). *The polythink syndrome. U.S. foreign policy decision on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and Isis*. Stanford University Press.
- Núñez, A. (2016). Introducción. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ceseden) (Ed.), *Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3FWciEn>
- Özcan, G. (2010). *The changing role of Turkey's military in foreign policy making* (UNISCI Discussion Papers, 23). UNISCI. <https://bit.ly/40fl8oN>
- Pardo, R. (1987). La política exterior de la administración Barco. *Análisis Político*, 2, 64-73. <https://bit.ly/3K8Wocg>
- Pizarro Leongómez, E. (1987). La profesionalización militar en Colombia (II): el periodo de la violencia. *Análisis Político*, 2, 20-39. <https://bit.ly/40FO2hT>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rozo Mantilla, M. (2015). El incidente de la Corbeta ARC Caldas. En *Colombia-Venezuela: hitos de una delimitación compleja* (Cuaderno de Análisis 1) (pp. 47-59). Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, Universidad Militar Nueva Granada. <https://bit.ly/3THFwwz>
- Ruhl, J. M. (1981). Civil-military relations in Colombia. A Societal Explanation. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23(2), 123-146. <https://doi.org/10.2307/165762>
- Ruiz, J. C. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Konrad Adenauer Stiftung.
- Sunday, E. (2010). Utility of military strategy as an instrument of foreign policy. *African Research Review*, 4(1), 217-231. <https://doi.org/10.4314/afrrv.v4i1.58221>
- Tudor, A.-M. (2015). Defence diplomacy and its importance in managing conflicts of the 21st century. *Law Annals from Titu Maiorescu University*, 14, 315-324. <https://bit.ly/3z3NjeF>
- Una vida al servicio de los colombianos. (2019). *Revista Ejército*, 205. <https://bit.ly/3lG67gL>
- Vidal, M. (2010, 15 de agosto). La guerra con Venezuela es un imposible: ex canciller Paredes. *El País*. <https://bit.ly/40stbOW>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 71-86

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.995>

La primera guerra iraní-israelí: antecedentes e impactos estratégicos de la Guerra del Líbano (2006)

The first Iranian-Israeli war: background and strategic impacts of the Lebanon War (2006)

Janiel David Melamed Visbal

Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

RESUMEN. Este artículo explora las relaciones entre Irán e Israel desde su inicial alianza estratégica como países no árabes, gracias a la cooperación sobre intereses comunes, pasando por el deterioro de esta alianza y el surgimiento de la rivalidad en el contexto de la Guerra Fría, hasta la Guerra del Líbano en 2006. Se busca entender los antecedentes de este conflicto, sus impactos estratégicos y sus implicaciones en términos de la amenaza híbrida que ha representado el fortalecimiento de Hezbolá como ejército cuasiestatal con el respaldo de Irán. Pese a no compartir fronteras comunes ni tener, en consecuencia, disputas territoriales, la Guerra del Líbano en 2006 constituyó la primera guerra entre Israel e Irán, y ha sido determinante en la evolución de las amenazas híbridas en la región.

PALABRAS CLAVE: guerra híbrida; Hezbolá; Medio Oriente; relaciones internacionales; terrorismo

ABSTRACT. This article explores the relations between Iran and Israel from their initial strategic alliance as non-Arab countries, thanks to cooperation on common interests, through the deterioration of this alliance and the emergence of rivalry in the context of the Cold War, to the Lebanon War in 2006. It aims to understand the background of this conflict, its strategic impacts and implications regarding the hybrid threat posed by the strengthening of Hezbollah as a quasi-state army with the backing of Iran. Despite not sharing common borders and, consequently, having no territorial disputes, the 2006 Lebanon War was the first war between Israel and Iran, and has been a determining factor in the evolution of hybrid threats in the region.

KEYWORDS: Hezbollah; hybrid war; international relations; Middle East; terrorism

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

Recibido: 20 de mayo de 2022 • Aceptado: 8 de noviembre de 2022

CONTACTO: Janiel David Melamed Visbal ✉ jmelamed@uninorte.edu.co

Introducción

La organización Hezbolá es probablemente uno de los mejores ejemplos para entender las nuevas lógicas de los conflictos armados asimétricos en clave de guerras híbridas. Por una parte, Hezbolá es considerada una organización armada no estatal exitosamente apadrinada por una potencia regional (Irán). Por otra parte, esta organización también es reconocida, dependiendo del contexto, como un partido político por su papel en el gobierno libanés; como una organización social por su involucramiento con agendas de apoyo a comunidades chiitas; como un actor criminal a partir de su vínculo con actividades de narcotráfico, lavado de activos y contrabando, y como un grupo terrorista transnacional, en virtud de múltiples acciones de violencia política en todo el mundo.

En este contexto, Hezbolá hace parte integral del llamado “eje de resistencia”, una red de diversos partidos políticos y grupos armados que cubren operativamente áreas de Palestina, Líbano, Siria, Irak, Afganistán e incluso Yemen, que están conectados ideológicamente por la lucha conjunta en contra de Israel, Estados Unidos y sus aliados, para lo cual cuentan con el apoyo operativo de la Fuerza al-Quds, el brazo externo del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica del régimen iraní (Ezzedine & Azizi, 2022).

Para comprender la evolución de los conflictos armados asimétricos en clave de guerras híbridas, y los desafíos multidimensionales que pueden conllevar estos conflictos en el futuro, cobra importancia la guerra del Líbano de 2006. En este conflicto, sorpresivamente, Hezbolá logró ocasionar grandes reveses a una potencia regional como Israel, pero en el proceso también sufrió a su vez. ¿Cómo fue esto posible? ¿Cómo explicar la transformación de Hezbolá en una fuerza bélica cuasiestatal en medio de un conflicto híbrido?

Para lograr una adecuada ilustración al respecto, es necesario entender, a través de un enfoque metodológico historiográfico, los más relevantes antecedentes del proceso de transformación de las relaciones entre Irán e Israel, así como los condicionantes que transformaron esta relación desde la Revolución Islámica de 1979, pasando por las dinámicas generadas por la guerra civil libanesa, la creación de Hezbolá y la retirada del ejército israelí del sur del Líbano a inicios del nuevo milenio, hasta convertirse en uno de los antagonismos más significativos de la región.

Antecedentes de la relación entre Irán e Israel hasta la revolución de 1979

Aunque resulte difícil de imaginar, hubo una época en la que Irán e Israel tuvieron agendas muy alineadas a partir de una serie de elementos políticos, económicos y de cooperación en seguridad. Por ello, la aproximación al estudio de las relaciones políticas formales entre estos países debe partir de una primera etapa ubicada temporalmente desde la proclamación formal del Estado de Israel en 1948 hasta la Revolución Islámica iraní y el consiguiente derrocamiento en 1979 del sha de Irán Mohammed Reza Pahlavi. A partir de

este último acontecimiento, el tono y la calidad de las relaciones diplomáticas cambiaron rápidamente y experimentaron un progresivo enfriamiento y deterioro, con el establecimiento teocrático de la República Islámica de Irán por el ayatola Ruhollah Jomeiní.

En esta primera etapa, conformada por un marco de referencia temporal de poco más de treinta años, son numerosas las ocasiones en que la cordialidad y los intereses comunes guiaron la interacción de estos dos Estados no árabes en un entorno regional predominantemente árabe. Ahora bien, desde la perspectiva israelí, buena parte de esta alianza estratégica se fundamentaba en la llamada “Doctrina de la Periferia”, formulada e implementada por el entonces primer ministro de Israel, David Ben-Gurion. En términos simples, esta doctrina establecía tres categorías de relaciones en el perímetro ampliado de la región. La primera, con aquellos países no árabes y no musulmanes fronterizos con Estados árabes. La segunda, dirigida al grupo de personas no árabes y no musulmanes que vivían dentro de los países árabes. Finalmente, la tercera categoría comprendía aquellos Estados alejados geográficamente de Israel que se sentían amenazados por el nacionalismo árabe militante o que tenían razones domésticas o regionales para buscar lazos con Israel (García, 2018).

Por ende, esta doctrina aspiraba a poder compensar o, si se prefiere, equilibrar las malas relaciones y la hostilidad imperante que Israel experimentaba con sus vecinos árabes inmediatos, en un entorno desbordado de antagonismo y enfrentamientos bélicos, mediante posibles alianzas con actores de relevancia que se encontraran más allá del primer anillo de proximidad territorial israelí. En este orden de ideas, para la alta dirigencia política israelí, cobró relevancia estratégica el establecimiento de relaciones al norte con Turquía y las comunidades cristianas maronitas en el Líbano; en el nororiente con Irán, los kurdos y los drusos, y en el sur con Sudán, Etiopía y sus comunidades cristianas.

En este contexto, para Israel, Irán se convirtió en un punto focalizado de interés diplomático con expectativas muy favorables, al menos por tres razones. Una primera razón puede ilustrarse a partir de que, tras la primera guerra árabe-israelí de 1948, las autoridades iraníes no ejecutaron acciones que amenazaran, afectaran o presionaran de alguna manera a su población de cien mil judíos iraníes a salir apresuradamente de su territorio, como sí ocurrió en la vecina Irak. En este país, con el doble de población judía, tras la derrota de los ejércitos árabes en la guerra de 1948, la entonces monarquía hachemita iraquí implementó acciones sistemáticas para perseguir, arrestar, enjuiciar y en algunos casos sentenciar a muerte a miembros de la comunidad judía, luego de que la simpatía con el sionismo fuera declarada una grave ofensa criminal (Bialer, 1985).

Una segunda razón se derivaba de las enormes riquezas energéticas iraníes de petróleo y gas. Por ello, Irán era una importante ficha para que Israel pudiese romper el cerco de aislamiento diplomático y energético promovido por importantes actores estatales desde el mundo árabe y, con ello, también asegurar un porcentaje sustancial del suministro de combustible requerido para mantener en marcha su economía y su incipiente industrialización.

Finalmente, una tercera razón es que en el periodo de posguerra, con la consecuente caracterización geopolítica del sistema internacional a partir de las dinámicas propias de la Guerra Fría, ambos Estados se empezaban a convertir en piezas fundamentales para los intereses norteamericanos de contener la penetración y consolidación del comunismo en la región, por lo menos hasta 1979 cuando se dio la Revolución iraní (Furlan, 2022).

En el ámbito geopolítico regional, varios elementos también aportaron a este acercamiento inicialmente soterrado entre Israel e Irán. Por ejemplo, resulta pertinente recordar que en Egipto, tras el derrocamiento del rey Faruk en 1952 a manos de un grupo de oficiales del Ejército, la figura de Gamal Abdel Nasser, uno de los líderes golpistas, se fue consolidando progresivamente como la de mayor relevancia en todo el mundo árabe. Parte de ello se puede asociar a su postura antiimperialista frente a las principales potencias occidentales y la promoción de una política regional que apuntaba al panarabismo como noción nacionalista de unidad política y cultural entre los pueblos árabes.

Adicionalmente, casi paralelamente al golpe de Estado en Egipto, en 1953 en Irán, el primer ministro Mohammed Mossadegh fue objeto de un golpe de Estado tras la nacionalización del petróleo. Este golpe de estado, auspiciado por potencias occidentales en asociación con la monarquía, logró restablecer el poder absoluto del sha de Irán Mohammed Reza Pahlavi. Por lo tanto, tras el golpe de estado y la reinstalación de una monarquía plena, mucho más poderosa, no árabe y claramente alineada con las potencias occidentales, se incrementaron las tensiones con un Egipto árabe, sin monarquía, antiimperialista y no alineado con las principales potencias occidentales durante la Guerra Fría (Soltaninejad, 2018).

Ahora bien, el año 1979 fue particularmente convulso y de profundas alteraciones en materia de acontecimientos y realineamientos geopolíticos a nivel mundial y regional. Por ejemplo, en marzo de ese año se firmó un acuerdo de paz entre Israel y Egipto, lo cual lo acercó al grupo de aliados proestadounidenses durante la Guerra Fría, aunque al tiempo sufrió la expulsión temporal de la Liga Árabe. Así mismo, en noviembre de 1979, la gran mezquita de La Meca en Arabia Saudita fue asaltada violentamente por extremistas, en aras de provocar una revolución islamista en contra del régimen monárquico de la casa Saud, por considerarlos apóstatas. Finalmente, en diciembre de 1979, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) invadió Afganistán, lo que inició una larga confrontación que potenciaría el discurso extremista y radical del yihadismo transnacional (Ansari & Aarabi, 2019).

Por lo tanto, es posible afirmar que el ambiente regional a lo largo de ese año estuvo sometido a profundas turbulencias. De acuerdo con Trita Parsi (2005), la caída del sha iraní representó un retroceso importante para Israel al debilitar su entorno de seguridad regional, pero no significó una alteración fundamental en sus objetivos geoestratégicos.

La Guerra Civil en el Líbano (1975-1990)

¿Cómo se puede explicar la relevancia del Líbano en medio del creciente antagonismo entre Irán e Israel? La respuesta puede obtenerse de los principios básicos de la geopolítica: por su localización y por su tamaño. Primero, el Líbano está en medio de dos grandes órbitas de tradicional conflictividad en la región: las guerras árabe-israelíes y el conflicto palestino-israelí. Segundo, debido a su reducido tamaño de apenas unos diez mil kilómetros cuadrados, las tensiones políticas, étnicas y religiosas se hicieron sentir con efecto multiplicador y desencadenaron un tinglado de enfrentamiento bélico indirecto entre estos actores.

Un buen punto de partida para aproximarse a estas circunstancias requiere entender que, a pesar de que el Líbano tuvo poca participación en las guerras árabe-israelíes, el resultado de estas sí tuvieron un impacto profundo en la realidad sociopolítica del país. De acuerdo con Joseph Chamie (1977), el importante número de refugiados palestinos que progresivamente fueron llegando al territorio libanés y la inusitada relevancia que este nuevo grupo poblacional adquirió en los acontecimientos políticos y sociales del país desequilibraron el frágil balance existente entre otras fuerzas vivas de la política libanesa que, a su vez, tenían importantes antecedentes de hostilidad entre sí.

La razón de ello subyace en la historia de sectarismos y múltiples fracturas étnico-religiosas promovidas desde el periodo colonial libanés a manos de los franceses, y la intención de estos de proporcionar condiciones favorables a las comunidades cristianas maronitas situadas alrededor del Monte Líbano antes que proyectar y promover una agenda de unidad nacional. En este caso se dio una pragmática materialización del viejo adagio: “Divide y vencerás”.

Posteriormente, tras la obtención formal de su independencia, en 1943, las bases de la frágil estabilidad política libanesa se establecieron con un pacto nacional que asignó la presidencia del país a los cristianos maronitas, el cargo de primer ministro a los musulmanes sunitas y la presidencia del Parlamento a los musulmanes chiitas.

En este ambiente doméstico, las tensiones y diferencias étnicas han propiciado tradicionalmente pugnas discursivas por definir la identidad nacional. Por una parte, con las aspiraciones políticas de la comunidad cristiana maronita, que visionaban un Estado soberano, cercano a la identidad europea y en el cual su momentánea mayoría poblacional les garantizaría una clara preeminencia de sus derechos políticos y económicos. Por otra parte, un sector árabe musulmán sunita, que no se sentía representado por los anteriores y que procuraba proyectar una identidad nacional árabe e islámica, ya no asociada a Europa, sino de cara a su integración regional en Medio Oriente e influenciada por narrativas panarabistas.

Con el tiempo, la realidad demográfica de estas tensiones étnicas empezó a alterarse. La comunidad cristiana maronita dejó de ser mayoría en el interior del país, lo cual motivó la alteración del equilibrio de poder diseñado y ajustado a las circunstancias de 1932,

que ya no eran las mismas desde mediados de la década de los setenta. Por ende, con la llegada masiva de refugiados palestinos, las tensiones étnicas no se hicieron esperar.

Por un lado, surgió una alianza político-religiosa mediante la cual muchos palestinos se alinearon con sectores musulmanes libaneses y grupos de izquierda afines a su ideología revolucionaria, lo que iba en franco detrimento de los intereses de otras comunidades árabes, pero cristianas maronitas, y añadió mayor volatilidad a unas relaciones históricamente exacerbadas. Adicionalmente, a inicios de la década de los setenta, la dirigencia política de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) se asentó en Beirut y muchas de las milicias de su brazo armado se desplegaron a lo largo y ancho del país. Con ello, rápidamente la capital libanesa se convirtió en el nuevo centro de comando de operaciones de la OLP a nivel regional, luego de ser expulsada de su antiguo centro de operaciones en Jordania, tras una pequeña guerra civil con las fuerzas armadas leales al rey Hussein.

Tal como lo explica Thomas Michalak (2013), en esta nueva etapa, la OLP obtuvo importantes logros y avances en sus actividades políticas y militares. Por una parte, en 1974, consiguió el reconocimiento formal como la única representante legítima de la causa palestina por muchas organizaciones internacionales, como la Liga Árabe, el Movimiento de Países No Alineados y la Organización de Cooperación Islámica.

Así mismo, el consecuente despliegue de milicias palestinas de Jordania al sur del Líbano, en proximidades con la frontera del norte de Israel, permitió que esa zona fuera usada permanentemente como plataforma de lanzamiento de múltiples ataques contra objetivos israelíes, mayoritariamente civiles. Adicionalmente, la OLP logró consolidar un control territorial casi absoluto en amplias regiones del sur del país, especialmente entre las ciudades de Tiro y Sidón. Eran, prácticamente, un Estado dentro del Estado libanés.

Anteriormente, el Acuerdo de El Cairo (1969) había otorgado permiso a la OLP para ejercer el control de los campos de refugiados palestinos en Beirut. Así mismo, la OLP se comprometía a obtener un consentimiento previo del Gobierno de Beirut frente a cualquier acción armada que pudiese realizar contra Israel. Sin embargo, con el tiempo, estos permisos o consentimientos previos rápidamente fueron quedando en el olvido y, a partir de 1970, el ciclo de ataques de milicias palestinas a ciudades y pueblos de Israel se hicieron cada vez más frecuentes y, con ello, más frecuentes también las represalias israelíes a estas milicias que operaban en el Líbano, lo que afectó no solo a sus combatientes, sino también a muchas poblaciones chiitas del sur del país.

Ahora bien, muchos en el Líbano interpretaban estos avances políticos y militares de la causa palestina, de su dirigencia política y de las milicias de su brazo armado como contrarios a sus intereses nacionales. No era para menos: en lo militar criticaban quedar en medio de un fuego cruzado, en un conflicto que ellos no avivaban, pero sí padecían; en lo político, muy pronto los residentes de la capital libanesa comenzaron a referirse a Yaser Arafat, líder de la OLP, como el “alcalde de Beirut Occidental”.

De acuerdo con Schwartz y Wilf (2020), justamente el Líbano fue el país de la región que tomó las medidas más duras con respecto a la población de refugiados palestinos, impidiéndoles acceder a la nacionalidad y beneficiarse del seguro social nacional, relegándolos principalmente a trabajos que requerían mano de obra no cualificada, especialmente en la agricultura y la construcción, y también restringiendo fuertemente su acceso a la justicia y su capacidad para comprar propiedades y heredarlas.

De un momento a otro, muchos libaneses, especialmente en sectores cristianos maronitas, empezaron a renegar de que la dirección política y militar palestina se comportara como dueña del territorio y no como una invitada. Adicionalmente, con el tratado de paz entre Israel y Egipto en 1979, este último se retiró del frente de resistencia palestina contra Israel. En su lugar, el Irán posrevolucionario se volvió un pilar de apoyo a esta causa.

Por ello, el Líbano, con una considerable presencia de comunidades chiitas históricamente marginadas y la presencia de milicias palestinas con una agenda de antagonismo contra Israel, se convirtió para Irán en una plataforma fundamental en sus objetivos estratégicos a nivel regional.

Por lo tanto, desde sus inicios en 1975, y hasta su finalización en 1990, la Guerra Civil libanesa pasó por dos etapas fundamentales. La primera etapa estuvo determinada por el accionar de comandos palestinos contra el sur de Israel y las consecuentes operaciones militares que promovieron la invasión israelí en 1982 y la expulsión de Yaser Arafat y sus milicias palestinas de Beirut. La segunda etapa la constituyó la ocupación militar de Israel en una zona de protección al sur de Líbano y la creación de la milicia chiita de Hezbolá con el apoyo de Irán, como un movimiento de resistencia a los intereses norteamericanos e israelíes en la región (Hirst. 2010).

La creación de Hezbolá bajo el auspicio iraní

Según la investigación de Bassedas (2009), la presencia de una importante comunidad musulmana chiita en el Líbano resultó determinante para atraer la atención del gobierno posrevolucionario iraní. Por ello, Irán aprovechó la identidad religiosa transnacional, con base en la cual aportó los medios políticos, financieros y logísticos requeridos para crear, apoyar y empoderar un movimiento islámico que haría avanzar sus intereses en materia de política exterior.

Por ello, se puede afirmar que los orígenes de la organización Hezbolá, denominación transliterada al español de su pronunciación en árabe *Hizbu-Allah* —Partido de Alá o Partido de Dios—, están claramente ligados a la Guerra Civil libanesa y la agenda de influencia y vínculos que la Irán posrevolucionaria quería desplegar en la región a través de diversas comunidades chiitas, en un claro método de contrapeso frente a los intereses norteamericanos e israelíes.

El nombre de esta organización está asociado a una frase del Corán que alude a que los partidarios de Alá serán los victoriosos. Las raíces de Hezbolá son claramente descritas

por El-Husseini (2010) a partir de la creación del “Movimiento de los Desposeídos” en 1974, por Musa al-Sadr, un clérigo iraní que había llegado al Líbano a finales de la década de los cincuenta por invitación de líderes religiosos locales de la ciudad de Tiro.

Posteriormente, a mediados de la década de 1970, al-Sadr estableció un brazo militar en esta organización a raíz de lo que consideraba una necesidad imperante frente a la inminente y sectaria guerra civil que se desenvolvía en el país. Este brazo militar fue denominado *Afwaj alMuqawama al-Lubnaniyya* (Brigadas de Resistencia Libanesa), también conocido por sus siglas: AMAL, que en árabe significa *esperanza*. Finalmente, a partir de la invasión israelí al Líbano en 1982, un grupo de estos clérigos y militantes se distanciaron de AMAL y establecieron la nueva milicia de resistencia conocida como Hezbolá.

En aras de contextualizar esta coyuntura y sus implicaciones regionales, vale la pena tener en cuenta, de acuerdo con Lieberman (2012), que en aquel momento Israel invadió parte del sur del Líbano con el propósito de eliminar la amenazante ofensiva de las milicias de la OLP, que, tras haber sido expulsadas de Jordania, habían convertido este país en su teatro de operaciones por excelencia. En este sentido, el objetivo de Israel era claro: se proponía lograr la efectiva expulsión de estas milicias de un territorio con proximidad fronteriza, que servía de plataforma para proyectar sus acciones violentas. Adicionalmente, Raphael Marcus (2018) documenta la movilización de más de 50 000 efectivos de las Fuerzas de Defensa de Israel para este propósito.

Ahora bien, tras la invasión israelí, cerca de 1 500 efectivos de los comandos al-Quds, fuerza adscrita a los cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica iraní, se desplegaron desde el campo de batalla de la guerra entre Irán e Irak para posicionarse en la región del Valle de Bekaa, en Líbano. Su misión también era clara: consistía en proporcionar apoyo material, entrenamiento militar y adoctrinamiento ideológico a lo que entonces era una desigual mezcla de militantes y clérigos chiitas que se habían desarticulado de organizaciones militantes activas en Líbano como AMAL y el Partido Da'wa, también conocido como Partido de la Prédica del Islam (Clarke & Smyth, 2017).

La nueva dinámica de la confrontación armada pronto se empezó a desenvolver, entre otras cosas, a causa de la presión violenta y asimétrica que este grupo de militantes chiitas ejercía una vez transformado en Hezbolá. De acuerdo con Kramer (1998), su desempeño militar pronto se tradujo en significativos golpes a objetivos de alto valor estratégico, tanto de Israel como de otros actores armados occidentales (ataques suicidas, secuestro de aviones, ejecuciones extraoficiales, etcétera).

En este sentido, este nuevo modelo de lucha bélica se ajustaba más a la guerra asimétrica, nombre surgido de una realidad evidente: el enfrentamiento de un oponente más débil contra uno más fuerte, la disparidad en términos de tamaños y fuerzas, y el uso de técnicas de guerra muy diferentes a las tácticas militares tradicionales (Caforio, 2012).

Conforme a estas circunstancias, DeVore y Stähli (2015) argumentan que, desde sus inicios, Hezbolá disfrutó de una cercana relación con el alto establecimiento político y religioso del Irán posrevolucionario. En primer lugar, esto se debe a que muchos de los

clérigos fundadores habían estudiado en Qom y Nayaf, bajo la guía de quien se convertiría en el supremo líder de la revolución, el ayatola Ruhollah Jomeiní, un líder religioso a quien reconocían como suprema autoridad política. A través de él, los fundadores de Hezbolá buscaron y obtuvieron ayuda, que luego se traduciría en apoyo económico, técnico y armamentístico para la materialización de sus objetivos estratégicos.

En segundo lugar, DeVore y Stähli (2015) llaman la atención sobre los sorprendentes niveles de efectividad y destreza de Hezbolá en su lucha contra Israel y otros actores estatales en sus primeros años de conformación, pues produjo un significativo número de bajas a las fuerzas de mantenimiento de paz euroamericanas desplegadas en el Líbano, lo cual forzó su salida del país. De la misma manera, obligó a Israel a retirarse de la mayor parte del territorio que había invadido en Líbano con el deseo de erradicar la amenaza de milicias palestinas allí apostadas, y conservó tan solo una pequeña franja a modo de zona de seguridad al sur del país, hasta su eventual retirada a inicios del nuevo milenio.

Desde entonces y por casi cuatro décadas, Hezbolá ha demostrado gran efectividad en el desarrollo de operaciones militares y ataques en contra de enemigos mucho más poderosos desde el punto de vista militar, lo que ha hecho evidente un inusitado alcance transnacional, que supera ampliamente su inicial desempeño focalizado en Líbano.

Implicaciones del fortalecimiento operativo de Hezbolá en la Guerra del Líbano de 2006

La guerra del Líbano, ocurrida durante 34 días del verano de 2006, ha sido referenciada de múltiples maneras dependiendo del marco cronológico e, incluso, ideológico. Puede afirmarse que no existe propiamente un consenso en cuanto a su denominación final. Una denominación es “la segunda guerra del Líbano”, en consideración del previo despliegue militar que Israel desarrolló en ese país desde 1982 hasta el 2000. Otra caracterización de la guerra, especialmente entre analistas del mundo árabe, es “la sexta guerra árabe-israelí”, en alusión al complejo entramado de conflictos bélicos que previamente mantuvieron Israel y varios de sus vecinos árabes a lo largo de los años (1948, 1956, 1967, 1973 y 1982).

Sin embargo, resulta más ilustrativo y apropiado referirse a ella como “la primera guerra iraní-israelí”. Así lo afirman tanto Ben Smith (2007), en su intervención en la Cámara de los Comunes, y el profesor Eyal Zisser (2011), prestigioso investigador del Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies y, a su vez, encargado de la cátedra de Historia de Medio Oriente en la Universidad de Tel-Aviv. La razón para referenciar este conflicto como la primera guerra iraní-israelí se justifica en que, por primera vez, las capacidades militares de Irán e Israel se enfrentaban cara a cara de manera directa, lo que marcó un hito en el desarrollo de las dinámicas geopolíticas de la zona.

Si bien el cubrimiento mediático que las principales cadenas de noticias le dieron al conflicto era el de una nueva escalada bélica entre Hezbolá y las Fuerzas de Defensa de Israel, debido a la emboscada que el 12 de julio de 2006 había sufrido una patrulla israelí,

la consecuente muerte de ocho de sus efectivos y el secuestro de dos soldados reservistas (Eldad Regev y Ehud Goldwasser), había, sin embargo, una realidad subyacente diferente. En el trasfondo se desarrollaba un complejo antagonismo bélico y una rivalidad por la hegemonía regional gestados desde años atrás, y que, como consecuencia del fortalecimiento militar de Hezbolá con apoyo de Irán, rápidamente se saldría de los parámetros habituales de enfrentamientos militares anteriores.

Para una adecuada comprensión de lo anterior, es importante entender las razones que motivaron el proceso de apoyo iraní para el fortalecimiento de Hezbolá en el sur del Líbano. Fundamentalmente, existen al menos tres motivos básicos. El primero se relaciona con la salida unilateral de Israel de sus posiciones en el sur del Líbano en el año 2000. Tras década y media de ocupación militar israelí, el gobierno iraní procuró capitalizar ese vacío de poder y optó, no solamente por continuar su tradicional apoyo a Hezbolá, como ya lo venía haciendo desde el momento de su creación, sino también por afianzar sus relaciones con la población chiita de la región a través de programas de desarrollo social, cultural y religioso.

Este fue un modo de paliar los daños en infraestructura ocasionados por la ocupación militar israelí durante década y media, ante las enormes limitaciones financieras del propio Gobierno libanés. De este modo, la ayuda recibida por estas comunidades pudo servir de garante para la aceptación social, no solo de Hezbolá como actor local, sino también de Irán como su principal auspiciante político e ideológico. El segundo motivo de Irán era su propósito de convertir el Líbano en una vanguardia, a modo de punta de lanza, de su avanzada geopolítica. Es decir, el Líbano era la pieza fundamental en su proyecto de expansión y consolidación regional en un ambiente de turbulencia regional, de manera que le fuese posible mantener una influencia hegemónica desde las inmediaciones de Irán en el centro de Asia hasta el mar Mediterráneo, pasando por Irak, Siria, Líbano y la Franja de Gaza, en lo que se denomina el “eje de resistencia”.

Finalmente, transformar el Líbano en el más robusto frente de lucha en contra de Israel y tener a su disposición un amplio número de fuerzas aliadas capaces de ejercer presión militar contra los intereses norteamericanos y de sus aliados regionales podía favorecer a Irán como ficha de negociación en su objetivo estratégico de avanzar en su programa nuclear.

Por supuesto, este objetivo requería fortalecer las capacidades operativas de Hezbolá. Por ende, Irán se embarcó en un ambicioso programa de fortalecimiento táctico y operativo, que incluía no solo el amplio acompañamiento iraní en asesoría y entrenamiento, sino también una generosa financiación económica y abundante aprovisionamiento de los mejores y más avanzados equipos de armas, vigilancia, minas antitanques, morteros y cohetes de largo alcance de su robusta industria militar.

Esta transferencia de conocimiento y capacidades operativas está ligada al propósito de proporcionar el debido *know how* para la producción de armamento de manera independiente por parte de Hezbolá, pero también al objetivo de aumentar la disponibilidad

de unidades de cohetes, drones y misiles listos para ser lanzados hacia Israel, mejorando su calidad, precisión y rango de cobertura. Esto resulta particularmente importante. Con el abastecimiento de mejores misiles y cohetes de fabricación iraní y siria, o proporcionados por ellos aunque fueran de fabricación rusa, china o norcoreana (como aliados estratégicos), se buscaba superar la limitada capacidad de penetración e impacto de los cohetes lanzados anteriormente por Hezbolá hacia Israel, que tradicionalmente golpeaban a las comunidades israelíes ubicadas al norte del territorio.

Diversos analistas han estimado que la tarea de exportar las capacidades iraníes de acuerdo con sus intereses geopolíticos regionales fue encomendada al emblemático General Qassem Suleimani, comandante desde 1998 de las fuerzas al-Quds (Jerusalén). Esta estructura militar de élite, adscrita al Cuerpo Revolucionario de la Guardia Islámica, es la encargada, precisamente, de desarrollar operaciones especiales extraterritoriales y tareas de penetración regional en favor de los intereses iraníes. De acuerdo con Dexter Filkins (2013) y Adil al-Salmi (2019), la participación de Suleimani en la Guerra del Líbano de 2006 está plenamente soportada. De hecho, en una entrevista realizada en una cadena de televisión nacional iraní, el propio General Suleimani reconoció abiertamente su participación como consejero de Hezbolá durante la guerra.

Por lo tanto, la guerra del Líbano en 2006 no fue exclusivamente un tinglado entre las fuerzas armadas israelíes y Hezbolá como actor armado no estatal. También representó una dura prueba para las capacidades operativas de ambos países en su objetivo de contrarrestar y enfrentar las mejores capacidades militares de su adversario.

En el informe *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah War*, desarrollado con el auspicio del Center for Strategic and International Studies, se señalan varios elementos interesantes para considerar al respecto. En primer lugar, de acuerdo con las estimaciones de los organismos de inteligencia israelíes, cerca de cien oficiales iraníes ejercieron funciones de asesoramiento y acompañamiento en centros de comando conjuntos con Hezbolá durante la guerra. En segundo lugar, las mismas fuentes de inteligencia también señalan que uno de esos centros operaba justamente en las instalaciones subterráneas de la embajada de Irán en Beirut, desde donde el líder de Hezbolá Hassan Nasrallah y sus más altos asesores militares, incluyendo a Imad Mughniyeh, se resguardaban y coordinaban acciones con oficiales iraníes (Cordesman et al., 2007).

Por lo tanto, si bien la guerra se desarrolló a mediados del 2006, se podría afirmar que este enfrentamiento se empezó a preparar y consolidar desde la retirada unilateral de Israel en el año 2000. De acuerdo con Dalia Kaye (2003), durante los años en que las fuerzas de seguridad israelíes mantuvieron su presencia en el sur del Líbano, esa zona de amortiguamiento había, para muchos, garantizado condiciones de seguridad, no solo a las distintas comunidades asentadas en el norte de Israel, sino al país en general. En este periodo de tiempo, solo nueve incursiones de guerrillas palestinas lograron llegar a la frontera con Israel. Tan solo dos de ellas lograron penetrar efectivamente en el territorio israelí, y los milicianos palestinos fueron neutralizados en ambas ocasiones antes de poder

materializar actos de violencia o terrorismo contra la población civil. Así mismo, durante el mismo periodo, la milicia de Hezbolá lanzó alrededor de cuatro mil cohetes Katyusha, de los cuales resultaron siete civiles siendo víctimas fatales.

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa de Israel (Kaye, 2003), desde el momento en que se consolidó una zona de seguridad en el sur del Líbano en 1985 hasta su retirada en el 2000, 265 soldados resultaron muertos en combate y 891 más resultaron heridos. Diversos grupos de presión política contra este despliegue militar terminaron condicionando una agenda crítica respecto a los costos y beneficios de esta acción. De esta manera, la situación fue ganando relevancia en la discusión pública del país hasta convertirse en una agenda prioritaria entre varios sectores políticos y, finalmente, afianzarse como un tema central en la campaña política de 1999 para elegir al siguiente primer ministro (Sontag, 1999). La promesa de regresar las tropas a casa se materializó con la victoria del exgeneral y candidato Ehud Barak.

Las implicaciones de esta retirada, esto es, el despliegue de capacidades operativas iraníes en la zona y el consecuente fortalecimiento operativo y militar de Hezbolá en el sur del Líbano, resultaron sorprendentes. Para ilustrar esto con mayor detalle, conviene recordar que la presencia de las fuerzas militares israelíes durante 18 años en el sur del Líbano (1982-2000) dejó cerca de 300 soldados muertos, mientras que en tan solo 34 días de combates en el verano de 2006 perdieron la vida 119 efectivos, 34 de ellos tan solo en los últimos 2 días del enfrentamiento.

Al inicio de los combates, según Shaikh y Williams (2018), investigadores del Center for Strategic and International Studies, se estimaba que Hezbolá tenía cerca de un arsenal de 15 000 *rockets* de mortero y cohetes de mediano alcance. Durante los 34 días de combate, lograron lanzar aproximadamente 4000 de estos cohetes hacia Israel. Esta inusitada capacidad operativa causó enormes estragos, como la destrucción de infraestructura, la muerte de alrededor de medio centenar de civiles y la amenaza para cerca de un millón de ciudadanos de Israel que se encontraban al alcance de las plataformas de lanzamiento de Hezbolá, lo que ocasionó el desplazamiento de cerca de 250 000 ciudadanos hacia refugios y zonas en el centro del país (Rubin, 2006), algo realmente extraordinario hasta esa fecha.

Además, de acuerdo con información brindada por las Fuerzas de Defensa de Israel, también citada en un informe de Human Rights Watch (2007), los principales tipos de cohetes disparados por Hezbolá contra Israel durante el conflicto de 2006 incluyeron algunos de fabricación iraní y siria, no solo con una amplia capacidad de carga de explosivos, sino también con un preocupante rango de cobertura territorial hacia Israel.

Ahora bien, el escenario de adversidades estratégicas israelíes también tuvo su contraparte en las enormes repercusiones para el otro bando. Pese al golpe reputacional sufrido por Israel, su desempeño en el campo de batalla también produjo enormes reveses operativos a Hezbolá e Irán. Por ejemplo, buena parte del arsenal que no fue lanzado contra Israel terminó siendo impactado por los ataques de las Fuerzas de Defensa de Israel. Así

mismo, la infraestructura al servicio de Hezbolá en el sur del Líbano y Beirut, construida y financiada por Irán, también sufrió grandes daños.

Estos acontecimientos no estuvieron libres de tensiones y, a su vez, evidenciaron otro de los desafíos que implica este tipo de enfrentamientos, al desarrollar buena parte de sus operaciones hacia o desde zonas urbanas de alta concentración demográfica. Las Fuerzas de Defensa de Israel rápidamente entendieron que Hezbolá no estaba lanzando sus cohetes desde zonas abiertas, donde podrían ser más vulnerables. La evaluación de las dinámicas en la contienda hecha por el Coronel Gregory Parsons (2008) concluye que el posicionamiento de estas plataformas de lanzamiento en entornos urbanos y en medio de la población civil no era accidental. Hacía parte de un muy bien calculado plan de combate de Hezbolá, que buscaba sacar los mayores provechos operativos.

En este sentido, Hezbolá determinó esa ubicación a propósito, infringiendo las disposiciones normativas que en materia del Derecho Internacional Humanitario obligan a no utilizar civiles como escudos humanos ni usar plataformas de lanzamiento desde infraestructuras civiles protegidas, como poblados, villas, calles adyacentes a escuelas, colegios, mezquitas, hospitales y, en general, cualquier sitio que pudiera desincentivar la respuesta de las fuerzas israelíes, ante el riesgo adyacente de ocasionar daños colaterales, daños que Hezbolá podría capitalizar en la guerra mediática que se desarrollaba a la par de las operaciones militares. Rápidamente, esta estrategia serviría de modelo a replicar en el teatro de operaciones que empezaba a gestarse desde Gaza.

Pese a ello, la respuesta israelí fue decidida. El propio secretario general de Hezbolá, Hassan Nasrallah, expresó meses después de la contienda que, de haber sabido la magnitud de las represalias israelíes que provocó la emboscada a la patrulla militar israelí y el secuestro de dos de sus soldados, la organización no habría conducido tal emboscada (Rory McCarthy, 2006).

En cualquier caso, las capacidades operativas de Hezbolá en 2006 demostraron ser de considerables proporciones. Así lo plantea Stephen Biddle (2011) al señalar que Hezbolá se enfrentó a una enorme ofensiva de las fuerzas militares de Israel, un actor estatal en plena forma. En el proceso, en todo caso, Hezbolá tuvo la capacidad de mantener sus posiciones en el sur del Líbano, gracias a un equipamiento bélico moderno y abundante que les permitió ocasionar grandes daños en la capacidad militar israelí. Se podría decir que el final de la guerra no resolvió de plano las amenazas a la seguridad nacional que Israel enfrentaba; simplemente representó el fin de un primer enfrentamiento entre muchos más por venir, que escalarían progresivamente los niveles de beligerancia entre los bandos involucrados.

Por ejemplo, Ernie Regehr (2015), una de las voces más reconocidas en material de desarme y resolución de conflictos, señalaba que, tan solo dos años después de la contienda, el propio Ehud Barak, desempeñándose como ministro de Defensa, afirmó en una intervención ante al Parlamento de Israel que Hezbolá había logrado triplicar el número de cohetes a su disposición. Es decir, tenía un estimado de 42 000 unidades, frente a las

14000 que se creía que tenían durante la guerra del 2006. De esta forma reconocía lo que ya era un secreto a voces: Hezbolá tenía un gran arsenal con capacidad de impactar pueblos y ciudades al sur del país, como Ashkelon y Beer-Sheva.

Estas señales de alarma advertían un escenario preocupante: el próximo enfrentamiento contra Hezbolá (apoyada por Irán y Siria) se caracterizaría por mayores niveles de intensidad y elementos de naturaleza híbrida, que incluyen, entre otros, ataques terroristas contra objetivos civiles; emboscadas a patrullas; posibles secuestros de soldados; guerra de movimientos; ataques de baja intensidad para el despliegue estratégico de desgaste en la respuesta del enemigo, y uso de redes de túneles para mayor sorpresa y desplazamiento en el terreno. Al mismo tiempo, en ese escenario se desplegarían capacidades tácticas y operativas propias de una guerra convencional, que incluirían minas antitanques, *rockets* de mortero, cohetes, misiles y hasta vehículos no tripulados (drones) de corto, mediano y largo alcance, con una amplia capacidad de cargas explosivas. Finalmente, este escenario también incluye nuevas formas de conflictividad como ciberataques, manipulación de información a través de internet y uso de redes sociales para campañas de desinformación.

Conclusiones

Los resultados de las operaciones de la Guerra del Líbano de 2006 sentaron las bases para que la dirigencia política y militar de Israel focalizara más su atención en lo que consideraban como una amenaza fundamental a su seguridad. La principal fuente de apoyo político y militar para Hezbolá, así como de suministros económicos y logísticos, provenía de la República Islámica de Irán y su red de alianzas regionales (Hamás y la Yihad Islámica Palestina), que pronto replicarían modelos de actuación en otros frentes sensibles (Gaza) para el territorio israelí.

Durante décadas, las Fuerzas de Defensa de Israel habían logrado sortear grandes desafíos, ya fuesen convencionales, como las amenazas provenientes de los ejércitos árabes (Egipto, Jordania, Siria) durante las guerras árabe-israelíes, o no convencionales (tiroteos, artefactos explosivos, terrorismo suicida o levantamientos armados, como la primera y segunda intifadas). Con el paso del tiempo, todo indicaba que la posibilidad de una nueva guerra convencional de gran proporción en contra de un vecino regional era cada vez más remota, por lo que descuidaron las capacidades operativas requeridas para ello.

Al menos dos circunstancias apoyaban esta presunción. En primer lugar, los éxitos israelíes en el campo de batalla, además de sus históricos e ingentes esfuerzos diplomáticos, permitieron cerrar sendos acuerdos de paz con dos de sus máximos antagonistas estatales: Egipto y Jordania, lo cual dejó a Siria en desventaja y aislada. En segundo lugar, la mayoría de las guerras ocurridas tras el fin de la Guerra Fría se habían desarrollado entre las fuerzas convencionales de un actor estatal en contra de actores armados no estatales, es decir, un escenario particularmente afín a las amenazas provenientes de los territorios palestinos y del sur del Líbano.

Sin embargo, al mismo tiempo, Hezbolá había venido incrementando aún más su arsenal y el rango de penetración de sus *rockets* y cohetes, pasando de ser una milicia chiita de resistencia proiraní a transformarse en un ejército cuasiestatal. De hecho, se convirtió en un actor armado mucho más poderoso que el propio ejército libanés.

Esta circunstancia no ha cambiado después la guerra del Líbano, razón por la cual cualquier conflicto futuro entre las partes promete ser más devastador que el ocurrido en 2006, ya que además vendrá acompañado de amenazas híbridas. Así, se tratará de un conflicto con características afines a una agresión subversiva, pero que también contará con la capacidad de ejecutar acciones militares propias de un Estado que, en este caso, comparte, entrena y abastece a un ejército subordinado, listo a cumplir sus órdenes.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Dinámicas geopolíticas de antagonismo en Medio Oriente” del grupo de investigación Agenda Internacional de la Universidad del Norte.

Financiamiento

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

Sobre el autor

Janiel David Melamed Visbal es doctor en seguridad internacional de la UNED (España) y magíster en gobierno, seguridad nacional y contra-terrorismo de la Reichmann University (Israel). Es docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

<https://orcid.org/0000-0002-1127-8484> - Contacto: jmelamed@uninorte.edu.co

Referencias

- Al-Salmi, A. (2019, 3 de octubre). Soleimani reveals details of role he played in the 2006 Israel-Hezbollah War. *Asharq Al-Awsat*. <https://bit.ly/3YnfnUy>
- Ansari, A., & Aarabi, K. (2019). *Ideology and Iran's Revolution: How 1979 changed the world*. Tony Blair Institute for Global Change.
- Bialer, U. (1985). The Iranian connection in Israel's foreign policy: 1948-1951. *Middle East Journal*, 39(2), 292-315.
- Biddle, S. (2011). *Non State warfare: The military methods of guerrillas, warlords, and militias*. Princeton University Press.
- Caforio, G. (2012). The concreteness of asymmetric war: Fragments of experience. *Connections*, 11(3), 21-40. <https://bit.ly/3mrJU6b>
- Chamie, J. (1977). The Lebanese civil war: An investigation into the causes. *World Affairs*, 139(3), 171-188.
- Clarke, C., & Smyth, P. (2017). The implications of Iran's expanding Shi'a foreign fighter network. *CTC Sentinel*, 10(10), 14-17. <https://bit.ly/3ZmdkBe>

- Cordesman, A., Sullivan, G., & Sullivan, W. (2007). *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah War*. Center for Strategic and International Studies.
- DeVore, M., & Stähli, A. (2015). Explaining Hezbollah's effectiveness: Internal and external determinants of the rise of violent non-State actors. *Terrorism and Political Violence*, 27(2), 331-357. <https://doi.org/10.1080/09546553.2013.808194>
- Ezzedine, N., & Azizi, H. (2022, 14 de julio). Iran's increasingly decentralized axis of resistance. *Texas National Security Review*. <https://bit.ly/3YpvTmE>
- Filkins, D. (2013, 23 de septiembre). The shadow commander. *The New Yorker*. <https://bit.ly/3L26iNW>
- Furlan, M. (2022). Israeli-Iranian relations: Past friendship, current hostility. *Israel Affairs*, 28(2), 170-183. <https://doi.org/10.1080/13537121.2022.2041304>
- García, M. (2018). *Dilemas de seguridad en la nueva realidad estratégica israelí*. Universidad Complutense de Madrid.
- Hirst, D. (2010). *Beware of small States: Lebanon, battleground of the Middle East*. Nation Books.
- Human Rights Watch. (2007, 28 de agosto). *Civilians under assault: Hezbollah's rocket attacks on Israel in the 2006 War*. <https://bit.ly/3ZL7ngT>
- Kaye, D. (2003). The Israeli decision to withdraw from southern Lebanon: Political leadership and security policy. *Political Science Quarterly*, 117(4), 561-585. <https://www.psqonline.org/article.cfm?IDArticle=14728>
- Kramer, M. (1998). Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind. En W. Reich (Ed.), *The moral logic of Hizballah* (pp. 131-157). Woodrow Wilson Center Press.
- Lieberman, E. (2012). The Israel-Hezbollah rivalry. En *Reconceptualizing deterrence: Nudging toward rationality in Middle Eastern rivalries* (pp. 172-210). Routledge.
- McCarthy, R. (2006, 28 de agosto). Hizballah leader: We regret the two kidnappings that led to war with Israel. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2006/aug/28/syria.israel>
- Marcus, R. (2018). *Israel's long war with Hezbollah: Military innovation and adaptation under fire*. Georgetown University Press.
- Michalak, T. (2013). The Palestinians and the outbreak of civil war in Lebanon (1975). *Asian and African Studies*, 22(1), 112-130. <https://bit.ly/3ZLkPRU>
- Parsi, T. (2005). Israel-Iranian relations assessed: Strategic competition from the power cycle perspective. *Iranian Studies*, 38(2), 247-269. <https://doi.org/10.1080/00210860500096329>
- Parsons, G. (2008). *Israel versus Hezbollah 2006: Assessing Israeli strategy*. Air War College.
- Regehr, E. (2015). *Disarming conflict*. Zed Books.
- Rubin, U. (2006). Hizballa's rocket campaign against Northern Israel: A preliminary report. *Jerusalem Issue Brief*, 6(10). <https://www.jcpa.org/brief/brief006-10.htm>
- Schwartz, A., & Wilf, E. (2020). *The war of return. How Western indulgence of the Palestinian dream has obstructed the path to peace*. All Points Books.
- Shaikh, S., & Williams, I. (2018, 5 de julio). *Hezbollah's missiles and rockets* [reporte]. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/hezbollahs-missiles-and-rockets>
- Smith, B. (2007, 30 de octubre). *The Quds force of the Iranian revolutionary guard* [informe de investigación]. House of Commons, International Affairs and Defence Section.
- Soltaninejad, M. (2018). Iran and Egypt: Emotionally constructed identities and the failure to rebuild relations. *Journal of World Sociopolitical Studies*, 2(3), 483-506. <https://doi.org/10.22059/wsps.2018.69041>
- Sontag, D. (1999). Withdrawing from Lebanon becomes hot issue in Israeli election. *The New York Times*.
- Zisser, E. (2011). Iranian involvement in Lebanon. *Military and Strategic Affairs*, 3(1), 3-16. <https://bit.ly/3KYA460>

SEGURIDAD Y DEFENSA

Security and Defense

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 89-110

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1031>

Desafíos para la inclusión estratégica de equipos caninos en seguridad y defensa en Colombia

Challenges for the strategic inclusion of canine teams in security and defense in Colombia

Omar Edgardo Reátiga Rincón

Fuerza Aérea Colombiana, Bogotá D.C., Colombia

Jorge Ulises Rojas-Guevara

Research Center Working Dogs, Bogotá D.C., Colombia

Paola A. Prada-Tiedemann

Texas Tech University, Lubbock, TX, EE. UU.

Martha Ximena Ochoa Torres

Policia Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Con el objetivo de proponer acciones interinstitucionales para involucrar a los equipos caninos en la seguridad y la defensa en Colombia, este artículo realizó una revisión de la literatura entre 2010 y 2020 para identificar el modelo de seguridad multidimensional y el empleo de equipos caninos. Como resultado, se evidencia su empleo en diversas tareas, pero aún falta su inclusión estratégica en la protección del medioambiente, las ciencias forenses y la investigación criminal, entre otras áreas. Para ello, se proponen lineamientos para avanzar en ello con base en la Política de Defensa y Seguridad. Se requiere fortalecer los procesos de selección, adiestramiento, certificación y rendimiento, con el fin de rediseñar los protocolos

PALABRAS CLAVE: defensa; detección de drogas; equipos caninos; perros de trabajo; seguridad multidimensional

ABSTRACT. Intending to propose inter-institutional actions to involve canine teams in security and defense in Colombia, this article conducted a literature review between 2010 and 2020 to identify the multidimensional security model and the use of canine teams. As a result, their use in various tasks is evidenced, but their strategic inclusion in environmental protection, forensic sciences, and criminal investigation, among other areas, is still lacking. To this end, guidelines are proposed to advance in this area based on the Defense and Security Policy. It is necessary to strengthen the selection, training, certification, and performance processes to redesign protocols, standards, and functions for the use of canine teams in coordinated operations among various forces.

KEYWORDS: canine teams; defense; drug detection; multidimensional security; working dogs

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

Recibido: 18 de junio de 2022 • Aceptado: 10 de noviembre de 2022

CONTACTO: Jorge Ulises Rojas-Guevara

Introducción

En la actualidad, la amenaza internacional más relevante y con mayores afectaciones contra la vida y la seguridad ciudadana es el terrorismo (Crichton, 2014; Shafieezadeh et al., 2015; Guo, 2019), definido como “un método de coerción que utiliza o amenaza con emplear la violencia dirigida para propiciar miedo y así lograr objetivos políticos o ideológicos” (Naciones Unidas 2012, p. 1; Department of Homeland Security, 2019, p. 2; Miedico, 2020). Por ello, este delito necesita una priorización y focalización, con el fin de ayudar a generar políticas para la seguridad y la defensa (Rojas, 2015). Así mismo, particularmente en Colombia, las nuevas dinámicas delincuenciales que afectan la seguridad y defensa ciudadanas (Melander et al., 2016), junto con el conflicto armado (Pettersson et al., 2021) y el narcotráfico, trascienden a través del tiempo gracias al aumento de los cultivos de uso ilícito, el microtráfico y los grupos delincuenciales organizados (GDO) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020). Esto tiene consecuencias económicas negativas y altera el funcionamiento de los sistemas políticos, lo cual crea un círculo vicioso de pobreza extrema y obstaculiza la asistencia humanitaria (Hegre et al., 2019).

En este sentido, los desafíos para mitigar y prevenir los delitos orquestados en Colombia por los grupos armados organizados (GAO) y las estructuras residuales (GAOR) deben enfrentarse bajo un modelo de planeación estratégico y multidimensional, que involucre los actores de seguridad del Estado, incluyendo el recurso canino (Prada-Tiedemann et al., 2019; 2020). En tal contexto, los equipos caninos constituyen un bien estratégico para impactar, prevenir y adaptarse a la violencia ocasionada por el conflicto armado y las estructuras narcotraficantes que afectan la seguridad (Pettersson & Eck, 2018), con la capacidad de actuar en escenarios complejos de la geografía colombiana: fronteras, ríos, selvas y regiones rurales aisladas y con vías de acceso precarias.

Si bien Colombia ha logrado significativos avances en materia de seguridad, aún en la actualidad existen problemas de autoridad en muchas regiones que afectan el Estado de derecho, la sociedad, la política y la economía, lo que se traduce en marginalidad y zonas sin control que son aprovechadas por los grupos criminales. Por ello, los desafíos que enfrentan las Fuerzas Militares y la Policía son innumerables y graves, dadas las dinámicas de adaptación por parte de las organizaciones criminales y el mantenimiento de condiciones propicias para su proliferación y fortalecimiento. Esto hace necesario desarrollar estudios como el propuesto, con el fin de generar nuevo conocimiento y fortalecer las estrategias establecidas en la Política de Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa Nacional (MinDefensa, 2019). Así, este artículo busca comprender de qué manera los perros binomios (es decir, los equipos caninos, la unidad que conforman el perro y su guía) fortalecen y aportan a la seguridad y la defensa, con el fin de proponer estrategias orientadas a dos objetivos: 1) identificar el uso del recurso canino como modelo multidimensional en beneficio de la seguridad y la defensa nacional, y 2) formular lineamientos para construir una política que fortalezca los equipos caninos.

Marco teórico

En Colombia, las economías ilegales como los cultivos de uso ilícito (Sarmiento et al., 2020) han generado una disrupción en justicia, seguridad y convivencia que ha vulnerado y relegado el sistema contra las drogas ilícitas, lo que ha obligado a dinamizar estrategias innovadoras que emplean equipos caninos (Villarreal et al., 2018). Estas estrategias requieren protocolos y estándares actualizados (Prada-Tiedemann et al., 2020; Guest et al., 2020; Bray et al., 2021), ajustados al contexto de cada región colombiana. Utilizar estrategias divergentes con perros (Rojas-Guevara, Prada-Tiedemann et al., 2020) y estudios forenses exhaustivos durante la investigación criminal (Ferry et al., 2019; Raymer et al., 2020) posiblemente permita impactar y mitigar las nuevas amenazas, especialmente en regiones sin un control estatal como la Amazonía (Rodríguez, 2018), donde hay amenazas ambientales graves como la deforestación (Rojas-Guevara & Gallego, 2021), a causa, entre otras razones, de la explotación y el tráfico ilegal de oro (Rojas-Guevara, Vega-Contreras et al., 2020).

Así mismo, existen instrumentos de planificación establecidos por el Gobierno nacional para entidades territoriales, como los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), que, aunque parecen estar bajo la cobertura de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), varían en cuanto a su enfoque, tiempo y objetivos. Por lo anterior, es importante armonizar estos planes, especialmente a través de los PISCC, en el pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz, donde los equipos caninos pueden articular toda su oferta preventiva y operativa.

La revisión de la literatura que se ha hecho al respecto incluye artículos sobre el análisis forense (Furton et al., 2015) y otros que están a la vanguardia del desarrollo de nuevas medidas de seguridad para estudiar explosivos y artefactos explosivos improvisados (Prada-Tiedemann & Rodríguez, 2016; Lazarowski et al., 2020; Dorman et al., 2021), evaluando la asociación con los perros detectores de drogas y estupefacientes, lo que puede ser útil en futuras aplicaciones en contextos reales operacionales para la fuerza pública colombiana (Ejército, Armada Nacional, Fuerza Aérea y Policía), además de los demás operadores de justicia (fiscalía y jueces).

Este estudio busca mostrar las diversas opciones de actuación contra el terrorismo, la medicina forense y los expertos en seguridad (San Miguel & Justice, 2009), mediante un trabajo interdisciplinar para enfrentar las organizaciones criminales. Cabe anotar que, tras un atentado terrorista, algunas de las sustancias utilizadas son difíciles de detectar en un escenario complejo posexplosión y un lugar de los hechos contaminado, una problemática que requiere estudios como este, con referencias de autores y propuestas contextualizadas para emprender más investigaciones aplicadas con perros de trabajo especializados en este campo. Así mismo, los requisitos científicos y de calidad para los perros y publicaciones son cada vez mayores (Hall et al., 2021), lo que demanda un seguimiento de las acciones

nes de los grupos delincuenciales, con un trabajo que siga el paso de la dinámica delictiva y contravencional.

La detección de explosivos mediante equipos caninos (Aviles-Rosa et al., 2021) sigue siendo el área de más rápido crecimiento del que pueden sacar provecho las ciencias forenses aplicadas. Esto incluye a los perros empleados en desminado operacional (Prada-Tiedemann & Rodríguez, 2016), así como los perros policía (Tiira et al., 2020), que se utilizan en la captura de personas, la disuasión del crimen, el aseguramiento de puntos de entrada y la localización de personas o sustancias de interés en recintos cerrados o abiertos de zonas boscosas. Su empleo miniza el tiempo de las operaciones y ha mostrado ser más efectivo en comparación con los humanos.

En otros países, el Ejército entrena perros de guarda y defensa de un solo propósito para explorar, registrar edificios y usar la agresión para inmovilizar delincuentes (Wilsson & Sinn, 2012). En Colombia, se emplean los perros de trabajo con diferentes especialidades para un solo propósito, con el fin de localizar explosivos, narcóticos, papel moneda, especies silvestres, desminado operacional, entre otros (Rojas-Guevara, Bohórquez et al., 2020). Otras agencias para la aplicación de la ley y el uso de la fuerza (Foyer et al., 2016) también confían en perros de doble propósito, que se emplean tanto para protección como detección de explosivos o narcóticos, con una validez y confiabilidad altas (Brady et al., 2018). Así mismo, dentro de la defensa y la seguridad, los militares colombianos han capacitado y entrenado perros en búsqueda y rescate, como es el caso de la Fuerza Aérea Colombiana, que en 2009 creó el primer equipo con esta capacidad para atender emergencias y desastres a nivel nacional e internacional, donde se han hallado humanos vivos o restos humanos en zonas urbanas o rurales extensas (Reátiga, 2019).

Metodología

Se emplea el método cualitativo, definido por Creswell y Poth (2016) como la asociación entre técnicas y herramientas empleadas para percibir la realidad objeto de investigación en un contexto no determinista, mediante la indagación de fenómenos y la interpretación con base en una reflexión interna del paradigma interpretativo (Goldkuhl, 2012). Así mismo, los descubrimientos no intentan revelar el recurso canino como bien estratégico para la seguridad y la defensa nacional, sino establecer su papel en las estrategias de seguridad y defensa.

Se hizo una revisión sistemática de la literatura (SLR, por sus siglas en inglés), especialmente en el ámbito del análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa (Abella-Osorio & Torrijos, 2022). La aplicación de esta metodología, que ya se ha utilizado en áreas como la geopolítica (Corcione-Nieto et al., 2021) y la protección de la seguridad nacional en el ciberespacio (Svintsytskyi & Fernández-Osorio, 2022), facilita a los investigadores una revisión extensa que permite compilar metódicamente estudios que generan nuevo conocimiento.

Esta SRL ha evidenciado avances significativos en los estudios hechos por miembros de la fuerza pública con enfoques diversos sobre las relaciones públicas y la seguridad nacional, especialmente en políticas orientadas a combatir la criminalidad (Oliinyk et al., 2022) o sobre la ocurrencia de delitos en el posacuerdo colombiano (Sierra-Zamora & Fernández-Osorio, 2021), de donde han surgido estudios observacionales como este para contrastar los descubrimientos de diversos autores mediante estados del arte que aporten en este campo específico del conocimiento.

Para el objetivo de este trabajo, fue necesario buscar en la literatura científica de los últimos diez años artículos relacionados con los conceptos clave que se desarrollaron, tales como “perros detectores de narcóticos”, “explosivos”, “perros policía”, “detección de drogas”, entre otros términos, en el contexto del resguardo de la seguridad y la defensa nacional. En consecuencia, a fin de cumplir con los parámetros de la RSL, se establecieron las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Cuál ha sido el rol del perro en seguridad y defensa?
- ¿Cuáles fueron los primeros delitos que requirieron el uso de caninos?
- ¿Cómo funciona el uso de los caninos en los diferentes componentes de las Fuerzas militares y en la Policía Nacional de Colombia?
- ¿Cuáles podrían ser las estrategias que ayuden a incorporar la fuerza canina a las labores de seguridad y defensa de acuerdo al modelo de seguridad multidimensional?

Por ello, se siguió el procedimiento señalado por autores como Snyder (2019), que destaca cuatro etapas principales, a saber: diseño, ejecución, análisis y redacción (Figura 1).

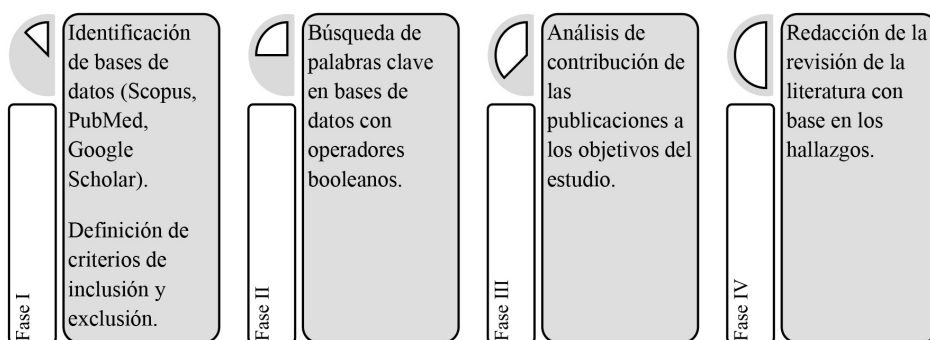


Figura 1. Procedimiento de revisión sistemática de la literatura.

Fuente: Elaboración propia con base en Snyder (2019)

Por lo anterior, se definieron las generalidades de la exploración de las bases de datos empleando operadores booleanos tales como OR/AND, PRE, AND NOT, combinando

así las diferentes palabras clave en idioma inglés y español. Esto permitió establecer las funciones de lo planteado por el protocolo de Kitchenham (2004) (Tabla 1).

Tabla 1. Términos y ecuaciones de búsqueda

N.º	Ecuación	Número de publicaciones
1	TITLE-ABS-KEY (police PRE/0 dog)	95
2	TITLE-ABS-KEY (explosive AND detection AND dogs)	117
3	TITLE-ABS-KEY (narcotic AND detection AND dogs)	55
4	(TITLE-ABS-KEY (drugs PRE/0 detection) AND TITLE-ABS-KEY (dogs))	44

Fuente: elaboración propia con base en Kitchenham (2004).

Resultados

Revisión de literatura científica

Con base en lo anterior, se exploró la producción científica entre 2010-2020 en idioma inglés. Asimismo, entre los autores más destacados en la ecuación 1, relacionada con perros policía, se encontró a Jezierski con un h-index = 19 y con cerca de 74 artículos escritos en esta área temática. Además, vale la pena señalar que sus documentos han sido citados al menos 1375 veces en este periodo. Por su parte, Ensminger fue otro autor relevante con un h-index = 5 y 154 citas por documento.

En cuanto a la detección de explosivos mediante caninos, se identificaron 117 publicaciones, de las cuales el autor más representativo es Lazarowski, con un h-index = 9 y 27 documentos publicados, citados al menos 252 veces durante dicho periodo. Seguidamente, Dorman, con un h-index = 42, el más alto, históricamente ha sido un investigador de impacto en estas temáticas, ya que en general ha escrito 181 documentos y ha sido citado alrededor de 5899 veces. A continuación, se muestra la evolución de las publicaciones para cada una de las cuatro ecuaciones de búsqueda (Figura 2).

De acuerdo con los datos presentados, se observa un crecimiento de la producción científica relacionada con el uso de caninos en labores de defensa y seguridad. Sin embargo, la modesta cantidad de documentos sugiere que se requiere mayor esfuerzo para incorporar más investigadores a este tipo de temas tan relevantes para la soberanía nacional. Asimismo, resulta notorio el interés por estudiar la detección de explosivos empleando caninos, dado que esta línea fue la que obtuvo un mayor número de artículos en el periodo analizado. En este sentido, este artículo busca contribuir a dicho propósito, a fin de generar espacios de discusión y conocimiento sobre el uso de las fuerzas caninas en la seguridad y la defensa nacional.

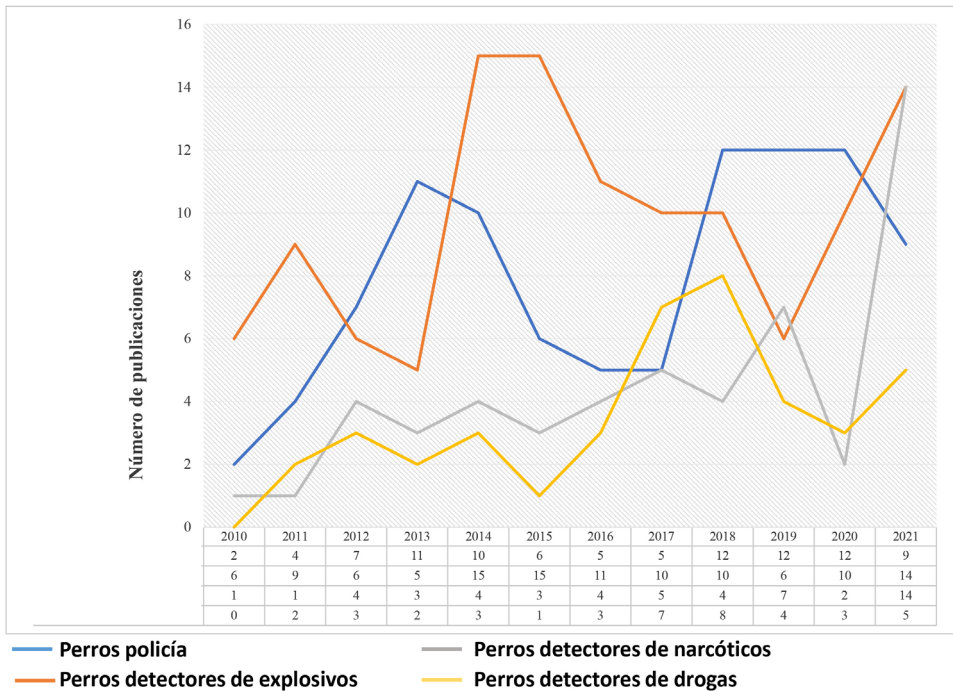


Figura 2. Evolución de publicaciones en el periodo 2010-2020.
Fuente: elaboración propia con base en Scopus (2021)

Uso del recurso canino como modelo de seguridad multidimensional

Por regla general, la seguridad y la defensa de las naciones se concentra en la formulación de estrategias fundamentales enfocadas en proveer a sus ciudadanos protección ante circunstancias internas o externas que puedan significar una amenaza. Por otra parte, también tiene la misión de generar confianza en las acciones planteadas en función de salvaguardar la integridad de las personas y la soberanía nacional. Con este razonamiento, es oportuno analizar el concepto de *seguridad multidimensional*, que, de acuerdo con Font y Ortega (2012), resulta ser más extenso y completo que lo anterior, pues, además de las amenazas de origen netamente militar, plantea otras situaciones adversas vinculadas con la economía, el medioambiente, la salud, la migración, etc., que ameritan nuevas tácticas de naturaleza civil, diplomática, policial y de cooperación, para poder enfrentarlas de una manera adecuada.

Así las cosas, orientada bajo el eje de la seguridad multidimensional, la Organización de Estados Americanos (OEA) (2021a) tiene la responsabilidad de garantizar la protección de las naciones americanas, labor que lleva a cabo a través de la figura de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM). Por medio de la SSM, se trabaja por robustecer la colaboración entre los países miembros, el avance en políticas para la región, al igual

que la formulación de mecanismos que les permitan afrontar las amenazas existentes. Por otra parte, cabe recalcar que la SSM rige su actuación según los parámetros establecidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, fundamentada en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA. Dicha declaración establece un conjunto de valores compartidos, así como enfoques comunes para combatir “las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro hemisferio” (OEA, 2003).

En virtud de lo anterior, entre los valores que profesa la Declaración sobre Seguridad de las Américas, se hace énfasis en las situaciones de seguridad a las que continuamente se enfrentan los Estados miembros, tales como el terrorismo, el crimen organizado, el consumo y tráfico de drogas, los evidentes actos de corrupción, entre otros (OEA, 2003). Como respuesta a ello, la SSM cuenta con una oficina ejecutiva y cuatro dependencias que trabajan en la lucha contra estas amenazas latentes: 1) la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2) la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), 3) el Departamento de Seguridad Pública (DPS) y 4) el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (OEA, 2021b) (Figura 3).

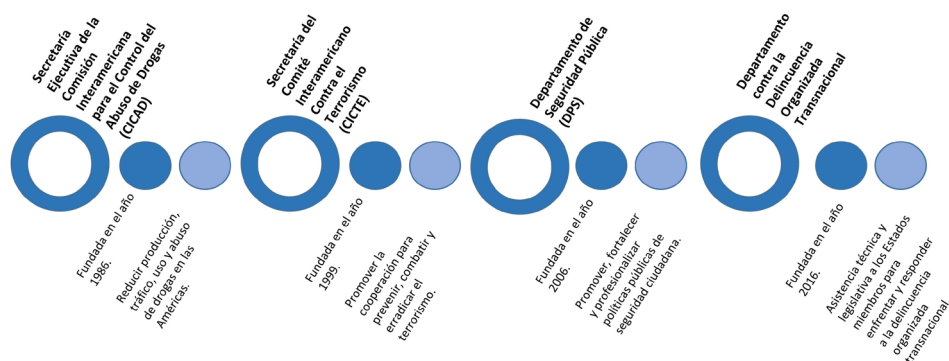


Figura 3. Dependencias que integran la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA.
Fuente: Elaboración propia con base en OEA (2021b)

En este contexto, como parte de los valores compartidos y enfoques comunes, cada nación que pertenece a la OEA tiene el compromiso de estructurar una organización interna que cumpla con estos preceptos, en pro de conservar los mismos criterios en la aplicación de las medidas necesarias para preservar la seguridad y la defensa de cada país (OEA, 2021b). Por ello, como resultado de la transformación histórica que ha tenido la fuerza pública, partiendo desde la doctrina (Rojas, 2017) hacia sus distintos componentes, los gobiernos han ido segmentando cada uno de los grupos de apoyo en seguridad y defensa nacional, en función de las necesidades de la ciudadanía.

Por ello, el modelo se divide en dos grupos: por un lado, las Fuerzas Militares, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, cuyo propósito principal es garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional. Por otra parte, la Policía Nacional dirige su acción hacia el mantenimiento y la restauración del orden público, además de preservar las condiciones básicas que permitan asegurar los derechos y libertades de los ciudadanos en el marco de una convivencia pacífica (Vásquez & Gil-García, 2017).

Una vez analizado el contexto internacional, para evaluar con mayor detalle el entorno nacional y local, es clave identificar cuáles son las prácticas que se aplican con mayor frecuencia en Colombia en cuanto a seguridad y defensa nacional, además de inferir cómo las medidas internas se ajustan a los postulados de la OEA con respecto a la seguridad multidimensional. Para ello, es propicio remitirse a la Política de Defensa y Seguridad, que “responde a las amenazas y a los desafíos de seguridad, desde un nuevo enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad” (MinDefensa, 2019).

Este documento se enmarca en cuatro principios básicos: 1) disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad; 2) control institucional del territorio; 3) desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana, y 4) institucionalidad para la defensa y seguridad. A partir de ello, el Gobierno colombiano, en coordinación con el Ministerio de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional, formula una política para promover las condiciones de seguridad y convivencia que resguarden los intereses nacionales, la autonomía, la soberanía y entereza del Estado, así como para reestablecer y fortalecer la legitimidad; promover el emprendimiento, la economía, y ayudar a construir una sociedad con equidad y que garantice el goce y ejercicio de los derechos humanos (MinDefensa, 2019, p. 15).

Con base en ello, se diseñaron siete objetivos estratégicos, al igual que siete líneas de política (Figura 4), para encaminar las acciones de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (MinDefensa, 2019). En ese orden de ideas, cabe destacar que, en función del logro de estos objetivos, ambas ramas están en el compromiso de poner a disposición todas las herramientas que contribuyan con ese fin, entre las cuales tienen cabida los equipos caninos. Como se ha mencionado, los perros tienen cualidades singulares de las que carecen los seres humanos, lo que los convierte en un instrumento óptimo para labores específicas.

La experiencia de los cuerpos de seguridad y defensa nacional, al igual que el importante papel que actualmente desempeñan los equipos caninos para las Fuerzas Militares y la Policía, da cuenta de la gran responsabilidad que estos equipos llevan sobre sus hombros. Aun con toda la experiencia, debido a la continua sofisticación de los métodos delictivos para evadir las medidas de seguridad, es vital el constante mejoramiento de los patrones de adiestramiento de los perros, comenzando desde el proceso de selección (Prada-Tiedemann et al., 2019) hasta la discriminación de olor (DeGreeff et al., 2020) y el rendimiento en escenarios reales. Así pues, Bray et al. (2021) explican que los posibles candidatos al adiestramiento (perros verdes o *green dogs*), para el desarrollo eficiente de sus

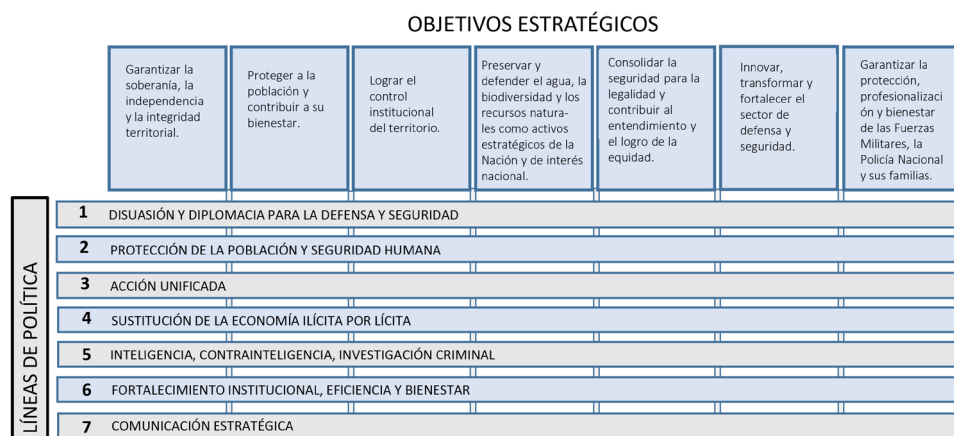


Figura 4. Propósito y objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad.
Fuente: MinDefensa (2019)

diversas funciones de apoyo, requieren ajustarse a un conjunto de parámetros, lo que por sí mismo no garantiza necesariamente el éxito de la misión.

Lineamientos para una política institucional que fortalezca los equipos caninos

Tomando como insumo principal el uso de caninos como apoyo táctico u operacional dentro de las Fuerzas Armadas en Colombia y el papel que se les ha delegado hoy en día, como elemento de gran valor en el modelo de seguridad multidimensional, es oportuno hacer una evaluación detallada de la estructura de la Política de Defensa y Seguridad (MinDefensa, 2019), para analizar los objetivos estratégicos y específicamente las líneas de política, con el ánimo de proponer nuevos lineamientos que puedan integrar el uso de equipos caninos en sus acciones. Cabe destacar que las siete líneas de política establecidas por el Gobierno nacional plantean un esquema de trabajo transversal para los objetivos estratégicos definidos y, a su vez, cada línea está compuesta por diez acciones específicas. No obstante, los lineamientos que se proponen estarán dirigidos a combatir los puntos focales en términos de seguridad y defensa donde los perros pueden ser efectivamente utilizados.

Así las cosas, en cuanto a la primera línea de política, que contempla la disuasión y la diplomacia para la defensa y la seguridad, para lo cual se promueve el fortalecimiento de la seguridad cooperativa, se plantean acciones como, por ejemplo, la internacionalización del sector, esto es, consolidar la colaboración entre naciones a partir del intercambio de conocimientos y educación en pro de la protección de sus ciudadanos. Esto plantea la necesidad de una mayor institucionalización de las Fuerzas Armadas cambiando algunas de las funciones y labores profesionales hacia un componente educativo (Hernández-Maldonado et al., 2019). Esto ha sido conocido desde finales de la década de los noventa

como el “giro reflexivo”, visto como un paradigma dominante en los asuntos militares (Beaulieu-Brossard & Duffort, 2017). En este caso, se propone como punto de partida para el uso del recurso canino (Reátiga, 2019; Del Bastó & Hernández, 2020).

De la misma forma, ante objetivos como contar con calles y vecindarios seguros, perseguir el tráfico y el comercio urbano de drogas (Jezierski et al., 2014) y los delitos de mayor impacto, el control de armas y la persecución de su porte ilegal, los perros pueden ser un recurso muy útil. Se pueden desempeñar como instrumento especializado en la detección de narcóticos; la ubicación de armas blancas y de fuego; la localización de individuos y recintos ilegales, además de ser un apoyo táctico u operacional estratégico en los cuadrantes de la policía, al igual que como mecanismo de fuerza no letal para controlar multitudes en el espacio público.

Igualmente, como parte del eje de complementariedad de la seguridad y vigilancia privada con la Policía Nacional, la Política de Defensa y Seguridad plantea coordinar entidades de naturaleza privada con los organismos de seguridad del Estado para expandir el campo de acción de la prevención del delito, mediante la estimulación de acciones anticipadas y rápidas. El lineamiento que se propone se centra en el empleo de los caninos en los sistemas de vigilancia, además de propiciar su tecnificación a partir de la participación en cursos de adiestramiento impartidos por la Escuela de Guías y Adiestramiento Canino (ESGAC) de la Policía, con miras a potenciar sus habilidades para un óptimo desempeño (Rojas-Guevara et al., 2022).

La tercera línea de política, denominada acción unificada, establece que todas las organizaciones que componen la sociedad civil y militar, al igual que los grupos empresariales y las entidades estatales, deben mantener una interacción coordinada para que, ante una eventual ausencia del Estado en algún punto de la geografía, se pueda mantener la estabilidad en lo que respecta a seguridad y defensa territorial. Así las cosas, desde la acción de enfoque en acciones estratégicas, pensada para enfrentar situaciones de ilegalidad y violencia en localidades fronterizas, se sugiere usar equipos caninos como dispositivo de control de tránsito de grupos armados y organizaciones delictivas. Además, pueden contribuir en misiones de custodia de asentamientos campesinos, grupos indígenas y afrocolombianos. De igual modo, se pueden incluir en tácticas destinadas a la ecodetección en la modalidad de *conservation dogs* o perros de conservación, y en la protección de recursos naturales y biodiversidad.

Respecto a la cuarta línea de política, que se basa en sustituir la economía ilícita por la lícita, se puede afirmar que las economías ilícitas han afectado de forma significativa a Colombia en su totalidad, ya que la proliferación de grupos armados, organizaciones delictivas y redes de narcotráfico tienen su origen en la producción de cultivos ilícitos y la explotación ilícita de minerales, comercializados de forma irregular dentro y fuera de las fronteras.

A raíz de esta situación, se formula un conjunto de iniciativas destinadas a erradicar la mayor cantidad posible de focos de ilegalidad en los territorios que no pueden ser debidamente atendidos por los organismos del Estado en las denominadas “zonas de crisis”. Por ejemplo, esto ocurre en la periferia de Europa, que está rodeada por un “arco

de inestabilidad” debido a su posición geoestratégica, lo que constituye un desafío de seguridad urgente para las alianzas militares intergubernamentales (Li et al., 2017), como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). A propósito, Colombia es un aliado de la OTAN en la categoría de socio global, por lo cual debe redefinir los focos de atención prioritaria estratégica con sus países vecinos, como desafío para replantear y reformular por las organizaciones de defensa (Beaulieu-Brossard & Dufort, 2021), incluyendo la dinámica ante eventos terroristas asociados (Ding et al., 2017).

Por otra parte, el eje destinado a eliminar los corredores de las economías ilícitas y fortalecer la interdicción enfoca su rango de acción principalmente en la incautación de materiales y sustancias químicas utilizadas para la transformación de la hoja de coca, así como en la intervención en la fabricación de la cocaína, lo que tiene incidencia directa en la producción, disminuye los ingresos y perjudica el funcionamiento de las redes ilícitas. Para ello, la operación militar y policial se enfoca en el bloqueo de vías de acceso terrestres, marítimas y fluviales, con especial énfasis en los controles de frontera, donde resulta propicio incorporar equipos caninos que apoyen los controles de acceso detectando elementos no declarados.

Además, esto se vincula estrechamente con el desmantelamiento de la infraestructura ilícita y el control de la maquinaria amarilla, dado que uno de los objetivos fijados es atacar las organizaciones delictivas en los puntos medulares del proceso, es decir, erradicar los cultivos, impedir su resurgimiento, neutralizar los traslados de mercancías ilícitas, al igual que fragmentar la arquitectura criminal del narcotráfico, principalmente con la eliminación eficiente de los narcóticos. Así pues, la intervención de los perros en estas misiones de desmantelamiento aporta una herramienta de localización eficiente de inventarios de narcóticos y de detección de armamento oculto, así como para la búsqueda de criminales en zonas selváticas.

Asimismo, como parte de esta línea de política, el Gobierno nacional reconoce la importancia de la Fuerza de Protección Integral Ambiental, dado que, además de la misión de combatir el terrorismo, el narcotráfico y las economías ilícitas, también está el compromiso de custodiar y proteger los recursos hídricos, la biodiversidad y el medioambiente de las amenazas que puedan afectarlos. Las Fuerzas Militares, al igual que la Policía Nacional, trabajan en coordinación con las instituciones de inteligencia para descubrir grupos delictivos cuya intención sea afectar estos activos estratégicos de la nación. Dentro de los lineamientos se propone integrar el equipo canino como miembro de las agrupaciones de resguardo, primordialmente por sus competencias de movilidad en terrenos de difícil tránsito para el ser humano, al igual que por sus habilidades en detectar movimiento y rastrear personas, animales y objetos.

Para concluir, la participación de los equipos caninos en seguridad y defensa debe planearse de acuerdo con el documento establecido en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como máxima autoridad de planeación que asesora al Gobierno nacional en todos los aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país, dentro de los cuatro campos de acción relacionados (Figura 5).

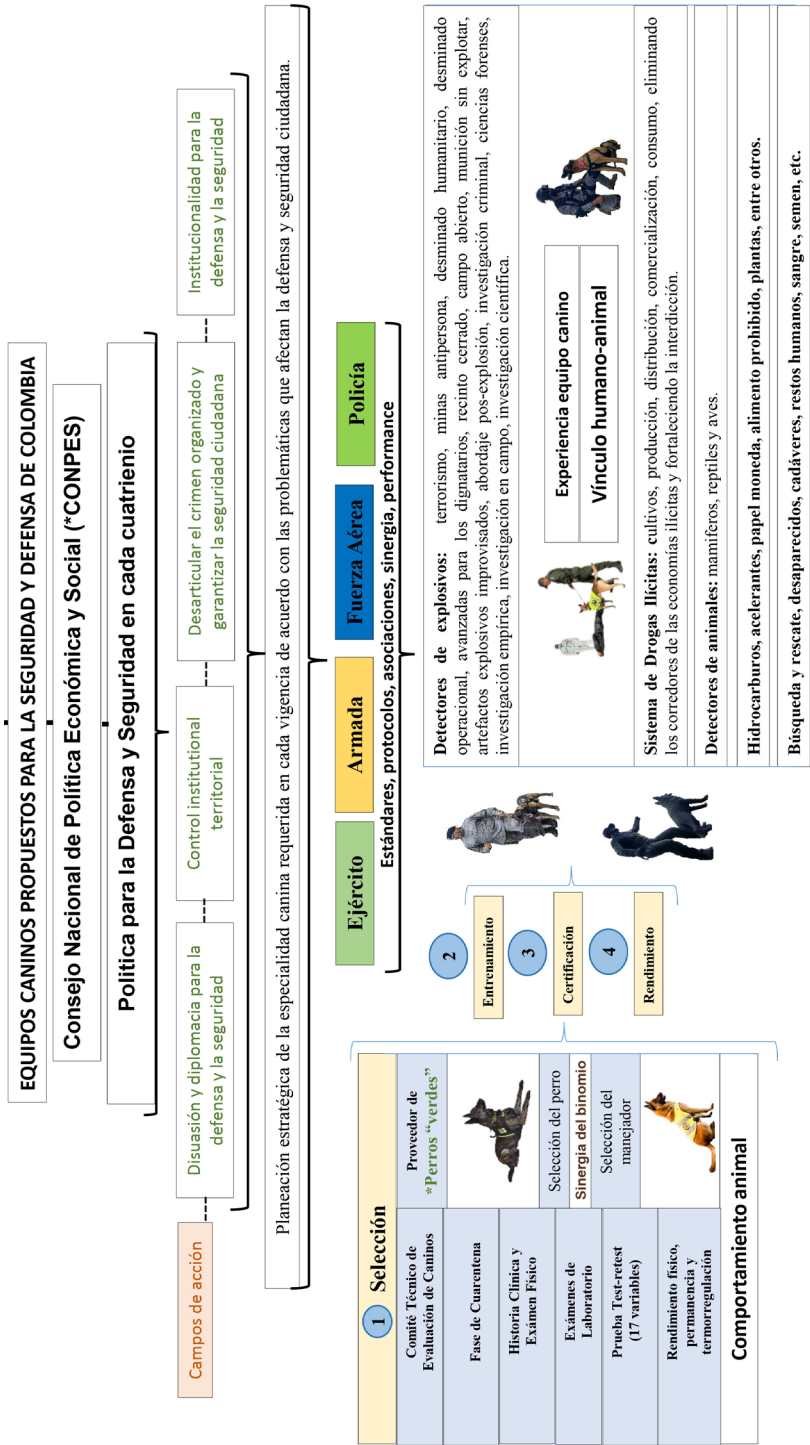


Figura 5. Participación de los equipos caninos en seguridad y defensa.

* El CONPES es la máxima autoridad de planeación que asesora al Gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. ** Perros "verdes": animales seleccionados por el proveedor para iniciar pruebas antes del entrenamiento y evaluados por cada fuerza. Fuente: Elaboración propia

Discusión

Los equipos caninos propuestos en cada foco estratégico establecido pueden dinamizar la prevención, disuasión y control de los delitos, alineados con el Consejo de Seguridad Nacional, con el objetivo de fortalecer las decisiones en materia de seguridad. Así mismo, los resultados hallados tienen como fin estudiar las organizaciones criminales mediante un trabajo en equipo, articulado y continuo, con el fin de formular, implementar y evaluar a corto, mediano y largo plazo las políticas de seguridad y defensa nacional, así como mitigar los delitos y amenazas contra el Estado y los ciudadanos.

Por lo tanto, se requiere fortalecer la interinstitucionalidad para el sector de seguridad y defensa. Esto requiere alinear los binomios interfuerzas dentro de cada especialidad del servicio en los diferentes ministerios y el Departamento de Planeación Nacional, de modo que se dinamice el seguimiento y monitoreo de la seguridad en las ciudades y la ruralidad colombiana. Por ejemplo, deben alinearse los perros para el desminado humanitario del Ejército y la Armada Nacional, los binomios de búsqueda y rescate de la Fuerza Aérea Colombiana y los equipos caninos detectores de animales silvestres de la Policía Nacional.

Si bien el Gobierno nacional definió las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y sus planes especiales, no se han implementado por completo, lo que conlleva falencias donde los equipos caninos podrían cumplir un papel estratégico a través de varias especialidades, principalmente en temas relacionados con el agua, la biodiversidad y el ambiente (Rojas-Guevara et al., 2021), así como en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Alto Comisionado para la Paz, 2020). Además, puede haber intervenciones ajustadas en cada contexto que mitiguen los delitos nacionales y transnacionales, generados principalmente por la extracción ilícita de minerales y el narcotráfico (Villarreal et al., 2018).

Así mismo, la revisión de la historia de las diversas especialidades con caninos en Colombia y de los trabajos más representativos a nivel internacional (Bray et al., 2021), además del aporte estratégico de los binomios dentro de la política de seguridad y defensa nacional, permitieron revelar nuevas propuestas que pueden fortalecer la seguridad y la defensa. Son propuestas que tienen el potencial de mitigar acciones terroristas, mantener un esquema de cultura social contra el delito, especialmente en las regiones remotas, y enfrentar las estructuras delincuenciales en cultivos de uso ilícito, aeropuertos, terminales de transporte terrestre, fluvial y puertos, para así afianzar las estrategias propuestas y consolidar las nuevas proyecciones de seguridad. Si bien existen autores que han determinado cuál es el aporte social de los perros y su bienestar (Nielsen et al., 2015; Cobb et al., 2021), lo abordan de manera general sin asociarlo directamente con la seguridad y la defensa, especialmente donde las economías criminales (García & Mantilla, 2020), el crimen organizado (Von Lampe, 2016), la corrupción (Aïssaoui & Fabian, 2021) y la desigualdad (Mdingi & Ho, 2021) afectan las políticas estatales. Por ello se requieren aportes como este en países como Colombia.

Para lograr los objetivos en seguridad y defensa, los equipos caninos deben tener un excelente estado de salud, un rendimiento superior y un desempeño óptimo, con unas características fisiológicas y estructurales adecuadas para cada especialidad del servicio, así como un comportamiento idóneo frente a diversas condiciones físicas, climáticas y de terreno (Otto, 2016). Además, se necesitan estudios científicos amplios con un número importante de caninos (Chen et al., 2021; DeChant & Hall, 2021), que además incluyan datos abiertos y experiencia que aporte a la resolución de los desafíos futuros (Passarella & Ocampo, 2020).

Para finalizar, también es necesario un enfoque diferencial que contemple la selección y la crianza (Cole et al., 2021), la salud (Hedhammar, 2020), la legislación, el bienestar y la investigación (Bremhorst et al., 2018), de modo que se puedan contrastar las regulaciones existentes en otros países respecto a perros de servicio (Jezierski et al., 2016; McMichael & Smith-Blackmore, 2021) con los protocolos y estándares colombianos al respecto, con el fin de lograr una sinergia operacional para el desarrollo de procesos y procedimientos ajustados al contexto actual, que dinamicen y actualicen las políticas en el corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

En virtud de este trabajo, se concluye que los equipos caninos son un recurso de elevada utilidad en diversos campos de la seguridad y la defensa nacional, dadas las ratificadas cualidades propias de los perros, principalmente su sentido olfativo y auditivo. Con un entrenamiento especializado, se pueden obtener importantes instrumentos de protección para la ciudadanía tanto en zonas urbanas como rurales de Colombia.

Un factor clave para la formulación de los lineamientos propuestos ha sido determinar las tareas específicas en las cuales los perros pueden brindar un aporte vital. Para dichas tareas, el proceso de selección de los caninos, al igual que la intensidad de su adiestramiento (Abdel & Abdel-Hamid, 2020), puede significar el éxito de una misión. Cabe destacar que la participación del perro como miembro de la sociedad a lo largo de la historia y hasta hoy, en particular su apoyo a las fuerzas militares, como compañero fiel del ser humano, protector y colaborador en diversos aspectos de la vida humana, lo convierte en una especie idónea para operar de la mano de los cuerpos de orden público en la persecución del narcotráfico, el terrorismo, los crímenes transnacionales y cualquier otra amenaza que pueda poner en riesgo la seguridad multidimensional en Colombia y en la región.

Como ejemplo de esta fructífera colaboración, se encuentran los perros detectores de residuos biológicos (sangre, semen y restos humanos) (Cáceres & Rojas-Guevara, 2020; Romero et al., 2021), así como de olores residuales y compuestos orgánicos volátiles, con investigaciones de vanguardia en diferentes temperaturas, humedades y tipos de suelo (Raymer et al., 2020; Rojas-Guevara, Prada-Tiedemann et al., 2020). Estos perros

brindan su apoyo en escenarios donde han ocurrido crímenes como casos de violación o delitos sexuales que afectan la seguridad multidimensional, y en los que con frecuencia las Fuerzas Militares y la Policía deben operar en zonas apartadas donde no llegan otros operadores de justicia. Por lo anterior, el amplio repertorio de posibles empleos de los equipos caninos requiere unir esfuerzos de las entidades estatales, las universidades, el sector privado y los centros de investigación con el ánimo de continuar consolidando la “industria del perro de trabajo” y robustecer el equipo canino como un valioso animal que presta servicios de seguridad y defensa con enfoque multidimensional.

Para concluir, es necesario continuar con estudios que involucren equipos caninos en las ciencias forenses, la investigación criminal, la criminología, la victimología, entre otras áreas, bajo enfoques diferenciales, novedosos e interdisciplinarios, que contemplen la seguridad y la defensa nacional desde una perspectiva multidimensional, ajustada a los protocolos y estándares de los perros de trabajo. Por ello, este reto debe desarrollar la Política de Defensa y Seguridad con el fin de neutralizar las amenazas, en especial las economías criminales, mediante la afectación de la sinergia de las organizaciones delincuenciales y terroristas, para propiciar su disolución. Se trata de un gran desafío que se puede lograr a través de la articulación de los diferentes actores de justicia, junto con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de forma que se involucre a los equipos caninos como una de las estrategias para consolidar la democracia colombiana y mitigar los delitos transnacionales.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, al Research Center Working Dogs y al Department of Environmental Toxicology, Texas Tech University, 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 resultado de investigación sobre los proyectos: 1) “uso del recurso canino como bien estratégico para la seguridad y defensa nacional”, realizado durante el programa de maestría en seguridad y defensa nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia y 2) protocolo de manejo de sustancias e insumos empleados en el adiestramiento especializado de caninos detectores, realizado con investigadores de la Escuela de Guías y Adiestramiento Canino.

Financiamiento

Los autores declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo, la división científica de la empresa HESSCOL S.A.S a través de Oscar Javier Beltrán León.

Sobre los autores

Omar Edgardo Reátiga Rincón es Teniente Coronel de la Fuerza Aérea Colombiana. Magister en Ciencias Veterinarias. Magister en seguridad y defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-0037-7505> - Contacto: omar.reatiga@fac.mil.co

Jorge Ulises Rojas-Guevara es Especialista en Servicio de Policía, Especialista en seguridad, MSc, PhD. Teniente Coronel (R) de la Policía Nacional de Colombia. Director del Research Center Working Dogs®.

Paola A. Prada-Tiedemann es Ph.D., Florida International University. Profesora asistente en Ciencias Forenses. Directora del laboratorio de química analítica forense y perfilamiento de olores. Directora de programas académicos forenses de posgrado y pregrado, Departamento de toxicología ambiental, Texas Tech University.

<https://orcid.org/0000-0001-8909-0740> - Contacto: paola.tiedemann@ttu.edu

Martha Ximena Ochoa Torres es Subteniente de la Policía Nacional de Colombia. Es magíster en ciencias veterinarias y médico veterinario. Es instructor canino y docente investigador de la Escuela de Guías y Adiestramiento Canino.

<https://orcid.org/0000-0003-3620-4227> - Contacto: martha.ochoa3580@correo.policia.gov.co

Referencias

- Abella-Osorio, J.-D., & Torrijos, V. (2022). Modelo estructural para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 32, 112-126. <https://doi.org/10.17141/urvio.32.2022.5039>.
- Abdel Fattah, A., & Abdel-Hamid, S. (2020). Influence of gender, neuter status, and training method on police dog narcotics olfaction performance, behavior and welfare. *Journal of Advanced Veterinary and Animal Research*, 7(4), 655-662. <https://doi.org/10.5455/javar.2020.g464>.
- Aïssaoui, R., & Fabian, F. (2021). Globalization, economic development, and corruption: A cross-lagged contingency perspective. *Journal of International Business Policy*, 5, 1-28. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00091-5>
- Alto Comisionado para la Paz. (2020). *El propósito de las Zonas Futuro es mejorar la seguridad en los territorios y generar desarrollo al cambiar economías ilícitas por economías lícitas* [nota de prensa]. <https://bit.ly/3W9zvZe>
- Aviles-Rosa, E., McGuinness, G., & Hall, N. J. (2021). Case study: An evaluation of detection dog generalization to a large quantity of an unknown explosive in the field. *Animals*, 11(5), 1341. <https://doi.org/10.3390/ani11051341>.
- Beaulieu-Brossard, P., & Dufort, P. (2017). Introduction: Revolution in military epistemology. *Journal of Military and Strategic Studies*, 17, 4. <https://jmss.org/article/view/58252>
- Beaulieu-Brossard, P., & Dufort, P. (2021). Enhancing challenge framing in defence organisations: Towards reflexive methods. *Honvédségi Szemle - Hungarian Defence Review*, 148(2), 33-49. <https://doi.org/10.35926/HDR.2020.2.2>

- Beltrán, O. A. (2005). Revisiones sistemáticas de la literatura. *Revista Colombiana de Gastroenterología*, 20(1), 60-69. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337729264009>
- Brady, K., Cracknell, N., Zulch, H., & Mills, D. (2018). A systematic review of the reliability and validity of behavioural tests used to assess behavioural characteristics important in working dogs. *Frontiers in Veterinary Science*, 5, 103. <https://doi.org/10.3389/fvets.2018.00103>
- Bray, E., Otto, C., Udell, M., Hall, N., Johnston, A., & MacLean, E. (2021). Enhancing the selection and performance of working dogs. *Frontiers in Veterinary Science*, 8, 644431. <https://doi.org/10.3389/fvets.2021.644431>
- Bremhorst, A., Mongillo, P., Howell, T., & Marinelli, L. (2018). Spotlight on assistance dogs-legislation, welfare and research. *Animals*, 8(8), 129. <https://doi.org/10.3390/ani8080129>
- Cáceres, J., & Rojas-Guevara, J. (2020). *La investigación criminal de los delitos sexuales a través de perros detectores de residuos biológicos. Relaciones actuales entre humanos y animales* [ponencia]. II Congreso Latinoamericano de Comportamiento y Bienestar Animal (ISAE), Medellín, Colombia.
- Chen, F., Zimmermann, M., Hekman, J., Lord, K., Logan, B., Russenberger, J., Leighton, E., & Karlsson, E. (2021). Advancing genetic selection and behavioral genomics of working dogs through collaborative science. *Frontiers in Veterinary Science*, 8, 662429. <https://doi.org/10.3389/fvets.2021.662429>
- Cobb, M., Otto, C., & Fine, A. (2021). The animal welfare science of working dogs: Current perspectives on recent advances and future directions. *Frontiers in Veterinary Science*, 8, 666898. <https://doi.org/10.3389/fvets.2021.666898>
- Cole, J., Dürr, J., & Nicolazzi, E. (2021). Invited review: The future of selection decisions and breeding programs: What are we breeding for, and who decides? *Journal of Dairy Science*, 104(5), 5111-5124. <https://doi.org/10.3168/jds.2020-19777>
- Corcione-Nieto, M., Fernández-Osorio, A., & Cabrera-Cabrera, L. (2021). Conflicto armado y paz en Colombia: un acercamiento desde la geopolítica del conocimiento. *Dados*, 64(4). <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.4.247>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage Publications.
- Crichton, G. (2014). Learning from history: The Glasgow airport terrorist attack. *Journal of Business Continuity & Emergency Planning*, 8(2), 169-180. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25416378/>
- DeChant, M. T., & Hall, N. J. (2021). Training with varying odor concentrations: implications for odor detection thresholds in canines. *Animal Cognition*, 24(4), 889-896. <https://doi.org/10.1007/s10071-021-01484-6>
- DeGreeff, L., Simon, A., Peranich, K., Holness, H., Frank, K., & Furton, K. (2020). Generalization and discrimination of molecularly similar odorants in detection canines and the influence of training. *Behavioural Processes*, 177, 104148. <https://doi.org/10.1016/j.beproc.2020.104148>
- Del Bastó Sepulveda, M., & Hernández Jaramillo, G. (2020). *Proyección de los recursos, infraestructura y procesos de la Escuela Canino Militar de la Fuerza Aérea Colombiana* [tesis de maestría, Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana]. Repositorio EPFAC. <https://bit.ly/3X0PBWh>
- Department of Homeland Security. (2019). *Privacy Office Annual Report to Congress*. <https://www.hsdl.org/?view&did=843626>
- Ding, F., Ge, Q., Jiang, D., Fu, J., & Hao, M. (2017). Understanding the dynamics of terrorism events with multiple-discipline datasets and machine learning approach. *PloS One*, 12(6), e0179057. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0179057>
- Dorman, D., Foster, M., & Lazarowski, L. (2021). *Training with multiple structurally related odorants fails to improve generalization of ammonium nitrate detection in domesticated dogs (Canis familiaris)*. *Animals*, 11(1), 213. <https://doi.org/10.3390/ani11010213>

- Ferry, B., Ensminger, J., Schoon, A., Bobrovskije, Z., Cant, D., Gawkowski, M., Hormila, I., Kos, P., Less, F., Rodionova, E., Sulimov, K., Woidtke, L., & Jezierski, T. (2019). Scent lineups compared across eleven countries: Looking for the future of a controversial forensic technique. *Forensic Science International*, 302. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forsciint.2019.109895>
- 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>
- Foyer, P., Svedberg, A., Nilsson, E., Wilsson, E., Faresjö, Å., & Jensen, P. (2016). Behavior and cortisol responses of dogs evaluated in a standardized temperament test for military working dogs. *Journal of Veterinary Behavior*, 11, 7-12. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jveb.2015.09.006>
- Furton, K., Caraballo, N., Cerreta, M., & Holness, H. (2015). Advances in the use of odour as forensic evidence through optimizing and standardizing instruments and canines. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, 370(1674). <https://doi.org/10.1098/rstb.2014.0262>
- García Pinzón, V., & Mantilla, J. (2020). Contested borders: organized crime, governance, and bordering practices in Colombia-Venezuela borderlands. *Trends in Organized Crime*, 24, 1-17. <https://doi.org/10.1007/s12117-020-09399-3>
- Goldkuhl, G. (2012). Pragmatism vs interpretivism in qualitative information systems research. *European Journal of Information Systems*, 21(2), 135-146. <https://doi.org/10.1057/ejis.2011.54>
- Guest, C., Harris, R., Anjum, I., Concha, A., & Rooney, N. (2020). A lesson in standardization - subtle aspects of the processing of samples can greatly affect dogs' learning. *Frontiers in Veterinary Science*, 7, 525. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.00525>
- Guo, W. (2019). Common statistical patterns in urban terrorism. *Royal Society Open Science*, 6(9), 190645. <https://doi.org/10.1098/rsos.190645>
- Hall, N., Johnston, A., Bray, E., Otto, C., MacLean, E., & Udell, M. (2021). Working dog training for the twenty-first century. *Frontiers in Veterinary Science*, 8, 646022. <https://doi.org/10.3389/fvets.2021.646022>
- Hedhammar, Å. (2020). Swedish experiences from 60 years of screening and breeding programs for hip dysplasia-research, success, and challenges. *Frontiers in Veterinary Science*, 7, 228. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.00228>
- Hegre, H., Allansson, M., Basedau, M., Colaresi, M., Croicu, M., Fjelde, H., Hoyles, F., Hultman, L., Hogbladh, S., Jansen, R., Mouhleb, N., Muhammad, S., Nilsson, D., Nygård, Olafsdottir, G., Petrova, K. Randahl, D., Geelmuyden R., E., Schneider, G., Uexkull, N., & Vestby, J. (2019). ViEWS: A political violence early-warning system. *Journal of Peace Research*, 56(2), 155-174. <https://doi.org/10.1177/0022343319823860>
- Hernández-Maldonado, E., Rojas-Guevara, J., & Gallo-Vargas, R. (2019). La práctica docente y su evaluación: estrategia para la mejora continua en los procesos de acreditación en alta calidad. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 10(1), 79-92. <https://doi.org/10.19053/20278306.v10.n1.2019.10013>
- Jezierski, T., Adamkiewicz, E., Walczak, M., Sobczyńska, M., Górecka-Bruzda, A., Ensminger, J., & Papet, E. (2014). Efficacy of drug detection by fully-trained police dogs varies by breed, training level, type of drug and search environment. *Forensic Science International*, 237, 112-118. <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2014.01.013>
- Jezierski, T., Ensminger, J., & Papet, E. (Eds.). (2016). *Canine olfaction science and law: Advances in forensic science, medicine, conservation, and environmental remediation* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b20027>

- Kitchenham, B. (2004). *Procedures for performing systematic reviews* (Joint Technical Report, Keele University, UK, and National ICT, Australia). <https://bit.ly/3k8dUTj>
- Lazarowski, L., Waggoner, L., Krichbaum, S., Singletary, M., Haney, P., Rogers, B., & Craig, A. (2020). Selecting dogs for explosives detection: behavioral characteristics. *Frontiers in Veterinary Science*, 7, 597. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.00597>
- Li, W., Bradshaw, A., Clary, C., & Cranmer, S. (2017). A three-degree horizon of peace in the military alliance network. *Science Advances*, 3(3), e1601895. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1601895>
- McMichael, M. A., & Smith-Blackmore, M. (2021). Current rules and regulations for dogs working in assistance, service, and support roles. The veterinary clinics of North America. *Small Animal Practice*, 51(4), 821-837. <https://doi.org/10.1016/j.cvsm.2021.04.003>
- Mdingi, K., & Ho, S. Y. (2021). Literature review on income inequality and economic growth. *MethodsX*, 8, 101402. <https://doi.org/10.1016/j.mex.2021.101402>
- Melander, E., Pettersson, T., & Themnér, L. (2016). Organized violence, 1989-2015. *Journal of Peace Research*, 53(5), 727-742. <https://doi.org/10.1177/0022343316663032>
- Miedico, M. (2020). The role of the United Nations Office on Drugs and Crimes Terrorism Prevention Branch. En B. Saul (Ed.), *Research handbook on international law and terrorism* (pp. 513-529). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788972222.00046>
- Ministerio de Defensa Nacional (MinDefensa). (2019). *Política de Seguridad y Defensa*. <https://bit.ly/3E1wMYP>
- Nielsen, B., Jezierski, T., Bolhuis, J., Amo, L., Rosell, F., Oostindjer, M., Christensen, J., McKeegan, D., Wells, D., & Hepper, P. (2015). Olfaction: An overlooked sensory modality in applied ethology and animal welfare. *Frontiers in Veterinary Science*, 2, 69. <https://doi.org/10.3389/fvets.2015.00069>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). <https://bit.ly/3XøjpFVA>
- Oliinyk, O., Shestopalov, R., Zarosylo, V., Stankovic, M., & Golubitsky, S. (2022). Economic security through criminal policies: A comparative study of Western and European approaches. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(38), 265-285. <https://doi.org/10.21830/19006586.899>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas. Conferencia especial sobre seguridad*. Ciudad de México.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2021a). *Seguridad multidimensional* [página web]. <https://bit.ly/3GLeBLf>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2021b). *Sobre la Secretaría de Seguridad Multidimensional* [página web]. <https://bit.ly/3CExrS5>
- Otto, C. (2016, 3 de marzo). Dogs of DHS: How canine programs contribute to homeland security [testimonio]. En *Hearing before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* (pp. 114-673). United States Senate 114th Congress. <https://bit.ly/3W6Cnnp>
- Passarella, J., & Ocampo, R. (2020). Research and analysis of the American domestic government working dog industry. *Graduate School of Defense Management*. Naval Postgraduate School. <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/66703>
- Pettersson, T., Davies, S., Deniz, A., Engström, G., Hawach, N., Högladh, S., & Öberg, M. (2021). Organized violence 1989-2020, with a special emphasis on Syria. *Journal of Peace Research*, 58(4), 809-825. <https://doi.org/10.1177/00223433211026126>
- Pettersson, T., & Eck, K. (2018). Organized violence, 1989-2017. *Journal of Peace Research*, 55(4), 535-547. <https://doi.org/10.1177/0022343318784101>

- Prada-Tiedemann, P., Ochoa-Torres, M., Rojas-Guevara, J., & Bohórquez, G. (2020). Incidencia de la discriminación de olor en el entrenamiento de los equipos caninos detectores de sustancias: impacto de su evaluación para la certificación final. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 12(1). <https://doi.org/10.22335/rlct.v12i1.1003>
- Prada-Tiedemann, P., & Rodríguez, M. C. (2016). Demining dogs in Colombia—A review of operational challenges, chemical perspectives, and practical implications. *Science & Justice*, 56(4), 269-277. <https://doi.org/10.1016/j.scijus.2016.03.002>
- Prada-Tiedemann, P., Rojas-Guevara, J., Bohórquez, G., Ochoa-Torres, M., & Córdoba-Parra, J. (2019). *Los equipos caninos policiales: importancia de los criterios de selección, entrenamiento, certificación y rendimiento*. Policía Nacional de Colombia. <http://dx.doi.org/10.22335/rlct.978-958-52080-7-0>
- Raymer, J., Rojas-Guevara, J., & Prada-Tiedemann, P. (2020). Evaluation of decomposition residual odor using sus crofa as a sampling model. *Revista Criminalidad*, 62(3), 9-27. <https://bit.ly/3jVyFBG>
- Reátiga Rincón, O. (2019). Evolución del recurso canino en la Fuerza Aérea Colombiana. *Revista Taktika*, 10(18), 79-84.
- Rodríguez, F. (2018). *Amenazas a la seguridad y defensa nacional en la Amazonía colombiana*. Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789589846384>
- Rojas Guevara, P. J. (2015). Operaciones conjuntas: Operación Libertad para Irak y su comparación con la estrategia militar conjunta en Colombia. *Papel Político*, 20(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.ocol>
- Rojas Guevara, P. J. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>
- Rojas-Guevara, J. U., Bohórquez, G., Carrascal, J. & Prada-Tiedemann, P. (2020). Especificidad de la prueba doble ciego para la certificación de los perros detectores de fauna silvestre [ponencia]. ISAE 2020. II Congreso Latinoamericano de Comportamiento y Bienestar Animal “Relaciones humano-animal y bienestar global”, Medellín, Colombia.
- Rojas-Guevara, J. U., Bohórquez, G., Gaviria, M., & Gutiérrez, D. (2022). Rol de los dispositivos para entrenar caninos empleados para la seguridad y defensa nacional: una revisión sistemática de la literatura de los últimos veinte años. *Revista Criminalidad*, 64(1), 155-175. <https://doi.org/10.47741/17943108.337>
- Rojas-Guevara, J. U., Córdoba-Parra, J., Bohórquez, G., Vega-Contreras, R., & Prada-Tiedemann, P. (2021). El papel de los equipos caninos detectores de restos humanos en la investigación criminal. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 91-111. <https://doi.org/10.21830/19006586.638>
- Rojas-Guevara, J. U., & Gallego Betancourth, M. L. (Coords.) (2021). *Delitos ambientales que afectan la seguridad ciudadana en Colombia: estudios de caso sobre la deforestación y el tráfico de madera*. Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/EDNE.43>
- Rojas-Guevara, J. U., Prada-Tiedemann, P., Titus, K., Córdoba-Parra, J., & Bohórquez, G. (2020). *Estudios forenses con análogos humanos: evaluación de la descomposición y búsqueda del olor residual con caninos*. Editorial de la Dirección de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/EDNE.10>
- Rojas-Guevara, J. U., Vega-Contreras, R., Bohórquez, G. & Carrascal, J. (2020). *Evaluación del primer perro detector de oro: una de las estrategias para impactar el comercio ilegal* [ponencia]. ISAE 2020. II Congreso Latinoamericano de Comportamiento y Bienestar Animal “Relaciones humano-animal y bienestar global”, Medellín, Colombia.
- Romero Luna, M., Rojas-Guevara, J. U., Bohórquez, G., Baracaldo Eusse, J., & Alit Mansegosa, D. (2021). Biodetección de cadáveres, secciones anatómicas y fluidos biológicos en escenarios criminales apoyada

- por caninos. *Revista Logos. Ciencia & Tecnología*, 14(1), 101-118. <https://doi.org/10.22335/rlct.v14i1.1503>
- Ruiz Romero, G., & Castaño Zapata, D. (2019). La expuesta vulnerabilidad del cuerpo. Registros de la victimización por minas antipersonal en Colombia. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(236), 111-135. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.236.61263>.
- San Miguel, C., & Justice, C. (2009). Canines take a nonlethal bite out of crime: The use of police dogs as less-than-deadly force. *Critical Issues of Use of Force by Law Enforcement*, 127, 202009-9.
- Sarmiento, E., Rojas-Guevara, J. U., & Rojas Guevara, P. J. (2020). Incidencia del proceso de paz con las FARC en la política antidrogas de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(32), 357-377. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.632>
- Shafieezadeh, A., Cha, E., & Ellingwood, B. (2015). A decision framework for managing risk to airports from terrorist attack. *Risk Analysis*, 35(2), 292-306. <https://doi.org/10.1111/risa.12266>
- Sierra-Zamora, P. A., & Fernández-Osorio, A. E. (2021). Perspectivas del delito de violencia sexual y el posacuerdo colombiano: un enfoque desde la victimología y la teoría de la reacción social. En A. Cano, A. Tara, & J. Torres (Eds.), *Vulnerabilidad de las víctimas desde la perspectiva de género: una visión criminológica* (pp. 161-176). Dykinson. <http://digital.casalini.it/9788411220187>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Svintsytskyi, A., & Fernández-Osorio, A. E. (2022). La protección de la seguridad nacional en la información y el ciberespacio. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(38), 243-244. <https://doi.org/10.21830/19006586.954>
- Tiira, K., Tikkanen, A., & Vainio, O. (2020). Inhibitory control – Important trait for explosive detection performance in police dogs? *Applied Animal Behaviour Science*, 224, 104942. <https://doi.org/10.1016/j.applanim.2020.104942>
- Vásquez Hincapié, D. J., & Gil-García, L. M. (2017). Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 20(39), 139-162. <http://dx.doi.org/10.18359/prole.2728>.
- Villarreal, C., Rojas-Guevara, J., & Ochoa, M. (2018). Impacto operacional de los equipos caninos en la lucha contra el narcotráfico en Colombia: una revisión de la contribución, estrategias y tendencias recientes. *Revue Scientifique et Technique*, 37(1), 189-200. <https://doi.org/10.20506/rst.37.1.2751>
- Von Lampe, K. (2016). *Organized crime. Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. SAGE Publications.
- Wilsson, E., & Sinn, D. (2012) Are there differences between behavioral measurement methods? A comparison of the predictive validity of two ratings methods in a working dog program. *Applied Animal Behaviour Science*, 141(3-4), 158-172. <https://doi.org/10.1016/j.applanim.2012.08.012>

Brasil y Turquía como potencias medias y regionales: análisis comparativo de sus limitaciones y alcances

Brazil and Turkey as middle and regional powers: a comparative analysis of their limitations and scope

E. Nur Sezek

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

Mauricio Jaramillo Jassir

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Con el fin de la Guerra Fría, potencias emergentes como Brasil, China, India, Rusia y Turquía han luchado por imponer una voz en la denominada gobernanza global. Como consecuencia, el sistema internacional, aunque marcado aún por una hegemonía estadounidense, parece estar cambiando. De hecho, desde principios de la década del 2000, Brasil y Turquía han incrementado su participación en la gobernanza global, hasta el punto de alcanzar cierta legitimidad como potencias medias o regionales. A fin de establecer el alcance regional y global de estos dos poderes emergentes, este artículo aborda las preguntas sobre qué factores dan cuenta de la proyección de Brasil y Turquía como potencias medias y cómo se diferencian sus trayectorias en política exterior.

PALABRAS CLAVE: geopolítica; política exterior; potencia media; potencia regional; relaciones internacionales

ABSTRACT. With the end of the Cold War, emerging powers such as Brazil, China, India, Russia and Turkey have struggled to assert a voice in so-called global governance. As a result, the international system, although still marked by US hegemony, seems to be changing. In fact, since the early 2000s, Brazil and Turkey have increased their participation in global governance, to the point of achieving some legitimacy as middle or regional powers. In order to establish the regional and global scope of these two emerging powers, this article addresses the questions about what factors account for the projection of Brazil and Turkey as middle powers and how their foreign policy trajectories differ.

KEYWORDS: foreign policy; geopolitics; international relations; middle power; regional power

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

Recibido: 7 de julio de 2022 • Aceptado: 6 de diciembre de 2022

CONTACTO: Mauricio Jaramillo Jassir ✉ mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co

Introducción

La influencia de potencias regionales y medias en el sistema internacional es cada vez más relevante. Desde la posguerra, el mundo ha avanzado hacia un equilibrio multipolar. Sin embargo, una vez surgida la disputa entre los dos grandes bloques, el comunista y el capitalista, el sistema se deslizó de una apuesta institucionalmente planteada en términos multipolares a una estructura de poder real cuyo orden se basó en dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Con el fin de la Guerra Fría, los poderes emergentes ganaron espacios y fue notoria la influencia de Estados como China, Francia, Reino Unido y la propia Rusia (en cuanto potencia remergente tras el colapso de la Unión Soviética) para abrir espacios que contrarrestaron el poder desproporcionado que llegó a acumular Estados Unidos durante la primera década de la globalización¹.

En este contexto de agotamiento y descrédito de la unipolaridad, el papel de las potencias regionales y medias ha sido fundamental. Se trata de Estados que ejercen un papel de vocería de determinadas zonas y una influencia considerable que les otorga un protagonismo en el establecimiento de un nuevo equilibrio mundial, que se alimenta de órdenes regionales donde estas potencias son determinantes. De igual forma, los poderes medios han desempeñado un papel de la mayor relevancia en la democratización de la agenda mundial para incluir temas que inquietan o interesan al mayoritario sur global, pero que muchas veces son descartados por las grandes potencias. Como se verá, el rol de las potencias medias y regionales para visibilizar temas e incidir en los órdenes regionales es cada vez más patente.

El propósito de este artículo es aclarar la forma como los atributos de poder de Brasil y de Turquía han evolucionado, para entender así de qué forma se han impuesto las potencias medias y regionales en un sistema internacional donde la influencia de los poderes tradicionales parece cada vez más puesta en entredicho.

A fin de evidenciar su trayectoria como potencias medias y regionales y entender su verdadero impacto, el artículo se divide en tres secciones. En primer lugar, se explora la forma cómo ha evolucionado el *poder* como concepto en las Relaciones Internacionales. En segundo lugar, se describen, a grandes rasgos, los elementos y factores de poder de los que disponen Brasil y Turquía para reivindicarse como potencias medias y regionales (así como sus limitaciones y alcances). Finalmente, se analiza el cambio en materia de trayectoria en política exterior de ambos países, que, en el último tiempo, ha entorpecido o favorecido su proyección regional y global. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones.

Este trabajo se basa en un análisis conceptual de las nociones de *potencias medias* y *regionales*. En particular, se parte de la noción de *poder* de la escuela realista clásica de

1 Estados Unidos se convirtió en la única potencia tras el final de la Guerra Fría y en el Estado más poderoso del mundo en tres dimensiones: la capacidad de despliegue e industria militar, el tamaño de su economía y su influencia política.

las Relaciones Internacionales, según el enfoque de Hans Morgenthau (1986, p. 143), especialmente para evaluar el “poder” de ambos Estados. En el diseño metodológico, se incluyó un análisis de datos de los elementos clásicos del poder para Brasil y Turquía, con apoyo en gráficas y tablas comparativas.

La variable *poder* en el sistema internacional

El *poder* constituye uno de los conceptos básicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales, pero no existe una sola manifestación, sino que se puede concretar de varias formas. Dentro de la disciplina, diferentes teorías han definido el concepto de *poder* y sus límites de diferentes maneras.

En el realismo, donde más sobresale el concepto, se enfatiza que el poder es la base del sistema y se configura en función de su distribución (Guzzini, 2013). Sin embargo, la teoría liberal ha abordado el poder desde otras dimensiones: habida cuenta de que el poder no puede ser determinante *per se*, se le complementa con conceptos como *democracia*, *cooperación* e *interdependencia económica*, todo con el fin de explicar el funcionamiento del sistema (Moravcsik, 1997). Por su parte, el constructivismo subraya la importancia de las estructuras y dinámicas sociales en las relaciones internacionales y hace hincapié en su relación con la legitimidad y el reconocimiento social que se obtiene por la vía de la intersubjetividad (Wendt, 1995, p. 73).

Algunas de las teorías, sobre todo el realismo clásico, han hecho énfasis en los recursos materiales derivados de la economía, la industria, la dimensión militar, el territorio o la población (Morgenthau, 1986). De hecho, Carr (1946, p. 109), dejando de lado otros elementos, ubica en primer plano la dimensión militar como la forma de poder más importante en el sistema internacional.

Sin embargo, debido a los cambios en el sistema internacional a lo largo del tiempo, la definición de *poder* ha comenzado a sufrir una evolución. Baldwin (2012) llama la atención sobre el hecho de que, en el pasado, se ignoraron formas de poder no militares. Tal vez el ejemplo más paradigmático de lo anterior sea el trabajo de Joseph Nye (1990, p. 167), que destacó los tipos de poder “abstracto” (como la cultura, la ideología y las instituciones), además del poder material, a partir de lo cual comenzaron a ganar terreno.

De forma más contemporánea, se ha recurrido a entender el poder como atracción, en la cual pesan más factores ligados a la cultura o la economía, incluso por encima de los recursos militares. En esta lógica, las potencias ejercen mayor influencia cuando son más capaces de atraer que de imponerse por la vía de la disuasión (Nye, 2010). Todo lo cual se resume en la noción de *poder blando*.

Pero no solo los factores o dimensiones del poder y su interpretación se han modificado. Ha ocurrido algo similar con los estatus de las potencias. De categorías como *superpotencia* o *gran potencia*, típicas durante la Guerra Fría, se ha transitado al uso constante de las categorías de *potencia media* y *regional*, como consecuencia de una estructura inter-

nacional que se va deslizando de la bipolaridad hacia la multipolaridad. En ese sentido, cabe aclarar que el estudio de las potencias medias y regionales es relativamente reciente en la disciplina: solo después de la Guerra Fría, aumentaron los estudios sobre estos actores.

En cuanto a las *potencias medias*, Holbraad (1971) las definió como aquellos Estados inferiores a las superpotencias que, sin embargo, mantienen el equilibrio de poder, la paz y el orden. Wood (1987), por su parte, las concibió como agentes que utilizan la cooperación de manera efectiva para resolver los problemas del sistema internacional. Con todo, las capacidades de las potencias medias son limitadas: en su mayoría, funcionan a través de coaliciones y redefinen el poder de las grandes potencias, al tiempo que suponen una reconfiguración del sistema internacional (Öniş & Kutlay, 2017).

En cuanto al *poder regional*, Nolte (2006) plantea que este se hace efectivo dentro de un área geográfica determinada cuando determinado Estado, en términos de capacidades, da mayores muestras de superioridad que sus pares. Destradi (2008), por otro lado, define las potencias regionales como aquellas propensas a la cooperación y a la integración con sus vecinos en términos de sus enfoques de política exterior.

Sin embargo, en el periodo posterior a Guerra Fría, se han incrementado las expectativas de que las potencias regionales contribuyan de forma más determinante a la gestión de los problemas económicos, de la inestabilidad política y de los conflictos que se dan en sus regiones y de que contribuyan así a dinamizar la integración (Prys, 2010). En este sentido, parecería que *potencia regional* es similar a *potencia media*. No obstante, si bien en muchos casos los Estados pueden cumplir con ambas condiciones, no hay que olvidar que las potencias medias no siempre gozan de un poder regional (aunque suene paradójico y contradictorio).

Aparte de las diferentes formas que adopta el poder y de la definición de sus jerarquías, otra cuestión estudiada dentro de la disciplina ha sido la de cómo medirlo. En los últimos años, han aumentado los estudios sobre cómo medirlo en función de la jerarquía, determinada de acuerdo con los niveles de los elementos de poder nacional de los países. Vale la pena resaltar dos trabajos que han profundizado en esta cuestión.

Hart (1976) enfatizó que el poder se puede medir (cuantitativamente) a través de tres enfoques diferentes: controles sobre los recursos, sobre los actores y sobre los eventos y resultados.

Por su parte, Daniel Morales-Ruvalcaba (2020), creador del World Power Index, plantea que el poder se puede medir usando diferentes variables agrupadas en tres índices: el *índice de capacidades inmateriales* mide el gasto público, el atractivo del turismo, la ayuda internacional, las líneas directas, la influencia académica y el cosmopolitismo; el *índice de capacidades semimateriales* mide la producción per cápita, la población, el consumo, el consumo final de los hogares, el gasto per cápita, la energía, la educación y la salud; y el *índice de capacidades materiales* mide la producción nacional, la superficie total, la defensa, el comercio internacional, las finanzas, la investigación, el desarrollo y la fuerza militar (World Power Index, s. f.).

Según Morales-Ruvalcaba (2020), conjugando estos tres índices es posible evaluar el poder de los Estados y clasificarlos como superpotencias, potencias medias y potencias regionales.

Ejemplos paradigmáticos de potencias medias

Aunque el debate sobre la jerarquía de poder internacional o mundial se ha profundizado recientemente, ya había tenido lugar desde la Guerra Fría. En efecto, la distribución del poder determina la posición (o el estatus) de cada Estado en la jerarquía de poder, como se destaca en los trabajos de Organski (2014) sobre teoría de la transición de poder. Esta posición depende de la capacidad interna de cada Estado. En otras palabras, existe una jerarquía de capacidades: desde el Estado más fuerte hasta el más débil (Organski, 2014; Organski & Kugler, 1981).

Por otra parte, a pesar del carácter bipolar del sistema durante de la Guerra Fría, se realizaron también estudios sobre potencias medias. Los llamados Estados medianos “tradicionales”², en ese momento, eran países desarrollados que adoptaron normas occidentales (Giaccaglia, 2017), como en los casos de Australia, Canadá, Japón, Noruega y Suiza.

Con el fin de la Guerra Fría, el panorama cambió drásticamente y el paso a un sistema multipolar produjo cambios en las percepciones de las potencias. En especial, desde principios de la década del 2000, algunos países en desarrollo que no habían adoptado las normas occidentales pasaron a un primer plano gracias al impulso económico acumulado y a sus esfuerzos por participar en la gobernanza global (Schiavon & Domínguez, 2016). Algunos de estos países se conglomeraron en bloques tales como los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y, posteriormente, Suráfrica), MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) o CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica). Incluso, algunos de estos han sido denominados “nuevas potencias intermedias”, como en los casos de Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Nigeria, México y Rusia.

Nigeria, que es uno de los países líderes del continente africano en términos de población y economía, tiene una posición importante tanto en África como en la jerarquía de poder mundial. Su capacidad energética, que lo ubica entre los países de potencia media emergentes, es significativa (Kim, 2022). El país también actúa abiertamente en los procesos de integración y cooperación regionales e internacionales y mantiene una diplomacia multifacética. Sin embargo, a diferencia de otras potencias medias, su capacidad es insuficiente para resolver los problemas de su región o mediar en los procesos de solución (Olusola & Okeke-Uzodike, 2016). Y, sin lugar a dudas, el factor que más conspira contra su estatus de potencia media es la violencia que ha enfrentado en los últimos diez años

2 Cabe señalar aquí la diferencia entre una potencia media tradicional y una potencia media nueva: mientras que las potencias medias tradicionales aceptan y defienden las normas y los valores occidentales, las potencias medias nuevas se distancian de estos valores.

y que se ha extendido por todo el cinturón del Sahel. La violencia de grupos islámicos fundamentalistas ha atrofiado seriamente las capacidades nigerianas, lo que no solo ha limitado su capacidad de influencia, sino que también lo ha hecho aún más dependiente de terceros Estados en materia de seguridad.

Para el caso de Japón, se suele discutir su estatus en función de la jerarquía de poder mundial y no existe un consenso acerca de su condición de potencia media. Aunque algunos autores argumentan que el país utiliza la diplomacia de tal forma que se ha consolidado como una potencia media, otros lo consideran como una potencia en todo el sentido, habida cuenta del desarrollo económico alcanzado en la segunda mitad del siglo XX (Cox, 1989, p. 837). En resumidas cuentas, considerando la capacidad material (sobre todo económica) no es descabellado definirla como tal. Sin embargo, la adopción de estrategias típicas de una potencia media tradicional, como la defensa de las normas occidentales de la democracia liberal, los derechos humanos y la economía abierta, sugieren lo contrario (Hatakeyama, 2020).

Otro caso podría ser el de México, que a lo largo del siglo XX se transformó en un referente para América Latina en términos culturales y políticos, lo que le permitió ejercer un poder de atracción y de diplomacia cultural (Ortíz Guillén, 2011) que, en determinados contextos históricos, permitía asegurar que se trataba de una potencia media o regional. La influencia de México fue notable como centro de acogida para perseguidos políticos que, radicados allí, lo convirtieron en un referente de la política, las artes, el cine o la literatura. Además, su papel en la mediación de conflictos en América Central o Colombia también tuvo que ver en la construcción de la imagen de una suerte de potencia pacificadora (Gratius, 2007, p. 14).

¿De dónde proviene el poder de Brasil y Turquía para reivindicarse como potencias medias?

Durante la Guerra Fría, ciertas situaciones, así como las diferentes estrategias políticas y económicas adoptadas, fueron determinantes de la correlación de fuerzas entre actores del sistema internacional.

En épocas más recientes, Estados como Brasil y Turquía han comenzado a ser referidos como nuevas potencias medias y regionales, algo que habría sido poco probable durante la Guerra Fría debido a la bipolaridad. Sin embargo, aunque los dos países han comenzado a ser llamados así, los estudios que los abordan como potencia media y regional son contados, para no hablar de estudios que los comparen, que son prácticamente inexistentes.

Por tal razón, entre otras, en este artículo se evalúa el poder regional de los dos países, de acuerdo con sus capacidades de poder nacional, su capacidad de intervención en los procesos de integración regional e internacional y su capacidad de poder blando. Esto permite saber a ciencia cierta qué grado de influencia y poder real ostentan como potencias medias o regionales, o si se trata simplemente de una retórica reivindicativa que no puede ser llevada a la práctica.

La integración regional

Después de la Guerra Fría, Brasil se centró en aumentar su eficacia en su región. En ese sentido, intentó organizar la Cumbre Presidencial Sudamericana en 2000 (Christensen, 2013). Además, tuvo un papel activo en varias organizaciones regionales y trató también de desempeñar un papel de liderazgo para los países de la región en diversos frentes.

Como puede verse en la Tabla 1, Brasil es miembro de organizaciones tanto de su propia región como del contexto internacional. También se puede observar la forma en que participa activamente en los procesos de integración en las Américas, especialmente en América del Sur, que puede considerarse su zona natural de influencia. No obstante, vale la pena recordar que Brasilia se convirtió en miembro de la mayoría de las organizaciones después de la fase de establecimiento. Por eso, el número de organizaciones de las que ha sido fundador es bajo, una verdadera paradoja habida cuenta de la tradición brasileña de política exterior y su apego al multilateralismo institucional.

Tabla 1. Organizaciones de las que Brasil es miembro

Nombre de la organización	Tipo de membresía	Región
Banco Africano de Desarrollo	Miembro	África
Banco de Pagos Internacionales	Miembro	Internacional
Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica (BRICS)	Miembro fundador	Internacional
Comunidad Andina (CAN)	Compañero estratégico	Américas
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)	Antiguo miembro	Américas
Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)	Miembro fundador	Internacional
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	Miembro	Internacional
G-20 (Grupo de los 20)	Miembro fundador	Internacional
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Miembro	Américas
Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)	Miembro	Américas
Mercado Común del Sur (Mercosur)	Miembro fundador	Américas
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Asociación fortalecida	Internacional
Organización Mundial del Comercio (OMC)	Miembro	
Fondo Monetario Internacional (FMI)	Miembro	Internacional
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Miembro	Internacional
Unión Latina (Unilat)	Miembro	Internacional
G-15 (Grupo de los 15)	Miembro	Internacional

Nota: Brasil es miembro de más organizaciones que las relacionadas en esta tabla. Sin embargo, a efectos de este artículo no es relevante incluirlas todas.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía

En el periodo posterior a la Guerra Fría, especialmente a partir del cambio de gobierno, Turquía comenzó a abandonar gradualmente las políticas prooccidentales que había mantenido desde la posguerra. El país ha adoptado una política exterior multidireccional, especialmente desde principios de la década del 2000, ha aumentado sus relaciones con sus vecinos y ha comprendido la importancia de la cooperación regional. Por eso, se ha convertido en miembro de muchas organizaciones, tanto con sus vecinos fronterizos cercanos como con países que pueden considerarse de su región natural. Además, como puede verse en la Tabla 2, ha liderado el establecimiento de organizaciones en regiones como Europa, África, Asia Central, Oriente Medio y el Mar Negro. Como consecuencia, Turquía participa activamente en los procesos de integración tanto en su propia región como en el contexto internacional.

Tabla 2. Organizaciones de las que Turquía es miembro

Nombre de la organización	Tipo de membresía	Región
Proceso de Cooperación para el Sudeste de Europa (SEECP)	Miembro	Europea
Diálogo de Cooperación Asiática (ACD)	Miembro	Asia
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	Miembro fundador	Europea
Consejo Europeo (EUCO)	Miembro fundador	Europea
Organización para la Cooperación Islámica (OIC)	Miembro fundador	África y Oriente Medio
Unión Africana (AU)	Compañero estratégico	África
Organización de Estados Turcos (OTS)	Miembro fundador	Cáucaso y Asia central
G-20 (Grupo de los 20)	Miembro fundador	Internacional
D-8 (Grupo de los 8 en vía de desarrollo)	Miembro fundador	Asia-África
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Miembro	Internacional
Organización para la Cooperación Económica (ECO)	Miembro fundador	Asia central
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)	Miembro fundador	Internacional
Organización para la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC)	Miembro fundador	Mar Negro
Banco Islámico de Desarrollo (IsDB)	Miembro fundador	Asia-África
Grupo de Cooperación Naval del Mar Negro (Blackseafor)	Miembro fundador	Mar Negro
Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO)	Miembro	Internacional
Organización de las Agencias de Aplicación de la Ley de Eurasia con Estatus Militar (TAKM)	Miembro fundador	Cáucaso y Asia central
México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia (MIKTA)	Miembro fundador	Internacional

Nota: Al igual que Brasil, Turquía es miembro de más organizaciones que las relacionadas en esta tabla. Sin embargo, a efectos de este artículo no es relevante incluirlas todas.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía

Los recursos materiales

Si bien la membresía en organizaciones regionales es clave para las potencias medias y regionales en términos de evaluar su influencia, los recursos de poder tradicionales (en su mayoría materiales) son también fundamentales. En los dos casos de estudio, queda claro que se trata de atributos que suelen reivindicar para confirmar su estatus de potencia, aunque en la práctica este se puede relativizar, pues, sobre todo en el caso brasileño, en determinadas coyunturas el país no ha podido traducir esos elementos de poder en influencia real en la zona.

Brasil es el país geográficamente más grande de la región, con una superficie aproximada de 8 516 000 km² (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021). Cuenta con casi la mitad del tamaño de América del Sur y tiene diez vecinos (Figura 1). Su proyección real es observable tras el fin de la Guerra Fría, cuando se convirtió en uno de los Estados que intentó tener voz en la gobernanza global. Por supuesto, Brasil se esfuerza principalmente por estar en una posición de liderazgo en su propia región, a saber, América Latina (Burges, 2008).

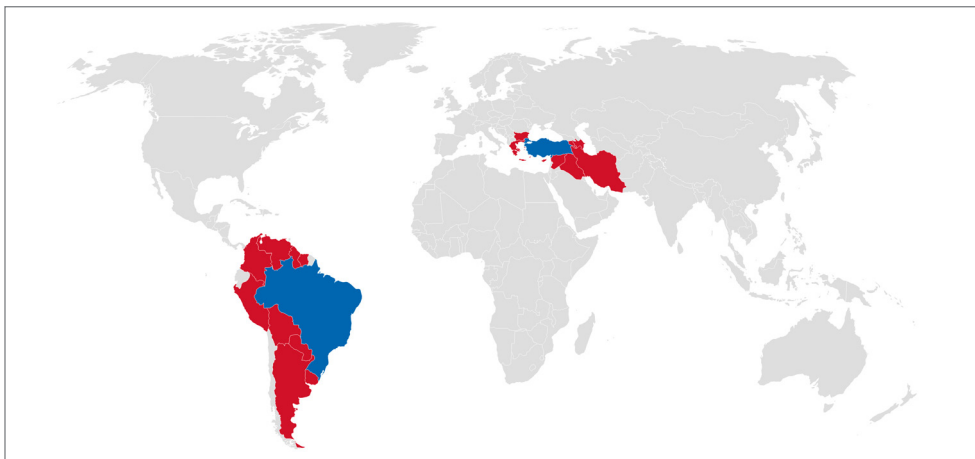


Figura 1. Brasil y Turquía con sus vecinos.

Fuente: Elaboración propia

Turquía, como parte de la península de Anatolia, ubicada en la unión de los continentes de Asia y Europa, posee una costa en el Mar Negro y en el Mediterráneo y cuenta con una superficie de 783 562 km² (Turkstat, 2021). Como puede verse en la Figura 1, comparte fronteras con siete Estados, cinco de los cuales están en el continente asiático y dos en el continente europeo. Sin embargo, debido a su ubicación, está cerca del Cáucaso, África y Europa del Este. Y, al igual que Brasil, después de la Guerra Fría ha tratado de aumentar sus factores de poder nacional y de mejorar sus relaciones con sus vecinos, apostando por ser un líder en su propia región, especialmente en Oriente Medio y África.

Además de ser el país más grande de América del Sur en términos geográficos, Brasil también es el país más poblado. Su población ha aumentado rápidamente desde principios de la década del 2000. Tanto así que, si bien la población era de 170 millones en 2000, esta superó los 210 millones en el 2020, lo que equivale a casi la mitad de la población total del continente sudamericano.

En el caso de Turquía, la población casi siempre ha aumentado desde su fundación, en 1923. Aunque la tasa de aumento ha disminuido en momentos determinados, la población ha comenzado a incrementarse regularmente. En especial, desde el segundo mandato del gobierno del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), la tasa de crecimiento de la población comenzó a aumentar sostenidamente. Solo entre 2010 y 2020, la población del país aumentó en más de 10 millones de habitantes. La medida tomada por el AKP, a pesar del envejecimiento de la población (“tres niños por casa”), fue eficaz para este propósito (*Milliyet Gazetesi*, 2 de enero de 2013). Con esta política, el gobierno comenzó a brindar apoyo financiero a las familias para estimular las gestaciones (*BirGün Gazetesi*, 12 de enero de 2020).

En cuanto al poder económico, que es otro de los elementos del poder nacional, se puede decir que Brasil era la novena economía más grande del mundo en el 2021. Como puede verse en la Figura 2, en 2020 el producto interno bruto (PIB) del país alcanzaba aproximadamente 1,44 billones de USD. Aunque se trata de un valor elevado, el PIB brasileño experimentó una rápida caída en 2014. Posteriormente, aunque aumentó ligeramente en 2016, recientemente ha comenzado a disminuir nuevamente.

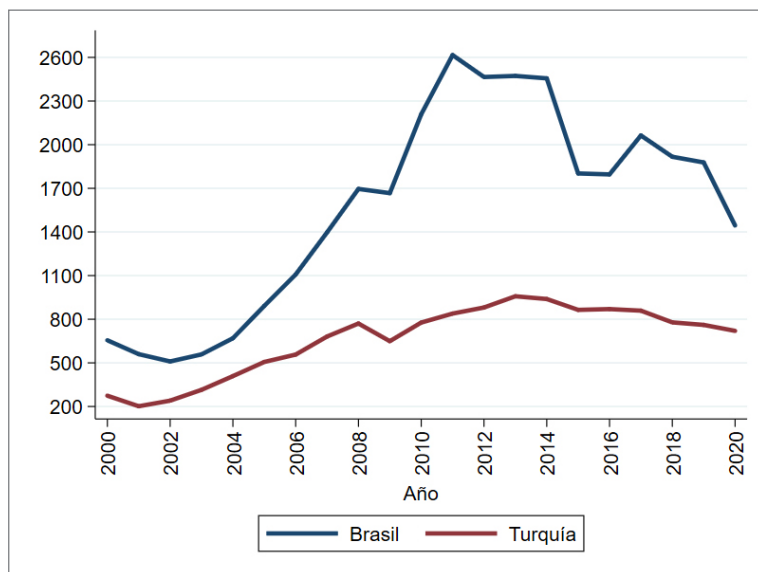


Figura 2. Producto interno bruto (PIB) de Brasil y Turquía (en millones de USD).
Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank Open Data (2022a; 2022b)

De igual forma, el poder económico de Turquía ha aumentado con el tiempo. Según los últimos datos de 2021, es la vigésima economía más grande del mundo. Aunque en esta clasificación ha perdido terreno en los últimos años, el PIB del país en general se ha incrementado. Como puede verse en la Figura 2, según los datos del Turkstat (Instituto de Estadística de Turquía), su PIB ronda los 720 000 millones de USD. No obstante, después de 2016, ha tendido a disminuir. En el segundo trimestre de 2020, experimentó un ligero descenso por efecto de la pandemia. Como sea, en la Figura 2 puede constatarse que el PIB de Brasil es considerablemente superior al de Turquía.

El PIB per cápita de Brasil, en aumento sostenido desde 2002, lo convierte en una de las economías más grandes y pobladas de América Latina. Especialmente en 2013, aumentó hasta aproximadamente 13 000 USD. Sin embargo, posteriormente, el PIB per cápita del país comenzó a disminuir. En 2020, disminuyó hasta rozar los 6 000 USD, aproximadamente.

En contraste, el PIB per cápita de Turquía, que tiene una economía relativamente más pequeña y menos población en comparación con Brasil, ha aumentado rápidamente desde 2002. Aunque presentó una ligera disminución por efecto de la crisis económica de 2008, el PIB per cápita del país ascendió a aproximadamente 12 000 USD hasta 2015. En los últimos años, se ha reducido de nuevo, y a partir de 2020, se contrajo hasta los 8 500 USD. Aunque ha habido una caída en los últimos años, el PIB per cápita de Turquía es superior al de Brasil, como puede verse en la Figura 3.

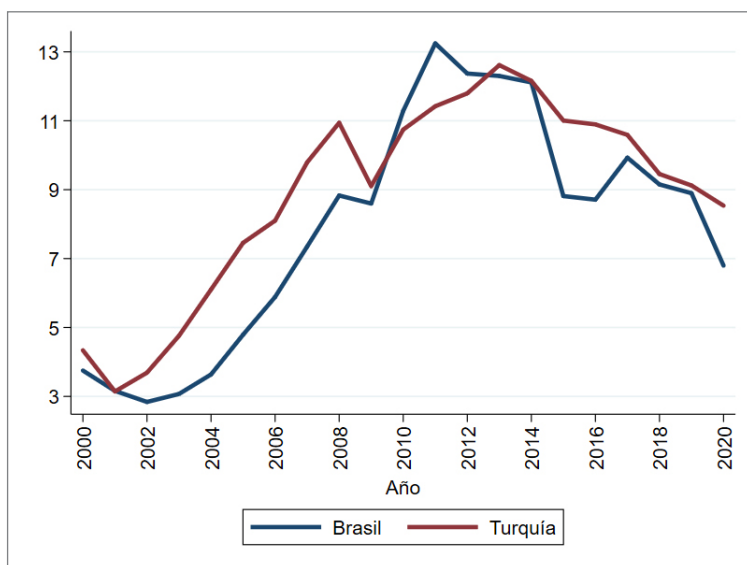


Figura 3. Producto interno bruto (PIB) per cápita de Brasil y Turquía (en miles de USD).
Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank Open Data (2022a; 2022b)

Por otro lado, Brasil no tuvo un gasto muy alto en defensa durante el periodo de la Guerra Fría. Sin embargo, desde la década de 1990, los gastos militares comenzaron a aumentar, especialmente desde 2002, una tendencia que se ha sostenido a través del tiempo. El gasto militar brasileño, que fue aproximadamente de 10 000 millones de USD en 2002, superó los 25 000 millones de USD en 2020, lo que representó el 1,5 % del PIB del país. En concordancia con la disminución del PIB del país, sus gastos militares también experimentaron una rápida disminución en 2015. El gasto militar, que aumentó ligeramente después de 2016, ha vuelto a disminuir en los últimos años. Con todo, la participación de los gastos militares en el PIB del país se ha mantenido casi igual.

En el caso de Turquía, las inversiones y los gastos militares del país siempre han sido altos, debido a los problemas internos de Turquía con el Partido de los Trabajadores de Kurdistan (PKK) y a la prolongada situación de conflicto interno de sus vecinos fronterizos. El Ejército turco es el undécimo ejército más grande del mundo, según datos de 2020 (Global Fire Power, 2021b). Además, es el segundo más grande de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), después de Estados Unidos (Global Fire Power, 2021a). Como se puede ver en la Figura 4, sus gastos militares rondan el 3 % del PIB del país, de los cuales casi 20 000 millones de USD se reportan a partir de 2020. Sin embargo, en contraste con el comportamiento de su PIB, se observa que sus gastos militares tienen una estructura más irregular: en 2015, los gastos militares disminuyeron rápidamente, pero luego comenzaron a incrementarse de nuevo. Como puede verse en la Figura 4, los gastos militares de Turquía son muy superiores a los de Brasil.

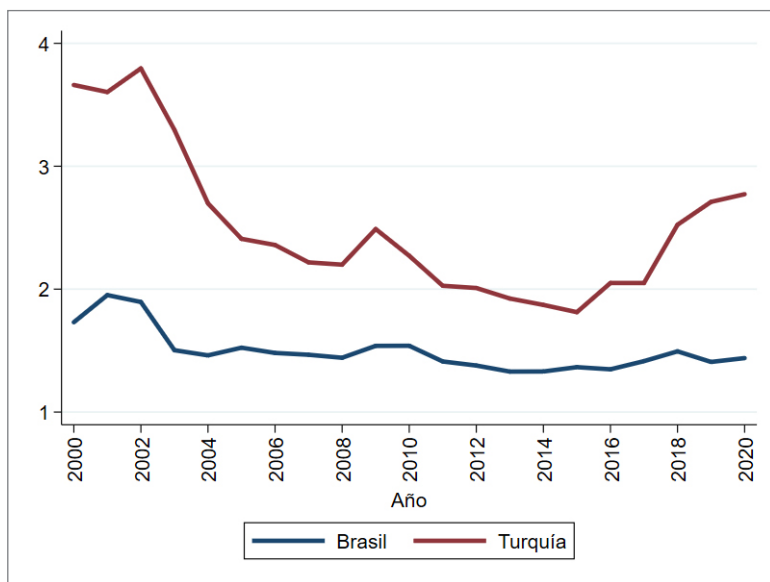


Figura 4. Gasto militar de Brasil y Turquía (como porcentaje de PIB).

Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank Open Data (2022a; 2022b)

La trayectoria en política exterior como potencias medias o regionales

Tanto Brasil como Turquía se han desempeñado en el último tiempo como potencias medias o regionales, en especial tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando la agenda global de seguridad cambió drásticamente y se hizo evidente la importancia del protagonismo de potencias que, desde el sur global, tendieran puentes con miras a estimular un “diálogo de civilizaciones”.

Las intervenciones de Estados Unidos en Afganistán e Irak tensaron las relaciones de Occidente con el mundo musulmán y árabe y pusieron en evidencia el poder militar desproporcionado del que goza Washington para tomar retaliaciones. La estigmatización del mundo árabe musulmán fue una constante y se exacerbó varios conflictos en Oriente Medio, Norte de África y Asia Central.

Con este panorama, el protagonismo de Turquía sobresalió, y hasta cierto punto lo mismo ocurrió con Brasil, aunque con menos atractivo. En semejante coyuntura, ¿en qué elementos de atracción o influencia se apoyaron para consolidarse como potencias medias y regionales? De acuerdo con Holbraad (1971, p. 80), las potencias medias suelen poseer las siguientes características:

- Contribuyen a prevenir conflictos en las regiones y apoyan misiones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
- Participan en las dinámicas regionales multilaterales con protagonismo.
- Se involucran en los desarrollos normativos internacionales que favorecen el derecho internacional, principal instrumento de interacción del sur global.
- Inciden como mediadoras, facilitadoras u oficiantes en conflictos regionales o extrarregionales.
- Influyen en la inclusión de ciertos temas en la agenda global, tales como el desarrollo, el calentamiento global, las migraciones, la superación de la pobreza y el comercio justo, entre otros.

Susanne Gratius (2007, p. 6) considera que las categorías de *potencia media* y *regional*, aunque suelen parecerse, deben distinguirse. Mientras que la primera suele tener un ámbito de acción global (o, en el caso de Brasil, la vocería del sur global), la segunda tiene influencia o incidencia en su zona inmediata.

Brasilia ha conseguido abrirse espacios como interlocutor del comercio justo en instituciones como la Organización Mundial del Comercio, siendo una de las potencias medias más insistentes a favor de patrones de intercambio menos desfavorables para los Estados más pobres. En ese mismo foro, ha sido tal el liderazgo de Brasil que, junto con la India, fue pionera de la creación del G20, en 2003, esquema donde tienen participación no solo las economías más robustas del planeta, sino también Estados representativos del sur global.

Brasil es un referente para la discusión de temas ligados a la Amazonía y al medioambiente, que suelen tenerlo como protagonista. No es fortuito que la primera Cumbre de la Tierra haya tenido lugar en Río de Janeiro en 1992. Ahora bien, no siempre se dan consensos con los Estados europeos, como ocurrió durante la presidencia de Jair Bolsonaro. En ese momento, se dieron enfrentamientos a raíz de su postura soberanista en relación con la Amazonía, que Europa interpretó como desafiadora de consensos previos sobre el equilibrio ambiental.

Aparte de eso, Brasil suele liderar, aunque con efectos no siempre visibles, temas como desarrollo sostenible, desarme o desnuclearización. Al respecto, cabe resaltar la forma como, en 2010, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, junto con el de Erdogan, intentó mediar en la crisis nuclear iraní. En ese momento, propuso almacenar parte del uranio en territorio turco y que este fuera, posteriormente, enriquecido en Francia y Rusia, para así superar uno de los momentos más críticos de las tensiones entre Teherán y varios de los Gobiernos de Occidente (Tissot, 2015). La buena relación de Lula con Erdogan y Mahmud Ahmadinejad, así como la proyección brasileña hacia el mundo musulmán, tuvo mucho que ver con ese acercamiento, que finalmente no se concretó, pues el Gobierno iraní no alcanzó consensos internos para autorizar el enriquecimiento del uranio en territorio extranjero. La autoridad religiosa en concreto siempre ha sido reacia a cualquier concesión en materia de soberanía energética.

Así las cosas, se puede concluir que Brasil no goza del estatus de potencia *regional*, aunque sí *media*, en buena medida por la escasa influencia que tiene en América del Sur y Latinoamérica.

Ha estado en buena medida ausente de las grandes iniciativas regionales multilaterales y, aunque se ha terminado uniendo a todas, en ninguna ha desempeñado un papel determinante. Piénsese, por ejemplo, en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río (a pesar de haber sido el anfitrión), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

En realidad, el liderazgo brasileño fue fundamental en la creación del experimento efímero de la Comunidad de Naciones Suramericanas (CASA), que no trascendió y fue absorbida por la Unasur. En materia de procesos regionales de relevancia, la ausencia de Brasil en el esquema de mediación para América Central, impulsado por Colombia, México y Venezuela en los ochenta, fue llamativa a la vez que reveladora. De igual forma, se pueden señalar distintas fórmulas de acompañamiento regional en los intentos de pacificar a Colombia, donde la presencia de Cuba, México y Venezuela fue una constante, mientras que Brasil brilló por su ausencia.

En virtud de lo anterior, parece enfrentarse a una paradoja. Y es que goza de mayor visibilidad e influencia extrarregional, como vocero del sur global, en espacios como el G22 (países industrializados y del sur global), el bloque BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica —Argentina e Irán son candidatos—), el IBSA (Foro India, Brasil y Suráfrica) o el G4 (aspirantes a miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la

ONU: Alemania, Brasil, Japón e India), mientras que, en América Latina, en sus respectivas subzonas, no tiene una trascendencia proporcional a sus recursos de poder.

En cambio, Ankara, a diferencia de Brasil, desde 2007 ha insistido en un acercamiento estratégico a su región natural que ha terminado por dar resultados.

A partir de ese momento, y bajo el liderazgo de Ahmet Davutoglu, ministro de Relaciones Exteriores durante una parte sustancial del gobierno de Recep Tayyip Erdogan, se lideró la política de “cero problemas con los vecinos”. Esto le otorgó un mayor equilibrio a la proyección turca, pues en el pasado se había centrado en el alineamiento con Occidente, al tiempo que descuidaba su influencia en Oriente Medio.

Dicho acercamiento a Oriente Medio y Norte de África implicó, en cambio, un papel constructivo en Irak, para su estabilización luego de la caída de Saddam Huseín, un enfoque más dinámico en Siria, para la lucha contra el yihadismo, y una postura más equilibrada en el conflicto palestino-israelí. Ankara era percibido como uno de los aliados israelíes en la zona y, por excelencia, el Estado musulmán más cercano a Tel Aviv. A lo largo de los noventa, Tel Aviv y Ankara sellaron un acuerdo estratégico que fue interpretado por los Estados de la zona como una alianza y que alejó a Turquía de su zona natural de influencia en aras de un acercamiento cada vez más estrecho a Occidente (Jaramillo, 2021, p. 89).

Sin embargo, el distanciamiento con Europa, provocado en buena medida por la dilación de Bruselas para concretar la adhesión turca a la Unión Europea, produjo el resurgimiento de un nacionalismo turco mezclado con elementos religiosos. En 2010, el episodio de la embarcación de bandera turca Mavi Marmara, cuyos miembros fueron asesinados por las Fuerzas de Defensa de Israel cuando llevaba ayuda humanitaria a Gaza, terminó por distanciar a Turquía de Tel Aviv y por acercarlo como nunca a la causa palestina.

Este resurgimiento hizo que Turquía se encontrara mejor posicionada para enfrentar coyunturas clave en 2022, a saber: la toma de Kabul por parte de los talibanes (y el consecuente surgimiento del Emirato de Afganistán) y la guerra en Ucrania (que ha tenido ondas expansivas en la multipolaridad del sistema internacional). A diferencia de Ankara, que ha tenido un papel determinante como miembro de la OTAN y capacidad de interlocución entre Moscú y Occidente, Brasil fue relegado a la intrascendencia.

Conclusión

Este artículo ha planteado algunas respuestas a las siguientes preguntas: ¿Qué factores dan cuenta de la proyección de Brasil y Turquía como potencias medias? ¿Qué diferencias y similitudes se pueden identificar en dicha proyección? ¿Cuáles son las asimetrías en la proyección de cada una a nivel regional e incluso global? Para contribuir a su discusión, se examinaron algunos de los poderes materiales de ambos países, su integración regional y, finalmente, sus trayectorias en política exterior.

No se puede concluir apresuradamente que un Estado sea más poderoso que el otro, sino que ambas proyecciones deben matizarse según factores históricos, geográficos y coyunturales. Los factores determinantes del poder no se limitan al poder material o a la integración regional de los países. Brasil supera a Turquía en términos de población, área y PIB entre las fuerzas materiales. Sin embargo, cuando observamos la participación del PIB per cápita y las inversiones militares como porcentaje del PIB, se ve que Turquía toma la delantera.

Además, ambos países participan activamente en los procesos de integración tanto regionales como globales. Empero, se ha observado que, en general, Turquía actúa de forma más activa que Brasil en los procesos de integración. Tanto es así que Ankara encabeza y estimula algunos procesos de integración regional en una zona donde urgen los liderazgos, habida cuenta, no solo de la inestabilidad política y la conflictividad, sino de una competencia reciente entre poderes regionales y emergentes.

Finalmente, Ankara sobresale hoy como potencia regional (con cierta capacidad pacificadora), pues cuenta con la ventaja de ser un actor influyente de la dramática coyuntura del Oriente Medio, el Norte de África y del África subsahariana, donde la debilidad estatal y el avance del terrorismo integrista parecen una conjugación explosiva. A esto se suma su papel de relevancia en la coyuntura de la invasión rusa en Ucrania, en la que se proyectó con éxito como una potencia mediadora reconocida como tal por las partes en conflicto.

Esto evidencia que el poder es un recurso en constante mutación y que el estatus como potencias medias o regionales va evolucionando de acuerdo con nuevas coyunturas, que son reveladoras de los alcances y límites de la influencia de determinados poderes. En cada crisis parece confirmarse la relevancia de las potencias medias y regionales y la forma como el orden global depende cada vez más de estos actores, cuyo monitoreo constante es una tarea ineludible para la comprensión de las nuevas dinámicas de poder en las relaciones internacionales.

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 dirigido por uno de los autores sobre el poder blando de Turquía, como parte del Grupo de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

Financiamiento

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

Sobre los autores

E. Nur Sezek es candidata del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia; magíster y profesional en relaciones internacionales, Universidad de Akdeniz, Antalya (Turquía).

<https://orcid.org/0000-0003-3399-5721> - Contacto: nur.sezek1@est.uxernado.edu.co

Mauricio Jaramillo Jassir es doctor en ciencia política, Universidad de Toulouse (Francia); máster en geopolítica, Universidad París VIII, y máster en relaciones internacionales, Sciences Po, Toulouse (Francia), e internacionalista, Universidad del Rosario. Es profesor asociado de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

<https://orcid.org/0000-0001-6190-1054> - Contacto: mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co

Referencias

- BirGün Gazetesi*. (2020, 12 de enero). AKP'nin 3 çocuk politikasının farkında olmadığı bir gerçek var: Artık köyde yaşamıyoruz. <https://bit.ly/3mUHRaY>
- Burges, S. W. (2008). Consensual hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 22(1), 65-84. <https://doi.org/10.1177/0047117807087243>
- Carr, H. (1946). *The twenty years' crisis, 1919-1939: An introduction to the study of international relations*. Harper and Row.
- Christensen, S. F. (2013). Brazil's foreign policy priorities. *Third World Quarterly*, 34(2), 271-286. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.775785>
- Cox, R. (1989). Middlepowermanship, Japan, and future world order. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 44(4), 823-862. <https://doi.org/10.1177/002070208904400405>
- Destradi, S. (2008). *Empire, hegemony, and leadership: Developing a research framework for the study of regional powers* (GIGA Working Papers 79). German Institute for Global and Area Studies. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1143902>
- Giacaglia, C. (2017). Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas, pero pragmáticas. *Foro Internacional*, 57(2), 422-459. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i2.2364>
- Global Fire Power. (2021a). NATO Member States Military Strength (2020). <https://bit.ly/3LEdnnY>
- Global Fire Power. (2021b). Turkey Military Strength (2020). <https://bit.ly/3FCodHj>
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?* (Documentos Frida 35). <https://bit.ly/3JTcYwS>
- Guzzini, S. (2013). *Power, realism, and constructivism*. Routledge.
- Hart, J. (1976). Three approaches to the measurement of power in international relations. *International Organization*, 30(2), 289-305. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018282>
- Hatakeyama, K. (2020). The Japanese middle power approach to maintaining the Asian security order: promoting a common understanding. En *Between Scylla and Charybdis: Is there a Middle Path for Middle Powers in the Indo-Pacific Region?* (2019 U.S. Naval War College and East Asia Security Centre Conference).
- Holbraad, C. (1971). The role of middle powers. *Cooperation and Conflict*, 6(1), 77-90. <https://doi.org/10.1177/001083677100600108>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). Area [página web]. <https://bit.ly/40jgiGJ>
- Jaramillo Jassir, M. (2021). Turquía, potencia media, regional y ¿pacificadora? La política exterior turca y la evolución constante de su identidad. *Internacia: Revista de Relaciones Internacionales*, 2(2), 79-101. <https://bit.ly/3yMHRN4>
- Kim, J. (2022). Between a regional hegemon and a middle power: The case of Nigeria. En G. Abbondanza & T. Wilkins (Eds.), *Awkward powers: Escaping traditional great and middle power theory*. Palgrave MacMillan.

- Milliyet Gazetesi*. (2013, 2 de enero). Erdoğan neden 3 çocuk istediğini açıkladı? <https://bit.ly/4018zNK>
- Ministry of Foreign Affairs (Turquía). (s.f.). Ülke Künyesi, Brezilya. <https://www.mfa.gov.tr/brezilya-kunyesi.tr.mfa>
- Ministry of Foreign Affairs (Turquía). (s.f.). Uluslararası Kuruluşlar ve İlişkilerimiz. <https://bit.ly/3liFwXa>
- Morales-Ruvalcaba, D. (2020). . The distribution of power in the periphery: An approach with the World Power Index. *Cambridge Review of International Affairs*. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1854178>
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4), 513-553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Morgenthau, H. (1986). *La política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. GEL.
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis* (GIGA Working Papers 30). German Institute for Global and Area Studies. <https://bit.ly/3Fwyrco>
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153-171. <https://doi.org/10.2307/1148580>
- Nye, J. S. (2010). Soft power and cultural diplomacy. *Public Diplomacy Magazine*.
- Olusola, O., & Okeke-Uzodike, U. (2016). Can Nigeria be Africa's hegemon? *African Security Review*, 25(2), 110-128. <https://doi.org/10.1080/10246029.2016.1147473>
- Öniş, Z., & Kutlay, M. (2017). The dynamics of emerging middle-power influence in regional and global governance: The paradoxical case of Turkey. *Australian Journal of International Affairs*, 71(2), 164-183. <https://hdl.handle.net/20.500.11851/1816>
- Organski, A. F. K. (2014). Power transition. En C. Elman & M. A. Jensen (Eds.), *Realism reader*. Routledge.
- Organski, A. F. K., & Kugler, J. (1981). *The War Ledger*. The University of Chicago Press.
- Prys, M. (2010). The variability of regional powers. *International Studies Review*, 12(4). <https://bit.ly/3lnKvFX>
- Schiavon, J. A., & Domínguez, D. (2016). Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia (MIKTA): Middle, regional, and constructive powers providing global governance. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 3(3), 495-504. <https://doi.org/10.1002/app5.148>
- Tissot, A. (2015). L'accord nucléaire entre le Brésil, l'Iran et la Turquie vu par New York Times et Le Monde. *Les Medias: Approches Géohistoriques et Géopolitiques*, 6(1), 1-10. <https://doi.org/10.4000/geo1hist.4711>
- Turkstat. (2021). Coğrafi İstatistik Portalı. Consultado el 31 de agosto de 2021. <https://bit.ly/3TpJKJ2>
- Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wood, B. (1987). *Middle powers in the International System: A preliminary assessment of potential* (UNU-Wider Working Papers). UNU-WIDER. <http://collections.unu.edu/view/UNU:5405>
- World Bank Open Data. (2022a). Brazil. <https://data.worldbank.org/country/brazil>
- World Bank Open Data. (2022b). Turkey. <https://data.worldbank.org/country/turkiye>
- World Power Index. (s. f.). *The Power of Nations* [sitio web]. Consultado el 23 de abril de 2022. <https://www.worldpowerindex.com>

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Justice and Human Rights

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 131-148

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1001>

Las sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Colombia

Sanctions in the Adolescent Criminal Responsibility System in Colombia

Henry Torres Vásquez

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia

Misael Tirado Acero

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

RESUMEN. El tratamiento penal de los menores que trasgreden la ley penal es un tema de recurrente preocupación, ante el aumento de la criminalidad. Se exige justicia sin importar si se vulneran derechos fundamentales de los menores de edad. Este artículo estudia el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente de Colombia, las sanciones que contempla, su enfoque de justicia restaurativa, aunque enmarcado dentro del derecho penal. Este sistema considera la sanción privativa de la libertad como último recurso de uso excepcional, pero este principio no se aplica plenamente. A la vez, hay presión por aumentar penas que puede vulnerar el interés superior del menor. Se concluye que es fundamental reforzar la aplicación de la justicia restaurativa para cumplir con los propósitos de prevención, reparación y reintegración social del menor.

PALABRAS CLAVE: delincuencia juvenil; derecho penal; justicia; justicia restaurativa; sanción penal

ABSTRACT. The criminal treatment of minors who transgress the criminal law is a recurring concern, given the increase in criminality. Justice is demanded regardless of whether the fundamental rights of minors are violated. This article studies the Adolescent Criminal Responsibility System in Colombia, the sanctions it contemplates, its restorative justice approach, although framed within criminal law. This system considers the deprivation of liberty sanction as a last resort for exceptional use, but this principle is not fully applied. At the same time, there is pressure to increase sentences, which may violate the best interests of the child. It is concluded that it is essential to reinforce the application of restorative justice in order to comply with the purposes of prevention, reparation, and social reintegration of minors.

KEYWORDS: criminal law; criminal sanction; justice; juvenile delinquency; restorative justice

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

Recibido: 29 de junio de 2022 • Aceptado: 6 de diciembre de 2022

CONTACTO: Misael Tirado Acero ✉ misael.tirado@unimilitar.edu.co

Introducción

El concepto de *pena* nace en el derecho penal para aplicarse a personas con libre albedrío pleno, lo cual explica la función retributiva de la pena en general: solo se le puede retribuir una pena a quien tiene capacidad de libre albedrío, a quien tiene capacidad de arrepentirse, justamente para que sienta arrepentimiento, para que sienta el dolor, la aflicción de la pena. Recordando a Carrara, la pena es un mal en respuesta a otro mal, que es el delito. Bajo esta óptica, en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) no se puede hablar de pena porque no se puede retribuir un libre albedrío mal formado por circunstancias biopsicosociales. Por ello, el SRPA no puede tener como fin la retribución justa, dada la consideración de que quienes no tienen un libre albedrío completo o pleno están exonerados de responsabilidad. Incluso la escuela clásica del derecho penal no contemplaba sanción porque su énfasis estaba en el libre albedrío: si alguien tiene capacidad de dañar, tiene capacidad para soportar el dolor, la pena. Por tanto, el concepto de *pena* choca con el SRPA¹.

En el derecho penal, la pena, fundamentada desde la perspectiva retributiva y con expectativas de ser preventiva y resocializadora, siempre ha sido fuertemente criticada. Indudablemente, el ejercicio punitivo contemporáneo en el mundo apunta hacia el castigo y la violencia con la consecuente pena. Esta dinámica está dirigida desde “el poder político en favor del dominio del capital, sobre todo en contra de quienes contradicen la hegemonía de esta fuerza” (Barros, 2016, p. 9). Al respecto, la prisión es criticada al ser vista como parte fundamental de la dominación de los más débiles, una forma de reproducción y defensa del sistema; en este sentido, cumplir con la vigencia de la norma y el control jurídico penal del que se vale la pena conlleva un “control social” a través de un “control penal” (Latorre et al., 2018, pp. 15 y ss.).

Al aceptarse esta premisa, se puede determinar lo que algunos autores consideran del actual derecho penal, esto es, que hay un control de naturaleza penal en la sociedad que, “antes de perseguir la venganza por un acto, busca controlar la sociedad mediante la amenaza de imponer una sanción, si se afecta la realización de la libertad” (Ávila & Castellanos, 2015, p. 94). Dicha finalidad de control legitimado es un modelo de pena cuya justificación y ejecución no admite contradicciones válidas que sean atendidas por el legislador.

También es necesario aclarar que los adolescentes no pueden ser sometidos a sanciones cuando no sean imputables, esto es, cuando sean menores de 14 años, o cuando sean

¹ Sin profundizar sobre la diferencia puntual entre pena y sanción, ciertamente la pena es más propia del derecho penal (como lo indica su nombre) y su escuela clásica de justicia retributiva, mientras que la sanción es una variante para la justicia restaurativa; es decir, la pena en esencia es violencia. A pesar de esto, la tendencia vigente es utilizar el concepto de *pena* para el derecho penal que se puede atribuir a los adolescentes en conflicto con la ley. Aunque lo adecuado sería en adelante utilizar el concepto de *sanción*, por más que se intente señalar al SRPA como ajeno al derecho penal, sin duda el derecho penal tanto sustantivo como procesal es parte indisoluble del SRPA.

mayores de catorce y menores de dieciocho años con discapacidad psíquica o mental (Ley 1098, 2006, art. 142) que esté relacionada con la comisión de la conducta. En este último caso, no obstante, se les aplica una medida de seguridad.

Cuando los adolescentes deben cumplir una sanción de las previstas en la Ley 1098 de 2006, hay lugar al restablecimiento de derechos de los menores², lo que se realiza en correspondencia con “los lineamientos de los programas especializados en los que tendrán prevalencia los principios de política pública de fortalecimiento a la familia de conformidad con la Constitución Política y los Tratados, Convenios y Reglas Internacionales que rigen la materia” (Ley 1098, 2006, art. 148, párrafo). Esto asegura que el SRPA respete el principio de dignidad humana y que, al estar relacionado con el derecho penal aplicable a adolescentes, sea especializado, no solamente durante la ejecución de la sanción, sino a lo largo del proceso penal.

Este artículo estudia la sanción y la pena como base esencial del SRPA y analiza de forma crítica las diversas corrientes doctrinales y jurisprudenciales que abordan el tema desde diversas aristas, desde los enfoques continuistas hasta las teorías abolicionistas. Para ello parte de una revisión sobre el estado de la cuestión de tipo exploratorio, descriptivo e interpretativo, en busca de articular el debate en el derecho penal que suscita el tratamiento jurídico del menor de edad infractor. Luego se hace un análisis con un método inductivo y deductivo, junto con fuentes secundarias, de las características de la pena o sanción en el SRPA en Colombia.

Marco teórico

En el SRPA, el lenguaje que se maneja tiene la clara intención de no ser peyorativo, por lo cual la pena se denomina *sanción*; en cualquier caso, con independencia del nombre que se le quiera dar, la privación de libertad de un adolescente resulta ineficaz. En caso de ser necesaria alguna medida, es mejor una no privativa de la libertad enmarcada en la justicia restaurativa.

En consecuencia, de acuerdo con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución política y en la ley, y desarrollados en la jurisprudencia, cabe preguntarse en qué medida la imposición y ejecución de sanciones para los adolescentes cumple los postulados internacionalmente previstos como finalidad del SRPA y de la sanción.

Concomitante a este interrogante, existen varias teorías de la pena que permiten un análisis variado. Así pues, en cuanto a la teoría relativa de la pena, existe la libre creación humana que encierra un contenido en la mejora social del delincuente y de la sociedad

2 El término *menor* en este artículo hace referencia al menor de 18 años. el hecho de usar el término no significa que se valide o invalide su discernimiento. El concepto de *minoría*, que conlleva un trasfondo biológico, se usa para hablar de menor de edad infractor de la ley penal, sin menoscabar la determinación internacional de usar la expresión *adolescente* o *joven* en lugar de *menor* (véase Tirado et al., 2022, cap. 1).

(Beristain, 1979, p. 30). Al respecto, la Corte Constitucional señala lo siguiente sobre esta teoría:

[...] pretende, a través de la pena, el cumplimiento de determinados fines como son la prevención del delito y la protección de determinados bienes jurídicos, que se derivan de las obligaciones del Estado, fundadas en el mantenimiento de un orden social. (Sentencia C-328, 2016)

Esta teoría, imperante en Colombia, se asegura de cumplir con la disposición de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), que en su artículo 5, numeral 6, expresa que “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y readaptación social de los condenados”. Desde ahora debe aclararse que, en los casos de menores de 18 años en conflicto con la ley penal colombiana, como subraya la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se tienen “en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad” (Ley 12, 1991, art. 40).

Resultados

Fundamento doctrinal y constitucional de la pena

El Código Penal señala que “la imposición de la pena o de la medida de seguridad responderá a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad” (Ley 599, 2000, art. 3). En este sentido, el criterio de necesidad de la pena presupone su merecimiento y “significa que un hecho en sí merecedor de pena además necesita ser penado, ya que en el caso concreto no existe ningún otro medio disponible que sea eficaz y menos afflictivo” (Luzón, 1993, p. 22). En otras palabras, la pena solo se justifica cuando la sociedad no encuentra otra forma diferente de evitar la comisión de conductas que a su juicio son punibles.

En el caso de Colombia, la pena se fundamenta en la jurisprudencia:

la necesidad de la pena exige de ella que sirva para la preservación de la convivencia armónica y pacífica de los asociados no solo en cuanto ella por su poder disuasivo e intimidatorio evite la comisión de conductas delictuales, o por lo menos las disminuya, sino también en cuanto, ya cometidas por alguien, su imposición reafirme la decisión del Estado de conservar y proteger los derechos objeto de tutela jurídica y cumpla además la función de permitir la reincorporación del autor de la conducta punible a la sociedad de tal manera que pueda, de nuevo, ser parte activa de ella, en las mismas condiciones que los demás ciudadanos en el desarrollo económico, político, social y cultural. (Corte Constitucional, Sentencia C-647, 2001).

Estas consideraciones implican que la pena tiene unas funciones antes, durante y después de cometida y sancionada la conducta punible. Además, no deja dudas sobre el carácter afflictivo de la pena.

Dentro de las teorías que hay sobre la pena, una de las más importantes, señalada por Beristain (1979, p. 30) —trayendo a colación la tesis doctoral de Cobo del Rosal—, sostiene que en la teoría absoluta de la pena se contempla el resultado del delito con independencia del fin. La teoría absoluta de la pena en Colombia, según la Corte Constitucional, “indica que esta tiene una finalidad en sí misma, con una marcada tendencia compensatoria, que busca resarcir el daño cometido por el infractor” (Sentencia C-328, 2016).

Por su parte, la teoría de Lesch (1999, p. 7) sobre la expiación, según la cual la pena tiene una magnitud de arrepentimiento del infractor penal, trae aparejada la aceptación social de aquel acto de contrición que se traduce en la liberación de su culpa. El mismo Lesch plantea la teoría de la retribución, sobre la cual Tirado Navarro (2010), a propósito de Kant, expresa que apunta a

una teoría retributiva “fuerte”. Esto es, una teoría del castigo que no acude a argumentos de control y reducción del crimen para justificar la imposición de la pena [...]. Kant observa en la pena un mecanismo eficaz para disuadir a los ciudadanos de la comisión de ciertas conductas objetivas, preservando así el orden en la sociedad y garantizando los derechos individuales de los asociados. (p. 89)

Por su parte, Roxin (1997) señala que la pena tiene como fines de igual rango la retribución, la prevención especial y la prevención general: “se parte de que ninguna de las teorías penales está ordenada o prohibida por la ley, de forma que —en cierto modo, según las necesidades— puede colocarse en primer plano tanto uno como otro fin de la pena” (p. 94). Por supuesto, para matizar esto, hay que aclarar que la finalidad de la pena en un sistema penal de adultos es un tanto diferente del sistema dirigido a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En el SRPA, la finalidad principal del sistema no es el castigo, ya que se toman medidas “de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral” (Ley 1098, 2006, art. 140). En lo que coinciden ambos sistemas es en que la pena o sanción restrictiva de la libertad satisface, al menos al momento de su imposición, la idea de venganza social. Desde esta perspectiva, la pena constituye una fuerte retribución violenta, por lo cual se puede cuestionar que en esta teoría no se castiga a quien delinque para evitar que otros imiten su conducta (prevención general), ni tampoco para impedir que quien es castigado reincida en su comportamiento (prevención especial). Lo hace porque quien delinque merece ser castigado y la sociedad debe condenar las acciones de los criminales. (Tirado Navarro, 2010, p. 89)

La sanción en el SRPA

En Colombia, existen mecanismos para ponderar una sanción que tienen en cuenta diversos aspectos, entre los que se encuentran la gravedad y modalidad de la conducta, la proporcionalidad entre sanción y hechos, la edad del menor infractor, la aceptación de cargos y, en caso de alguna sanción previa, su incumplimiento. Así lo consagra el artículo 179 de la Ley 1098 (2006):

1. La naturaleza y gravedad de los hechos.
2. La proporcionalidad e idoneidad de la sanción atendidas las circunstancias y gravedad de los hechos, las circunstancias y necesidades del adolescente y las necesidades de la sociedad.
3. La edad del adolescente.
4. La aceptación de cargos por el adolescente.
5. El incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Juez.
6. El incumplimiento de las sanciones.

Ahora bien, si se trata de la comisión de conductas señaladas como contravenciones por parte de menores, tipificadas por el Código de Policía, las sanciones se rigen por dicho código. Así, “será competente para conocer el proceso y sancionar el Comisario de Familia del lugar donde se cometió la contravención o en su defecto el Alcalde Municipal” (Ley 1098, 2006, art. 190).

Las penas impuestas al menor infractor de la ley penal en Colombia se aplican de conformidad con unos principios propios del derecho penal. En Colombia, el Código de Infancia y Adolescencia se cuida de no aludir al concepto de *pena* como tal, y en su lugar procura usar a lo largo del texto el concepto de *sanción*, puesto que la finalidad de las sanciones es proporcionar al menor infractor de la ley penal la resocialización y la rehabilitación. En lugar de sentencia condenatoria, se habla de “fallo sancionatorio”, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia (2016) en su Sala Penal, en Sentencia 41667.

En la actualidad, en Colombia, al igual que en España, existe una propensión a privilegiar lo educativo y evitar lo penal en el procedimiento para adolescentes infractores. Esto implica que se recurre “a un vocabulario ajeno al derecho penal: se habla de audiencia en lugar de juicio oral, de resoluciones en lugar de sentencias y de medidas en lugar de penas” (Ararteko, 1998, p. 63).

No obstante lo dicho, bajo la “cosmética” del SRPA es evidente que subyace el derecho penal y que este sistema no escapa a ninguna de las partes sustantivas o procesales. Es así como el procedimiento penal se encuentra en la Ley 1098 (2006), donde se utiliza el lenguaje y la finalidad propia del derecho penal tradicional; asimismo, el derecho penal sustantivo relativo a los menores que infringen la ley criminal es el actual Código Penal que rige para los adultos (Ley 599, 2000). En consecuencia, la pretensión de disfrazar el fenómeno criminal adolescente y su tratamiento a partir de eufemismos es ciertamente utópica.

Lo cierto es que el SRPA, destinado a quienes violan la ley penal siendo menores de 18 años y mayores de 14, contiene una serie de sanciones en el que se incluye la prisión y en general la pérdida de la libertad, lo que pone de manifiesto que el derecho penal está vigente en el SRPA. En Colombia, desde la Ley 19 de 1890 ya se consagraban penas para menores de edad infractores penales (Torres & Buenahora, 2022, pp. 176-177). En este sentido, García (2004) afirma que el internamiento para menores infractores de la ley

penal es la respuesta con más tradición histórica; en España, desde 1723 se encontraba en Sevilla la “Primera Escuela de Reforma” (p. 319).

El populismo sobre incremento de penas y delitos

La concepción de algunos doctrinantes en cuanto a la pena y su obsolescencia es frecuente, así como las críticas respecto a la elasticidad del tratamiento penal y las penas en relación con los menores infractores de la ley penal. Estas críticas han provocado un aumento de los delitos, aunque no de las penas establecidas desde 2006 para quien delinque siendo menor de edad, que actualmente no superan los ocho años en casos de delitos graves. Esto hace que existan solicitudes de endurecimiento penal en el régimen penal contra los menores. Por este motivo:

[...] el incremento responde, por lo general, a una fuerte presión social y política en favor de la aplicación de medidas más duras en el tratamiento de la delincuencia juvenil. Esta orientación empieza a vislumbrarse en la realidad de muchos países europeos y, como confirman estudiosos de la talla de Josine Junger-Tas, responden más a criterios de oportunidad política que a criterios de eficacia, tanto desde el punto de vista de los resultados educativos y resocializadores de los infractores menores de edad, como desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. (Centro de Documentación y Estudios SIIS, 1999)

Es claro que en el plano internacional se conmina a los Estados a evitar que niñas, niños y adolescentes que infringen la ley penal sean limitados en su libertad. Por ejemplo, en la Resolución del Parlamento Europeo sobre delincuencia juvenil se contempla “que la delincuencia juvenil es preocupante por su actual carácter masivo, debido al descenso de la edad en que se accede a la delincuencia, al incremento del número de delitos perpetrados por menores” (Parlamento Europeo, 2007).

Es de recalcar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es el ente encargado de los actos que buscan restablecer los derechos de los menores, por lo cual desempeña un papel significativo en los casos de responsabilidad penal adolescente. Cuando se trata de restablecer los derechos del menor infractor de la ley penal de edad, el Estado, por medio de la política criminal, preve una serie de acciones en las cuales el análisis es omnicompreensivo, de modo que considera los antecedentes que pueden ser estímulos negativos que inciden en la comisión de conductas punibles. La carencia de acciones reales contra la delincuencia juvenil permite sostener que en Colombia no existe aplicación práctica de una política criminal coherente con las necesidades de los menores infractores y que logre resultados satisfactorios, especialmente para evitar la reincidencia criminal.

En un contexto social marcado por la violación de derechos fundamentales y una precaria cobertura de una educación de calidad, pretender que los adolescentes no cometan delitos es ilusorio. Por múltiples factores, los adolescentes no alcanzan la realización de su proyecto de vida individual en una sociedad muy desigual. Esta situación determina

situaciones complejas en las cuales la aporofobia penal sustenta un discurso punitivo que profundiza las brechas sociales ante la falta de comprensión y consideración del adolescente, especialmente cuando delinque. Así, la sociedad, dirigida por medios de comunicación, se inclina por exigir un aumento de penas y el engrosamiento del Código Penal, lo cual constituye el populismo punitivo en todo su esplendor (Latorre et al., 2018, p. 52).

En la resolución citada, el Parlamento Europeo plantea que en ese continente se deben elaborar “modelos de intervención para la resolución y gestión de la delincuencia juvenil, mientras que las medidas de reclusión y las sanciones penales deben constituir el último recurso y aplicarse únicamente en aquellos casos en que se considere absolutamente necesario” (Parlamento Europeo, 2007). Este último aspecto es replicable universalmente, mientras que los modelos de intervención deben analizarse en el contexto local, de modo que se tengan en cuenta aspectos y situaciones territoriales, formas de comportamiento y normas sociales propias de los jóvenes, que hacen particular cada modelo de intervención.

Ahora bien, en el clásico derecho penal contemporáneo, la pena, en cuanto es resultado necesario del delito, posee una función en un modelo sancionatorio que favorece la justicia restaurativa. De acuerdo con el artículo 178 de la Ley 1098 (2006), la sanción para los menores infractores de la ley penal tiene una finalidad protectora, educativa y restaurativa. Esta sanción, dada dicha finalidad en un sistema especializado como el de menores, se aplica con el apoyo de la familia y de especialistas. Por ende, en el SRPA se debe tener el derecho penal como *ultima ratio* o siguiendo el principio de subsidiariedad, que exige utilizar la norma penal solo cuando sea rigurosamente ineludible; de lo contrario, se debe acudir a otro tipo de normas no penales. También se puede acudir al principio de fragmentariedad, que indica que no se deben castigar todas las conductas que lesionen o pongan en peligro bienes jurídicos, sino solamente aquellas conductas que lesionen bienes jurídicos de forma grave o bienes jurídicos de la mayor importancia.

Las salidas alternativas al derecho penal en el SRPA

El SRPA en Colombia se ajusta a las normas constitucionales que son de carácter superior y como tales irradian todo el sistema penal. También tiene en cuenta las resoluciones, decisiones y parámetros en atención al interés superior del menor, definidos por organismos internacionales en tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia. Por tanto, el sistema atiende a una necesaria comunión entre el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad (Tirado et al., 2022, pp. 93 y ss.).

Según el Parlamento Europeo (2007), para combatir la delincuencia juvenil se requieren “medidas de prevención, medidas de inclusión social de todos los jóvenes y medidas legislativas de gestión” (p. 6), lo que demuestra que se requiere crear, fomentar y aplicar medidas de corte preventivo y no reactivo. Por ello, dar preponderancia a penas o sanciones para contrarrestar el fenómeno de la delincuencia juvenil es equivocado. Para

Emile Durkheim, o Cesare Beccaria, el derecho debe tomarse no desde lo coercitivo o punitivo, sino desde lo preventivo o propositivo. Hoy en día, no se aplica esta valiosa consideración, aun cuando las realidades frente al delito y la pena nos muestran que el derecho penal no lo es todo, no es la solución (Tirado Acero, 2010).

En consecuencia, el Estado debe tener

una política integrada y eficaz en el plano escolar, social, familiar y educativo que contribuya a la transmisión de los valores sociales y cívicos y a la socialización precoz de los jóvenes; considera que, por otra parte, es necesario definir una política centrada en mejorar la cohesión económica y social con miras a reducir las desigualdades sociales y combatir la exclusión social y la pobreza, prestando una atención especial a la pobreza infantil. (Parlamento Europeo, 2007)

Tal como se colige, estas directrices son realistas y están encaminadas a resolver integralmente un problema estructural, así como a atender la necesidad de fomentar y crear

medidas que prevean penas alternativas a la reclusión y de carácter pedagógico que los jueces nacionales puedan utilizar, como el plan de trabajo social, la reparación y la mediación con las víctimas, así como cursos de formación profesional en función de la gravedad del delito, así como de la edad, de la personalidad y de la madurez del delincuente. (Parlamento Europeo, 2007)

La solución al problema que plantea el menor infractor al derecho penal desde la alternativa de la justicia restaurativa es una “tercera vía al derecho penal, que se convierte en la acción expedita y cierta en la que las víctimas son el centro de atención, sus peticiones atendidas y ellas son parte de la solución al conflicto penal” (Torres & Cruz, 2022, p. 192). El debate entre justicia retributiva y restaurativa se centra en que esta última es más eficaz en el SRPA. Como dicen Ávila y Castellanos (2015):

Para Hegel la justicia retributiva no se agota con la imposición de la pena al delincuente, sino que esta se logra en el momento en que a la víctima se le restablecen sus derechos violentados, por medio de una indemnización, si se tratara de un delito contra la propiedad, y de una compensación si fueran delitos contra la vida y la integridad personal. (p. 90)

Esta concepción de justicia hace más tangible la justicia restaurativa. Por supuesto, ante quien comete un delito como adolescente menor de 18 años y mayor de 14, puede acudir a la reparación de la víctima del daño causado con la conducta punible, con la participación activa de sus padres o tutores, lo que constituye una consolidación de la justicia restaurativa como solución en el SRPA. Con la pena como fin se sigue la idea de justicia en Hegel:

la cual se presenta como una justicia de naturaleza retributiva que pretende sancionar jurídicamente a quien a través del delito (injusto) decidió negar una voluntad libre y

universal, de manera violenta, haciendo que, de manera más violenta, por medio de la pena (justicia) se le niegue su voluntad libre. (Ávila & Castellanos, 2015, p. 90)

Cabe aclarar que, en el SRPA, cuando el menor que cometió un delito sea sancionado llegue a la mayoría de edad durante el cumplimiento de la sanción, esto no implica que pasa a ser tratado como un adulto en el sistema penal ordinario.

En el caso de Colombia, el sistema de justicia restaurativa se cimenta sobre tres aspectos: la reparación, que resarce el perjuicio ocasionado a la víctima con la conducta punible; la responsabilidad, a través de la cual el menor infractor comprende el daño que ocasionó y sus secuelas; y la reintegración, que busca apropiarse al menor de un nuevo proyecto de vida, que el Estado puede ofrecerle de variadas formas. Estos tres aspectos en conjunto sirven para legitimar el SRPA, aunque cada uno de ellos opera en momentos diferentes. Así, la reparación se procura desde el inicio de la acción penal, con el fin de evitar un largo proceso y terminarlo de forma anticipada mediante la conciliación, mediación o reparación, o cualquier forma de justicia restaurativa. La responsabilidad, por otra parte, es un proceso de concienciación del menor infractor sobre la conducta punible cometida, que puede iniciarse desde el primer momento de la investigación. Por último, la reintegración se aplica generalmente durante y después de que se ha impuesto la sanción.

Lógicamente, respecto al menor infractor, es fundamental hacerlo consciente para que entienda el daño que produjo a la víctima y la necesidad de repararlo. De igual forma se requiere saber por qué lo cometió, qué motivación tuvo, para determinar a partir de allí el tratamiento a seguir. En este sentido, queda claro que la consecuencia más fuerte pero menos impuesta es la privación de la libertad. En el sistema procesal penal colombiano (Ley 599, 2000, arts. 518 y ss.) se establece que la justicia restaurativa puede adelantarse en casi todo el proceso, siempre que la conducta lo amerite. En el SRPA, el escenario de aplicación es todavía más amplio, ya que es un sistema esencialmente restaurativo. De cualquier modo, el recurso a la justicia restaurativa también es promovido desde el ámbito internacional. En él se “alientan la mediación, la conciliación, la celebración de conferencias grupales y las reuniones o círculos para definir sentencias como alternativas eficaces a los mecanismos formales de la justicia penal” (ONU, 2016, p. 6).

Con la implementación de la justicia restaurativa hay una búsqueda, urgente y necesaria, de resocializar el menor en conflicto con la ley penal. Allí sobresale el sistema educativo. Así pues, cuando los adolescentes han “cometido una infracción a la ley tienen derecho a la rehabilitación y resocialización, mediante planes y programas garantizados por el Estado e implementados por las instituciones y organizaciones que este determine en desarrollo de las correspondientes políticas públicas” (Ley 1098, 2006, art. 19). Empero, como dice Cano, “la educación no es ni puede ser el fin de las sanciones penales para los menores infractores, sino tan solo un medio para conseguir el fin de prevenir la reincidencia” (Cano, 2011, p. 11). En este punto se clarifica que la reincidencia es “el hecho de que el menor con posterioridad a la fecha de finalización de la mediación

haya cometido un nuevo ilícito que haya motivado la apertura de un nuevo expediente” (Corbalán & Moreno, 2013, p. 152).

En este sentido, desde la perspectiva de Rousseau, la educación (sin olvidar su función pedagógica) constituye un medio necesario para que las sociedades se transformen y las nuevas generaciones no se corrompan, para lo cual es importante el estudio sistemático del niño en su espíritu, sumado al método experimental que antepone la historia como lección ajena antes de requerir experiencia propia. Fuera de esto, ante las infracciones de los menores de edad, el abordaje de la justicia restaurativa es el más conveniente por su enfoque:

En todos los modelos de justicia restaurativa, el objetivo crucial es restaurar el daño provocado por una infracción en lugar de castigar el crimen. Este objetivo puede alcanzarse por medio de una serie de procedimientos prácticos, y las comunidades organizan sus conferencias grupales de justicia restaurativa de diferentes maneras según sus necesidades específicas. (ONU, 2016, p. 9)

Por ende, dentro de la reparación a las víctimas en un modelo de justicia restaurativa, es deseable que el Estado pueda proveer ayudas de naturaleza pública que tiendan a atenuar el daño sufrido por las víctimas.

Estas consideraciones son importantes en la medida en que el modelo de justicia que proyecta el SRPA colombiano es restaurativo. En esta dirección, teniendo en cuenta los fines señalados en el SRPA, el principio de flexibilidad permite que el juez establezca la mejor forma de hacer “justicia” con base en el uso prioritario de todos los mecanismos restaurativos permitidos por la ley, como la mediación, la conciliación, etcétera. Si es necesario continuar con el trámite procesal penal, al momento de imponer una pena, esta debe referirse a cada caso concreto tras un análisis de los rasgos personales, del ambiente personal, familiar, social, cultural y económico del menor de edad y, si es el caso, de su entorno familiar, con el fin de garantizar la primacía de los derechos del menor infractor de la ley penal, que deben restablecerse.

La imposibilidad de eliminar las penas o sanciones en el SRPA

Se debe precisar que el SRPA comprende “el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de adolescentes entre 14 y 18 años que cometen delitos” (Ley 1098, 2006, art. 139). La Ley 1098 (2006) incluye la privación de la libertad del menor cuando es autor o participa de un delito.

Las penas o sanciones, denominadas *medidas* por algunos, buscan la efectiva materialización de algunos principios, como los de oportunidad, flexibilidad o favorabilidad, y especialmente el principio del interés superior del menor. El SRPA está enmarcado en el principio de prevención y en la retribución justa, que son propios del derecho penal. De ahí la necesidad de aclarar que el derecho penal de menores se diferencia del de los

adultos, si bien aquel acepta la prevención general y la prevención especial basadas en el interés superior del menor en medio de un proceso pedagógico. Como dice Díaz (2009):

Ningún proceso pedagógico está en condiciones de prescindir de un estímulo aversivo y que la educación es inmanente a la pena juvenil implica reconocer la naturaleza de la pena como castigo y atribuirle fines preventivo-generales respecto a la sociedad, y preventivo-especiales frente al menor que delinque. (p. 318)

En el SRPA, entre las medidas socioeducativas para los menores infractores de la ley penal se contemplan, entre otras, la amonestación e imposición de reglas de conducta; la orientación y el apoyo familiar; la reparación de daños causados; el servicio a la comunidad; la libertad asistida; el internamiento (domiciliario, de fin de semana, con régimen de semilibertad o privativo de libertad) (Ley 1098, 2006, art. 6). Por consiguiente, la posibilidad de aplicar una sanción u otra dependerá del tipo de delito. De las penas privativas de la libertad, la más fuerte es el internamiento con programas de inserción social en régimen cerrado o semicerrado, que por tanto, se reitera, solo son aplicables a delitos graves.

Torres y Rojas (2013) señalan que, al estimar la pena o el tratamiento a imponer, se tiene en cuenta el aspecto biológico de la edad del infractor. Por esa razón, recuerdan lo expresado por Quintero Olivares:

la pauta de los Códigos modernos es la de distinguir tres periodos: menor edad, edad juvenil, y edad adulta; o, incluso cuatro: menor edad, edad joven, edad semiadulta, y edad adulta. En cualquier caso, la intervención de la ley penal comienza en la edad juvenil, puesto que antes de ese momento la menor edad es total y el niño queda plenamente sustraído al Derecho penal. (Torres & Rojas, 2013, p. 126)

En consecuencia, ante la comisión de conductas muy graves por adolescentes, se eligen entre una amplia gama de posibilidades medidas de servicios en beneficio de la comunidad, la libertad vigilada de forma sencilla o extrema y, en última instancia, dada su magnitud, el internamiento.

Cabe recordar que si un menor de edad infringe la ley penal y tiene más de 14 años es responsable penal; pero si es menor de 14 años se considera exento de pena: “se ha considerado que el menor, en cuanto tal está apenas en la etapa de desarrollo de la personalidad lo cual, o no le permite comprender plenamente las exigencias propias del universo normativo, o le impide adecuar su comportamiento a tales exigencias” (Sotomayor, 1998, p. 147). El infractor penal con edad entre 14 y menos de 18 años es responsable penal dentro de

una responsabilidad especial o *sui generis* matizada por la inmadurez, es por ello que la doctrina estima que los menores no deben ser castigados como los mayores ni, por supuesto, deben ir a la cárcel, por lo que la solución más adecuada es la previsión de medidas sancionadoras con un importante contenido educativo adecuadas a sus circunstancias particulares. (Colás, 2011, p. 69)

Ahora bien, las sanciones impuestas a los adolescentes entre 14 y 17 años, dado su carácter pedagógico, protector y restaurativo, hacen indudablemente excepcional que en el SRPA se prive de la libertad al menor infractor, por cuanto esta medida está destinada solamente para delitos considerados graves, de conformidad con el artículo 160 de la Ley 1098 (2006):

Se entiende por privación de la libertad toda forma de internamiento, en un establecimiento público o privado, con personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos, y experiencia probada; ordenada por autoridad judicial, del que no se permite al adolescente salir por su propia voluntad.

Para precisar más las exigencias que limitan la privación de la libertad en el SRPA, dado el predominio de la libertad como principio del derecho penal, solamente se priva de esta cuando se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 295 de la Ley 906 (2004) (que rige en casos de menores en conflicto con la ley penal). Es decir, para imponer una medida restrictiva de la libertad a un menor imputado en un delito, su aplicación tiene que ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable. A esto se suma la excepción prevista en el artículo 161 de la Ley 1098 (2006):

Para los efectos de la responsabilidad penal para adolescentes, la privación de la libertad solo procede para las personas que al momento de cometer el hecho hayan cumplido catorce (14) y sean menores de dieciocho (18) años. La privación de la libertad solo procederá como medida pedagógica.

Estas normas ratifican que la privación de la libertad en el SRPA para el menor que infringe la ley penal es bastante excepcional.

Discusión

Es indudable que en ocasiones se requiere una reacción penal, inclusive fuerte, frente a la delincuencia más grave cometida por adolescentes, especialmente para “los menores reincidentes y [...] aquellos que actúan en grupo o al servicio de una banda o pertenecen a ella (el llamado ‘núcleo duro’ de la delincuencia de menores)” (Cano, 2011, p. 4). En estos casos deben primar “sobre todo aspectos de prevención general positiva o inocuizadora” (p. 4). Esto significa que no toda reacción en materia de responsabilidad penal adolescente tiene que ser similar, es decir, no toda medida debe basarse en la imposición de sanciones privativas de la libertad.

Como estipulan las reglas de la ONU para la protección de menores privados de la libertad recordadas por Van Bueren (1998):

[...] solo se podrá privar de libertad a los menores de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en las presentes reglas, igualmente en las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (reglas de

Beijing). La privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales. La duración de la sanción debe ser determinada por la autoridad judicial sin excluir la posibilidad de que el menor sea puesto en libertad antes de ese tiempo. (p. 9)

De todos modos, en concepto de Izabella Barros (2016), trayendo a colación a Von Hirsch:

[...] no es cierto que todo castigo no privativo de libertad pueda ser considerado mejor que la prisión. En ese sentido, deberían ser alejadas de los catálogos punitivos todas las penas que pudieran interferir en la intimidad del condenado o que lo pudieran exponer a una condición de vergüenza o humillación. (p. 155)

En la dogmática penal adolescente, en conformidad con el SRPA, las medidas restrictivas de la libertad se toman de acuerdo con las características del menor y tienen un propósito protector, pedagógico, enmarcado en la justicia restaurativa. En este sentido, la pena a imponer es rehabilitadora y resocializadora, para lo cual se desarrollan planes y programas que provienen de la política pública. Además, la pena es impuesta por quienes conocen la política criminal y todo el SRPA. Al respecto, es diáfano el artículo 148 de la Ley 1098 (2006) cuando indica: “la aplicación de esta ley tanto en el proceso como en la ejecución de medidas por responsabilidad penal para adolescentes, estará a cargo de autoridades y órganos especializados en materia de infancia y adolescencia”.

Cabe criticar el SRPA en Colombia desde la apreciación de que la pena o sanción privativa de la libertad impuesta a menores infractores de la ley penal, como instrumento para luchar contra la criminalidad, es inadecuada, ya que se deben considerar aspectos decisivos en una determinación de tal tenor, como la edad del menor infractor y su situación económica, factores que pueden influir en la comisión de la conducta delictiva. En consecuencia, se tiene que analizar lo siguiente:

[...] en general, la posición del menor en lo que respecta al sistema oficial de control social es especialmente desfavorable, ya que, debido al insuficiente desarrollo de su personalidad, su escasa edad y su debilidad económica, está más indefenso frente al control social. (Parlamento Europeo, 2007)

Esta situación de inexistencia o escaso control social constituye una gran debilidad del derecho penal, ya que una de sus funciones más importantes, el control social, no puede cumplirse.

Conclusión

La pena privativa de la libertad como *ultima ratio* no se cumple en buena parte del sistema del derecho penal, dado que sigue siendo un recurso necesario en el SRPA ante la comisión de delitos graves por adolescentes. De otra parte, sin duda, el sistema penal de

justicia juvenil requiere de proyectos socioeducativos, a fin de evitar que los menores en conflicto con la ley penal reincidan. El actual Código Penal pone de manifiesto que hay una adaptación del sistema penal interno a las exigencias internacionales, especialmente las de la Convención sobre los Derechos del Niño en materia de evitar penas de prisión para los menores que delinquen.

También es fundamental una mayor inversión social en programas de reintegración social del menor infractor, mas allá de un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades especializadas y entes administrativos, toda vez que el SRPA tiene esta responsabilidad de reintegración de los menores, según el artículo 139 de la Ley 1098 (2006).

Esto requiere de estudios dirigidos por especialistas, que no obedezcan a criterios de inexpertos oportunistas o que se imponen desde un populismo mediático, centrados primordialmente en el punitivismo, que no constituye una solución al problema. A la par, se requieren acciones estatales de tipo preventivo, más que soluciones paliativas, aunque, por supuesto, si estas son eficaces para la resocialización del menor infractor, también son un aporte.

Así mismo, es fundamental crear o consolidar una estructura política criminal con capacidad de concentrar esfuerzos desde la concertación y la construcción conjunta, empática, preventiva, propositiva, proactiva y pedagógica, que no permita que las expresiones violentas prosigan. Se requiere también una cultura de paz institucional que se instale en el inconsciente colectivo y que se manifieste en la vida en sociedad. En esta cultura, las instituciones estatales que tienen relación directa con el SRPA deben tener como prioridad aplicar el sistema de justicia restaurativa. Es más probable que por esta vía se logre evitar que el menor se convierta en un delincuente más en el futuro.

El fenómeno de la criminalidad juvenil, desde los hallazgos estadísticos y la realidad social, evidentemente va en aumento, su crueldad parece ampliarse y, por ende, la percepción ciudadana tiende a considerar que hay impunidad. Pero esto no obsta para que el SRPA continúe evitando las restricciones a la libertad para los menores infractores de la ley penal. Sin embargo, se requiere que el Estado colombiano proporcione a los operadores jurídicos las herramientas necesarias para el restablecimiento de los derechos de los menores infractores, y así evitar al máximo las penas privativas de la libertad. Y en últimas, en caso extremo de necesidad, al momento de aplicar esta pena debe valorarse cada caso en particular garantizando siempre los derechos de niñas, niños y adolescentes, en razón a que cada menor infractor tiene condiciones particulares.

Finalmente, cabe recordar que cuando se imponen penas se fomenta el símbolo del exconvicto peligroso; se refuerza la construcción de estereotipos fundamentados en el sofisma de que estas personas son un peligro para la sociedad. Paradójicamente, estos distintivos provocan la comisión de nuevas conductas punibles, lo que trunca la resocialización e incentiva la reincidencia en el crimen.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y a la Universidad Militar Nueva Granada 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 “Análisis de los niños, niñas y adolescentes infractores de la ley penal en Colombia”, de la línea “Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente” del grupo de investigación Derecho Penal Internacional y DIH (categoría C en MinCiencias) de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y del Proyecto INV-DER-3428 “Revisión de la sanción y eficacia simbólica en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente-SRPA”, de la línea de “Derecho penal y justicia militar” del grupo de investigación Derecho Público (categoría B), y de la línea de “Política criminal, derecho penal y criminología” del grupo de investigación Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (categoría B) de la Universidad Militar Nueva Granada.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Henry Torres Vásquez es doctor en sistema penal de la Universidad Jaime I de Castellón, España; abogado de la Universidad Nacional de Colombia, y licenciado en derecho. Es par académico e investigador asociado de MinCiencias. Es profesor asociado de Derecho Penal de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-5299-8269> - Contacto: henry.torres01@uptc.edu.co

Misael Tirado Acero es doctor en sociología jurídica e instituciones políticas de la Universidad Externado de Colombia y sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Es investigador y docente de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, y consultor de Naciones Unidas.

<https://orcid.org/0000-0003-1840-1702> - Contacto: misael.tirado@unimilitar.edu.co

Referencias

- Ararteko. (1998, junio). *Intervención con infractores menores de edad penal. Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco*. <https://bit.ly/3yO6p8f>
- Ávila, A., & Castellanos N. (2015). La libertad y el derecho penal en Hegel. Una comprensión desde el derecho abstracto. *Revista Via Iuris*, 18, 87-100. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273944646005>
- Barros, I. (2016). *Poder, control y castigo: fines de la pena e influencia del mercado en la definición del enemigo* [tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España]. RIO. <http://hdl.handle.net/10433/6968>

- Beristain I., A. (1979). Fines de la pena: importancia, dificultad y actualidad del tema. En *Cuestiones penales y criminológicas*. Reus. <https://www.ehu.eus/eu/web/ivac/cuestiones-penales-y-criminologicas>
- Cano Paños, M. A. (2011). ¿Supresión, mantenimiento o reformulación del pensamiento educativo en el derecho penal juvenil?: Reflexiones tras diez años de aplicación de la Ley penal del menor. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13. <https://bit.ly/3ZXfwj7>
- Centro de Documentación y Estudios SIIS. (1999). *Intervención con infractores menores de edad penal en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. <https://bit.ly/402xlNC>
- Colás T., A. (2011). *Derecho Penal de menores*. Tirant lo Blanch.
- Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José). (1969, 22 de noviembre). Organización de Estados Americanos. <https://bit.ly/3FyueoC>
- Corbalán O., M., & Moreno G., M. (2013). *Reincidencia y mediación en menores*. JM Bosch.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001, 20 de junio). Sentencia C-647. (Alfredo Beltrán, M. P.). <https://bit.ly/3Js7l7d>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 22 de junio). Sentencia C-328 (Gloria Ortiz, M. P.). <https://bit.ly/42qyXT5>
- Corte Suprema de Justicia. (2016, 4 de mayo). Radicado n.º 41667 (José Francisco Acuña, M. P.). <https://vlex.com.co/vid/691914801>
- Díaz Cortés, L. M. (2009). *Derecho penal de menores*. Temis.
- García, L. S. (2004). Educador y Coordinador de la Administración General de la Comunidad Autónoma Del País vasco. Temario. MAD-Eduforma.
- Latorre, E., Tirado, M., & Ardila, J. (2018). *Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en una sociedad transicional: una mirada interdisciplinaria al caso colombiano*. Universidad Sergio Arboleda.
- Lesch, H. H. (1999). *La función de la pena*. Universidad Externado de Colombia.
- Ley 1098. (2006, 8 de noviembre). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 46446. Imprenta Nacional. <https://bit.ly/3YSQVKZ>
- Ley 12. (1991, 22 de enero). *Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/404Psmg>
- Ley 599. (2000, 24 de julio). *Por la cual se expide el Código Penal*. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 44097. Imprenta Nacional. <https://bit.ly/3S9XjLn>
- Ley 906. (2004, 31 de agosto). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 45658. Imprenta Nacional. <https://bit.ly/3LBb4Ck>
- Luzón Peña, D. M. (1993). La relación del merecimiento de pena y de la necesidad de pena con la estructura del delito. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 46(1), 21-34. <https://bit.ly/3lrWEJp>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2016). *Promover la justicia restaurativa para niñas, niños y adolescentes*. Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños en 2013. <https://bit.ly/3yNG8qT>
- Parlamento Europeo. (2007, 21 de junio). *El papel de las mujeres, la familia y la sociedad* (Resolución del Parlamento Europeo sobre la delincuencia juvenil). <https://bit.ly/3TowRPt>
- Roxin, C. (1997). *Derecho penal. Parte general* (vol. 1). Civitas.
- Sotomayor Acosta, J. O. (1998). Responsabilidad o irresponsabilidad penal del menor en Colombia: un falso dilema. *Estudios de Derecho*, 57(130), 143-156. <https://bit.ly/3yMZbl5>
- Tirado Acero, M. (2010). La sociología jurídica desde sus fundamentos sociológicos. *Prolegómenos*, 25, 277-298.
- Tirado Navarro, J. (2010). La pena en Kant: ¿retribucionista en lo moral, pero no en lo legal? *Estudios de Derecho*, 67(150), 85-112. <https://bit.ly/3LAZmHJ>

- Tirado, M., Latorre, E., Herrán, O., Sandoval, J., Pinilla, J., & Forero, D. (2022). *Eficacia simbólica de las decisiones judiciales en el sistema de responsabilidad penal adolescente – SRPA*. ILAE.
- Torres Vásquez, H., & Buenahora, L. (2022). Historia del sistema de responsabilidad penal adolescente en Colombia. En A. Daza & J. Forero (Eds.), *Estudios en derecho penal y en derecho disciplinario*. Editorial Ibáñez.
- Torres Vásquez, H., & Cruz, D. (2022). La aplicación de justicia restaurativa en Colombia y la no vulneración del principio de legalidad penal. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 17(1), 175-198. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2022v17n1.8446>
- Torres Vásquez, H., & Rojas, J. (2013). Tratamiento a la delincuencia juvenil en Colombia en el sistema de responsabilidad de adolescentes. *Verba Iuris*, 30, 115-133. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/ver2baiuris.30.2163>
- Van Bueren, G. (1998). *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad*. Defensa de los Niños Internacional.



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 149-168

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1030>

El derecho internacional penal y la JEP en el caso de la toma de rehenes

International criminal law and the SJP in the case of hostage-taking

Walter Arévalo-Ramírez

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. El artículo explora la interacción entre los estándares nacionales e internacionales de la Corte Penal Internacional en la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz, particularmente en su determinación de hechos y conductas. Primero, se analizan algunas características estatutarias de la JEP. Posteriormente, se analiza si su marco normativo desafía los estándares internacionales y si su implementación fundamenta una colisión de la CPI con Colombia, pese al cierre del examen preliminar en materia de sanciones reparadoras, trato diferenciado y responsabilidad de mando. Finalmente, analiza el Auto 019 de 2021 para demostrar cómo una de las salas de la JEP se basa en la aplicación de la jurisprudencia internacional para atribuir responsabilidad penal a los máximos dirigentes de las FARC-EP por crímenes de guerra y de lesa humanidad.

PALABRAS CLAVE: Corte Penal Internacional; crimen de guerra; derecho penal; Jurisdicción Especial para la Paz; justicia transicional

ABSTRACT. The article explores the interaction between the national and international standards of the International Criminal Court in the implementation of the Special Jurisdiction for Peace, particularly in its determination of facts and conduct. First, some statutory characteristics of the SJP are analyzed. Subsequently, it is analyzed whether its normative framework defies international standards and whether its implementation is the basis for a collision of the ICC with Colombia, despite the closure of the preliminary examination in terms of reparatory sanctions, differential treatment and command responsibility. Finally, it analyzes Auto 019 of 2021 to demonstrate how one of the chambers of the SJP relies on the application of international jurisprudence to attribute criminal responsibility to the top leaders of the FARC-EP for war crimes and crimes against humanity.

KEYWORDS: criminal law; International Criminal Court; Special Jurisdiction for Peace; transitional justice; war crime

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

Recibido: 13 de julio de 2022 • Aceptado: 6 de diciembre de 2022

CONTACTO: Walter Arévalo-Ramírez ✉ walter.arevalo@urosario.edu.co

Introducción

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP en 2016 ha sido reconocido por muchos expertos como un precedente importante en el campo de la transformación de conflictos. No solo representa una solución política a uno de los conflictos armados más prolongados del mundo, sino que también ha sido elogiado por sus disposiciones innovadoras y de amplio alcance para abordar las causas fundamentales de la violencia, lo cual lo hace “más completo que cualquier otro acuerdo firmado desde 1989” (Heinzekehr, 2020; traducción propia).

Entre sus múltiples innovaciones se encuentra el Sistema Integral para la Paz (antes llamado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición), un marco de justicia transicional que incluye una serie de mecanismos judiciales y extrajudiciales orientados a satisfacer los derechos de las víctimas. Su componente judicial, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ha sido de especial interés para los observadores nacionales e internacionales, pues es la encargada de juzgar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (DIH) cometidas en el contexto del prolongado conflicto armado interno. Por ello, la JEP enfrenta el enorme desafío de impartir justicia en casos que abarcan un gran número de perpetradores, víctimas y crímenes.

Una de las muchas razones por las cuales se ha prestado tanta atención al modelo de la JEP es que constituye un mecanismo nacional de establecimiento de responsabilidad por delitos graves cometidos durante el conflicto armado que fue concebido por las propias partes en una solución negociada, lo cual evita así las falencias de represalias o de una justicia de “vencedores”. Al mismo tiempo, su diseño estuvo significativamente influenciado y determinado por las normas y obligaciones internacionales vigentes de investigar, enjuiciar y sancionar graves violaciones de derechos humanos y DIH. Al respecto, Colombia ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) en 2002 y ha estado bajo examen preliminar de esta Corte desde 2004 hasta su cierre en 2021, lo que lo convirtió en su momento en el examen de mayor duración ante la CPI.

Las conversaciones de paz entre las FARC y el Gobierno fueron las primeras en el mundo que se llevaron a cabo bajo el examen de la CPI, lo que ha llevado a una “respuesta constructiva o compromiso en Colombia donde la justicia y la paz parecen funcionar en armonía” (Ruti, 2016, p. 268). De hecho, la Oficina de la Fiscalía de la CPI (en adelante, la Fiscalía) ha monitoreado de cerca el proceso de paz y su implementación al involucrarse activamente con las partes interesadas para promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales, al mismo tiempo que le ha otorgado “muchísima discreción [...] a Colombia en diseñar e implementar sus mecanismos locales de rendición de cuentas” (Aksenova, 2018, p. 257; traducción propia).

A partir de tales premisas, este artículo tiene por objetivo explorar la interacción entre los estándares jurídicos nacionales e internacionales en materia de derecho penal in-

ternacional en la implementación de la JEP, particularmente en su primera decisión sobre determinación de hechos y conductas, emitida en enero de 2021. Metodológicamente, se comienza con una breve descripción de algunas características clave de la JEP que son ilustrativas de esta interacción y complementación. Luego se estudian tres elementos del marco normativo de la JEP que desafían los estándares legales internacionales y —dependiendo de su implementación— podrían dar fundamento a una reconsideración del monitoreo o promover una intervención de la CPI en Colombia: las sanciones reparadoras, el trato diferenciado a los miembros de las Fuerzas Armadas y la responsabilidad de mando. Finalmente, se analiza la primera determinación de hechos y conductas de la JEP (Auto 019, 2021) para demostrar cómo la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas se ha basado en la jurisprudencia internacional para atribuir responsabilidad penal a los máximos dirigentes de las FARC-EP por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Cada uno de estos apartados, relativos al estándar de prueba en el derecho penal internacional, los criterios para la existencia del conflicto armado y la acumulación de cargos en procedimientos de derecho internacional penal¹, subraya cómo la jurisprudencia, tanto de la CPI como de tribunales penales internacionales —especialmente el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia—, y las obligaciones internacionales han moldeado de manera constructiva la discusión, implementación y funcionamiento de la JEP desde su creación.

El diseño innovador de la JEP para incorporar estándares de derecho internacional penal

Esfuerzos de justicia transicional como la JEP han sido ampliamente estudiados en la literatura jurídica, dado que muchas de estas fórmulas han caracterizado las transiciones políticas en todo el mundo. Sin embargo, existen al menos dos peculiaridades que diferencian el caso colombiano de muchas otras experiencias de este tipo. Por un lado, Colombia no ha experimentado la caída de un régimen autoritario y una transición de la dictadura a la democracia. En lugar de ello, enfrenta el desafío de hacer la transición a una paz sostenible luego de un conflicto armado interno de más de cinco décadas que produjo millones de víctimas e implicó a varios grupos armados y actores responsables de violaciones masivas de derechos humanos.

1 Este artículo utiliza “derecho internacional penal” como la traducción más adecuada del concepto *international criminal law*, entendido como la justicia internacional encargada de establecer responsabilidad internacional a los individuos por la comisión de los crímenes más graves. En este sentido, se reivindica la distinción del derecho internacional penal frente al “derecho penal internacional”, que se refiere, por su parte, a los fenómenos internacionalizados del derecho penal doméstico, como la extradición, la criminalidad transnacional, entre otros (véase Villarreal, 2021).

Por otro lado, la consolidación del derecho internacional penal y los estándares de derechos humanos ha generado parámetros más claramente definidos para formular e implementar políticas de justicia transicional a nivel nacional, en comparación con los que existían en procesos anteriores. En consecuencia, es inadmisibles en la actualidad posponer la justicia bajo el falso pretexto de priorizar la paz y la reconciliación, hecho que no podía ser ignorado por las partes negociadoras del proceso de paz en La Habana, Cuba. Hoy en día, los principios universales relacionados con los derechos humanos y la resolución de conflictos enfatizan que la justicia y la paz no son de ninguna manera excluyentes, sino que, por el contrario, se refuerzan mutuamente (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010).

Dicho esto, la adopción de mecanismos de justicia transicional conduce inevitablemente a una cierta “flexibilización” interpretativa de los derechos y obligaciones de los órganos de justicia en la práctica. Esta flexibilización parece crear una paradoja respecto al caso en cuestión: si bien la JEP fue creada bajo el escrutinio de la CPI, también es producto de una negociación entre dos partes que buscaban poner fin a un conflicto armado interno. Esto necesariamente implica que ambos actores debían hacer concesiones que sobrepasan ciertos criterios y estándares adscritos al paradigma de justicia retributiva más tradicional.

Una característica clave e innovadora de la JEP que ilustra esa flexibilidad es su enfoque mixto de las sanciones. Como resultado del equilibrio entre justicia y paz que se logró en la mesa de negociaciones, la JEP puede imponer sanciones tanto restauradoras (restitutivas, reparadoras) como retributivas, según el grado de responsabilidad que reconozca el perpetrador. Así, quienes reconozcan plenamente su responsabilidad en una etapa temprana del proceso serán elegibles para una sanción restitutiva, una sentencia de cinco a ocho años que equivale a una restricción efectiva de derechos y libertades, pero que no incluye el encarcelamiento —junto con otras medidas relativas a trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (JEP, 2020)—. Estas sentencias van acompañadas de proyectos comunitarios dirigidos a reparar el daño causado a las víctimas y más ampliamente al tejido social, así como a reintegrar el delincuente a la sociedad. Por otra parte, quienes reconozcan la responsabilidad tardíamente o no reconozcan la responsabilidad, serán sometidos a juicio contradictorio y podrán ser condenados a prisión de cinco a ocho años o de quince a veinte, respectivamente.

Otro principio rector de la JEP relacionado con su innovación y complementariedad en materia de derecho internacional penal es la centralidad de los derechos de las víctimas. Este principio anticipa vías y mecanismos para la participación de las víctimas en los procesos llevados a cabo por la JEP. Igualmente, se manifiesta en el carácter reparador de las sanciones que privilegian el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas sobre un castigo severo de los perpetradores. En ese contexto, la JEP es “fundamentalmente diferente de los tribunales penales internacionales y los tribunales establecidos hasta aho-

ra”, que se han basado principalmente en “motivos retributivos, donde la participación de las víctimas y el derecho a la reparación eran menores” (Levy, 2021; traducción propia).

La JEP tiene un ámbito jurisdiccional único e inmenso: cubre graves violaciones a los derechos humanos y al DIH cometidas por excombatientes de las FARC-EP, agentes estatales y terceros civiles² en el contexto del conflicto armado colombiano, que duró más de medio siglo y produjo más de nueve millones de víctimas (Unidad para las Víctimas, 2023). Así, el volumen de casos y sus complejidades subyacentes hacen que sea imposible investigar, enjuiciar y castigar a cada uno de los perpetradores, caso por caso. Para abordar este desafío logístico, la JEP ha adoptado una metodología de selección y priorización modelada a partir de las directrices internacionales para adoptar las estrategias procesales más efectivas ante graves violaciones de derechos humanos (JEP, 2018). En esencia, esto le permite a la JEP clasificar y organizar sus casos, enfocar sus esfuerzos de investigación en los mayores responsables de los delitos más graves y representativos, y así develar los patrones macrodelictivos más amplios y el contexto en el que ocurrieron.

Finalmente, cabe señalar que la JEP no es un órgano internacional o híbrido; es un tribunal nacional encargado de enjuiciar crímenes internacionales. Si bien las partes en la negociación contemplaron en principio un diseño institucional que incluiría a jueces internacionales, esta propuesta fue posteriormente modificada. No obstante este cambio, el marco normativo que regula la JEP incluye un amplio espectro de fuentes de derecho aplicables, que van desde el Código Penal colombiano; las normas del derecho internacional de los derechos humanos en sus expresiones universal y regional; el DIH, y el derecho internacional penal. Cabe aclarar que la versión inicial del Acuerdo de Paz fue rechazada en un plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016 (Arévalo-Ramírez & Torrijos, 2017). En respuesta a esto, las partes negociadoras modificaron una serie de disposiciones, incluida la participación de jueces internacionales en la JEP, que ahora está compuesta exclusivamente por jueces colombianos y una lista con un número limitado de *amicus curiae* internacionales que, a solicitud de la JEP, pueden emitir opiniones expertas sobre un caso o cuestión determinada.

Por su naturaleza como mecanismo de justicia transicional, la JEP investiga delitos que, en el caso particular del conflicto colombiano, pueden haber sido cometidos hace muchas décadas. Esto plantea la cuestión de cómo la JEP puede aplicar las múltiples fuentes de derecho previstas en sus estatutos sin violar el principio de *nullum crimen sine lege*. Un análisis más profundo de este tema excedería el alcance de este artículo, pero el asunto ya ha sido abordado por la JEP en su primera “acusación”, es decir, en la primera determinación de hechos y conductas, el Auto 019 de 2021, cuyo análisis se realizará más adelante.

2 El marco legal de la JEP establece que los agentes estatales que no sean miembros de las fuerzas de seguridad y los civiles que participaron directa o indirectamente en el conflicto armado (por ejemplo, mediante el financiamiento de grupos armados ilegales) pueden someterse voluntariamente (véase Ley 1957, 2019, art. 63, párr. 4).

Cada uno de los aspectos abordados ilustra la interacción entre los estándares nacionales e internacionales que caracteriza el contexto de la justicia transicional colombiana materializada en la JEP. Como han señalado muchos autores, esta interacción ha pasado por diferentes etapas a lo largo de los años, especialmente en lo relativo a la Oficina de la Fiscalía de la CPI y su trabajo en Colombia; así, lo que alguna vez se percibió como una amenaza inminente de intervención, sobre todo durante las negociaciones para desmovilizar a los paramilitares en 2005 (Urueña, 2017), ha pasado gradualmente a una complementariedad positiva, mediante la cual la CPI ofrece apoyo, experiencia y recursos a los actores nacionales. Esto se ha visto reforzado con la finalización del examen preliminar y un acuerdo especial a finales de 2021 (Oficina de la Fiscalía, 2021). Como se muestra en las siguientes secciones, a final de cuentas, esta interacción político-jurídica resultó beneficiosa para el avance de los principios de la justicia internacional penal y la configuración del panorama de la justicia transicional en Colombia, tanto desde la implementación general de los estándares internacionales en la estructura del procedimiento de la JEP como en los fundamentos jurídicos desarrollados con apoyo en la jurisprudencia de la CPI en el Auto 019 de 2021.

El derecho internacional penal en el Auto 019 de 2021

Sanciones

El diseño institucional de la JEP, incluidas algunas de las características mencionadas en la sección anterior, ha sido objeto de acalorados debates políticos y legales en Colombia. Uno de estos debates ha girado en torno al régimen de sanciones adoptado por la JEP. La admisibilidad de sanciones restaurativas por graves violaciones de derechos humanos sigue siendo un tema controvertido (Clamp, 2018).

Algunos autores han sostenido que el Estatuto de Roma mantiene un cierto grado de ambigüedad (deliberada) con respecto a las pautas para las sanciones alternativas. El artículo 17, por ejemplo, menciona que un caso es inadmisibile ante la CPI si está siendo “investigado o procesado por un Estado” (CPI, 1998, art. 17, 1, a-b), sin especificar claramente si estas investigaciones deben resultar en una pena de prisión. La intervención de la CPI también puede depender de la efectividad y autenticidad de los procedimientos en cuestión, independientemente del castigo impuesto (Stahn, 2005). Otros autores también han señalado el artículo 53 (1) del Estatuto de Roma, según el cual:

Al decidir si inicia una investigación, el Fiscal tendrá en cuenta si: [...] c) Existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia. (CPI, 1998, art. 53, 1)

La admisibilidad de las sanciones restaurativas y reparadoras por crímenes internacionales es especialmente controvertida si se piensa desde el paradigma clásico donde el

propósito principal de la pena es la retribución y que cualquier sanción impuesta debe ser proporcional a la gravedad del crimen en cuestión. De hecho, la CPI ha sostenido en su jurisprudencia que el objetivo de sus propias sentencias es “la retribución y la disuasión”, como lo hiciera en su decisión sobre la situación en el Congo (CPI, ICC-01/04-01/07, 2014; Aksenova, 2018, p. 278).

Naturalmente, esto ha planteado la cuestión de si el régimen de sanciones de la JEP podría desencadenar una intervención de la CPI, considerando que se pudiera interpretar que la JEP llegara a actuar de “manera contraria al artículo 77 del Estatuto de Roma, que no permite explícitamente sentencias no privativas de la libertad por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra” (Roccatello & Rojas, 2020; traducción propia). En todo caso, esa posibilidad es hoy mucho más remota tras el cierre de la investigación preliminar en octubre de 2021.

Sin embargo, como se argumentó antes, en contextos como el de Colombia, donde la sociedad se enfrenta al legado de violaciones masivas de derechos humanos y la necesidad de hacer transición a una paz estable, el paradigma de la justicia tradicional es necesariamente desafiado y, en última instancia, flexibilizado, pero en un grado que aún debe ser compatible con las obligaciones internacionales del Estado. Por lo tanto, la CPI puede evaluar si una intervención en tales casos serviría a los intereses de la justicia, especialmente dado que su propio régimen de sentencias no está diseñado como un marco para ser adoptado exactamente igual por todos los Estados.

Curiosamente, la posición de la Fiscalía de la CPI sobre las sanciones restaurativas por crímenes internacionales según lo previsto por la JEP parece haber evolucionado con el tiempo. El escepticismo inicial (Oficina de la Fiscalía, 2015) con respecto a estas medidas ha dado paso a posturas más moderadas que reflejan el margen de maniobra otorgado a los profesionales nacionales en el diseño de mecanismos de justicia transicional. La fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, en una declaración de 2016 sobre las negociaciones de paz entre Colombia y las FARC-EP, expresó su satisfacción con el texto final del Acuerdo de Paz enfatizando que “excluye amnistías e indultos por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra bajo el Estatuto de Roma” (Oficina de la Fiscalía, 2016). Además, la Fiscalía hizo hincapié en la importancia primordial del establecimiento efectivo de responsabilidades, que, según el comunicado, por definición incluye el castigo efectivo, sin mencionar explícitamente la obligación de imponer penas de prisión.

En octubre de 2017, la Fiscalía presentó un *amicus curiae* a la Corte Constitucional de Colombia en el que abordó el tema de las sanciones restaurativas y aclaró su punto de vista sobre la admisibilidad de estas sanciones. La fiscal Bensouda señaló que las sanciones penales pueden adoptar diferentes formas, siempre que cumplan los objetivos apropiados de la pena, es decir: disuasión, retribución, rehabilitación y restauración. Para la Oficina de la Fiscalía (2017a):

La efectividad de [tales sentencias] dependerá de la naturaleza y los alcances de las medidas que, combinadas, formarían una sanción y si, en las circunstancias particulares de un caso, cumplirían adecuadamente los objetivos de la sentencia y brindarían una reparación a las víctimas. (párr. 52)

La cuestión de si el régimen de sanciones adoptado por la JEP finalmente satisface los estándares de la CPI no se puede responder definitivamente hasta que se impongan y ejecuten las primeras sanciones restaurativas (propias). Mientras tanto, la interacción entre las partes interesadas en este tema, la JEP y la CPI, ejemplifica la evolución de la dinámica institucional de complementariedad contemplada en el Acuerdo y, con ella, las formas en que la discreción nacional y los estándares internacionales pueden interactuar e influir positivamente entre sí. Como señala Urueña (2007), al final de las negociaciones de paz, “la Fiscalía fue transformada por Colombia tanto como Colombia fue transformada por la Fiscalía” (p. 104).

Tratamiento diferenciado

Como se mencionó anteriormente, la JEP tiene jurisdicción sobre combatientes de las FARC-EP, terceros y agentes estatales, incluidos los miembros de la fuerza pública. La inclusión de este último grupo no fue de ninguna manera un tema fácil en la mesa de negociaciones. De hecho, la JEP es el primer sistema de justicia transicional en Colombia que tiene jurisdicción sobre las Fuerzas Armadas. Esto se puede atribuir en gran medida al planteamiento recurrente del Gobierno acerca de que el Ejército es un actor institucional y, por ende, legítimo, cuyas acciones se presumen legales, por lo cual no pueden equipararse a las de la guerrilla (Gobierno de Colombia, 2015). Como resultado, en el marco legal de la JEP se introdujo un capítulo aparte, que contempla un trato diferenciado pero equitativo para los agentes estatales.

Este trato diferenciado se traduce en diversas disposiciones que se desvían de las aplicadas a los combatientes de las FARC-EP, de las cuales la más relevante para el tema es la exclusión del derecho internacional penal como fuente de derecho aplicable para el enjuiciamiento de agentes estatales. Esto puede tener ramificaciones importantes para la rendición de cuentas de estos actores, tanto en términos de clasificación de los delitos de los que eventualmente se les acusa o, como se explicará más adelante, en términos de su responsabilidad de mando (Acto Legislativo 01, 2017).

Las fuerzas políticas que se han opuesto férreamente al Acuerdo de Paz con las FARC-EP han hecho esfuerzos considerables para llevar mucho más allá este tratamiento diferenciado y modificar el marco legal de la JEP con el fin de constituir regímenes legales completamente separados para las Fuerzas Armadas. Un ejemplo de ello fue la propuesta planteada en el Congreso de incorporar un artículo especial al procedimiento de la JEP, que preveía suspender la investigación de militares durante 18 meses en la JEP mientras se promulgaba legislación para establecer un régimen de trato diferenciado. Además, el

partido Centro Democrático encabezó una propuesta que buscaba incluir una sala aparte para miembros de las Fuerzas Armadas o, alternativamente, designar catorce magistrados adicionales para investigar exclusivamente los delitos cometidos por militares. Ambas propuestas fueron cuestionadas por múltiples voces y, en última instancia, no prosperaron (por ejemplo, la propuesta de suspensión de 18 meses fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en Sentencia C-112, 2019), en gran parte porque se consideró que iban en contra de la obligación del Estado de investigar, enjuiciar y sancionar los crímenes internacionales (Acosta & Idárraga, 2019).

La Fiscalía de la CPI ha señalado con frecuencia deficiencias en las investigaciones de los militares en Colombia, específicamente respecto a su participación en los asesinatos de civiles que hicieron pasar por guerrilleros para mejorar las estadísticas de su acción militar (comúnmente conocidos como falsos positivos). En consecuencia, no fue una sorpresa cuando la Fiscalía expresó serias preocupaciones ante propuestas de reformas como las descritas anteriormente. En su informe de examen preliminar de 2018, señaló lo siguiente:

Este asunto y cualquier otra iniciativa legislativa que pueda resultar en retrasos en la rendición de cuentas de los autores, restringir el alcance y la exhaustividad de las investigaciones de delitos complejos y, en general, poner en tela de juicio la autenticidad de los procesos, son de gran interés para la Fiscalía. Al grado en que puede impactar en la admisibilidad de posibles casos relacionados con agentes estatales. (Oficina de la Fiscalía, 2018, p. 42; traducción propia)

Las reformas planteadas por los opositores al Acuerdo de Paz reflejan los arraigados desacuerdos entre los actores políticos sobre el marco de la justicia transicional y las tensiones con los estándares legales internacionales. Si bien las cuestiones específicas descritas se han resuelto por el momento, quedan dudas sobre cómo se desarrollará este tratamiento diferenciado en la práctica, especialmente ante la inminente acusación por parte de la JEP a miembros de las Fuerzas Armadas por su participación en los falsos positivos. Esta decisión probablemente sentará un precedente importante en el enfoque procesal de la JEP en crímenes que involucran a militares e indudablemente influirá en la evaluación de la CPI sobre la situación en Colombia, actualmente en calma con la clausura del examen preliminar en 2021.

Responsabilidad de mando

Antes del Acuerdo de Paz, la noción de responsabilidad de mando estaba en gran parte ausente de la jurisdicción colombiana, y en su lugar prevalecían otras formas de responsabilidad en el enjuiciamiento de los mandos militares, como la comisión por omisión o la autoría mediata mediante aparatos organizados de poder (Olasolo & Canosa-Cantor, 2018).

De hecho, la inclusión de la responsabilidad de mando en el Acuerdo de Paz y en el marco legal de la JEP fue otro tema muy debatido que generó preocupación en la CPI, primordialmente porque, como consecuencia del razonamiento del trato diferenciado abordado, el estándar aplicado a las Fuerzas Armadas excluye cualquier mención al derecho internacional penal. Si bien se incluyeron algunas referencias al artículo 28 del Estatuto de Roma después del plebiscito de octubre de 2016, el gobierno las retiró unilateralmente poco antes de que se hiciera pública la nueva versión del Acuerdo. Al parecer, esto se hizo en respuesta al descontento expresado por los generales del Ejército. En el caso de la responsabilidad de mando aplicable a los comandantes de las FARC, la referencia al artículo 28 fue reemplazada por la expresión “derecho internacional” (Pappier, 2017).

En cambio, el Acuerdo actual incluye una serie de requisitos que parecen contradecir los elementos internacionalmente aceptados de la responsabilidad de mando: mientras que el artículo 28 del Estatuto de Roma es claro en atribuir responsabilidad penal a cualquier superior que tuviera motivos para saber que sus subordinados estaban cometiendo un delito y que no tomó medidas para prevenirlo, la norma colombiana incluye una interpretación mucho más restringida y exige que los delitos en cuestión se cometan dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo el mando del superior (Ambos, 2021). Adicionalmente, requiere que el superior tenga la capacidad jurídica y material para dar órdenes o hacerlas cumplir, y que tenga un control y conocimiento efectivos de estos delitos (Acto Legislativo 01, 2017).

La Fiscalía de la CPI adoptó una postura inequívoca al respecto al argumentar que esta definición se apartaba del derecho internacional consuetudinario, según el cual el deber y la responsabilidad del superior de prevenir o sancionar los crímenes de sus subordinados no surge de su autoridad *de iure* sino de sus habilidades materiales. Además, discrepó con el estándar colombiano de responsabilidad de mando al afirmar:

Un tribunal que lo aplique podría verse impotente para hacer cumplir el derecho internacional consuetudinario contra superiores con poderes *de facto* pero no *de iure*, si tan solo pudiera aceptar como prueba del grado de mando requerido un nombramiento formal. Esto significaría que las personas con la capacidad material para prevenir o castigar los delitos de sus subordinados, y que a sabiendas no lo hicieron, podrían eludir su responsabilidad. Esto socavaría significativamente la aplicación del principio de mando responsable y podría cuestionar si esos procedimientos se vieron viciados por una inhabilidad o falta de voluntad para llevarlos a cabo de manera genuina. (Oficina de la Fiscalía, 2017b, p. 33; traducción propia)

No en vano, el tema fue cuestionado por muchos actores nacionales e internacionales que exigieron que la Corte Constitucional de Colombia revocara la definición. Tras su estudio, mediante Sentencia C-080 del 15 de agosto de 2018, la Corte mantuvo su constitucionalidad argumentando que, si bien la legislación interna no incluye una reproducción textual de la responsabilidad de mando tal como se formula en el Estatuto de Roma, esto no implica la despenalización de delitos graves ni socava el deber estatal

de investigar, enjuiciar y sancionar a los más altos responsables. La Corte Constitucional destacó la discreción de la JEP para interpretar el marco normativo en consecuencia y atribuir la responsabilidad de manera que concilie los estándares nacionales e internacionales y asegure que las violaciones graves no queden impunes.

Justamente, los jueces de la JEP ya se han basado en los requisitos de control efectivo establecidos en la decisión de la Sala de Primera Instancia III de 2016 sobre el caso de Jean-Pierre Bemba en el Congo, a pesar de que fue luego absuelto por la Sala de Apelaciones de la CPI en 2018. Bemba había sido declarado culpable de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos por las tropas del Movimiento de Liberación del Congo en la República Centroafricana, de conformidad con el artículo 28 del Estatuto de Roma. En la primera acusación de la JEP, el Auto 019 de 2021, los jueces citan explícitamente dichos requisitos resaltando que no habían sido reformados por la Sala de Apelaciones, y concluyen que la estructura organizativa de las FARC-EP “incluye todos los factores señalados en el caso *Bemba*” (JEP, Auto 019, 2021, párr. 797).

Como se mencionó en el apartado anterior, queda por verse, entonces, cómo la JEP abordará la responsabilidad de mando en sus próximas acusaciones (determinación de hechos y conductas) a miembros de las Fuerzas Armadas, especialmente ante las peculiaridades del trato diferenciado al que son sometidos y en el contexto del macrocaso 03 (asesinatos y desapariciones forzadas, comúnmente conocidos como “falsos positivos”, cometidos por las Fuerzas Armadas); sin embargo, la JEP publicó recientemente el Auto 033 de 2021, que reveló que aproximadamente 6402 civiles fueron asesinados por el Ejército y hechos pasar como muertos en combate entre 2002 y 2008.

Contribuciones de la CPI al Auto 019 de 2021 en materia de toma de rehenes

La JEP inició operaciones oficialmente en marzo de 2018. Desde entonces, ha celebrado más de 135 audiencias; ha recibido 380 denuncias presentadas por organizaciones de víctimas de la sociedad civil y por el Estado, y abrió 7 macrocasos que engloban aproximadamente 61 823 crímenes cometidos en el marco del conflicto armado interno. Estos macrocasos reflejan los patrones de conducta más notorios identificados hasta el momento, así como las regiones más afectadas por el conflicto armado. La Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas de la JEP (en adelante, la Sala) dictó recientemente su primera acusación relacionada con el macrocaso 01, referente a toma de rehenes y otras severas privaciones de libertad cometidas por las FARC-EP (JEP, Auto 019, 2021). En ella, la Sala acusó a ocho excomandantes guerrilleros de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad relacionados con la infame conducta de toma de rehenes por parte del grupo armado.

La acusación de 322 páginas desarrolla las formas en que esta jurisdicción nacional se basó en precedentes internacionales para fundamentar sus cargos. Las referencias a la

jurisprudencia de los tribunales internacionales e híbridos se hacen tanto en las consideraciones procesales de la acusación, específicamente en lo que se refiere al estándar de prueba, como en la parte más sustantiva, que aborda las prácticas y delitos atribuidos a las FARC-EP. Cabe destacar que la JEP optó por una aplicación directa del derecho internacional penal en la clasificación de los crímenes, decisión que tiene importantes implicaciones para un tribunal nacional cuyo estatuto es ambiguo sobre el uso concurrente de fuentes de derecho nacionales e internacionales.

El caso *Mbarushimana* y el estándar de prueba en el Auto 019 de 2021

El Auto 019 de 2021 comienza señalando la competencia de la Sala y los aspectos relacionados con la etapa procesal en que se emite. En esta etapa, el marco legal de la JEP establece que la Sala informará y convocará a las partes comparecientes una vez que considere que tiene “motivos fundados para creer” que la conducta se cometió y que la persona imputada participó en ella. En este sentido, la Sala señala que los estándares de prueba varían según el área del derecho, y destaca que los marcos del derecho penal se rigen por el umbral más alto (más allá de cualquier duda razonable).

Además, explica que estos estándares también pueden variar según la etapa procesal dentro de un proceso penal. Por ejemplo, el Código Penal colombiano contempla diferentes estándares que se vuelven más estrictos a medida que avanza el proceso. Para reforzar esta explicación, la Sala se refiere a la jurisprudencia de la CPI citando el caso *Mbarushimana*. Al hacerlo, la JEP destaca que la fase preliminar de un procedimiento de la CPI, relacionada con la confirmación de los cargos, no tiene como objetivo alcanzar el umbral más alto de certeza a través del estándar más alto de prueba (a diferencia de la etapa de condena/sentencia) (Vera, 2018). En el Auto 019, la JEP se refiere específicamente al párrafo 47 del caso *Mbarushimana* (CPI, ICC-01/04-01/10, 2012):

La Sala de Apelaciones recuerda que la audiencia de confirmación de cargos no es un fin en sí mismo, sino que sirve para filtrar aquellos casos y cargos para los cuales las pruebas son insuficientes para justificar un juicio. Este propósito limitado del proceso de confirmación de cargos se refleja en el hecho de que el Fiscal solo debe presentar pruebas suficientes para establecer motivos sustanciales para creer que la persona cometió los delitos imputados. La Sala de Cuestiones Preliminares no necesita estar convencida más allá de una duda razonable, y el Fiscal no necesita presentar más pruebas de las necesarias para alcanzar el umbral de fundamentos sustanciales para creer. (párr. 47; traducción propia)

La elección de la JEP de aplicar este estándar en dicha etapa procesal es interesante porque esta etapa no necesariamente tiene el mismo propósito que la fase previa al juicio en la CPI: mientras que esta última busca pragmáticamente “filtrar los casos” antes de ir a juicio en la CPI, la etapa en la JEP busca involucrar a víctimas y victimarios en un proceso dialógico y contribuir al esclarecimiento de la verdad y encaminar la restauración.

En esta etapa, argumenta la JEP, la aplicación de un estándar menor tiene sentido, dado que la información presentada simplemente constituye una valoración objetiva de que los delitos fueron efectivamente cometidos. Esta presentación objetiva de los hechos debe ser complementada continuamente a través de múltiples testimonios y relatos de perpetradores y víctimas como expresión de los principios restaurativos y dialógicos de la JEP. Lo que desarrolla esta etapa es una oportunidad para que el imputado reconozca los cargos presentados y para que las víctimas emitan su declaración y presenten pruebas adicionales.

Independientemente de las diferencias entre la fase previa al juicio (*pre-trial phase*) en la CPI y la fase dialógica de la JEP, la Sala se basó conscientemente en la práctica de la CPI para reforzar su uso del estándar de prueba más bajo. Esta referencia al derecho internacional en las consideraciones iniciales y más procesales de la acusación presagiaron el compromiso de la JEP con este uso de la jurisprudencia en materia de derecho internacional penal a lo largo de las secciones posteriores del Auto 019.

***Tadić, Ntaganda* y los criterios sobre la existencia del conflicto armado interno**

El Auto 019 continúa abordando el grado de organización de las FARC-EP y su capacidad operativa para cometer crímenes internacionales. La magistratura de la Sala comienza analizando los elementos que constituyen la existencia de un conflicto armado sobre la base de dos requisitos clave, establecidos de manera reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY) en el caso *Tadić* (TPIY, IT-94-1-AR72, 1995) y por la CPI en el caso *Ntaganda*: 1) el grado de organización de las partes implicadas en la violencia armada; y 2) la intensidad de la violencia armada. En cuanto al primero de estos criterios, la Sala de la JEP se refiere a los factores e indicadores establecidos en la sentencia *Ntaganda* (CPI, ICC-01/04-02/06, 2019), que incluyen:

- (i) la existencia de una estructura de mando, la existencia de sedes o cuarteles, la emisión de declaraciones políticas y el uso de voceros oficiales; (ii) la capacidad militar (operativa) del grupo armado, [...]; (iii) la capacidad logística del grupo armado [...]; (iv) la existencia de un sistema disciplinario interno y la capacidad de implementar el DIH; y (v) la capacidad del grupo para hablar bajo una sola voz. (párr. 704; traducción propia)

Teniendo en cuenta estos criterios, la magistratura de la Sala encontró que las FARC-EP operaron como grupo armado en Colombia desde 1965 hasta 2016 con una presencia territorial considerable e incluso ejercieron control sobre ciertas partes escasamente pobladas del país por lapsos prolongados. Con base en ello, la Sala concluye que el grupo cumple con los requisitos materiales sugeridos por la CPI en el caso *Ntaganda* para verificar si un grupo armado alcanza un umbral operativo para cometer crímenes internacionales (JEP, Auto 019, 2021).

En cuanto al requisito de intensidad, la Sala evaluó si la violencia infligida por las FARC-EP corresponde a la de un conflicto armado. La Sala destaca que, en ausencia de una definición de conflicto armado en el Estatuto de Roma, la jurisprudencia y la doctrina internacionales han respaldado abrumadoramente la definición prevista en el caso *Tadić*. En consecuencia, procede a examinar la noción de violencia armada prolongada, tal como la establece el TPIY (IT-94-1-AR72, 1995) al definir que existe un conflicto armado cuando existe un recurso a la fuerza armada entre Estados, o violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos dentro de un Estado. Además, la Sala nuevamente consideró la sentencia *Ntaganda* y los estándares de intensidad más detallados que contiene, referenciándolos textualmente:

(i) la gravedad y frecuencia de los ataques y enfrentamientos armados; (ii) la extensión de los enfrentamientos en el territorio y la capacidad del grupo para controlar el territorio durante un período de tiempo; (iii) si se habían emitido órdenes de alto el fuego o si se había acordado un alto el fuego; (iv) el tipo y número de Fuerzas Armadas desplegadas, incluida cualquier participación del gobierno; (v) el tipo de armas utilizadas; (vi) si la situación había atraído la atención del Consejo de Seguridad de la ONU o la participación de otras organizaciones internacionales; (vii) si los combatientes se consideran vinculados por el DIH; y (viii) los efectos de la violencia en la población civil, incluida la medida en que los civiles abandonaron el área pertinente, el grado de destrucción y el número de personas muertas. (CPI, ICC-01/04-02/06, 2019, párr. 716; como se citó en JEP, Auto 019, 2021).

Una vez más, apoyándose en los requisitos previstos por la jurisprudencia internacional, la Sala determinó que el enfrentamiento entre las FARC-EP y el Estado colombiano cumple con el umbral de intensidad de la violencia armada prolongada.

Este análisis sienta las bases necesarias para las siguientes secciones de la acusación en que la Sala procede a presentar sus cargos. En su decisión de acusar a las FARC-EP de toma de rehenes, revisa los análisis descritos para fundamentar que las conductas de la guerrilla ocurrieron en el marco del conflicto armado y, por lo tanto, constituyen crímenes de guerra. La Sala destaca que la existencia de un conflicto armado es el único elemento contextual que establece el Estatuto de Roma para tales crímenes (JEP, Auto 019, 2021). Por lo tanto, la JEP no está obligada a examinar factores adicionales como la existencia de un plan o política, o la naturaleza generalizada, para determinar su comisión.

Al basarse en la jurisprudencia internacional en la materia, la JEP no solo apunala su estrategia procesal; también refuerza y fortalece su argumento para acusar de la manera que lo hace, aportando evidencia sólida de las características que elevan la violencia bajo su estudio al nivel de un conflicto armado. Lo hace a pesar de (o debido a) el hecho de que el nexo entre el crimen y el conflicto armado es un requisito previo para que la JEP pueda ejercer su jurisdicción en primer lugar.

***Katanga* y la acumulación de conductas (crímenes concurrentes) en el Auto 019 de 2021**

Quizás uno de los aspectos más destacables del Auto 019 es el camino que eligieron en la Sala para la tipificación (determinación) de los delitos imputados: la Sala concluyó que las FARC cometieron el crimen de guerra de toma de rehenes y, acumulativamente, el crimen de lesa humanidad de privación grave de la libertad, en lo que equivale a una aplicación directa del derecho internacional penal. Esta decisión tiene peso porque, como se mencionó, los estatutos de la JEP estipulan que puede enjuiciar según “el Código Penal colombiano y/o las normas legales internacionales relativas a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional”. Las implicaciones de la ambigua redacción aquí empleada han sido analizadas por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-007 de 2018, que llegó a la conclusión de que la JEP, en el ejercicio de su competencia para perseguir los delitos de su jurisdicción, debe armonizar estos múltiples regímenes jurídicos y, al mismo tiempo, salvaguardar los principios transversales que rigen su jurisdicción (es decir, centralidad de las víctimas, seguridad jurídica, justicia reparadora, entre otros) (JEP, Auto 019, 2021, párr. 670).

Esta no es una tarea fácil por varias razones. A pesar de la proliferación de estándares legales internacionales penales en los últimos años, el grado en que los sistemas legales nacionales regulan los delitos básicos del DIH de acuerdo con estos estándares —si es que lo hacen— es todavía difuso. En el caso concreto de Colombia, por ejemplo, los crímenes de lesa humanidad no están contemplados explícitamente en la legislación nacional. Algunos argumentan que, al enjuiciar tales crímenes, “la JEP debe demostrar que ya eran de hecho crímenes bajo algún tratado vinculante o bajo el derecho internacional consuetudinario cuando fueron cometidos, incluso aquellos crímenes que ocurrieron hace 50 años” (Morales, 2021). Sin embargo, esto es problemático, dada la naturaleza aún rudimentaria de la prueba del derecho internacional consuetudinario.

La falta de precisión de las normas internacionales ha sido y sigue siendo uno de los principales argumentos esgrimidos por quienes se oponen a su aplicación directa en los procesos judiciales nacionales, lo cual está relacionado con las implicaciones que podría tener para el principio de legalidad —y, por extensión, para la seguridad jurídica del imputado—, que “exige que las prohibiciones sean específicas y prohíbe su aplicación retroactiva” (Forer & López, 2010).

A la luz de lo anterior, la aplicación directa del derecho internacional penal para enjuiciar los *core crimes* o crímenes centrales del DIH en los tribunales nacionales ha sido objeto de mucho debate y parece ser un tema sin resolver hasta la fecha. Conscientes de ello, la magistratura de la Sala incorporó sus consideraciones al respecto en el Auto 019, para concluir que la acusación por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad no viola el principio de legalidad, principalmente por tres motivos:

1. Las conductas imputadas ya fueron criminalizadas bajo la ley colombiana al momento de su comisión. Por tanto, el hecho de que estas conductas constituyan delitos punibles fue bien conocido por los actores.
2. El marco normativo de la JEP (2021) prevé explícitamente la aplicación de fuentes internacionales de derecho en la determinación de conductas.
3. Existe un consenso en el derecho internacional acerca de que las violaciones graves nunca pueden quedar impunes.

En ese sentido, los tribunales internacionales han aplicado principios generales de derecho que prohíben los delitos más graves, refutando los argumentos de los imputados de que estos delitos no estaban prohibidos por la legislación nacional al momento de su comisión.

La confianza de la Sala en la jurisprudencia internacional también es evidente en su conclusión de que los crímenes de guerra imputados en el Auto 019 equivalen simultáneamente a crímenes de lesa humanidad. La Sala manifiesta que, al haber identificado el crimen de guerra de toma de rehenes atribuido a las FARC-EP en la Orden 019, no ha agotado su competencia procesal, por lo cual procede a examinar si las conductas también pueden calificarse como crímenes de lesa humanidad. Antes de ahondar en esto, vuelve a su análisis sobre las capacidades organizativas de la guerrilla para sostener que ascendían a las de un órgano equivalente a un Estado. La Sala considera que esta es una determinación importante, dado que históricamente los crímenes de lesa humanidad han sido atribuidos a políticas de Estado, concepción que cambió concretamente con la jurisprudencia del TPIY (JEP, Auto 019, 2021).

Posteriormente, al considerar las capacidades de las FARC-EP para cometer ataques sistemáticos o generalizados como parte de una política o plan, la Sala contrasta su análisis de las FARC-EP como grupo armado con los requisitos establecidos en la decisión de la CPI (ICC-01/09-19, 2010) respecto a la situación de Kenia, que incluyen, entre otros:

- (i) si el grupo está bajo un mando responsable o tiene una jerarquía establecida; (ii) si el grupo posee, de hecho, los medios para llevar a cabo un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; (iii) si el grupo ejerce control sobre parte del territorio de un Estado; (iv) si el grupo tiene como objetivo principal actividades delictivas contra la población civil; (v) si el grupo articula, explícita o implícitamente, una intención de atacar a una población civil; (vi) si el grupo es parte de un grupo más grande, que cumple algunos o todos los criterios antes mencionados. (JEP, Auto 019, 2021, párr. 93)

A partir de esto, la Sala concluye que se cumplen todos los requisitos según su examen de la estructura organizativa de las FARC-EP como grupo armado.

Finalmente, la Sala argumenta que los cargos acumulativos por la misma conducta son permisibles cuando exhiben los mismos elementos contextuales y específicos. Esta decisión la fundamenta una vez más en referencia a la jurisprudencia internacional, citan-

do el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), el TPIY, las salas extraordinarias de los Tribunales de Camboya, el Tribunal Especial para el Líbano y la CPI (2014), específicamente el caso *Katanga*, en el que la Sala de Primera Instancia permitió condenas acumulativas solo cuando la conducta en cuestión violaba claramente dos disposiciones distintas del Estatuto, cada una de las cuales exige la prueba de un elemento materialmente distinto no requerido por la otra. En consecuencia, la Sala procedió a identificar los elementos contextuales y específicos de los crímenes de lesa humanidad para concluir que los crímenes de guerra de las FARC-EP descritos también equivalen a ataques sistemáticos y generalizados de encarcelamiento u otras privaciones graves de la libertad física, de acuerdo con el artículo 7 (1, e) del Estatuto de Roma respecto a los elementos de los crímenes bajo competencia de la CPI (JEP, Auto 019, 2021).

Conclusiones

La interacción entre los estándares legales internacionales y nacionales ha impactado significativamente la JEP antes y durante su existencia. Las obligaciones internacionales del Estado colombiano y el escrutinio concomitante de la CPI jugaron un papel vital en el diseño de este mecanismo de justicia transicional, tanto en la negociación en la mesa como en el proceso legislativo que condujo a su establecimiento formal. Además, a los cuatro años de su existencia, es evidente que la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales influye mucho en las decisiones dictadas por la JEP, a pesar de su plena composición nacional.

Esto sugiere la existencia de al menos dos tendencias que caracterizan la interacción entre el derecho internacional y el nacional en el proceso de justicia transicional de Colombia. En primer lugar, el compromiso y la función de la CPI asumieron cada vez más la dinámica de la complementariedad positiva, lo que ha contribuido de manera constructiva a crear un mecanismo que busca materializar la justicia y la paz como metas que no se excluyen mutuamente. En segundo lugar, si bien hay elementos de la JEP que sobrepasan el paradigma de la justicia tradicional, estos no han alcanzado el umbral para la intervención de la CPI: los esfuerzos nacionales para introducir reformas que están en colisión con el derecho internacional penal se han detenido o diezmando hasta ahora, mientras que otros elementos, como el régimen de sanciones de la JEP, destacan la discrecionalidad otorgada a los actores nacionales para concebir mecanismos de justicia transicional.

Como tal, la interacción entre los estándares nacionales e internacionales en Colombia ilustra que se trata de un proceso bidireccional. Si bien el derecho internacional ha influido considerablemente en el contexto colombiano, la naturaleza innovadora de la JEP también contribuye a un reexamen crítico de nociones como la proporcionalidad y la retribución, que han predominado en las respuestas internacionales a delitos graves.

Por último, la evaluación de la CPI de aspectos controvertidos, como el trato diferenciado de los militares y la responsabilidad de mando, probablemente dependerá de la futura jurisprudencia de la JEP sobre asesinatos y desapariciones forzadas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, si la Orden 019, que recurrió al derecho internacional penal para la acumulación de cargos de crímenes de guerra y lesa humanidad en materia de toma de rehenes, es una indicación del enfoque de la JEP y la incorporación efectiva del derecho internacional penal en sus decisiones más difíciles, parece haber poco espacio para la preocupación de la Fiscalía de la CPI.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a Gabriel Andrés Concha Botero, asistente de pregrado de la Universidad del Rosario (Colombia), por su ayuda revisando y editando este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo pertenece al Grupo de Investigación de Derecho Internacional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Financiamiento

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

Sobre el autor

Walter Arévalo-Ramírez es Ph.D. (*summa cum laude*), Universidad del Rosario; LL.M., Stetson University College of Law; especialista en derecho constitucional, y abogado. Es profesor principal de la Facultad de Jurisprudencia y director de la Especialización en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. Es vicepresidente de la Academia Colombiana de Derecho Internacional y director de Relaredi.

<https://orcid.org/0000-0002-8501-5513> - Contacto: walter.arevalo@urosario.edu.co

Referencias

- Acosta L., J., & Idárraga M., A. (2019). Alcance del deber de investigar, juzgar y sancionar en transiciones de conflicto armado a una paz negociada: convergencias entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional. *Revista Derecho del Estado*, 45, 55-99. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.03>
- Acto Legislativo 01. (2017, 4 de abril). *Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado...* Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3cotE0M>
- Aksenova, M. (2018). The ICC involvement in Colombia: Walking the fine line between peace and justice. En M. Bergsmo & C. Stahn (Eds.), *Quality control in preliminary examination* (vol. 1, pp. 257-282). Torkel Opsahl Academic EPublisher.

- Ambos, K. (2021). Command responsibility and the Colombian peace process. En K. Ghanayim & Y. Shany (Eds.), *The quest for core values in the application of legal norms* (pp. 259-287). Springer.
- Arévalo-Ramírez, W., & Torrijos V. (2017). Del plebiscito a la reforma: movimientos políticos y cambios fundamentales a los acuerdos de paz en Colombia tras la victoria del no en el plebiscito de 2016. *Revista Política y Estrategia*, 129, 123-156. <https://bit.ly/3zDGqRq>
- Clamp, K. (2018). Restorative justice as a contested response to conflict and the challenge of the transitional justice context: an introduction. En K. Clamp (Ed.), *Restorative justice in transitional settings* (pp. 1-15). Routledge; Taylor & Francis Group.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 15 de agosto). Sentencia C-080 (Antonio Lizarazo, M. P.). <https://bit.ly/40Xugz2>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019, 13 de marzo). Sentencia C-112 (José Fernando Reyes, M. P.). <https://bit.ly/40OF0zj>
- Corte Penal Internacional (CPI). (1998, 17 de julio). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Naciones Unidas, A/Conf. 183/9. <https://bit.ly/3eG5ikq>
- Corte Penal Internacional (CPI). (2010, 31 de marzo). ICC-01/09-19. *Situation in the Republic of Kenya* (Pre-Trial Chamber II).
- Corte Penal Internacional (CPI). (2012, 30 de mayo). ICC-01/04-01/10 OA. Judgment on the appeal of the Prosecutor against the decision of Pre-Trial Chamber I of 16 December 2011 entitled "Decision on the confirmation of charges". *Situation in the Democratic Republic of the Congo, The Prosecutor v. Callixte Mbarushimana* (Appeals Chamber).
- Corte Penal Internacional (CPI). (2014, 7 de marzo). ICC-01/04-01/07. *Situation in the Democratic Republic of the Congo, Prosecutor v. Germain Katanga* (Trial Chamber II).
- Corte Penal Internacional (CPI). (2019, 8 de julio). ICC-01/04-02/06. *Situation in the Democratic Republic of the Congo, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda* (Trial Chamber VI).
- Forer, A., & López Díaz, C. (2010). *Acerca de los crímenes de lesa humanidad y su aplicación en Colombia*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). <https://bit.ly/43rVob5>
- Gobierno de Colombia. (2015, 19 de diciembre). Aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz a los agentes del Estado [declaración]. <https://bit.ly/3KmHspO>
- Heinzekehr, H. (2020, 16 de junio). *Three years after the signing of the Final Agreement in Colombia: Moving toward a territorial transformation* (Fourth Report). Kroc Institute. <https://bit.ly/3My5Kjg>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2018, 28 de junio). *Criterios y metodología de priorización en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas*. <https://bit.ly/3Kk6ZjE>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2020, abril). *Lineamientos en materia de sanción propia y trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador*. Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. <https://bit.ly/439UsI9>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021, 12 de febrero). *Auto 033*. Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas. <https://bit.ly/3ZKWSdn>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021, 26 de enero). *Auto 019*. Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas. <https://bit.ly/3UqMNRf>
- Levy, S. (2021, 3 de marzo). *Can Colombia's Special Jurisdiction for Peace be considered slow? A preliminary comparative study of trials for international crimes*. Justice in Conflict. <https://bit.ly/3GqLWdR>
- Ley 1957. (2019, 6 de junio). *Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3Gsb6Jb>

- Morales, A. (2021, 3 de mayo). The rocky road to peace: Current challenges at the Special Jurisdiction for Peace in Colombia [entrada de blog]. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. <https://bit.ly/3MpDijy>
- Oficina de la Fiscalía. (2015, 12 de noviembre). *Report on Preliminary Examination Activities*. Corte Penal Internacional. <https://bit.ly/43efg0W>
- Oficina de la Fiscalía. (2016, 1.º de septiembre). *Declaración de la Fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, sobre la conclusión de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo*. Corte Penal Internacional. <https://bit.ly/43hp6PW>
- Oficina de la Fiscalía. (2017a, 18 de octubre). *Escrito de Amicus Curiae de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz ante la Corte Constitucional de la República de Colombia*. Corte Penal Internacional. <https://bit.ly/3zEpytO>
- Oficina de la Fiscalía. (2017b, 4 de diciembre). *Report on Preliminary Examination Activities*. Corte Penal Internacional. <https://bit.ly/3UiKMqx>
- Oficina de la Fiscalía. (2018, 5 de diciembre). *Report on Preliminary Examination Activities*. Corte Penal Internacional. <https://bit.ly/3KHx2Xp>
- Oficina de la Fiscalía. (2021, 28 de octubre). *Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Colombia y la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional*. Corte Penal Internacional. <https://bit.ly/3KL3Lw3>
- Olasolo, H., & Canosa-Cantor, J. (2018). La responsabilidad del superior en el Acuerdo de Paz en Colombia a la luz del derecho internacional. *Política Criminal*, 13(25), 444-500. <https://bit.ly/3Umf7Vs>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010, marzo). *Guidance note of the Secretary General. United Nations approach to transitional justice*. <https://bit.ly/3nWoOhf>
- Pappier, J. (2017, 15 de marzo). The “command responsibility” controversy in Colombia [entrada de blog]. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. <https://bit.ly/3ZUy8zg>
- Roccatello, A., & Rojas, G. (2020, abril). *A mixed approach to international crimes. The retributive and restorative justice procedures of Colombia’s Special Jurisdiction for Peace* [informe]. International Center for Transitional Justice. <https://bit.ly/415VkeY>
- Ruti, T. (2016). Transitional justice and the peace process in Colombia. En C. Bernal, G. Barbosa, & A. Ciro (Eds.), *Justicia transicional. Retos teóricos* (vol 1, pp. 247-281). Universidad Externado de Colombia.
- Stahn, C. (2005). Complementarity, amnesties and alternative forms of justice: Some interpretive guidelines for the International Criminal Court. *Journal of International Criminal Justice*, 3, 695-720. <https://bit.ly/416EgFE>
- Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPIY). (1995, 2 de octubre). IT-94-1-AR72. *Prosecutor v. Dusko Tadić a/k/a “Dule” Tadić* (Appeals Chamber).
- Unidad para las Víctimas. (2023, 28 de febrero). *Registro Único de Víctimas RUV* [base de datos]. Consultado en marzo de 2023. <https://bit.ly/3oWEfUJ>
- Urueña, R. (2017). Notes and comments. Prosecutorial politics: The ICC’s influence in Colombian peace processes, 2003-2017. *American Journal of International Law*, 117(1), 104-125.
- Vera Sánchez, J. (2018). ¿Por qué es importante que la Corte Penal Internacional condene más allá de toda duda razonable? ACDI. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11, 101-130. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5421>
- Villarreal Palos, A. (2021). Sobre la definición y contenido del derecho internacional penal y sus diferencias con el derecho penal internacional. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 7(19), 81-111. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v6i19.360>



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 169-198

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.914>

Amnistía en el posacuerdo. Aportes para la reflexión desde la Sala de Amnistía e Indultos

Amnesty in the post-agreement. Contributions for reflection from the Chamber of Amnesty and Pardons

Jennifer Pinilla León y Yenifer Yeraldin Rodríguez Castillo

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

RESUMEN. La amnistía constituye una herramienta de uso frecuente en procesos transicionales. Colombia acogió la posibilidad de aplicar amnistías en el marco del acuerdo de paz, en concordancia con el paradigma restaurativo que plantea dicho acuerdo. Por ello establece en el punto cinco la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, del cual hace parte la Jurisdicción Especial para la Paz que, a su vez, tiene tres salas de justicia, entre las cuales se encuentra la Sala de Amnistía e Indultos, que tiene la competencia decisoria sobre estos asuntos. A la fecha, ha proferido importantes decisiones que representan un insumo esencial para analizar la coherencia argumentativa, los límites de esta figura y el amparo de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y no repetición.

PALABRAS CLAVE: amnistía; derecho penal; Jurisdicción Especial para la Paz; justicia; posacuerdo; Sala de Amnistía e Indultos

ABSTRACT. Amnesty is a frequently used tool in transitional processes. Colombia welcomed the possibility of applying amnesties within the framework of the peace agreement, in accordance with the restorative paradigm set forth in the agreement. Therefore, point five establishes the creation of the Comprehensive System of Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition, of which the Special Jurisdiction for Peace is part, which, in turn, has three Justice Chambers, among which is the Chamber of Amnesty and Pardons, which has decision-making jurisdiction over these matters. To date, it has issued important decisions that represent an essential input to analyze the argumentative coherence, the limits of this figure and the protection of the rights of victims to justice, truth, reparation and non-repetition.

KEYWORDS: Amnesty; criminal law; justice; peace agreement; post-agreement; Special Jurisdiction for Peace

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

Recibido: 17 de diciembre de 2021 • Aceptado: 30 de noviembre de 2022

CONTACTO: Jennifer Pinilla León ✉ jennifer.pinilla@unimilitar.edu.co

Introducción

A la luz del derecho internacional, los Estados tienen el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones cometidas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH), pues de esta forma logran materializar la garantía de justicia. Sin embargo, en el marco de los procesos de justicia transicional, existen otros tratamientos jurídicos distintos que pueden implementarse con miras a la consecución de la paz y el establecimiento o fortalecimiento de la democracia.

En el gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2018), se instauró la Mesa de Diálogos para la Paz, en La Habana, Cuba, tomando en cuenta los aciertos y desaciertos de sus antecesores, para poner fin a un conflicto armado de más de cincuenta años de duración. El acuerdo de paz fue firmado en diciembre de 2016, entre el Gobierno y las FARC-EP, configurándose como un hito histórico para Colombia, cuyo eje es la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y no repetición, lo cual permitió dar paso a la justicia transicional y a la recomposición del tejido social.

Teniendo en cuenta las connotaciones sociales y políticas del conflicto armado, la justicia restaurativa fue la base del acuerdo de paz y se encuentra íntimamente relacionada con la justicia transicional, en la medida en que las sanciones previstas, así como los beneficios contemplados, permiten contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto. Por lo tanto, el acuerdo final es el resultado de un largo proceso de diálogo que permitió las transformaciones necesarias para tramitar los conflictos sociales por vías políticas y por ello establece en el punto cinco la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), del cual hace parte la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), regulada por el artículo transitorio cinco del Acto Legislativo 01 de 2017. La jurisdicción está conformada por salas y secciones dentro de las cuales se encuentra la Sala de Amnistías e Indultos (SAI) (Martínez, 2017)

Dentro de los instrumentos diseñados e incluidos en este marco normativo y que posibilitan la aplicación de lo pactado, se establecieron como posibles tratamientos jurídicos a las conductas desplegadas en relación o con ocasión del conflicto armado, las siguientes; 1. Otorgamientos de amnistías o indultos, que pueden ser de *iure* o a través de la Sala de Amnistía de la SAI, 2. Renuncia a la persecución penal, cesación de procedimiento, suspensión de la ejecución de la pena, extinción de responsabilidad por cumplimiento de la sanción y las demás resoluciones necesarias para definir la situación jurídica y 3. Imposición de sanciones propias, alternativas u ordinarias, que dependen del reconocimiento de responsabilidad y pueden ser desde obligaciones con función restauradora y reparadora hasta veinte años de pena privativa de la libertad.

Asimismo, en el acuerdo se indicó que se daría aplicación a los principios que consagra el DIH, entre los cuales se encuentra el contenido en el artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (CICR, 1977), que establece como deber de los Estados cesar las hostilidades de los conflictos armados sin carácter internacional y procu-

rar la concesión más amplia posible de las amnistías para los delitos políticos o conexos, para lo cual indica que deberá expedirse la normativa que se encargará de fijar de manera precisa las conductas susceptibles de recibir este beneficio, así como los criterios de aplicación, cuestión que, en efecto, fue desarrollado por la Ley 1820 de 2016.

Con el fin de cumplir los objetivos y la misión de la JEP y avanzar en la aplicación de los tratamientos jurídicos previstos relacionados con el otorgamiento de amnistías e indultos, se creó la Sala de Amnistía o Indulto (SAI) mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 7 transitorio. Esta sala se concibe como una instancia de decisión que cumple sus funciones de conformidad con lo previsto en la Constitución Política; el Acuerdo número 001 del 9 de marzo de 2018, artículo 45; las leyes 1957 de 2019; 1820 de 2016; 1922 de 2018; el Decreto Ley 277 de 2017; el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz y demás leyes que las desarrollen o complementen.

Tan solo en 2019, además de las decisiones de permisos de salida del país y libertad condicionada, la sala tuvo que tramitar 1719 solicitudes de amnistía de las cuales pudo resolver de fondo 365, otorgando el beneficio en el 48 % de los casos (JEP, 2019).

La aplicación de estas medidas plantea desafíos importantes no solo por la complejidad del conflicto armado de nuestro país, sino por la necesidad de amparar los derechos de las víctimas, cumplir con los compromisos internacionales y lograr la reconciliación nacional y una convivencia pacífica soportada en la impartición de una justicia bajo un concepto compartido, para lo cual, deberán superarse las exigencias y aspiraciones de algunos sectores de la sociedad civil, que permanecen atados a la idea de verla satisfecha únicamente si se imparte dentro de las lógicas y derroteros de contextos no transicionales o propios de los procesos ordinarios¹.

Los criterios que fija la ley implican la toma de una postura interpretativa no solo frente a su propio contenido, sino a la casuística que ha venido conociendo la sala y que ha revelado las realidades del conflicto. En tal sentido, la SAI ha tenido que avanzar en una labor argumentativa que dé cuenta de manera clara del cumplimiento de estos criterios y de la observancia de los principios del DIH como el de distinción, precaución y proporcionalidad, entre otras cuestiones relevantes.

Por lo tanto y puesto que teórica y doctrinalmente se ha avanzado en la conceptualización, definición y alcance de las prerrogativas que se recogen en estas normas, instando y recomendando la observancia de ciertos criterios, abocar el estudio de las resoluciones proferidas por la sala, que resuelven de fondo las solicitudes de amnistía, constituye un insumo invaluable que permitirá no solo identificar los criterios interpretativos, la consistencia y coherencia en los fallos de esta, sino caracterizar los alcances de los beneficios, la

1 A manera de referencia se tienen los cuestionamientos surgidos con ocasión de la Resolución SAI – AOI-D-003-2020, mediante la cual se concedió la amnistía a Marilú Ramírez Baquero, quien participó en la detonación de un carro bomba en 2006, en la Escuela Superior de Guerra, en Bogotá, decisión que constituye un insumo de esta temática y una justificación de la necesidad de acometer el estudio de las decisiones de la sala.

garantía de los derechos de las víctimas y la expectativa del cumplimiento del componente de justicia tanto retributiva, como restaurativa encomendada a esta justicia especial.

Con tal fin, en un primer momento, se realizará un recorrido por el concepto, antecedentes y marco normativo de las amnistías e indultos como medidas para superar la complejidad de los conflictos armados; en un segundo momento, se hará una revisión de los estándares internacionales derivados de las diferentes fuentes de derecho internacional en los que se procura no solo el tránsito del conflicto hacia la paz, sino además la garantía de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y no repetición desde la lógica de la justicia restaurativa y la justicia transicional. En un tercer momento, a partir de tres temáticas transversales, 1. Aplicación de criterios excluyentes y cumplimiento de estándares internacionales, 2. Aplicación de las fuentes y calificación jurídica y 3. Participación de las víctimas en los procesos de otorgamiento de amnistías, se plantearán algunas reflexiones y puntos problemáticos que surgen a partir de la aplicación de los factores de conexidad fijados en la Ley 1820 de 2016 y se presentarán en cada acápite los hallazgos que permiten evidenciar que, si bien la amnistía prevista en el acuerdo cumple con el estándar internacional y en efecto contiene elementos que contribuyen a la justicia restaurativa, existen algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta especialmente en relación con la garantía de los derechos de las víctimas que deben acogerse con mayor rigor para evitar perpetuar la asociación de estas figuras con escenarios de impunidad.

La presente investigación es de carácter descriptivo y hermenéutico y de corte cualitativo. Se pretende, a través de este texto, describir las características de las figuras de amnistía e indultos en el proceso de paz a partir no solo de la regulación normativa, sino de la aplicación que la SAI ha venido realizando con miras a identificar algunas de sus limitaciones y las oportunidades y desafíos que su implementación ha generado, ratificando, en últimas, que se trata de institutos que, en el marco de este proceso, deben ser interpretados con enfoque restaurativo tal como lo afirman autores como Duque (2014), entre otros.

De los beneficios de amnistía e indulto

En el presente apartado se desarrollan los conceptos de amnistía e indulto y los elementos que comparten y los que los distinguen; se presenta un recuento de los antecedentes históricos para comprender la evolución de estos dos instrumentos en el ordenamiento jurídico colombiano, y se desarrollan los aspectos más importantes de la Ley 1820 de 2016, el instrumento jurídico más importante hasta ahora para aplicarlos en la justicia transicional.

Concepto de amnistía e indulto. Distinciones y similitudes

La amnistía es una institución jurídica que consiste en extraer un delito del plano jurídicamente relevante, evitando que el poder judicial intervenga en el mismo y aplique la

sanción establecida en la norma, en un acto soberano de perdón (Chaparro, 2013). Es “una forma de perdón oficial que no solo implica exención del castigo, sino también del reconocimiento colectivo de los daños y de los males” (Minow, 2011, p.88). Velásquez (1994), citando a Sobremonte Martínez, afirma:

[...] es un acto de poder que elimina las infracciones a la ley penal de carácter político, poniendo fin tanto a los procesos comenzados o por iniciarse, como a las condenas pronunciadas, como una medida para establecer la paz, la seguridad y el orden de la organización social. (p. 727)

Por otra parte, el indulto, según Latapiat (1991), consiste en “un perdón total o parcial por la comisión de un delito”, que “no borra las responsabilidades establecidas por los jueces”, (Chaparro, 2013, p. 17).

La Corte Constitucional distinguió estas dos figuras en la Sentencia C-260 de 1993, indicando que la amnistía corresponde a dejar sin efecto la norma penal, eliminando a su vez el delito y el hecho mismo y, por el contrario, el indulto corresponde únicamente a dejar sin efecto la pena; es decir, no elimina el delito, sino la consecuencia asociada a este.

No obstante, estas dos instituciones jurídicas comparten importantes similitudes que pueden resumirse en tres aspectos: 1) ambas reflejan un importante contenido político pues, aunque se aplican en el marco del derecho penal, las mismas tienen origen en las decisiones tomadas por sectores políticos del poder ejecutivo o legislativo; 2) en la práctica, ambas comparten la misma consecuencia, generan como resultado que la persona a quien se le concede obtenga inmunidad frente a las consecuencias penales establecidas para las conductas punibles cometidas, y 3) son figuras que se aplican de forma excepcional, como instrumentos en el marco de una transición de un conflicto armado o abuso del poder, en un escenario de establecimiento de la paz.

Antecedentes históricos de la amnistía y el indulto en Colombia

El profesor e historiador Mario Aguilera (2012) señala que en Colombia se han dado más de doscientos escenarios en los que se han otorgado amnistías e indultos, principalmente a actores políticos, de los cuales destaca siete grandes periodos históricos acaecidos entre 1819 y 1992, en los que se conceden amnistías e indultos políticos con la idea de realizar transformaciones político-sociales y “refundar la nación” (Tabla 1).

Los eventos relacionados tuvieron lugar o fueron producto de: 1) largos procesos de guerra o violencia, como la guerra civil de 1851, la guerra de los Mil Días, enfrentamientos bipartidistas y conflictos insurgentes; 2) gobiernos políticamente fuertes con gobernantes militares como el de Santander, Mosquera y Rojas Pinilla, y 3) cierre o apertura de grandes eventos constitucionales, como lo fue la Constituyente de 1991, que fue una especie de pacto de paz.

Tabla 1. Antecedentes históricos de amnistías e indultos en Colombia entre 1819 y 1992

Periodo	Medidas	Autoridades	Beneficiados
1819-1821	Indulto	Congreso de Angostura	A todos los presos o arrestados en las cárceles públicas o cuarteles y todos los desertores del ejército de la república y los españoles europeos que además conservarán sus distinciones y clases.
	Amnistía	Francisco de Paula Santander, vicepresidente	A todos los habitantes de la provincia de Antioquia, prófugos y enemigos, sea cual sea su falta.
	Indulto	Congreso de Cúcuta	A todos los colombianos por homicidio, falsificación de moneda, malversación de caudales públicos, rapto, hurto, bestialidad, sodomía y “desafío”.
1849	Amnistía e indulto	Tomás Caprino de Mosquera	A los que hayan atentado contra la paz pública hasta el 1.º de junio de 1847.
1854	Indulto	José María Melo. Jefe del Gobierno Provisorio	A todos los miembros del ejército o particulares [del bando de los Gólgotas], que en cualquiera manera, por voluntad propia, o por sugerencias extrañas, hayan hostilizado al Gobierno.
	Indulto	José María Melo. Jefe del Gobierno Provisorio	Todos los reos sentenciados a presidio por un término mayor de seis años, que sufren su condena por reos que se negaron a salir de la república o regresaron antes de tiempo.
	Indulto	José de Obaldía, vicepresidente	A aquellos que habiendo cometido alguno de los delitos contra la Constitución o contra la tranquilidad y el orden público, no se hallen sometidos a las autoridades legítimas de la república.
	Ampliación del indulto	José de Obaldía, vicepresidente	Individuos que habiendo estado en armas contra el Gobierno, hayan pasado a prestar sus servicios en las fuerzas constitucionales después del 5 del corriente, y a los que estando actualmente en armas contra el Gobierno pasaren a prestar sus servicios en las mismas fuerzas constitucionales.
1863	Amnistía e indulto	Tomás Cipriano de Mosquera, presidente	Todos los reos, detenidos o arrestados por errores políticos, delitos comunes o juicios de responsabilidad como funcionarios o empleados públicos.
1907 - 1908	Amnistía e indulto, Ley 27 de 1907	Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa	Los militares que al servicio del Gobierno o de la revolución hayan cometido los delitos mencionados en las últimas guerras civiles.
	Amnistía e indulto, deroga Ley 27 de 1907	Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa	Los militares que al servicio del Gobierno o de la revolución hayan cometido los delitos mencionados en las últimas guerras civiles.
1954	Amnistía e indulto	Gustavo Rojas Pinilla, presidente	Todo aquel involucrado en los delitos políticos cometidos con anterioridad al 1.º de enero de 1954.
1989-1992	Indulto	Congreso de Colombia	Todos aquellos que formen o hayan formado parte de una organización rebelde
	Amnistía e indulto (Decreto 213 de 1991)	Cesar Gaviria Trujillo	Miembros del Movimiento 19 de abril, Ejército Popular de Liberación, Comando Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores que hayan cometido delitos políticos antes del 22 de enero de 1991.

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de la Constitución de 1991, deben considerarse dos antecedentes, uno inmediatamente anterior a su promulgación y uno en vigencia de esta, para entender el escenario actual y la transición por la que atraviesa Colombia. Por un lado, las amnistías e indultos otorgados por la Ley 77 de 1989 y el Decreto 213 de 1991 y, por otro lado, la Ley 975 de 2005 conocida como *Ley de Justicia y Paz*.

La Ley 77 de 1989 y el Decreto 213 de 1991 se dieron en el marco de procesos de paz con los grupos guerrilleros: Movimiento 19 de abril (M-19), Ejército Popular de Liberación (EPL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado “Quintín Lame” (MAQL), de donde nace la Constitución de 1991, faltando dos guerrillas: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

En el Decreto 213 de 1991 se establecieron las condiciones para extinguir la acción penal y la pena en favor de los autores o cómplices de hechos constitutivos de los delitos políticos tipificados en el Código Penal (art. 1). La exigencia para otorgar estos beneficios residía en la “demostración inequívoca de la voluntad de reincorporación a la vida civil, la cual implica por parte de la respectiva organización rebelde y por sus miembros la desmovilización y la dejación de las armas en los términos y condiciones de la política de paz y reconciliación” (art. 3). Se excluyó de forma expresa el genocidio, homicidios cometidos fuera de combate y la barbarie, entre otros (art. 2).

La Ley 975 de 2005, como mecanismo de justicia transicional producto de las negociaciones entre el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que aún sigue vigente y que fue declarada exequible mediante sentencias C-531 de 2006 y C-370 de 2006, estableció beneficios en forma de sentencias reducidas a los miembros de las organizaciones paramilitares que se desmovilizaran, desarmaran, suministraran información o colaboraran en el desmantelamiento del grupo al que pertenecían.

Para acceder a estos beneficios era necesario cumplir los requisitos, a cambio de obtener, por ejemplo, “sentencias alternativas”, a través de las cuales se imponen penas más reducidas en comparación con las establecidas en la norma penal. Así, la sentencia alternativa consistía en la privación de la libertad por un periodo de por lo menos cinco años, pero no superior a ocho años, periodo que se determina conforme a la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de estos (art. 29) (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2009).

Cabe aclarar que el tratamiento que allí se contempla no se enmarca propiamente en las figuras de amnistía o indulto, pues ni la acción penal ni la pena desaparecen; por el contrario, se impone una responsabilidad penal a través de la Unidad Nacional de Fiscalías de Justicia y Paz, la cual vincula a jueces de la jurisdicción ordinaria y les reconoce competencia en esta justicia transicional.

Ahora bien, durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) se realizaron las negociaciones de paz que concluyeron con la firma del Acuerdo Final para

la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el cual se logró la desmovilización de la guerrilla más grande y antigua de América Latina. Producto de esta negociación, se dictan disposiciones de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales mediante la Ley 1820 de 2016.

Amnistía e indulto en la Ley 1820 de 2016

La Ley 1820 se expidió el 30 de diciembre de 2016, configurándose como referente normativo y herramienta central de la Sala de Amnistías e Indultos (SAI) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), cuya aplicación está a cargo de los seis magistrados de la sala por los próximos años, siendo uno de los pilares para la implementación del acuerdo final de paz que representa un instrumento jurídico novedoso, *sui generis*. Hasta ahora, Colombia es el país que cuenta con la legislación más sofisticada en temas de justicia de transición y proceso de paz (Ambos & Cote, 2019)

Pues bien, uno de los elementos característicos es que la ley restringe el ámbito de aplicación del factor personal a los miembros e integrantes de las FARC (art. 3), situación que en algunos casos ha sido complejo por el reconocimiento de la pertenencia o colaboración con las FARC, toda vez que abarca un grupo de personas de forma residual, cuya verificación está sujeta a lo que se logre “deducir” de las investigaciones, providencias judiciales u otras evidencias (Resoluciones SAI-AI-D-PMA-588-2019; SAI-AI-D-RJC.0187-2019; SAI-AI-LRG-017-2019; SAI-AI-LRG-018-2019; SAI-AI-AD-PMA-961-2019; SAI-AI-AD-PMA-1018-2019)

En el caso de los agentes del Estado (miembros o no de la fuerza pública), terceros civiles que hayan participado en crímenes de competencia de la JEP y civiles que hayan cometido delitos “en el marco de disturbios públicos o el ejercicio de la protesta social”, no serán objeto de aplicación de amnistías, sino de otros tratamientos especiales como la renuncia a la persecución penal, libertades transitorias y condicionadas, en los cuales no es la SAI la sala competente, sino la Sala de Definiciones de Situaciones Jurídicas (SDSJ).

Respecto del factor material, este es delimitado por las conductas punibles cometidas “por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, se requiere la comprobación de una relación directa entre el hecho punible y el conflicto armado, entendido como “vínculo funcional”².

2 Según Sentencia C-050/20, para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) Que el conflicto armado haya sido la causa directa o indirecta de la comisión de la conducta punible, o b) Que la existencia del conflicto armado haya influido en el autor, partícipe o encubridor de la conducta punible cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, en cuanto a: (i) Su capacidad para cometerla, es decir, a que por razón del conflicto armado el perpetrador haya adquirido habilidades mayores que le sirvieron para ejecutar la conducta. (ii) Su decisión para cometerla, es decir, a la resolución o disposición del individuo para cometerla. (iii) La manera en que fue cometida, es decir, a que, producto del conflicto armado, el perpetrador de la conducta haya tenido la oportunidad de contar con medios que le sirvieron para consumarla, y (iv) La selección del objetivo que se proponía alcanzar con la comisión del delito.

Además, valga aclarar que no se incluye la figura de interviniente descrita en el inciso 3.º del art. 30 del CP³, al no ser necesario ya que las conductas que taxativamente son objeto de concesión de amnistía de *iure* no contemplan sujetos activos con calidades especiales exigidas en el tipo penal y pueden ser cometidas por particulares como por servidores públicos (Ambos & Cote, 2019, pp. 183-186) (Resoluciones SAI-AI-JCP-072-2019; SAI-AOI-SUBA-D-011-2019; SAI-AOI-SUBA-D-032-2019; SAI-LC-JCP-0201-2018; SAI-AI-AD-PMA-554-2019; SAI-AI-AD-RJC-0075-2019).

Por último, el factor temporal limita la competencia de la SAI a todos aquellos delitos que fueron cometidos antes de la entrada en vigor del acuerdo final para la paz (1.º de diciembre de 2016), además de “las conductas amnistiabiles estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas”, comprendido entre el 1 de diciembre de 2016 y el 27 de junio de 2017 (art. 22). (Resoluciones SAI-AI-AD-PMA-554-2019; SAI-AI-AD-PMA-578-2019; SAI-AI-AD-PMA-593-2019; SAI-AI-DF-ÑRG-34-2019; SAI-AI-AD-PMA-889-2019).

Estos tres factores de competencia deben presentarse y cumplirse de manera simultánea, lo que quiere decir que, sin el cumplimiento de uno de ellos, no podrá continuar con el estudio de los demás, para el otorgamiento de amnistías por parte de la SAI lo cual implica que es condición *sine qua non* que los tres factores se cumplan.

Las personas que sean beneficiadas deberán cumplir con los siguientes compromisos: contribuir a la verdad, a la no repetición, a la reparación inmaterial de las víctimas y demás requerimientos del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) (Ley 1820 de 2016, art. 57, numeral cuarto).

Si bien fija algunas pautas y términos procesales necesarios, esta ley no logra regular situaciones concretas que pueden presentarse en el curso del trámite de concesión o negación del beneficio de amnistía que, como señala la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2018, deberá realizarse caso a caso. Esto puede observarse en las decisiones que han tenido que revisar si delitos comunes en efecto cumplen con el elemento de ser en razón o con ocasión del conflicto, cuestión que requiere la verificación del contexto y las tácticas empleadas para mantener el actuar al margen de la ley.

Estándares internacionales en materia de amnistías

En este apartado se condensan los estándares e instrumentos internacionales que se han desarrollado tanto en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUPDH), como en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIPDH) en relación con la naturaleza misma de las amnistías y los límites de su aplicación, vistos desde la supremacía y garantía de los derechos humanos.

3 El interviniente no se clasifica dogmáticamente como autor ni como partícipe; de acuerdo con la legislación y la doctrina colombianas, es una persona que concurre en la comisión de un delito sin ostentar “las calidades exigidas en el tipo especial (*intraneus*)” o a la cual le es imposible “ejecutar por sí misma la conducta punible (de propia mano)”.

Respecto del estándar del SUPDH, es preciso señalar que cubija distintos órganos denominados *comités*, los cuales se crearon en el seno de las Naciones Unidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembro en el marco de los pactos internacionales de derechos humanos.

No obstante, las obligaciones derivadas de los nueve pactos o convenciones internacionales de derechos humanos y sus respectivos protocolos facultativos no son exigibles de la misma forma para Colombia, porque aunque ha ratificado gran parte de ellos, solo se ha aceptado la competencia del Comité de Derechos Humanos (el Comité o CDH) para tramitar comunicaciones individuales, de modo que sobre los demás tratados no pueden hacerse exigibles mediante un mecanismo específico las obligaciones que Colombia haya adquirido a partir del instrumento de ratificación.

Como es claramente extraído a partir del artículo 93 de la Constitución Política de 1991 y de la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las normas (internacionales) que integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, es dable indicar que aunque de aquellos tratados Colombia no haya aceptado la competencia del respectivo Comité para que tramite denuncias individuales en su contra, existe un deber del Estado en cumplir a nivel interno con las obligaciones adquiridas a partir de la ratificación de los tratados internacionales previamente referidos.

Así las cosas, el primer estándar del SUPDH aplicable para Colombia sobre la procedencia de la amnistía o el indulto inicia con la prohibición de amnistiar actos de tortura a partir de la observación general N.º 20 de 1992 sobre el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (ONU, 1966).

La anterior posición fue confirmada por el Comité en el dictamen expedido el 19 de julio de 1994 sobre la comunicación individual N.º 322/1988 contra Uruguay (CDH, 1994), al indicar que los Estados Parte del PIDCP se han comprometido con la provisión del artículo 2.3.A del mismo, esto es, a *investigar toda violación* a los derechos reconocidos en el pacto aunque haya sido perpetrada por agentes estatales; en consecuencia, toda provisión que conceda la amnistía de graves violaciones a los derechos humanos como la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado en Uruguay resulta incompatible con el pacto al permitir que dichos crímenes permanezcan impunes.

Posteriormente, el Comité advirtió además que las amnistías que se pretendan realizar de forma generalizada tampoco están llamadas a prosperar; así lo indicó en las observaciones finales respecto del Líbano en 1997, debido a que impedían la investigación de violaciones de los derechos humanos de los civiles en la guerra civil y la judicialización de los responsables, lo cual terminaba afectando la democracia (CDH, 1997, párr. 12).

En 2004, por medio de la observación general N.º 31 respecto de la “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, el Comité amplió el criterio de interpretación anterior, considerando que las leyes de amnistías no podían eximir de responsabilidad penal a los autores de actos de privaciones de vida sumarias y

arbitrarias —las cuales están prohibidas en virtud del artículo 6 del Pacto— y las desapariciones forzosas, de conformidad con los artículos 6, 7 y 9 del PIDCP, en adición a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, de acuerdo con el artículo 7, como ya se había establecido en anteriores observaciones generales y dictámenes.

Ahora bien, el Comité fue más claro en el alcance que tiene el concepto de crímenes de lesa humanidad y acogió la interpretación del artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), esto es, todos aquellos actos que se encuadren dentro de las prohibiciones del artículo 6, 7 y 9 del Pacto y que se realicen de manera sistemática o generalizada en contra de la población civil (CDH, 2004, párr. 18).

En similar sentido, el Comité Contra la Tortura (CAT, 2008), en su observación general n.º 2 sobre la “Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes” de 2008 y en sus observaciones finales respecto de la República Yugoslava de Macedonia en el mismo año, recordó que la prohibición de la tortura es *absoluta* y, en consecuencia, toda ausencia de enjuiciamiento o castigo oportunos a actos inhumanos o degradantes de tortura, por parte de los Estados que han ratificado el CAT, es incompatible con las obligaciones y compromisos adquiridos en virtud del CAT.

En consecuencia, es dable afirmar que la posición del SUPDH concibe como incompatible con el PIDCP y el CAT todo beneficio generalizado de amnistía que impida la investigación y judicialización de responsables de la violación de derechos humanos, como son los actos de tortura, desapariciones forzadas, crímenes de lesa humanidad (violaciones de derechos humanos en forma generalizada o sistemática) o privaciones arbitrarias de la vida.

En el caso de Colombia, además de considerar como criterio de interpretación vinculante la posición sentada por el CDH respecto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 2.3.A y 7 del Pacto, debe tener en cuenta que al haber ratificado también el CAT en 1987, así como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas en 2012, es deber del Estado, en virtud del principio *pacta sunt servanda* (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1969), no obrar en contraposición al objeto y fin de esos tratados al resolver solicitudes de amnistías o indultos en el proceso de justicia transicional.

En cuanto al estándar regional interamericano de protección de derechos humanos, es importante señalar que, a raíz de los conflictos internos que estallaron en América Latina en las décadas de 1970 a 1990, principalmente en Argentina, Perú, Chile, Brasil y Uruguay, los Gobiernos dictatoriales concedieron amnistías e indultos a quienes habían participado en las confrontaciones y que a su paso habían cometido graves violaciones a los derechos humanos e incumplido sus obligaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2018, párr. 209). Muchas de estas leyes fueron posteriormente declaradas inválidas por órganos internacionales judiciales y cuasi-judiciales (incluyendo al Comité de Derechos Humanos), lo que obligó a los Estados a procesar a los actores responsables de las atrocidades cometidas durante los conflictos internos.

Ahora bien, el SIPDH se compone de dos órganos, a saber, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión o CIDH), los cuales se encargan de examinar las solicitudes presentadas por habitantes de los Estados que han ratificado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (la Declaración o Declaración Americana o DADDH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención, Convención Americana o CADH).

En atención a los fenómenos históricos y políticos referidos, la Corte IDH sentó una posición clara y mucho más amplia a nivel de protección de los derechos que la asumida por el Comité de Derechos Humanos en la década de 1990, posición que se ha sostenido en el tiempo, enfatizando en la necesidad de garantizar que las víctimas de actos atroces durante las guerras internas obtuvieran justicia y conocieran la verdad, en respeto de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la CADH.

En ese sentido, se concretó el alcance del concepto de *graves violaciones de derechos humanos* al especificar que se trata de todo acto de tortura, ejecuciones extrajudiciales y el delito de desaparición forzada, de tal suerte que en ninguno de esos eventos los Estados sometidos a jurisdicción de la Corte —como Colombia— podrán conceder amnistías a los responsables de los mismos so pena de incurrir en actos de impunidad que contrarían las obligaciones convencionales derivadas de la CADH.

Esta primera posición sentada por el máximo tribunal en el SIPDH fue confirmada, fortalecida y traída a evolución en sentencias posteriores en los casos *La Cantuta vs. Perú* (2006); *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006); *Gomes Lund y otros vs. Brasil* (2010); *Gelman vs. Uruguay* (2011); *Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador* (2012); *Herzog y otros vs. Brasil* (2018), entre otros.

Este último caso refleja no solo la posición actual de la Corte sino la evolución de sus consideraciones respecto de las leyes de amnistía. En el caso, la Corte indica que los crímenes de lesa humanidad no pueden ser objeto de amnistías o cualquier otra disposición que conlleve la exención de responsabilidad penal que impida investigar y sancionar a los autores de actos reprochables a la luz del DIDH y el Derecho Internacional Humanitario (Corte IDH, 2018, párr. 232).

Por su parte, la Comisión ha sido esencial en la lucha contra la impunidad en la región, especialmente frente a aquellos Estados que no han ratificado la Convención Americana (OEA, 1969) y que por ese conducto no tienen la obligación de responder ante la Corte como único órgano judicial del SIPDH. La CIDH ha jugado un papel fundamental en la construcción de la posición del Sistema respecto de las amnistías que se concedan por aquellos Estados miembro de la OEA que no han ratificado la CADH, como, por ejemplo, Estados Unidos. Al respecto, la Comisión se ha pronunciado en reciente informe de fondo N.º 29 de 2020 en el caso 12862 (CIDH, 2020), advirtiendo que se encuentra prohibida toda forma de amnistía cuando involucre graves violaciones de derechos humanos, en tanto que atenta contra el *derecho a la verdad*, el cual está ampa-

rado por los derechos, garantías y protección judicial consagrados en los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana (OEA, 1948, párrs., 234-235).

En relación con el estándar del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Penal Internacional (DPI) son distintos los instrumentos internacionales que integran el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH) o *ius in bello* y el Derecho Penal Internacional (DPI). Con ocasión del conflicto armado interno, Colombia ha ratificado tratados de DIH y DPI con el fin de ajustar su comportamiento al estándar en la materia.

En lo atinente a la concesión de las amnistías e indultos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en calidad de coordinador para la aprobación de los Convenios de Ginebra y los protocolos adicionales, ha sido enfático en indicar que los crímenes de guerra, el genocidio, los crímenes contra la humanidad, la tortura y otras graves violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos no pueden ser objeto de amnistías bajo la óptica del DIH, so pena de incurrir en un incumplimiento de las obligaciones derivadas de dichos instrumentos (CICR, 2017).

Pese a que el CICR también ha reconocido la importancia de la figura de la amnistía en procesos de justicia transicional, en tanto que incentivan la cooperación de grupos armados no estatales, pueden facilitar el esclarecimiento de la verdad e impedir que resurjan actores armados de las hostilidades, es de relieve indicar que los crímenes de guerra no pueden ser objeto de esas concesiones, teniendo en cuenta la gravedad que comportan para el DIH. De igual forma, el Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario (DIHC), a través de la norma N.º 159 y la práctica internacional relacionada, establece que una amnistía para los combatientes que hayan cometido crímenes de guerra será válida solo de aquellos actos que se hayan cometido en el marco de las hostilidades, como lo son herir o causar la muerte del oponente, siempre y cuando dicha consecuencia no se produzca en los contextos de un crimen de guerra (ACNUDH, 2009).

La anterior prohibición se hace extensiva a los crímenes de lesa humanidad, tortura y genocidio, considerando que hacen parte del *ius cogens* internacional que todos los Estados se han comprometido a respetar bajo cualquier circunstancia (Giardino, 2007). De conformidad con el artículo 8.2.e del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional, en ejercicio del principio de complementariedad, podrá investigar, juzgar y sancionar a todos aquellos combatientes que cometan crímenes de guerra en el marco de un conflicto armado no internacional, ya sea en contra de civiles o adversarios. Las conductas descritas en dicho artículo son mucho más extensas y precisas que aquellas indicadas en los Convenios de Ginebra de 1949 (CICR, 1949) y el Protocolo II adicional de 1977 (CICR, 1977).

Tratándose de los crímenes de lesa humanidad, el artículo 7 del Estatuto de Roma precisa que son todas aquellas conductas que se cometen *exclusivamente contra los civiles* en el marco de las hostilidades, siendo objeto de su conocimiento dentro de la competencia complementaria que ostenta.

Por su parte, el Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia (TPIY) ha indicado que los elementos que integran un crimen de lesa humanidad son: 1) *When committed in armed conflict*; 2) *Directed against any civilian population*; y 3) *The widespread or systematic occurrence of the acts* (TIPY, 1997, párrs., 627-660).

Los tribunales penales internacionales se han pronunciado respecto de la imposibilidad de brindar amnistías sobre actos de tortura en conflictos armados. Así, el TPIY en el caso Fiscal vs. Furundžija indicó en un caso de tortura que estos actos no pueden ser amnistiados, so pena de ser calificados como “internacionalmente ilícitos” (SCSL, 2009). Por su parte, el Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL) estimó que la tortura constituye un grave crimen internacional, en consecuencia, no puede serle aplicable ningún régimen de amnistía (SCSL, 2004, párr., 10; 2009, párr., 253).

En similar sentido, los estatutos de los tribunales especiales creados entre las Naciones Unidas y la República del Líbano, el reino de Camboya, entre otras, advierten que el otorgamiento de amnistías “no constituirán un impedimento para el procesamiento de las personas responsables de los delitos que se encuentren dentro de la competencia de dichos tribunales” (Corte IDH, 2011).

De acuerdo con lo anterior, el Estado colombiano se encuentra obligado a investigar, procesar y sancionar a todos los responsables de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, específicamente cuando se trate de crímenes de guerra, de lesa humanidad, actos de tortura y genocidio, de lo contrario, podría generar la apertura de un asunto ante la CPI, en virtud del principio de complementariedad (ONU, 1998; Wolffhügel, 2010) y la Ley 742 de 2002 por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Roma.

En ese entendido, toda amnistía, indulto o cualquier otra figura que pretenda excluir de responsabilidad penal y de la sanción correspondiente a los perpetradores de las conductas prohibidas por el derecho internacional se entenderán inválidos e ilícitos a la luz del estándar establecido por el DIH y el DIHC, lo que deriva en la consecuencia o la posibilidad de activar la competencia de la Corte Penal Internacional, en virtud de la interpretación armónica que se realice de las disposiciones del Estatuto de Roma (Uprimny et al., 2014).

Así las cosas, respecto del estándar establecido por los órganos del SUPDH, se concluye que resultará incompatible con las disposiciones del PIDCP y con el CAT toda amnistía sobre crímenes de lesa humanidad, privaciones arbitrarias a la vida y actos de tortura, en tanto que dicho proceder impide la investigación y judicialización de responsables de la violación de derechos humanos reconocidos en los referidos instrumentos.

Por su parte, el estándar interamericano dispone que las amnistías, indultos o cualquier otra modalidad de exclusión de responsabilidad penal e imposición de la sanción correspondiente, que operen en casos de graves violaciones a los derechos humanos consagrados en los instrumentos de protección del SIPDH se entienden como violatorios de los derechos consagrados en los artículos XVIII y XXIV de la DADDH y 8 y 25 de la CADH.

Asimismo, las normas del DIH, el DIHC y el DPI establecen un deber en cabeza de los Estados de investigar, judicializar y castigar a los actores responsables de las violaciones del DIH en el marco de las hostilidades, ya sean de carácter nacional o internacional. Estas violaciones se enmarcan en cuatro tipos de delitos internacionales: 1. Crímenes de guerra; 2. Crímenes de lesa humanidad; 3. Actos de tortura, y, 4. Genocidio. De tal suerte que toda disposición que prevenga o impida la investigación, sanción y reparación de dichas conductas, catalogadas como crímenes internacionales de gravedad, será considerada inválida a la luz del DIH y, en consecuencia, podrá ser objeto de investigación por parte de la CPI.

Discusiones y reflexiones a partir de los pronunciamientos de la SAI sobre amnistías

Este apartado presenta los resultados del análisis realizado a los pronunciamientos de la SAI en materia de amnistías desde un estudio de los criterios excluyentes y cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos, asimismo la aplicación de las fuentes y calificación jurídica en las decisiones de las resoluciones de la SAI y la participación de las víctimas en su otorgamiento.

Aplicación de criterios excluyentes y cumplimiento de estándares internacionales

En el marco del proyecto de investigación que da origen a este texto, se abocó la revisión de aproximadamente 200 decisiones proferidas por la SAI con el fin de identificar criterios de decisión, así como las discusiones que con ocasión de casos específicos se estimaron como más relevantes. Se destaca, en primer lugar, que la metodología que acompaña la fundamentación de las decisiones no solo es uniforme y clara, sino que ha tratado de ser consistente pese a la complejidad de los casos sometidos a su conocimiento y la necesidad de recoger elementos que permitan apoyar sus decisiones.

Así y desde el aspecto formal, es notable el cumplimiento de pautas generales y fijación de una estructura de las decisiones que posibilita el cumplimiento de uno de los objetivos de la JEP, como es la tarea “pedagogizante” de sus fallos, de tal suerte que contribuyan a la generación de una memoria histórica del conflicto.

En el mismo sentido, las decisiones de la Sala pueden clasificarse en aquellas que realizan un análisis previo y un segundo grupo que corresponden a aquellas emitidas luego de realizar un análisis de fondo. En el marco de un análisis previo, el sentido de las decisiones se enmarca en una de cuatro posibilidades, a saber: 1. No avocar, 2. Avocar, 3. Rechazar de plano o 4. Inadmitir. Por su parte y tratándose de un análisis de fondo, se encuentran expresiones como *No conceder*, *Negar* y *Conceder*.

De igual manera, se advierte el trabajo de recaudo de insumos para apoyar las decisiones. En efecto, la SAI, haciendo uso de la competencia atribuida por el artículo 26 de la

Ley 1820 de 2016 que la habilita para ampliar la información, solicita apoyo a las instancias judiciales ordinarias para acceder a los expedientes de los comparecientes, así como a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, a la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación, al Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA), a la Fiscalía General de la Nación, al apoderado de víctimas y a la Defensoría del Pueblo para identificar alertas tempranas en la zona donde tuvieron ocurrencia los hechos, a la Defensoría Pública, al Grupo de Análisis de Información (GRAI) con el fin de realizar el análisis de contexto, entre otras entidades que aportan insumos para acreditar los factores personal, temporal y material, así como analizar los criterios excluyentes para la aplicación de este beneficio.

Puesto que la aplicación del factor material representa uno de los elementos que exige la mayor carga argumentativa, es claro que en el primer nivel de análisis que, como lo señala la Sala, corresponde a establecer si las conductas fueron cometidas por causa, con ocasión o tienen relación directa o indirecta con el conflicto, los insumos señalados en precedencia constituyen piezas esenciales en este proceso de confirmación.

Establecidos estos aspectos que constituyen escenarios comunes y generales en las decisiones, resulta pertinente evidenciar algunos elementos de fondo que tienen que ver con: 1. El estudio de los casos en los cuales los criterios excluyentes y los estándares internacionales han sido relevantes para otorgar el beneficio, 2. El uso de las fuentes y la manera como la SAI puede avanzar en el cambio de la calificación jurídica y 3. La relación de la aplicación de esta figura con los derechos de las víctimas con miras a analizar si en efecto se trata de un mecanismo que contribuye a la aspiración de una justicia restaurativa y con ello la eliminación del binomio amnistía-impunidad.

Aplicación de criterios excluyentes y cumplimiento de estándares internacionales

La Ley 1820 de 2016 estableció en el artículo 23 los delitos que no pueden ser amnistiables ni indultables cumpliendo con ello los estándares internacionales ya explicados. No obstante, los criterios de conexidad habilitan, como lo ha avalado la Corte Constitucional, un estudio caso a caso que puede llevar a estimar ciertas conductas no enlistadas en el artículo 16 de la mencionada ley como conexas. Es aquí donde la complejidad del conflicto ya mencionada no puede ser estimada como un aspecto menor en el proceso transicional colombiano, por lo que ese imperativo de análisis a partir de la casuística que se revela a la JEP se erige como fundamental para la aplicación adecuada de los institutos que prevén las normas y los fines de la justicia transicional.

Si bien la amnistía de *iure* no es procedente para los crímenes internacionales y las graves vulneraciones a derechos humanos dentro del marco de análisis de un conflicto armado no internacional (CANI), para cumplir con los objetivos de reconciliación y cons-

trucción de una paz estable y duradera es necesario que la SAI analice los casos sometidos a su conocimiento e incluso conceda la amnistía más amplia posible avanzando en análisis de fondo que impliquen no descartar de plano aquellas hipótesis que pudieran estar excluidas. Esta potestad resulta además concordante con lo dispuesto en el artículo 6, numeral 5 del Protocolo adicional II de los Convenios de Ginebra de 1949.

Los escenarios en los cuales esta discusión se ha dado son variados, siendo el más polémico hasta la fecha el relacionado con la compareciente Marilú Ramírez Baquero, conocida como la 'Mata Hari', quien tomó parte en la operación la Graduación, mediante la cual se activó un carro bomba en las instalaciones de la Escuela Superior de Guerra (ESG), habiéndose infiltrado previamente para obtener información y causando graves afectaciones no solo a la ESG, a militares y civiles, sino además daños colaterales como por ejemplo afectaciones a la Universidad Militar Nueva Granada. Este hecho, que la jurisdicción ordinaria calificó como terrorismo, tentativa de homicidio y lesiones personales agravadas, suscitó de la Sala un esfuerzo significativo con miras a analizar la procedencia de la concesión de la amnistía, pese a que en principio se estaría frente a la ocurrencia de los criterios de exclusión referidos.

En este caso, la Sala consideró la intervención de dos *amicus curiae*. El primero afirmaba que la ESG era un objetivo militar en tanto que al perpetrarse un ataque podía obtenerse una ventaja militar y que el carro bomba no era considerado un arma trampa ni un ataque discriminado. El segundo *amicus* consideró que la ESG era un objetivo militar, pero que el uso del carro bomba sí fue un ataque indiscriminado al no estar dirigido con precisión al objetivo militar, estando frente a una ausencia de ventaja militar directa y concreta

Finalmente, el problema jurídico, objeto de análisis por parte de la Sala era establecer si los hechos constituían un crimen de guerra, para de ello derivar la procedencia o no de la amnistía. Con este fin, analizó a luz del DIH 1. Si la ESG era un objetivo militar válido, 2. Si el uso del carro bomba se encuentra prohibido y 3. Si en el ataque se cumplieron los principios de distinción, precaución y proporcionalidad. Así, la Sala determinó mediante la Resolución SAI-AOI-D-003-2020 otorgar el beneficio de amnistía argumentando que la conducta desplegada no fue indiscriminada, pues se dirigió contra una escuela militar. Además, el uso del carro bomba por temporizador y ubicado en sus instalaciones permitía enfocar el ataque exclusivamente al objetivo y limitar sus efectos. Igualmente, afirmó que el empleo del carro bomba no constituyó un arma trampa ya que estos requieren que la activación se produzca por el contacto o proximidad de la víctima.

El fallo, aunque no exento de polémica, puso en evidencia la imposibilidad de generar posturas absolutas, por lo que reivindica la relevancia del análisis del caso concreto, así como del marco jurídico utilizado para abordar el problema en discusión.

En efecto, los postulados del DIH fueron esenciales en fijar las reglas de interpretación de los hechos para concluir que se trataba de un objetivo militar válido, representaba

una ventaja militar de alto valor, así como las consideraciones en relación con el tipo de arma y la ausencia de vulneración de los principios de precaución, distinción y proporcionalidad. Pese a que la SAI intentó realizar un ejercicio explicativo de su fallo, las voces disidentes mantuvieron su percepción de impunidad, al punto de ser ejercido contra ella un recurso de apelación⁴.

Precisamente en ese ejercicio de examen y verificación de la rigurosidad en la aplicación de los criterios, pueden encontrarse casos como el del compareciente Didier Rengifo (SAI, Resolución 067 de 2019) el cual analizó el uso de minas antipersona y la imposibilidad de predicar de ellas el cumplimiento del principio de distinción, así como la necesidad de ratificar el cumplimiento de los postulados de la Convención de Ottawa. Asimismo, se encuentra el caso del uso de cilindros bomba en San José del Fragua Rengifo (SAI, Resolución 009 de 2019), en el cual, si bien la SAI reconoce que no existe una prohibición expresa del DIH sobre la fabricación y uso de estos artefactos, el incumplimiento del principio de distinción que surge del uso de los mismos conduce a negar la amnistía al estimar la conducta como un crimen de guerra a luz del derecho consuetudinario.

A su vez, decisiones como la Diego Mina (SAI, Resolución 014 de 2019) en la cual la SAI modifica la calificación jurídica adecuándolo como crimen de guerra y por esta vía negando el beneficio que se pretendía. No obstante, este caso planteó un debate esencial consistente en analizar si ante la existencia de una de las conductas descritas en el artículo 23 de la Ley 1820 de 2016 la Sala podía decidir no estudiar de fondo el caso y realizar una remisión por competencia como ha sido un criterio sostenido en algunos fallos.

En el presente caso, la Sala ratifica que al momento de avocar conocimiento puede no tener claro que se trata de una conducta que podrá calificarse de este modo, sino que podrá llegar a esas conclusiones una vez estudie de fondo la situación fáctica del compareciente, recordando que además de sostener que el crimen de guerra no es un tipo penal en el ordenamiento colombiano, sino que constituye una tarea del intérprete su identificación.

En esta decisión, también resultan relevantes las consideraciones en relación con la naturaleza civil de la Policía Nacional, indicando la ausencia de un objetivo militar válido y remite a la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas (SRVR) para que el compareciente siga su ruta en la JEP, ya que se trata de una conducta relacionada con el conflicto armado, lo cual mantiene la competencia de la jurisdicción especial.

4 Durante la revisión de este artículo, la Sala de Apelaciones emitió el respectivo pronunciamiento, mediante el cual resuelve anular proceso que concedió amnistía a Marilú Ramírez Baquero con base en una de las reflexiones que plantea el presente texto, como es la ausencia de una participación efectiva de las víctimas, lo cual implica no solo una comunicación formal sino un esfuerzo para garantizar la inclusión del mayor número posible y emplear mecanismos idóneos para lograr su efectiva comparecencia. Sección de Apelación (24 de marzo de 2022) Auto TP-SA 1082 de 2022.

Similar situación se da en el caso del compareciente Luis Alberto Guzmán Díaz en el cual, de nuevo, al analizar los hechos, se determina que la muerte de la víctima —un miembro adscrito a la Policía Nacional— implicó la infracción al DIH, al tratarse de un acto contra un civil en el que no se respetó el principio de distinción. Nuevamente procede a calificar el acto como crimen de guerra dada su gravedad y procede a negar el beneficio (SAI, Resolución 051 de 2019).

Siguiendo en esta línea, también se encuentran decisiones en relación con supuestos actos de rebelión, secuestro agravado y homicidio en los cuales la verificación de malos tratos físicos en contra del soldado secuestrado llevó a la Sala a la exclusión del beneficio por tratarse de actos que conllevaron a riesgos ciertos y vulneraciones de otros derechos fundamentales como la integridad personal y la vida del sujeto pasivo (SAI, Resolución 001 de 2019).

En este sentido, se verifica que el ejercicio que realiza la Sala evidencia un esfuerzo por cumplir los derroteros fijados por la Ley 1820 de 2016, no solo desde la objetividad de la conducta y su adecuación típica formal, sino desde la manera como la situación fáctica permite explicar las dinámicas del conflicto armado y su engranaje con situaciones que así hayan ocurrido en razón o con ocasión de este, por ejemplo del respeto a la población civil, a los tipos de armas que se consideran admitidos o la aplicación de los principios del derecho internacional como se refleja en las decisiones citadas.

Si bien hasta aquí se plantean algunos de los supuestos fácticos que han generado revisiones de la SAI en los cuales ha tenido que justificar sus decisiones en el marco tanto de la norma interna, como en la evidencia de atender los estándares internacionales, la carga argumentativa que despliega no se ampara únicamente en el mandato del cumplimiento de los fines del sistema, sino en evidenciar los escenarios en los cuales las reglas pueden implicar ampliaciones de protección, por ejemplo, a los derechos de los víctimas y también de rigurosidad en el cumplimiento de los criterios. En este sentido, la construcción de la regla que da fundamento y legitimidad al fallo se construye a partir de la articulación de diferentes fuentes que, armonizadas, pretenden cumplir los fines del sistema y la protección a las víctimas. No obstante, es claro que el ejercicio de observatorio debe continuar dada la necesidad de garantizar la coherencia en las líneas decisorias, así como en las razones que justifican tratamientos diferenciados.

Adicionalmente, se identifica que el factor personal⁵ y temporal (SAI, Resolución 006 de 2019) no reviste mayores complejidades, ya que los derroteros de su aplicación se encuentran mucho mejor delimitados en su descripción normativa, lo cual conlleva a que los insumos que los acreditan estén dotados de mayor precisión y estén sujetos a debates superables.

5 SAI (2019). SAI-AI-AD-RJC-012-2019. 30 de abril de 2019; SAI (2018) SAI-AOI-005-2018. 27 de diciembre de 2018.

Aplicación de las fuentes y calificación jurídica

Las resoluciones de la SAI evidencian la aplicación de los diversos marcos normativos que han sido reconocidos como fuentes válidas en el proceso de fundamentación de sus decisiones, especialmente en relación con la facultad otorgada para realizar, en el marco de la concesión de beneficios, su propia calificación jurídica. En efecto, el inciso 7 del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, así como el título II del punto 4 del acuerdo de paz ha dejado claro que la JEP puede acudir para esta tarea, además del Código Penal colombiano, a las normas del DIH, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Penal Internacional. Este plexo normativo posibilita que la Sala pueda recurrir a estas disposiciones en una actividad que la Corte Constitucional ha señalado como viable, ya que estas normas obran como “mediadores para resolver la tensión entre el Estado de Derecho o la legalidad vigente y la nueva expresión normativa de la transición” (Ambos & Cote, 2021).

Esta posibilidad, sin embargo, tal como lo ratifican Ambos y Cote (2021), podría generar discusiones en torno a la aplicación del principio de legalidad al que la JEP está sujeta, lo anterior porque “el DPI tiene fuentes diferentes y menos formales que el derecho penal interno” y además “tanto la costumbre como los principios generales del derecho son fuentes en ese marco normativo, mientras que en el derecho penal colombiano se privilegia el derecho codificado y el principio de *lex scripta* ocupa un lugar fundamental” (Ambos & Cote, 2021 p. 15).

Si bien la SAI, al analizar la forma en que debe realizarse la calificación jurídica propia, acoge la directriz de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-080, 2018) en el sentido de asegurar que “la conducta estaba claramente prohibida antes de la comisión del hecho en la Constitución, en el Código Penal vigente, en normas internacionales de Derechos Humanos, o en normas internacionales de Derecho Internacional Humanitario, o en normas imperativas de *ius cogens*”, lo cierto es que es categórico continuar con la verificación de los criterios de aplicación, ya que esta cuestión, incluso en la jurisdicción ordinaria, no cuenta con un pacifismo absoluto a partir de algunas interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia en relación con delitos como la desaparición forzada. En ese orden, la aplicación del factor temporal, unida a los elementos aquí descritos, constituye derroteros de verificación del cumplimiento de este principio que no pueden ser omitidos.

Esta discusión no representa un problema menor, ya que adicionalmente a las cuestiones propias del principio de legalidad expuesto, el cambio de calificación jurídica resulta esencial no solo para analizar la procedencia de estos tratamientos especiales, sino que tiene que ver con otro principio esencial como es la favorabilidad prevista expresamente en el artículo 23 de la Ley 1957 de 2019.

En efecto, el cambio de calificación jurídica al unirse con el principio de favorabilidad puede orientarse a la expectativa de cumplir los fines del proceso, en el sentido de procurar la concreción de la amnistía más amplia posible o la procedencia de otros bene-

ficios, lo cual, como ya se vio, constituye una habilitación que no contraviene al estándar internacional, sino que además puede interpretarse, como lo ha entendido la Sala, como un principio que va más allá del sentido que se le reconoce en el derecho penal. En efecto, desde el derecho penal ordinario, la favorabilidad es entendida como una garantía dirigida especialmente a las personas procesadas o condenadas; sin embargo, en el marco de la competencia que se analiza en este acápite, la SAI ha señalado que, como consecuencia de la centralidad de los derechos de las víctimas, este principio debe analizarse como una garantía que va más allá al tener en cuenta los derechos radicados en favor de estas (SAI, Resolución 014 de 2019).

En efecto, la SAI ha señalado que “será necesario en ocasiones, ponderar entre la favorabilidad del derecho penal, y la interpretación más favorable a las víctimas, especialmente, cuando se juzgue el núcleo de las conductas que con mayor violencia lesionaron la dignidad humana”.

Así las cosas, puede verificarse que la SAI ha avanzado en cambios de calificación jurídica en los cuales, además de la limitación del principio de legalidad ya expuesto para valorar la preexistencia de la conducta en la fuente que utiliza para justificar su sanción, esta no debe encontrarse prohibida en ser amnistía por el Derecho Internacional y, en todo caso, debe aplicarse de manera obligatoria el principio de favorabilidad en los sentidos antes señalados.

En efecto, la SAI ha hecho uso de esta facultad de realizar una calificación propia tanto en favor de la aplicación del beneficio (SAI, Resolución 072 de 2019), como en procura de la protección de las víctimas, para lo cual ha procedido a detallar las razones que no solo dotan de validez formal su decisión por estar provista de la competencia para hacerlo, sino evidenciando las razones que justifican bien para el compareciente o las víctimas la calificación que decide realizar. Lo anterior no solo brinda herramientas para analizar la procedencia de esta calificación, sino que ratifica la centralidad de las víctimas que, en casos como el de Diego Armando Mina, ya citado, pueden verificar una amnistía mucho más ligada con fines restaurativos que con el otorgamiento de beneficios sin atender la centralidad que ellas tienen en el sistema concebido por el acuerdo.

Participación de las víctimas en los procesos de otorgamiento de amnistías

La centralidad de los derechos de las víctimas constituye una máxima innegociable del sistema concebido en el acuerdo. Si bien, como se ha señalado, los presupuestos para la procedencia del beneficio se encuentran fijados por la ley, la cual establece de manera clara las condiciones para que sea viable su otorgamiento, no es menos cierto que en el trámite la Sala ha previsto la citación y convocatoria a las víctimas con el fin de que se pronuncien sobre la solicitud del compareciente.

Bajo esta misma centralidad de las víctimas, la JEP creó el *Manual para la participación de las víctimas*, en el cual, específicamente, estableció, en relación con la SAI, que todas las víctimas, identificadas en los expedientes de la jurisdicción ordinaria, se acre-

ditan automáticamente como víctimas ante la SAI, resaltando también la posibilidad de que las víctimas que no estén incluidas en los expedientes puedan solicitar la acreditación ante la Sala.

La JEP, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 del Protocolo N.º 001 de 2019, debe garantizar la comunicación y notificación de las decisiones. A las víctimas acreditadas se les notifica cuando la Sala avoca conocimiento sobre su caso otorgándoles un plazo de cinco días para pronunciarse y presentar las pruebas que consideren pertinentes. Cuando no se cuenta con los datos de contacto de las víctimas, se notifica a los operadores judiciales ordinarios —en caso de haber estado en la jurisdicción ordinaria— o se comisiona a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) para la búsqueda de esta información por todos los medios que estén al alcance, y, finalmente, si no resulta posible la obtención de datos de contacto, la sala procede a realizar el emplazamiento.

Asimismo, se resalta la iniciativa pedagógica de la SAI al notificar a víctimas que pertenecen a un grupo indígena en tanto que la SAI acompaña la notificación con una exposición sobre el funcionamiento de la JEP, de la SAI, su estructura y la regulación de los mecanismos de articulación y coordinación interjurisdiccional, como se expresa en un apartado del Manual que destaca:

En otros casos, dicha exposición se ha abordado en el escenario de las audiencias en las que se han concertado las condiciones y los canales de entendimiento para el encuentro entre jurisdicciones. Así mismo, por ejemplo, la SAI ha hecho una explicación del o los beneficios a conceder, de las implicaciones y de la posible participación de las víctimas, en qué consistiría y cómo funcionaría. (JEP, 2020, p. 117)

Ahora bien, cuando la Sala ya tiene en su poder la información, los documentos y las pruebas necesarias para decidir sobre la solicitud del beneficio de amnistía o indulto, declara cerrado el trámite, notifica a las víctimas y a sus representantes y otorga cinco días para que manifiesten su opinión sobre la decisión que consideran deberá tomarse. Por último, se contempla la posibilidad de programar diligencias para escuchar las declaraciones de los comparecientes o convocar a audiencia pública para resolver si se otorga o niega la amnistía o el indulto, teniendo las víctimas y sus representantes la posibilidad de asistir a estas diligencias (JEP, 2020).

A pesar de lo anterior, del análisis de las resoluciones revisadas y que se citan en el presente texto, se evidencia ausencia de pronunciamientos por parte de las víctimas, lo cual puede deberse a la falta de información sobre los derechos y participación que tienen en esa etapa o la percepción de que resulta inocuo pronunciarse en contra, dada la nula incidencia que puede tener en la toma de la decisión.

Frente a este último aspecto, consultados algunos fallos en los cuales las víctimas manifiestan no encontrarse de acuerdo con el otorgamiento del beneficio, no se verifica que su posición disidente haya tenido un efecto en la toma de decisiones, por lo que vale la pena cuestionarse si su citación y concurrencia solamente tiene una finalidad meramente

formal, sin que se le haya dado un efecto real a su postura frente al trámite, lo cual puede generar pérdidas de confianza en el proceso por la ausencia de claridad sobre la importancia de su participación y los efectos que esta genera.

Desde este contraste, entre los mecanismos establecidos por la JEP y las bajas evidencias de participación en las resoluciones de la SAI, se encuentra el caso de Mata Hari, en el que, como se dijo, la Sección de Apelación, tras revisar los recursos interpuestos por cuatro víctimas de los hechos, ordenó empezar el trámite de nuevo, al concluir que no se cumplió con todas las obligaciones tendientes a garantizar el derecho a la participación de las víctimas de las conductas delictivas de Ramírez Baquero. Se trata, por lo menos, de treinta personas que fueron identificadas por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP.

En efecto, para la Sección de Apelación, a pesar de que la Sala de Amnistía ordenó notificar a las víctimas y realizó esfuerzos para localizarlas, no cumplió u omitió con ordenar informarles a través de un emplazamiento y, luego de ello, asegurar la representación oficiosa de quienes no comparecieran, vulnerando así los derechos de las víctimas que no fueron notificadas. Actualmente, resulta una expectativa verificar la incidencia que pueda llegar a tener su eventual negativa al otorgamiento del beneficio o relevancia que sus postulados tengan en el análisis que haga la Sala.

En el mismo sentido, y ya que sostenemos que la amnistía debe continuar de manera rigurosa desarrollando líneas decisorias que sean congruentes con los fines del proceso, además de permitir la aplicación del componente de justicia retributiva que se reconoce persiste en la jurisdicción especial, lo cual se evidencia en la aplicación estricta de los factores y criterios excluyente, es relevante que se realice un verdadero seguimiento al cumplimiento del régimen de condicionalidad que garantiza que, pese al otorgamiento del beneficio, se consolida una expectativa de reparación y verdad que compensa la sensación de ausencia de justicia en términos ordinarios, frente a una conducta que lesiona los bienes jurídicos que ampara nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, consideramos que si bien la SAI ha implementado una metodología que, como se ha indicado, resulta clara para entender los referentes de aplicación de los factores que la hacen procedente, siendo consistente en la mayoría de sus decisiones, el ejercicio de la jurisdicción especial de garantizar que la contrapartida de estas amnistías condicionadas efectivamente se cumpla, representa un imperativo. Se recuerda que la Corte Constitucional ha sido enfática en sostener que:

El beneficio no es constitucionalmente admisible si su entrega y conservación no se sujeta a la contribución efectiva a los derechos de las víctimas; esta contribución debe darse, tanto al recibir el beneficio, como de forma continua, especialmente, en el ámbito de la construcción de la verdad y la memoria histórica. (Corte Constitucional, Sentencia C-007, 2018)

De ahí que la maximización de los derechos de las víctimas constituya una prioridad que debe ser verificada a partir de los instrumentos que posibilitan no solo su participa-

ción dentro del trámite, sino de los mecanismos que hacen reales los compromisos derivados de los beneficios que reciben los comparecientes. El régimen de condicionalidad y su monitoreo efectivo implica identificar no solo la fijación de compromisos reales, medibles en el tiempo, sino una aplicación de consecuencias ante su incumplimiento que puedan ser ejercidas de manera efectiva y rápida sin que se desvíen en dudas interpretativas o dirimiendo zonas grises derivadas de la ambigüedad y vaguedad de los términos utilizados.

En este sentido, no bastaría con confirmar que se tienen líneas decisorias consistentes para el otorgamiento de los beneficios, si el sistema diseñado por el acuerdo no propicia el control que la balanza requiere para asegurar que la renuncia a la expectativa de una justicia retributiva, tan propia de nuestros sistemas y de los contextos ordinarios, se encuentra válidamente soportada en una exigencia medible y verificable que satisfaga los derechos más relevantes en el marco de este proceso como son los derechos de las víctimas. Si bien el sistema previsto contiene otros escenarios para estimar cumplida la restauración y la retribución, es claro que la amnistía bajo la Ley 1820 de 2016 ha sido configurada con este enfoque y, por lo tanto, su contribución es esencial para dar legitimidad al proceso.

La omisión de este monitoreo y garantizar formalmente el acceso, sin explicitar el verdadero papel que la víctima cumple en el proceso decisorio, así como no establecer un régimen de condicionalidad claro, preciso, libre de ambages y conceptos abstractos y no hacer evidente la existencia de un mecanismo de seguimiento y de reacción oportuna frente a sus incumplimientos puede impedir que el mecanismo sea una verdadera contribución para el proceso.

La legitimidad de la gestión de la jurisdicción especial es aún una tarea en desarrollo, la cual solo podrá alcanzarse si es construida sobre bases sólidas e información clara que se refuerza, divulga y explica de manera permanente. Si bien es rescatable la labor pedagógica de las decisiones por los elementos ya descritos, así como el esfuerzo de consistencia argumentativa que las decisiones reflejan, es indiscutible que su contribución en entender la complejidad del conflicto en Colombia resulta significativa, siendo una variable imprescindible para evaluar los aciertos y desaciertos de la Sala, pero que debe evidenciarse a la sociedad en general.

La garantía de los derechos de las víctimas debe erigirse como una prioridad y respecto de ella no bastan las consignas formales de acceso, sino la precisión sobre sus alcances y límites, no solo como fuentes de información, sino como sujetos deliberantes y verdaderos receptores de los compromisos de los comparecientes.

Conclusiones

Los resultados de la investigación dan cuenta del concepto de amnistía no solo como una institución jurídica e histórica que elimina las conductas punibles —por lo que con frecuencia es asociada con la impunidad—, sino como un potencial mecanismo con efectos restaurativos que contribuye a los fines de la justicia transicional como teleología misma

de la Ley 1820 de 2016 y a su vez del Acto Legislativo 01 de 2017. Lo anterior, a partir de la confrontación con los estándares internacionales y el análisis realizado a partir de las resoluciones de la Sala de Amnistías e Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Frente a los estándares internacionales en materia de amnistías e indultos, se demuestra que estos han tenido una evolución, consolidándose en normas internacionales del derecho escrito, normas consuetudinarias e interpretaciones vinculantes por parte de los órganos de protección de los sistemas de derechos humanos universales y regionales, las cuales deben ser tenidas en cuentas por el Estado colombiano, específicamente por parte de la JEP, a la hora de analizar y conceder este tipo de beneficios en el marco del proceso de justicia transicional vigente.

Respecto del estándar establecido por los órganos del SUPDH, se concluye que resultará incompatible con las disposiciones del PIDCP y con el CAT toda amnistía sobre crímenes de lesa humanidad, privaciones arbitrarias a la vida y actos de tortura, en tanto que dicho proceder impide la investigación y judicialización de responsables de la violación de derechos humanos reconocidos en los referidos instrumentos, así como el estándar interamericano que dispone que las amnistías, indultos o cualquier otra modalidad de exclusión de responsabilidad penal e imposición de la sanción correspondiente, que operen en casos de graves violaciones a los derechos humanos consagrados en los instrumentos de protección del SIPDH, se entienden como violatorios de los derechos consagrados en los artículos XVIII y XXIV de la DADDH y 8 y 25 de la CADH.

En relación con el análisis de las resoluciones de la SAI, se evidencia hasta el momento un esfuerzo por cumplir los parámetros establecidos en la Ley 1820 de 2016 y los estándares internacionales sobre la prohibición de amnistía de los crímenes de guerra y graves violaciones de derechos humanos, lo cual no solamente se refleja en el ejercicio escalonado de verificación del cumplimiento de los requisitos, sino en la aplicación estricta de las exclusiones que llevan a su no concesión en casos en los cuales se quiebran pautas fijadas de manera clara por el DIH.

La carga argumentativa de la Sala evidencia que no solo se ha buscado cumplir las finalidades del sistema, sino acatar en el ejercicio narrativo que impacta en sus decisiones, las limitaciones a estos beneficios, documentando las circunstancias que rodean las conductas delictivas, sus motivaciones y revisando la tipicidad con miras a identificar escenarios más adecuados en su otorgamiento (Resoluciones SAI-SUBB-AOI-D-022-2019; SAI-SUBA-AOI-009-2019).

No obstante, es claro el desafío al que se enfrenta la Sala, ya que, si bien existen conceptos que pueden ser uniformes, la casuística de los hechos sometidos a su conocimiento refleja la variedad del conflicto armado, sus graves efectos, así como las dinámicas internas de un grupo que, por su dimensión y prolongación en el tiempo, no logró en algunos casos un pleno control de sus miembros o, en otros, apeló a un sinnúmero de métodos que impiden la aplicación de la amnistía (Resoluciones SAI-SUBA-AOI-

SAI-LC-LRG-235-2019; SAI-LCAI-D-PMA-925-2019; SAI-LCAI-D-PMA-599-2019; SAI-LC-LRG-235-2019).

La coexistencia de casos como el de Marilú exige, por parte del sistema concebido por el acuerdo final, un ejercicio de refuerzo de la institucionalidad a través de la discusión y la visibilización de casos de contraste que permitan verificar el marco de decisión que aplica la SAI en esta materia y la existencia de numerosos fallos en los cuales se ha negado el beneficio. No hacerlo conlleva a que la sensación de impunidad como estigma que persigue a la amnistía continúe asentándose en el imaginario colectivo con las graves consecuencias que pueden derivarse para la cultura jurídica colombiana y la sociedad en general.

Esencialmente, frente a la hipótesis planteada en relación con la amnistía como mecanismo de justicia transicional, la investigación dio cuenta de que existen elementos importantes iniciales como el régimen de condicionalidad, la participación de las víctimas y la aplicación del principio de favorabilidad en cuanto a la centralidad y preponderancia de la garantía de los derechos de estas.

No obstante, estos escenarios que se evidencian en los fallos de la SAI plantean importantes desafíos y hacen necesario un esfuerzo mancomunado para que la sociedad civil y, en especial, las víctimas tengan una mayor participación y no se vean frustradas sus expectativas de justicia y el cumplimiento de lo acordado en relación con la centralidad de las víctimas.

Agradecimientos

Agradecemos la participación de los estudiantes Gustavo Adolfo Gutiérrez, Lizeth Tatiana Corredor, Mariana Rey Machado, Sonia Cecilia García García, quienes, como parte del semillero de Justicia Transicional de la Universidad Militar Nueva Granada, aportaron en la construcción del inventario de decisiones. Asimismo, a Daniela Forero y Katherine Castro Londoño, egresadas de la Universidad Militar Nueva Granada, quienes, por su interés en las temáticas de la justicia restaurativa y los derechos humanos, aportaron en conversatorios y discusiones algunas reflexiones que permitieron abordar las discusiones que aquí se presentan.

Declaración de divulgación

Las autoras declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este es un producto derivado del proyecto de investigación “La justicia especial para la paz en Colombia. Diseño de un observatorio social” (código IMP DER 2928), vinculado al grupo de investigación Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP) de la Facultad de Derecho, Sede Campus, de la Universidad Militar Nueva Granada. Este artículo se basa en las ponencias que como avances de investigación se adelantaron en las siguientes fechas y eventos: 1) V Jornadas del Constitucionalismo de la Paz, sobre el lanzamiento de la operación piloto del Observatorio Internacional de

la Transición a la Paz - Red Iberoamericana de Investigación, 22 de agosto de 2020; 2) Primer Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos: Transición a la Paz, Justicia y Bioética en el Siglo XXI, 12 y 13 de noviembre de 2020; y 3) Tercer Encuentro Nacional e Internacional de Investigación Sociojurídica, “La Justicia Restaurativa en el Derecho Penal”, 22 de septiembre de 2021.

Financiamiento

Financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada, Vigencia 2019-2021.

Sobre las autoras

Jennifer Pinilla León es magíster en derecho y ciencias penales y criminológicas, Universidad Externado de Colombia; con estudios de Maestría en Literatura, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia; y abogada, Pontificia Universidad Javeriana. Es docente investigadora de derecho penal, argumentación jurídica y justicia transicional en las universidades Militar Nueva Granada y Javeriana.

<https://orcid.org/0000-0002-3152-0733> - Contacto: jennifer.pinilla@unimilitar.edu.co

Yenifer Yeraldin Rodríguez Castillo es maestrante en Educación, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia; especialista en Derechos Humanos y Sistemas de Protección y abogada, Universidad Militar Nueva Granada. Joven investigadora del proyecto de alto impacto con código IMP-DER 2928, Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-0808-4953> - Contacto: u0601633@unimilitar.edu.co

Referencias

- Acto Legislativo 01. (2017, 4 de abril). *Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado...* Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3cotE0M>
- Aguilera, M. (2012). Refundemos la Nación: perdonemos a delincuentes políticos y comunes. *Análisis político*, 76, 5-40.
- Ambos, K., & Cote, G. (2019). *Ley de amnistía. Comentario completo y sistemático*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Ambos, K., & Cote, G. (2021). *El derecho penal internacional como derecho aplicable en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el principio de favorabilidad: ¿legalidad ante la concurrencia de marcos normativos?* CAPAZ; CEDPAL.
- Chaparro, N. (2013). *Amnistía e Indulto en Colombia: 1965-2012* [tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://n9.cl/sy57qf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020, 22 de abril). Informe n.º 29/20. Caso 12865. Fondo Djamel Ameziane. Estados Unidos de América.
- Comité contra la Tortura (CAT). (2008). Observación general n.º 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte. CAT/C/GC/2. ONU. <https://n9.cl/cenzy>

- Comité de Derechos Humanos (CDH). (1994). Comunicación individual No. 322/1988, Rodríguez vs. Uruguay. CCPR/C/51/D/322/1988. <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/322-1988.html>
- Comité de Derechos Humanos (CDH). (1997, 5 de mayo). *Observaciones finales: Líbano, CCPR/C/79/Add.78*. <https://n9.cl/8qfig>
- Comité de Derechos Humanos (CDH). (2004, 26 de marzo). *Observación general N.º 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. <https://n9.cl/tavps>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1949). *Convenios de Ginebra*.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1977). *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. <https://goo.gl/51FWdS>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2017). *Amnesties and International Humanitarian Law: Purpose and Scope. Advisory On International Humanitarian Law*.
- Corte Constitucional. (1993, 1 de julio). Sentencia C-260 (V. Naranjo Mesa, M.P.).
- Corte Constitucional. (2018, 1 de marzo). Sentencia C-07 (D. Fajardo Rivera, M.P.).
- Corte Constitucional. (2006, 18 de mayo). Sentencia C-370.
- Corte Constitucional. (2006, 12 de julio). Sentencia C-531 (M. Monroy Cabra, M.P.).
- Corte Constitucional. (2018, 15 de agosto). Sentencia C-080 (A. Lizarazo Ocampo, M.P.).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2006, 29 de noviembre). Caso La Cantuta vs. Perú. Sentencia. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2006, 26 de septiembre). Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2006, 28 de agosto). Caso García Lucero y otras, Ambos vs. Chile. Sentencia. (Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2010, 24 de noviembre). Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Sentencia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2011, 24 de febrero). Caso Gelman vs. Uruguay. Sentencia. (Fondo y Reparaciones).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2012, 25 de octubre). Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador. Sentencia. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2018, 15 de marzo). Caso Herzog y otros vs. Brasil. Sentencia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- Duque, J. (2014, 24 de septiembre). Reconciliar las amnistías con la justicia. En *III Congreso Nacional de Ciencia Política*. Fundación Ideas para la Paz.
- Giardino, G. (2007). Inmunidades vs. ius cogens: ¿existe realmente un conflicto entre ambos cuerpos normativos? *Agenda Internacional*, 14(25), 89-130.
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2019). Balance 2019. Proyección 2020. JEP. <https://n9.cl/x1g0m7>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2020). *Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz*. JEP. <https://n9.cl/nflvnb>
- Latapiat, W. (1991). La amnistía desde el punto de vista del derecho procesal penal. *Revista Chilena de Derecho*, 18(1), 125-136.
- Ley 77. (1989, 22 de diciembre). *Por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación...* Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/40fC4e0>

- Ley 742. (2002, 5 de junio). *Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (1998, 17 de julio). <https://bit.ly/3opS28c>
- Ley 975. (2005, 25 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley...* Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/2JOKCTP>
- Ley 1820. (2016, 30 de diciembre). *Ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales*. <https://bit.ly/3L2nbWW>
- Ley 1922. (2018, 18 de julio). Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3B2xO8J>
- Ley 1957. (2019, 6 de junio). *Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3Gsb6Jb>
- Martínez, C. (2017). *La reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia en el marco de la justicia transicional* [tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://n9.cl/4h79e>
- Minow, M. (2011). *Memoria y Olvido: ¿Se pueden encontrar lecciones por el mundo?* Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH. (2009). *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto*. New York: Naciones Unidas. <https://n9.cl/gmd4r>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana de Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. A/CONF.39/27.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Asamblea General.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2018). *Lineamientos redacción y escritura formal de las providencias judiciales y demás decisiones de la SAI*. <https://n9.cl/kn08p>
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2018). Resolución SAI-LC-JCP-0201-2018.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SUBA-AOI 010.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2020). Resolución SAI-LC-D-JCP 092.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2020). Resolución AOI-D 003.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-554-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-578-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-593-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-DF-ÑRG-34-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-D-PMA-588-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-D-RJC.0187-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-JCP-072-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-LRG-017-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-LRG-018-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AOI-SUBA-D-011-2019.

- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AOI-SUBA-D-032-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-LCAI-D-PMA-599-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-SUBB-AOI-D-022-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-SUBA-AOI-014-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-SUBA-AOI-009-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-SUBA-AOI-SAI-LC-LRG-235-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-LCAI-D-PMA-925-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-LC-LRG-235-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-554-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-889-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-961-2019.
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-PMA-1018-2019
- Sala de Amnistías e indultos (SAI). (2019). Resolución SAI-AI-AD-RJC-0075-2019
- Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ). (2020). Resolución N.º 2071.
- Sección de Apelación. (2022) Auto TP-SA 1082 de 24 de marzo de 2022.
- Salmón, Elizabeth. (2004). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Comité de la Cruz Roja Internacional. <https://n9.cl/lv27z>
- Special Court for Sierra Leone (SCSL) (2004). *Case of Prosecutor v. Gbao, Sentencia de 25 de mayo 2004, Caso N.o SCSL-04-15-PT-141*. <https://n9.cl/z93s0>
- Special Court for Sierra Leone (SCSL) (2009). *Case of Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao. Sentencia de 8 de abril de 2009. Caso N.o SCSL-04-15*. <https://n9.cl/pvkos>
- Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia (TPIY). (1997). *Caso El Fiscal Vs. Duško Tadić. Sentencia de 7 de mayo de 1997. Caso N.o IT-94-1-T*. <https://n9.cl/p9mj4>
- Uprimny, R., Sánchez, L. M., & Sánchez, N. C. (2014). *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. <https://n9.cl/810j4>
- Velásquez, Fernando. (1994). *Derecho penal. Parte general* (3.ª ed.). Temis.
- Wolffhügel, C. (2010). El principio de complementariedad en el estatuto de la CPI: una primera aproximación. *Cuadernos de Derecho Penal*, 4, 9.

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

Armed Forces and Society

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 201-221

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.997>

Caracterización de actores en la minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño

Characterization of gold mining actors in Buriticá and Bajo Cauca, Antioquia

Daniel Bonilla-Calle

CEIPA Business School, Sabaneta, Antioquia, Colombia

RESUMEN. La explotación aurífera en Antioquia no solo ha incentivado la circulación de capital, sino el establecimiento de un orden social propio. Este artículo caracteriza las prácticas e interacciones de los distintos actores involucrados en la minería del oro en el municipio de Buriticá y la subregión del Bajo Cauca antioqueño entre 2016 y 2022. La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue una combinación de técnicas cualitativas que incluyó la observación de campo, más de setenta entrevistas a profundidad y la consulta de múltiples fuentes documentales. Uno de los principales hallazgos es que agentes estatales y grupos criminales actúan en connivencia para el recaudo de rentas, no solo de la minería, sino de otras fuentes de financiación estatal y productivas, lo que impacta desfavorablemente a las comunidades locales.

PALABRAS CLAVE: actores sociales; crimen; gobierno; minería del oro; minería ilegal

ABSTRACT. Gold mining in Antioquia has not only encouraged the circulation of capital, but also the establishment of its own social order. This article characterizes the practices and interactions of the different actors involved in gold mining in the municipality of Buriticá and the sub-region of Bajo Cauca, Antioquia, between 2016 and 2022. The methodology used for the development of the research was a combination of qualitative techniques that included field observation, more than seventy in-depth interviews, and consultation of multiple documentary sources. One of the main findings is that State agents and criminal groups act in collusion to collect revenues, not only from mining but also from other sources of State and productive financing, which has a negative impact on local communities.

KEYWORDS: crime; gold mining; government; illegal mining; social actors

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

Recibido: 20 de mayo de 2022 • Aceptado: 8 de noviembre de 2022

CONTACTO: Daniel Bonilla-Calle ✉ daniel.bonilla@ceipa.edu.co

Introducción

La minería del oro es uno de los nodos de conexión de múltiples actores en busca de participación en este lucrativo negocio, que ofrece altas rentabilidades y bajo riesgo en sus procesos comerciales. Estas características hacen altamente atractivo este mercado, no solo para el Estado como su propietario legal, sino para las comunidades que pueden beneficiarse de él, así como para los grupos armados que encuentran allí una fuente importante de financiamiento, y otros actores que alcanzar a sacar réditos de su explotación (Humphreys, 2005; Lara-Rodríguez, 2018; Ortiz-Riomalo & Rettberg, 2018; Santos, 2018).

Por otra parte, la interacción de actores no estatales con estatales en la gobernanza social, económica y política de las sociedades es un fenómeno cada vez más estudiado (Leander, 2004). En este sentido, la minería del oro y todo lo que ella representa es cada vez más analizada desde la necesidad de una comprensión global del fenómeno y no solamente de su esfera económica (Güiza, 2010; Garay et al., 2013; Giraldo et al., 2011; Giraldo, 2013; Giraldo & Muñoz, 2012; Ortiz-Riomalo & Rettberg, 2018).

Así, esta investigación tiene por objetivo caracterizar las prácticas e interacciones de los distintos actores involucrados en la minería del oro en el municipio de Buriticá y la subregión del Bajo Cauca antioqueño entre los años 2016 y 2022. La hipótesis principal de esta investigación es que, con independencia de los tipos de explotación aurífera —sea de aluvión o de veta—, los actores que en ella interfieren son esencialmente los mismos, que toman formas distintas y desafían el *statu quo* delimitado por los centros de poder.

Para ello, el artículo se divide en cinco secciones. Primero, en la introducción se delimita el problema de investigación y se plantea la pregunta; luego se presenta el marco teórico, donde se expone la contextualización socioespacial y el desarrollo del concepto de *actor social*. La tercera sección comprende la metodología, donde se exponen las diversas técnicas utilizadas para recolectar la información. La cuarta sección presenta los resultados de la aplicación de los instrumentos, las pesquisas bibliográficas y su sistematización, lo que permite aportar la descripción y caracterización de los actores. Finalmente, en la discusión se analizan las interacciones y cómo se configura una nueva estructura que coexiste entre lo legal y lo ilegal, para terminar con las conclusiones generales del trabajo y los aportes a la comprensión de las dinámicas en este campo de estudio.

Marco teórico

La región del Bajo Cauca y el municipio de Buriticá

El Bajo Cauca es una de las subdivisiones territoriales del departamento de Antioquia. Consta de los municipios de Caucasia, Zaragoza, Cáceres, Nechí, El Bagre y Tarazá. Está atravesada por el río Cauca y el río Nechí, cuyas orillas y lechos contienen grandes depósitos auríferos, lo que ha convertido la extracción tipo aluvión en la principal actividad

económica de la región. La ganadería y la agricultura aparecen en renglones un poco más relegados, y el comercio, incentivado por la circulación de capital, lleva la mejor parte (Cámara de Comercio de Medellín, 2019). La región aporta casi el 60 % del total del oro extraído en Antioquia y el 40 % del país. El Bagre se ha convertido en el principal productor, seguido de Tarazá y Cauca, que han tenido una producción constante desde hace más de quince años (Sistema de Información Minero Colombiano, 2021).

A pesar de sus riquezas, esta región tiene índices de pobreza que rondan el 60 % y de miseria alrededor del 30 %. Asimismo, las tasas de analfabetismo son de casi 20 %, mientras que el promedio departamental es de 8 %. Otros indicadores sociales, como la cobertura educativa, de vivienda y de saneamiento, siguen siendo los más bajos de Antioquia (Gobernación de Antioquia, 2019). Además, sus índices de criminalidad son superiores a los nacionales. En el 2020, por ejemplo, Cáceres y Tarazá tuvieron tasas de 227 y 220 muertos por cada cien mil habitantes respectivamente, estadísticas que fueron similares en toda la región (Policía Nacional de Colombia, 2021).

Por su parte, Buriticá había sido un municipio relativamente tranquilo, pero esto se ha ido deteriorando con los años. En el 2021 tuvo una tasa de 42 homicidios por cien mil habitantes. Sus indicadores sociales, al igual que los de la región, han sido bajos. Comenzó a figurar en el mapa minero del país en los años 2000 con la explotación de la mina Yaragua, y unos años más tarde con el hallazgo de un gigantesco yacimiento de oro y plata, considerado el más importante de todo el continente. Esta noticia atrajo a miles de mineros de todo el país y hasta de Perú y Brasil, que entre 2010 y 2011 hicieron triplicar la población del municipio. Este fenómeno se conoció como *el apogeo*, para el cual ni su institucionalidad, ni la infraestructura, estaban preparados (Delgado, 2018; Norton Rose Fulbright, 2016).

El proyecto tiene un volumen estimado de 5,6 millones de onzas de oro y más de 10 millones de onzas de plata. Su etapa productiva está estimada para catorce años, prorrogables. A inicios del 2020 fue adquirida en su totalidad por Zijin Mining Group Co Ltd, la minera más importante de China y una de las más grandes del mundo (*Semana*, 2 de diciembre de 2019).

Análisis de los actores

Después de los años noventa, una vez terminada la Guerra Fría, se aceleró la consolidación de los sistemas democráticos, al tiempo que la globalización económica y cultural traía nuevos desafíos. La globalización ha promovido la desregularización en los campos político, económico y social, lo que ha permitido que nuevos actores no estatales surjan y se consoliden, con crecientes capacidades de impacto en la sociedad. Esto implica desde gremios empresariales y organizaciones que buscan canalizar ayudas humanitarias hasta grupos armados con capacidad de regular la vida diaria de comunidades enteras (Edwards, 2011; Guzmán-Miranda & Caballero-Rodríguez, 2016; Josselin & Wallace, 2001; Leander, 2004).

Por ello, el análisis de dichos actores se ha vuelto fundamental a la hora de abordar fenómenos sociales, con el ánimo de comprender su comportamiento, caracterización e interacción. En este sentido, el fenómeno puede ser considerado el resultado de las acciones del actor, que pueden modificar sus condiciones y las estructuras que lo enmarcan. Así, aproximarse a estas unidades de análisis responde a la necesidad de desagregar el objeto de estudio, en lugar de aproximarse a él como una unidad completa con diferentes aristas (Bourdieu, 2019).

Un actor es una entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, y a la cual se le puede atribuir responsabilidad por los resultados de sus acciones; pero además cuenta con las capacidades de acción e influencia (Castells, 2009; Flint, 2016; García, 2007). Un actor siempre actúa con ciertas restricciones y creencias, dentro de las cuales ejecuta sus acciones en busca de alcanzar sus metas o satisfacer sus deseos (Elster, 2013). Dichas acciones surgen por la interacción con otros, lo que refuerza la estructura existente o genera una nueva, a la cual se van adhiriendo o separando otros participantes. Es decir, muta, no es estática, aunque puede ser más o menos predecible. Dicha característica la facilita un referente institucional claro en el cual se desenvuelve; de otra manera no podría analizarse como tal (Hindess, 2015).

La categoría de *actor* no es monolítica; puede disgregarse, pero nunca separarse de las relaciones que la configuran. Por ello, es importante diferenciar entre agente y actor. El primero es quien realiza la acción para que el rol del actor sea relevante. Un agente puede hacer parte, al tiempo, de otras entidades o presentar diferencias en sus capacidades dependiendo del contexto. Para diferenciarlos, se debe analizar las divisiones espacio-temporales de sus acciones, así como la naturaleza de sus interacciones. Si bien las acciones son ejecutadas por individuos, los trascienden, lo que lleva a analizarlas como unidad social. Este ejercicio ayuda a conocer un poco más sobre las normas y reglas de la estructura que los enmarca, sus limitaciones, aproximaciones, relaciones, vínculos o acciones integradas con otros actores y agentes de otras categorías (Bourdieu, 2019; Haythornthwaite, 1996; Latour, 2005).

Las razones por las cuales los actores actúan dentro de un contexto o estructura son las mismas que les permiten generar interacciones entre sí, esto es, su tendencia a enmarcar sus relaciones e interacciones en reglas, normas, costumbres y prácticas, de modo que les permitan prever los resultados aquellas. Esto genera una dicotomía entre la posibilidad y la restricción, entre la voluntad de conservar lo establecido y de transformarlo de acuerdo con los propios intereses. Una de las materializaciones más comunes de este concepto puede ser el marco normativo de una actividad económica determinada, que regula las relaciones entre quienes la ejercen y el Estado. Sin embargo, un marco jurídico resulta insuficiente para analizar un mercado determinado; es necesario descubrir las formas y las prácticas que se presentan en el contexto, donde se pueden hallar otras estructuras que confluyen o se solapan en la medida que individuos, actores y agentes intervienen (Elster, 2013; Latour, 1996).

Por lo tanto, clasificar o agrupar los agentes en ciertas categorías y nombrarlos actores busca hacerlos visibles por aquellas acciones que, aunque puedan considerarse individuales, en realidad los trascienden y tienen un impacto en su entorno inmediato y ampliado. Por ejemplo, un alcalde que también es minero y cuenta con influencia en la junta de padres de familia del colegio de su hijo puede jugar un rol diferente en cada una de esas entidades, bajo unas reglas y normas que en ocasiones pueden rivalizar, complementarse o interconectarse. Así mismo, un agente estatal, aunque represente el Estado colombiano, tiene capacidades diferenciadas en Bogotá, en Cauca o Washington, debido a que la estructura en la cual se desenvuelve se transforma en la medida que interactúa con otras (Bolos, 1999).

Metodología

Esta investigación es cualitativa, con un uso predominante de trabajo etnográfico, entrevistas a profundidad y análisis de fuentes documentales. La diversidad de técnicas e instrumentos utilizados pretende no seguir una verticalidad, sino, por el contrario, abordar el problema desde la transversalidad y complejidad que representa. El trabajo de campo se realizó durante diez meses, por medio de recorridos por los territorios, gracias a lo cual se logró una aproximación a los distintos actores y se entabló un diálogo abierto para conocer la realidad del entorno minero (Valles, 2012).

Por esta razón, las conversaciones con los entrevistados buscaron identificar los actores con influencia e interés en la minería desarrollada en Buriticá y el Bajo Cauca, y luego se buscó reconocer qué hacía cada uno de ellos, cuáles son los ejes de relación con los demás y las interacciones presentes entre ellos. Finalmente, se identificaron las razones por las cuales tendrían interés en estar y permanecer en el negocio, a pesar del escenario violento al que le hacen frente constantemente. Se entrevistaron 72 personas seleccionadas de manera aleatoria, asegurando que todas las categorías de actores y las regiones de estudio estuvieran representadas en el recuento final. Así, se entrevistaron 23 personas en Buriticá, 39 en el Bajo Cauca y 10 cuyas acciones impactan ambas regiones, distribuidas así: 36 personas dedicadas a distintas actividades de minería; 15 líderes sociales, comerciantes, miembros de ONG y otros representantes de las comunidades locales; 17 agentes estatales, miembros de la policía y el ejército, y 4 miembros de grupos armados ilegales. De este universo, el contacto con 6 personas fue extendido durante la investigación, con conversaciones constantes. Su papel no consistió simplemente en revelar sus propios modos de ver, sino en describir lo que sucedía y el modo en que otras personas lo percibían (Taylor & Bogdan, 1992, p. 103).

Se revisaron más de trescientos documentos producto de investigaciones de carácter científico e informes realizados por ONG, agencias estatales y otras instituciones, lo que permitió contextualizar el fenómeno de la minería informal e ilegal, así como la influencia de los diferentes actores que en ella intervienen. Se analizaron unas veinte sentencias

judiciales sobre integrantes de grupos paramilitares y otros casos de agentes estatales y no estatales vinculados con el negocio minero. Para seleccionar las fuentes consultadas, se tuvo en cuenta que su tema central fuera el creciente papel de los actores en la regulación de los mercados, la minería en Colombia y las dinámicas de los grupos armados en las zonas de estudio.

Con la información obtenida en las visitas al territorio, las entrevistas y el análisis documental emergieron tipos de actores propios del territorio estudiado. En primer lugar, se ha identificado a la población/actor impactada de forma directa o indirecta por las actividades mineras en su territorio o zona de influencia, y se identificó como las comunidades locales o pobladores de las regiones de influencia minera. En segundo lugar, se identificaron los actores dedicados a las actividades de exploración, extracción, transformación, distribución y venta, y otras actividades conexas, como la provisión de insumos y maquinaria. En tercer lugar, se identificó el Estado y sus agentes con influencia de regulación o control de la actividad minera. En cuarto lugar, se identificaron los diferentes grupos armados ilegales con presencia en la región (Güiza, 2010; Garay et al., 2013; Giraldo, 2013; Giraldo & Muñoz, 2012; Gómez, 2019; Massé & Camargo, 2012; Rettberg et al., 2018; Ronderos, 2011; *Semana*, 13 de mayo de 2016; Valencia & Riaño, 2017; Verdad Abierta, 2016; Vivas, 2019). Estos últimos han sido los más analizados, dado su papel activo e histórico en las regiones mineras, bien sea como grupos paramilitares (Verdad Abierta, 2012), señores de la guerra (Duncan, 2014; Gil et al., 2016) o grupos insurgentes (Hough, 2011; Juárez, 2016).

Esta identificación permitió, a su vez, agruparlos según dos criterios: el vínculo con la minería del oro, y su distancia o proximidad con el Estado (Berti, 2018; Veiga & Marshall, 2019). Los vínculos pueden ser económicos o productivos; regulatorios, o estar influenciados por las dinámicas sociopolíticas del territorio. Los primeros hacen referencia a una relación directa resultado de su función en las actividades desarrolladas en la cadena de producción o de suministro. Los vínculos regulatorios están determinados por acciones encaminadas a regular la actividad productiva, el mercado, las diferentes transacciones que allí se desarrollan y quiénes se encuentran involucrados. Por último, están los habitantes de los territorios con influencia de las actividades económicas derivadas de las explotaciones mineras, que se ven impactados, además, por la presencia de agentes regulatorios no estatales. El segundo criterio es la distancia con el Estado, con el fin de aclarar la naturaleza de las acciones regulatorias y políticas. Así, se encuentran aquellas que tradicionalmente son realizadas por agentes estatales y por agentes violentos con capacidad de suplantar o complementar los servicios prestados por el Estado (Aydinli, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, para utilidad de la investigación, se han clasificado de la siguiente manera: comunidades locales (CL), actores productivos (AP), actores regulatorios estatales (ARE) y no estatales (ARNE). La caracterización de estos actores se presenta más adelante.

Finalmente, la dimensión temporal de esta investigación está determinada a partir de la explosión de la demanda internacional de oro en 2008 y, más especialmente, después de 2016, año en el cual las FARC-EP firmaron el Acuerdo de Paz y el panorama del control territorial por parte de grupos armados se reconfiguró en casi todo el país (Massé & Le Billon, 2017; Massé & Camargo, 2012; Ortiz-Riomalo & Rettberg, 2018; Valencia & Riaño, 2017).

Resultados

Identificación de actores

En las conversaciones con los entrevistados, se les pidió nombrar a quienes ellos consideraran que tenían influencia o interés en la minería en sus territorios. El resultado global puede verse en la Tabla 1. Fueron agrupados en cuatro categorías que obedecen a los hallazgos iniciales en la literatura consultada: 1) quienes se dedican a diferentes actividades de la cadena de valor del oro; 2) el Estado y sus diferentes agencias y agentes; 3) los grupos armados, y 4) las comunidades y sus diferentes organizaciones no estatales. Para la construcción de esta tabla, se tabuló la información suministrada por los entrevistados utilizando el *software* AtlasTi-9. Esto arrojó una nube de palabras que luego se ubicaron y agruparon manualmente en las diferentes celdas, asegurando conservar las categorías expresadas durante las conversaciones.

En la columna de actividades mineras, se relacionaron cuatro categorías de mineros, más un listado de funciones ejercidas dentro de las actividades extractivas. Los entrevistados vinculados directamente a ellas evidenciaron interés por identificar a todos aquellos que desempeñan funciones o labores que pueden considerarse críticas en la operación. Por ejemplo, en la minería de aluvión toman especial importancia los operadores de la maquinaria amarilla y los motobomberos, chorreros o corteros; en la extracción tipo veta, se destacan los gasteros, explosivistas, machineros y el personal técnico.

Con el ánimo de tener más claridad acerca de quiénes son los mineros, se les preguntó al respecto, pero las respuestas fueron más ambiguas. Algunos de los entrevistados los identifican como quienes *rascan* la tierra en búsqueda del mineral; otros identifican así a los propietarios de los frentes de trabajo; para otros, son quienes conservan la tradición de extraer oro de los ríos y la tierra sin uso extensivo de tecnología. Otros afirmaron que “es todo aquel que trabaje la tierra para sacar oro; al fin y al cabo, es un regalo que nos pertenece a todos”; es decir, independientemente de la técnica, el modo y el lugar, deberían ser llamados mineros todos aquellos que obtienen su sustento de las labores directas en los procesos de extracción del metal. Por otra parte, para los agentes estatales, hay toda una clasificación desde la legislación, que los diferencia según la escala y el factor tecnológico de sus operaciones.

Tabla 1. Actores vinculados a la minería del oro en el Bajo Cauca y Buriticá

Actividades mineras	Estado/ agentes	Grupos armados	Comunidades
Mineros tradicionales, subsistencia, barequeros	Alcaldes, autoridades locales	El Clan del Golfo,	Campesinos
Mineros informales/Ilegales Propietarios (o no) de entables/cupos	Policía	Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)	Ganaderos
Pequeños y medianos mineros, propietarios de entables	Ejército	Frentes Rubén Darío Ávila, Julio Cesar Vargas y Francisco Morales Peñaña	Asociaciones campesinas o ganaderas
Propietarios de terrenos			
Propietarios de títulos	MinMinas/ANM		Comerciantes
Gasteros o inversionistas	Secretaría dep de Minas	Disidencias FARC, Frentes 18 y 36	Juntas de Acción Comunal
Chatarreros, recicladores	Corantioquia		
Personal técnico, especialistas	ANLA	**Bandas delincuenciales, residuales de las FARC	ONG, como: **Ríos Vivos **Aheramigua
Motobomberos, chorreros, corteros	Autoridades judiciales, fiscalía y jueces	Los Burbanos	
Dragueros	Personería municipal		
Operarios de maquinaria amarilla	Inspectores de Policía	** Los Caparros Bloque Cacique Peralta y Juan Felipe Reyes (antes Los Paisas)	
Machinero, explosivista, catanguero**			
Beneficio o proceso de transformación			
Compraventas y joyeros			
Comercializadoras internacionales y fundidoras			Pobladores de zonas urbanas
Asociaciones mineras: Agrominercol, Asociación de Mineros del Bajo Cauca, otras.		**ELN Frentes: Darío de Jesús Ramírez Castro y Cacique Guamocó	
Empresas mineras: Continental Gold* Mineros S. A. ** Anglo Gold Ashanti**			

* Identificado solo en Buriticá; minería de aluvión.

** Identificado solo en el Bajo Cauca; minería de veta.

Fuente: Elaboración propia

Barequero es quizás el nombre más representativo en minería. Se trata de un adjetivo acuñado siglos atrás para referirse a aquellas personas que con una batea separan los pequeños granos amarillos de las arenas al borde de los ríos. Por esta razón, son fácilmente identificados por todos los entrevistados; no ha sido así para la distinción y caracterización de los mineros de subsistencia. En esta categoría también son incluidos los *chatarreros* o *recicladores*. Todos estos tienen el derecho de registrarse como tales ante la alcaldía y transar las cantidades que por ley les corresponde. Su presencia en Buriticá es notable, aunque no por su número, sino porque evidencian la profundidad de los problemas sociales, que obligan a los más necesitados a ejercer una labor tan incierta como insegura. Ambos son generalmente los más excluidos y dominados; no reconocen en su entorno los eslabones comerciales de gran escala ni ciertas autoridades regulatorias, como tampoco a los propietarios de títulos o terrenos. Es por ello que las fundidoras o las comercializadoras internacionales no se encuentran en su panorama.

Quienes ejercen funciones específicas en los yacimientos son considerados trabajadores o jornaleros, función que pueden desempeñar en cualquier otro sector. Una visión parecida a la expresada por los individuos pertenecientes a los grupos armados que fueron consultados. Dicha identificación varía, entonces, según la función o la agencia dentro del mercado al cual pertenece, lo que abre una perspectiva sobre la división del trabajo en las regiones y, en sí, la materialización de una jerarquía social que se ve reflejada en otras dimensiones sociales.

Un último actor en esta categoría son las asociaciones mineras, que se consideran a sí mismas como el vínculo entre los mineros y el Estado. En Buriticá aún no existe una organización que agrupe los trabajadores del sector; ha habido intentos de consolidación, pero sin resultados claros hasta la fecha. En el Bajo Cauca, por otro lado, existen más de doce, con conexiones nacionales e internacionales.

En el eslabón de la comercialización del oro en los territorios, el actor predominante son las compraventas y joyerías. Estas fueron identificadas por todos los entrevistados, mientras que las comercializadoras internacionales y las fundidoras solo fueron identificadas por algunos, especialmente los actores armados y los alcaldes, que pueden llegar a tener una visión más global del negocio y su contacto con los centros de poder es más frecuente.

En cuanto a las autoridades estatales, fueron identificados, casi unívocamente, los alcaldes, la Secretaría Departamental de Minas, Corantioquia, la Policía y el Ejército. Estos dos últimos hacen presencia en el territorio y regulan el ejercicio de la actividad minera de manera coercitiva y selectiva. Los primeros, por su parte, administran las autorizaciones necesarias para ejercer la labor de manera más libre y poner legalmente en circulación el mineral. Otras autoridades, como los personeros o inspectores, cuya función es la vigilancia y el control, son ignorados por pobladores y mineros. Estas instituciones se perciben como jerárquicas, distantes y ajenas a la realidad.

Los grupos armados fueron identificados, con una recurrencia absoluta, como parte interesada, excepto por los representantes de las grandes mineras, quienes no los nom-

braron. Su interés en el sector se debe especialmente a la relevancia que la minería tiene como fuente de financiación y campo susceptible de regulación. En la identificación de grupos armados, desde 2016 existe una clasificación oficial surgida con la Directiva 015 del Ministerio de Defensa Nacional: grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO). Esta diferenciación depende de la cantidad de integrantes y el alcance de sus acciones. Teniendo en cuenta la información obtenida en fuentes de inteligencia militar, policial, periodística y de integrantes de los mismos grupos, en el Bajo Cauca actúan el Clan del Golfo o las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC); el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y Los Caparrapos, Caparros o Frente Virgilio Peralta Arenas, además de las llamadas disidencias de las FARC-EP y otros grupos residuales que no cuentan con una estructura muy definida. En Buriticá, por su parte, actúan solo los dos primeros y aún no se identifican pequeñas agrupaciones, bandas delincuenciales, disidencias o grupos residuales.

Por último, en la categoría de comunidades locales, se buscaba que los entrevistados identificaran diferentes agentes que son impactados por las actividades mineras desarrolladas en los territorios, sin vínculos directos con las demás categorías. Así, se identificaron sin mayor precisión distintas asociaciones de campesinos o ganaderos y comerciantes, además de las Juntas de Acción Comunal y las ONG con presencia en las zonas de influencia, así como los pobladores de las zonas rurales y urbanas. Los campesinos o ganaderos y comerciantes se identificaron como agentes económicos afectados directa o indirectamente por las actividades auríferas y las dinámicas sociales que estas estimulan.

Descripción de actores

A continuación, se presenta una descripción y caracterización de los actores analizados.

Comunidades locales (CL)

Las CL corresponden a habitantes y grupos sociales pertenecientes a los territorios donde se realizan actividades mineras que son impactados por las dinámicas económicas, sociales y políticas derivadas de dichas actividades. Sus objetivos o reivindicaciones se conjugan en el derecho a realizar sus actividades cotidianas, incluyendo el derecho al trabajo y la subsistencia de manera pacífica y segura, así como participar de la riqueza de los recursos naturales del territorio que habitan.

Debido a la heterogeneidad de sus individuos y agentes, se hace difícil enmarcar a las CL como un actor de una categoría más uniforme. En las entrevistas realizadas, se puede concluir que existen tres propósitos predominantes que los movilizan en conjunto: 1) conseguir más atención de los gobiernos locales, regionales y nacional para solucionar sus problemas básicos; 3) reclamar el cese de las acciones de los grupos armados en su contra, y 3) reivindicar el derecho al trabajo. Como se observa más adelante, sus movilizaciones se mezclan con las de los actores productivos y regulatorios. Según cifras del DANE (2019) y del Ministerio de Minas y Energía (MinMinas, 2020), en el Bajo Cauca, en promedio, un 13 % de la población está ejerciendo la minería de subsistencia; Zaragoza, como excepción,

contabiliza el 28 %. En Buriticá la cifra es mucho más baja, solo el 4 %. Esto puede explicar, en parte, que en este municipio no haya prosperado la consolidación de movimientos sociales, ni siquiera una asociación de mineros estructurada como en el Bajo Cauca.

Actores regulatorios (AR) T3

Como AR se comprende a las organizaciones, estatales o no, que tienen dentro de sus objetivos regular diversas dimensiones de la vida diaria de los AP y las CL. Dentro de esta categoría pueden considerarse los grupos armados ilegales y las distintas agencias estatales con capacidad regulatoria en estos territorios.

Actores regulatorios no estatales (ARNE)

Aunque los ARNE pueden ser violentos o no violentos, para el propósito de esta investigación se identificaron como tales exclusivamente los grupos criminales al margen de la ley y por fuera del control consistente del Estado (Aydinli, 2016, p.8). Así estos ARNE utilizan la violencia como medio de coerción para lograr legitimidad en las comunidades de los territorios controlados. Algunos pueden actuar en connivencia con diferentes agentes estatales, pero su autonomía y anarquía son características generales. Tienen un sistema regulatorio más o menos consistente y perdurable en el tiempo, que incluye sus propios miembros y otras agrupaciones (Risse et al., 2018). Frecuentemente, la solidez de su estructura reposa en sus cabecillas antes que en sus bases institucionales. En los territorios analizados se identificaron tres actores que cumplen con dichas características: Los Caparros, las AGC y el ELN, cuyas características se describen en la Tabla 2.

Tabla 2. Caracterización de actores regulatorios no estatales

Agrupación	Objetivos	Mercados y transacciones que regulan	Características generales	Estructura
Los Caparros Bloque Cacique Peralta y Juan Felipe Reyes (antes Los Paisas)	• Ejercer control territorial y sobre las rentas legales e ilegales que en él se produzcan. • Brindar protección para sus integrantes. • Suplantar parcialmente el Estado.	• Actividades relacionadas con la minería • Narcotráfico y sus actividades conexas • Contratación y otras actividades institucionales, propias del Estado, que impliquen circulación de capital • Circulación de personas • Otras actividades económicas de la región • Actividad política • Actividades y comportamientos sociales individuales o colectivos	• Disidencia de las AGC • Busca suplantar el Estado parcialmente • Regulación de transacciones económicas y sociales principalmente • Operaciones regionales en el Bajo Cauca y conexiones transnacionales • Reclutamiento a sueldo de vecinos o foráneos de la región • Su accionar se centra en el área rural de Cauca, Cáceres y Tarazá • Actúan como gasteros o financiadores de actividades ilegales o informales	Estructura centralista horizontal

Continúa tabla...

Agrupación	Objetivos	Mercados y transacciones que regulan	Características generales	Estructura
AGC Frentes Rubén Darío Ávila, Julio Cesar Vargas y Francisco Morales Peñata	• Ejercer control social, territorial y de recursos. • Brindar protección a sus integrantes. • Controlar de la institucionalidad estatal de la región.	• Actividades relacionadas con la minería • Cultivos ilícitos, actividades del narcotráfico y venta de drogas en general • Contratación y otras actividades institucionales, propias del Estado, que impliquen circulación de capital • Circulación de personas • Otras actividades económicas de la región • Actividad política • Actividades y comportamientos sociales individuales o colectivos	• Busca suplantar el Estado parcialmente y beneficiarse económica y jurídicamente de su estructura • Regulación de transacciones económicas, sociales y políticas en sus territorios • Operaciones regionales, nacionales y conexiones transnacionales • Reclutamiento a sueldo de vecinos o foráneos de la región • Franquician su nombre y tercerizan operaciones • Es considerado el grupo armado más importante del país en este momento y tiene especial presencia en el Bajo Cauca y Buriticá • Actúan como gasteros o financiadores de actividades ilegales o informales	Estructura centralista, híbrida
ELN Frentes Darío de Jesús Ramírez Castro y Cacique Guamocó	• Proteger de los recursos naturales de la injerencia extranjera. • Resistir por la vía armada y así ocupar espacios que redundarán en transformaciones de la sociedad.	• Minería y sus actividades conexas • Narcotráfico y sus actividades conexas • Circulación de personas • Actividades y comportamientos sociales o colectivos	• Grupo insurgente basado en el nacionalismo leninista-marxista • Busca suplantar el Estado parcialmente mediante la regulación de ciertas transacciones económicas y sociales • Operaciones regionales en Bajo Cauca y marginal en Buriticá, nacionales y transnacionales mediante su participación en el narcotráfico • Regulación de transacciones sociales y económicas. • Reclutamiento mayoritariamente de campesinos de otras regiones • Actúan como gasteros o financiadores de actividades ilegales o informales	• Estructura piramidal • Federalismo insurgente (González, 2021)

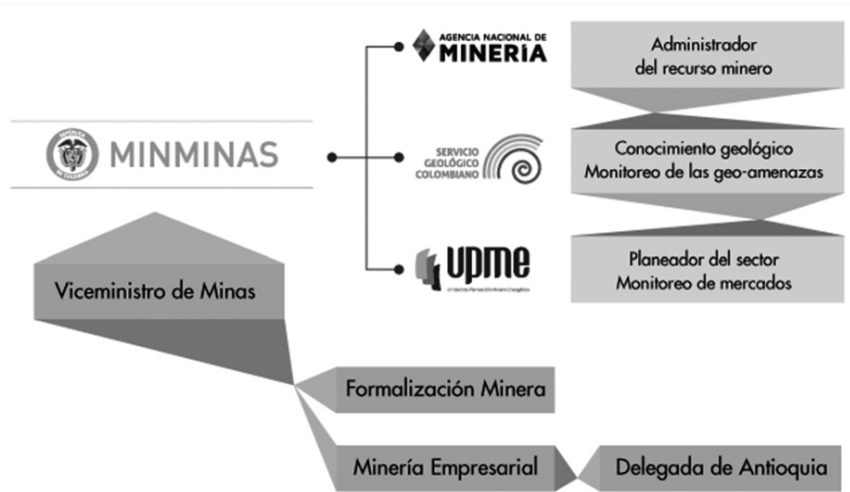
Fuente: Elaboración propia

Actores regulatorios estatales (ARE)

Una de las funciones del Estado y razón de su constitución es el control de los recursos que existen en el territorio, la acumulación de capital y el control de la violencia (Tilly, 2021; Weber, 1919). Así, los ARE tienen como uno de sus objetivos regular las actividades mineras, pues se trata de recursos no renovables e importantes fuentes de capital. Por esta razón, en Colombia se ha estructurado un conjunto de instituciones, con el Ministerio de Minas y Energía como entidad rectora (Figura 1). Constituido en 1952 con funciones técnicas y administrativas, esta entidad “es la encargada de formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros” (Fierro, 2012, p. 39). Por el carácter centralista de este ministerio, en las regiones tienen una jurisdicción inmediata los alcaldes, inspectores, personeros, jueces, la Fiscalía, las corporaciones autónomas regionales y, de manera especial en Antioquia, las secretarías de minas.

Debido al contexto sociopolítico, toman especial relevancia como instituciones regulatorias y de control del orden público la Policía y el Ejército Nacional, con sus diferentes divisiones y unidades, en ocasiones creadas exclusivamente para el control de esta actividad, como la Brigada contra la Minería Ilegal creada en 2016. Dichas instituciones están enmarcadas en la Constitución política y en el orden jurídico, que puede consultarse en la guía de *Normatividad general para el control a la explotación ilícita de minerales*, documento que determina lo que se considera oficialmente como minería ilegal, así como los mecanismos para evitarla y perseguirla (MinMinas, 2017). Allí se definen las funciones, alcances y límites que asigna el Gobierno central a cada una de las entidades centralizadas y descentralizadas, así como las acciones que pueden ejercer las diferentes autoridades en contra o a favor de quienes se dedican a actividades mineras.

Figura 1. Estructura de las entidades mineras de Colombia.



Fuente: MinMinas (2020).

Actores productivos (AP)

Los AP son aquellos individuos, empresas, asociaciones mineras, líderes, gremios y otras colectividades vinculadas a las actividades propias de la cadena de valor del metal y sus suministros. Como se evidenció en la Tabla 1, los entrevistados identificaron AP en las siguientes actividades: exploración; explotación y transformación, y comercialización. Naturalmente, su objetivo es asegurar la participación y permanencia en el negocio del oro o en la circulación del capital derivado que los beneficia a ellos y sus comunidades. Para esto reivindican su derecho a explotar los recursos del territorio en el que históricamente habitan.

Una de las características de cada eslabón de la cadena es la intensidad de los factores de producción, lo que puede determinar quién aporta qué y, en este sentido, cuál sería su participación en el mercado. Así, mientras que en la exploración el conocimiento y el factor tecnológico son más intensos, lo que implica el ingreso de capital inicial sin un retorno asegurado, en la explotación y transformación es la mano de obra la determinante. Por ello, en la primera son los *gasteros* o inversionistas quienes comienzan a establecer quiénes podrían participar en los eslabones subsiguientes.

Por otra parte, tanto la minería de aluvión como la de veta tienen grados de complejidad tecnológica en los montajes de sus *entables*. Solo basta pensar en un *dragón* o *draga*, esto es, una máquina capaz de procesar más de cuarenta toneladas de material al día, lo que puede equivaler a una compleja estructura subterránea que se extiende por varios kilómetros. Al no tratarse de minería de subsistencia, donde la poca tecnificación y el uso de herramientas básicas son el recurso más utilizado, la tecnología casera o innovadora es demandada en todas las formas de explotación. Así mismo, el monto de sus inversiones y la visión de corto y mediano plazo para la recuperación de la inversión son relevantes en todos los métodos.

El proceso de beneficio y transformación es quizás donde se conjugan los intereses de todos los actores, ya que es el momento en el que el codiciado mineral es obtenido. Generalmente se realiza en lugares distintos al de explotación, con el objetivo de reducir riesgos operacionales, como el robo o la incautación por parte de las autoridades. Así mismo, estos procesos también ocasionan grandes impactos en el medio ambiente, no solo por las técnicas utilizadas, que implican grandes desperdicios de agua y material mal destinado, sino por el uso de insumos altamente contaminantes como el azufre y el mercurio, cuyo uso está prohibido por la legislación colombiana.

Esta caracterización de los actores del proceso minero evidencia que la concentración en mano de obra más alta está en el proceso de extracción y transformación. Allí se emplea el mayor número de personas, lo cual es una de las razones por las que se convierte en un objetivo clave de regulación. Así mismo, quienes realizan estas actividades pertenecen a las clases sociales menos favorecidas, con menores niveles de educación y en contextos culturales que los alejan de otras oportunidades laborales. Esto los convierte en

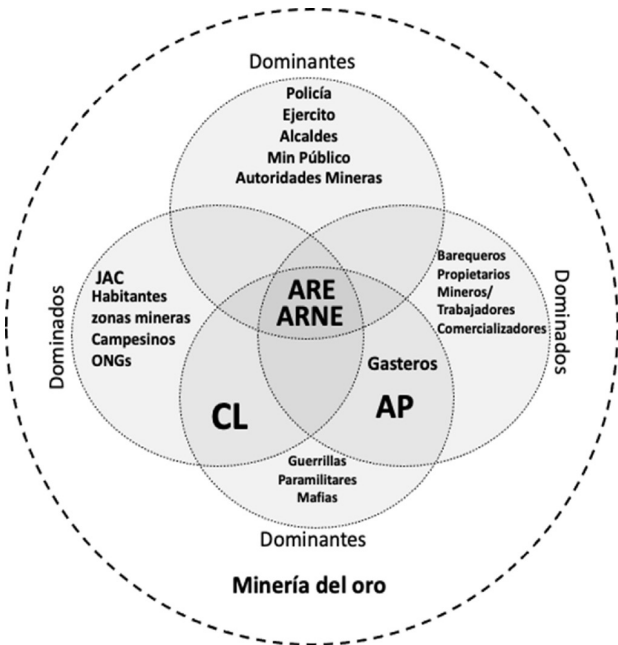
víctimas fáciles de la sobreexplotación laboral y económica. Como pasa en el narcotráfico, son estas personas quienes menos beneficios económicos reciben de esta lucrativa actividad (Salman et al., 2018).

Como se evidencia, tanto Buriticá como el Bajo Cauca se han convertido en territorios donde se conjugan diferentes formas de criminalidad, como el narcotráfico, la explotación ilegal de minas, la corrupción y la presencia de grupos armados. Se trata de un escenario donde interactúan con actores productivos, comunidades y agentes estatales, y generan alianzas, relaciones de connivencia, de sometimiento o una conjugación de todas ellas. Así, la sociedad en su conjunto ha sido atravesada por un entramado criminal que disminuye las capacidades regulatorias del Estado y deja espacios que son cooptados por estructuras criminales (Duncan, 2018).

Discusión

Una vez caracterizados los actores y descrita su función dentro del campo social de la minería del oro, vale la pena analizar las interacciones entre ellos para determinar el lugar donde se actualiza la estructura y ubicar las instituciones regulatorias (Bourdieu, 2019; Scott & Davis, 2017). Con el fin de representar dicho contexto en la minería del oro, se presenta la Figura 2.

Figura 2. Mapa de actores de minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño.



Fuente: Elaboración propia

Se eligió una representación en círculos, ya que reflejan continuidad, no tienen marcos fijos y sus líneas discontinuas reflejan la facilidad de ser penetradas, así como el constante flujo de información e interacción entre lo endógeno y lo exógeno, como quedó reflejado en las descripciones y caracterizaciones de los actores, que se mueven con facilidad entre lo legal y lo ilegal, dependiendo de sus intereses y sus capacidades.

El círculo más grande simboliza el marco de las acciones de quienes participan directa o indirectamente de la actividad económica. A su vez, cada actor está en un círculo que se entrecruza con los demás, lo que representa la inexistencia de límites claros entre ellos. Por el contrario, se trata de un amplio espectro en el que los intereses y objetivos de distintos actores confluyen. Este fenómeno se hace más evidente con los ARE y ARNE, o cuando los inversionistas de los proyectos se mimetizan entre los actores productivos y los grupos criminales. Por esta razón, tomar como criterio estricto para categorizar los actores la distancia del Estado, como lo propone Aydinli (2016), o la complejidad de su estructura interna (Meyer, 2010) resulta algo forzado. En este sentido, la propuesta de Salman et al. (2018) resulta ser la más acertada.

Los actores involucrados en la minería del oro en el municipio de Buriticá y la subregión del Bajo Cauca antioqueño se desenvuelven dentro de una estructura híbrida, donde el Estado no tiene el monopolio de la regulación y la violencia. En lugar de esto, hay una coexistencia, una forma de cooperativismo competitivo entre actores armados que regulan actividades económicas, sociales y políticas en los territorios donde tienen influencia, y agentes estatales que utilizan sus conocimientos y capacidades dentro de las instituciones para configurar nuevas estructuras, con el ánimo de obtener réditos económicos y políticos. Debido a la permanencia, el alcance territorial y la violencia que caracteriza a los actores regulatorios, su función es legitimada por las comunidades y los actores productivos. Así se genera en el territorio lo que Bourdieu llama un *habitus*, esto es, una manera de actuar dentro de la estructura, que les genera ciertos beneficios a los actores de la minería del oro, a pesar de los vejámenes a los que son sometidos por medio de la violencia.

El tratado de paz con las FARC-EP en el 2016 puede verse como un punto de quiebre en la caracterización y formas de interacción entre los actores, por cuanto las lógicas de los actores regulatorios estatales y no estatales cambiaron de alguna manera ante el nuevo escenario. Siguiendo a Hiddins (2005), al disminuir la carga ideológica de ambos como medio de legitimación, sus formas de interacción se modifican, lo que genera nuevas estructuras que encuentran conflictos para su establecimiento, lo cual se refleja en los modos en que los actores actúan y se organizan.

Conclusiones

Como resultado de la identificación y caracterización de los actores involucrados en este fenómeno, se determinaron cuatro categorías de actores con interés e influencia en la minería del oro en el Bajo Cauca y Buriticá: actores productivos (AP), comunidades locales

(CL), actores regulatorios estatales (ARE) y no estatales (ARNE), cuyos objetivos confluyen en la participación y permanencia en el mercado del oro, así como en la circulación del capital que este genera.

En el contexto analizado, se identificó que hay individuos con diferentes funciones en diferentes categorías de actores, incluso cuando sus intereses parecen contraponerse. Esto se evidenció en la existencia de estructuras criminales a las cuales pertenecen integrantes tanto de ARNE en connivencia con ARE, como AP y CL en diferentes proporciones. Esta interacción se da con el objetivo de obtener réditos económicos de manera ilegal, no solo de la minería, sino de otras fuentes de rentas como el Estado mismo, el tráfico de drogas y otras actividades lícitas e ilícitas. A su vez, esto provoca que el Estado no cuente con el monopolio regulatorio de las dimensiones políticas, económicas y sociales conexas a dicha actividad económica en los territorios controlados por los ARNE.

De esta forma, las acciones de los agentes gubernamentales que persiguen intereses personales o de otros actores desvirtúan la función estatal y generan una competencia colaborativa con agentes violentos para alcanzar objetivos comunes, como movilidad social, participación en el mercado del oro, fortalecimiento de las clientelas electorales, impunidad ante delitos cometidos, etc. En últimas, esto se logra a través de nuevas estructuras en las que se enmarcan, de una u otra manera, todos los habitantes de los territorios mineros, con independencia de su pertenencia a cualquier categoría identificada.

No obstante, existen marcadas diferencias entre los municipios analizados. En Buriticá, la acción del AP predominante ha sido capaz de consolidar un mayor grado de gobernanza del sector minero. Así, junto con los ARE locales, regionales y nacionales, han contenido la presencia de mineros informales e ilegales, lo que fortalece el control de la acción de los ARNE sobre el territorio periférico de la cabecera urbana del municipio próximo a la mina. No sucede lo mismo en la subregión del Bajo Cauca, donde las disputas territoriales entre diferentes ARNE causan un mayor grado de violencia sobre los AP y CL, como también presiones para que los ARE participen de las estructuras criminales lideradas por ellos.

La complejidad, movilidad y flexibilidad que han desarrollado los ARNE hacen más difícil su análisis y previsibilidad, lo que añade incertidumbre y dificultad para comprenderlos y combatirlos. Después del 2016, este fenómeno se hizo más notorio con el reacomodo de fuerzas y grupos en los municipios analizados, así como los cambios en la lógica de interacción entre ellos y los demás actores. En este sentido, la desideologización del conflicto ha traído nuevos retos. Por esta razón, un aporte desde las definiciones puede ser un poco infructuoso, por lo cual se propone abordar una definición genérica de grupos armados y así monitorearlos desde sus características, antes que desde sus clasificaciones. Por ejemplo, no se puede considerar mafia una organización paramilitar o una banda criminal. Se hace frente a unas organizaciones económico-centradas, con gran poder político e influencia social.

Por otra parte, no es posible analizar las comunidades locales como un actor cuya categorización entra en un estándar, debido a su diversidad y heterogeneidad. Esto ya ha sido analizado en numerosas ocasiones y, al no tener una capacidad de acción más precisa, no es posible enmarcarlo como tal (Castells, 2009; Latour, 2005). Las comunidades que habitan los territorios gobernados por los ARNE son sometidas a los intereses no solo de estos, sino a los de los ARE y AP, ya que se convierten en un flanco débil que puede ser útil para múltiples estrategias. No obstante, en algunas de las entrevistas realizadas, se pudo validar que existe cierta aprobación de las actividades mineras informales e ilegales, ya que son vistas como formas exitosas de salir de la pobreza y lograr la movilidad social tan deseada. Por tanto, hacen parte de la mercadería política y, sin darse cuenta, perpetúan las estructuras de poder criminales, generan un *habitus* que eternizan: el abandono generalizado y la falta de otras oportunidades.

La complejidad que supone el contexto de la minería del oro en Colombia hace necesario análisis multidimensionales de los actores involucrados, que deben comenzar por su identificación y caracterización. Esto es necesario para focalizar esfuerzos estatales y privados, con el ánimo de preservar las condiciones del mercado y asegurar las funciones del Estado, que deben enfocarse en suministrar mejores condiciones de desarrollo y prosperidad a sus ciudadanos. Para ello, es fundamental que las funciones estatales no sean cooptadas por los intereses de estructuras criminales, pues ello no solo desvirtúa las funciones centrales de los gobiernos, sino que refuerza el poder bélico de los actores armados a costa del sometimiento de la población.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es resultado del proyecto titulado “Regulación de la minería del oro”, inscrito en el grupo Geccos de la Fundación Universitaria CEIPA.

Financiamiento

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

Sobre el autor

Daniel Bonilla-Calle es Doctor en ciencias sociales de la Universidad de Antioquia, magíster en estudios internacionales de la Université de Montréal (Canadá) y licenciado en geografía e historia de la Universidad de Antioquia. Es líder académico del programa de Administración de Fundación Universitaria CEIPA.

<https://orcid.org/0000-0002-2009-9824> - Contacto: daniel.bonilla@ceipa.edu.co

Referencias

- Aydinli, E. (2016). *Violent non-State actors. From Anarchists to Jihadists* Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315561394>
- Berti, B. (2018). Violent and criminal non-state actors. En A. Draude, T. A. Börzel, & T. Risse (Eds.), *The Oxford handbook of governance and limited statehood* (vol. 1, pp. 272-290). Oxford University Press. <https://doi.org/jwjg>
- Bolos, S. (1999). *La constitución de actores sociales y la política*. Plaza y Valdez.
- Bourdieu, P. (2019). *Curso de sociología general*. Siglo XXI.
- Cámara de Comercio de Medellín. (2019). *Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia*.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza.
- Delgado Gómez, P. (2018, 3 de octubre). Detrás del espejismo del oro. *El Espectador*. <https://bit.ly/3Ilq4Cj>
- Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). (2019). *Medición de empleo informal y seguridad social* (Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares [GEIH]). <https://acortar.link/XTNC13>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Debate.
- Duncan, G. (2018). *Democracia feroz*. Debate.
- Edwards, M. (Ed.). (2011). *The Oxford handbook of civil society*. Oxford University Press. <https://doi.org/jwj6>
- Elster, J. (2013). *La explicación del comportamiento social*. Gedisa Editorial.
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Instituto Lationamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos; Digiprint Editores.
- Flint, C. (2016). *Introduction to geopolitics* (3.^a ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315640044>
- Garay, J., Guerrero, A., Caballero, K., Espitia, J., Fierro, J., Mena, J., Negrete, R., Olivero, J., Pardo, L., Rudas, G., & Vargas, F. (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República. <https://bit.ly/3E4zQ9g>
- García, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 3(6), 199. <https://doi.org/10.29092/uacm.v3i6.333>
- Gil Arango, S., Cubillos, S., & Martínez, G. (2016). *Historia e institucionalidad en la minería colombiana* (Econografos. Escuela de Economía, n.º 99). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3IheOqr>
- Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal. En G. Jorge (Ed.), *Economía criminal y poder político* (pp. 33-65). Universidad Eafit.
- Giraldo, J., & Muñoz Mora, J. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Proantioquia.
- Giraldo, J., Naranjo, A., Jaramillo, M., & Duncan, G. (2011). *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico*. Universidad Eafit. <http://hdl.handle.net/10784/9108>
- Gómez, J. (2019, 6 de agosto). La paz que vale oro en Buriticá. *Revista Semana Rural*. <https://bit.ly/3K5WPom>
- González, F. (2021, 9 de marzo). Una mirada estructural para entender al Eln: un federalismo insurgente. *El Espectador*. <https://bit.ly/3K1X5Ez>
- Güiza Suárez, L. (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Defensoría del Pueblo de Colombia. <https://hdl.handle.net/20.500.13061/313>

- Guzmán-Miranda, C. O., & Caballero-Rodríguez, T. (2016). Naturaleza de los actores sociales. *Santiago, 140*(marzo-agosto), 514-526. <https://santiago.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/view/1737>
- Haythornthwaite, C. (1996). Social network analysis: An approach and technique for the study of information exchange. *Library and Information Science Research, 18*(4), 323-342. [https://doi.org/10.1016/S0740-8188\(96\)90003-1](https://doi.org/10.1016/S0740-8188(96)90003-1)
- Hindess, B. (2015). Actors and social relations. En S. Mark L. Wardell (Ed.), *Sociological theory in transition* (vol. 71, pp. 113-126). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315763347>
- Hough, P. A. (2011). Guerrilla insurgency as organized crime: Explaining the so-called “political involution” of the Revolutionary Armed Forces of Colombia. *Politics and Society, 39*(3). <https://doi.org/10.1177/0032329211415505>
- Humphreys, M. (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution. *Journal of Conflict Resolution, 49*(4), 508-537. <https://doi.org/10.1177/0022002705277545>
- Josselin, D., & Wallace, W. (2001). Non-State actors in world politics: A framework. En D. Josselin & W. Wallace (Eds.), *Non-state actors in world politics* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781403900906_1
- Juárez, F. (2016). La minería ilegal en Colombia: un conflicto de narrativas. *El Ágora USB, 16*(1), 135-146. <https://doi.org/10.21500/16578031.2169>
- Lara-Rodríguez, J. S. (2018). All that glitters is not gold or platinum: Institutions and the use of mercury in mining in Chocó, Colombia. *The Extractive Industries and Society, 5*(3), 308-318. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.03.011>
- Latour, B. (1996). On actor-network theory: A few clarifications. *Soziale Welt, 47*(4), 369-381. <https://doi.org/10.2307/40878163>
- Latour, B. (2005). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Manantial.
- Leander, A. (2004). Global civil society: An answer to war. *Journal of International Relations and Development, 7*(4), 444-447. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800025>
- Massé, F., & Le Billon, P. (2017). Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC. *Third World Thematics: A TWQ Journal, 3*(1), 116-134. <https://doi.org/10.1080/23802014.2017.1362322>
- Massé, F., & Camargo, J. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia* (V informe). Observatorio Internacional DDR. <https://bit.ly/3YTLLyL>
- Meyer, J. W. (2010). World society, institutional theories, and the actor. *Annual Review of Sociology, 36*(1), 1-20. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102506>
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (MinMinas). (2017). *Minería: preguntas frecuentes*. <https://bit.ly/42jT319>
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (MinMinas). (2020). *Empleabilidad en el sector minero. Estadísticas UMPE*.
- Norton Rose Fulbright. (2016). *Colombia mining vision by 2025*. <https://bit.ly/3XrN3Q9>
- Ortiz-Riomalo, J. F., & Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional, 93*, 17-63. <https://doi.org/10.7440/colombiain93.2018.02>
- Policía Nacional de Colombia. (2021, 22 de abril). *Estadística delictiva*. <https://bit.ly/3S1efUL>
- Rettberg, A., Cárdenas, J., & Ortiz-Riomalo, J. (2018). Mismo recurso, diferentes conflictos: un análisis de la relación entre oro, conflicto y criminalidad en seis departamentos colombianos. En A. Rettberg, R. Leiteritz, C. Nasi, & J. Prieto (Eds.), *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (pp. 341-400). Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.30778/2018.13>

- Risse, T., Börzel, T., & Draude, A. (Eds.) (2018). *The Oxford handbook of governance and limited statehood* (vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/jwtz>
- Ronderos, M. (2011, 9 de junio). La fiebre minera se apoderó de Colombia. *Revista Semana*.
- Salman, T., De Theije, M., & Vélez-Torres, I. (2018). Structures, actors, and interactions in the analysis of natural resource conflicts. *Ecology and Society*, 23(3), art30. <https://doi.org/gfgcz3>
- Santos, R. J. (2018). Blessing and curse. The gold boom and local development in Colombia. *World Development*, 106, 337-355. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.016>
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2017). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives* (2.ª ed.). Routledge.
- Semana*. (2016, 13 de mayo). La maldición de Buriticá. <https://bit.ly/3K7tD00>
- Semana*. (2019, 2 de diciembre). Zijin, la minera más grande de China, adquiere Continental Gold. <https://bit.ly/40UBior>
- Sistema de Información Minero Colombiano. (2021). *Oro. Producción histórica del oro en Colombia* [base de datos]. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/oro.aspx>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Paidós Básica.
- Tilly, C. (2021). War making and State making as organized crime. En *Power and inequality: Critical readings for a new era* (2.ª ed., pp. 279-286). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.4324/9781315205021-8>
- Valencia, L., & Riaño, A. (2017). *La minería en el posconflicto*. Ediciones B.
- Valles, M. (2012). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. *Revista de Psicología*, 21(1), 185-208. <https://doi.org/10.5354/0719-0581.2012.19994>
- Veiga, M. M., & Marshall, B. G. (2019). The Colombian artisanal mining sector: Formalization is a heavy burden. *Extractive Industries and Society*, 6(1), 223-228. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.11.001>
- Verdad Abierta. (2012a, 10 de enero). *Así fue el dominio del Bloque Mineros en el Bajo Cauca*. <https://bit.ly/3XwTjpS>
- Verdad Abierta. (2012b, 28 de junio). *Los tentáculos del Bloque Mineros*. <https://bit.ly/3YPPmxx>
- Vivas, J. (2019, 10 de abril). El lío en el que se convirtió la legalización de 73.000 barequeros. *El Tiempo*. <https://bit.ly/3YLMTUS>
- Weber, M. (1919). *Politics as a vocation*.

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 223-242

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1134>

Participación política y sistemas electorales: el caso de Colombia, Argentina y México, 1910-1917

Political participation and electoral systems: the case of Colombia, Argentina and Mexico, 1910-1917

Daniel Felipe Páez Ramírez y Héctor Antonio Domínguez Mosquera

Universidad Santiago de Cali, Colombia

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. Entre 1910-1917, diversos procesos antagónicos, representados en posturas políticas-ideológicas, configuraron los sistemas electorales y de participación política en Colombia, México y Argentina. En este artículo, se describen los contextos de desenvolvimiento de los sistemas electorales y de derechos y libertades en estos países, conforme a dos posturas políticas e ideológicas. En ese sentido, se presentan las tensiones de poder entre una visión de Estado liberal, que privilegia libertades y derechos individuales, y la perspectiva del Estado unitario y centralista, que suprime todo tipo de expresión diferente al orden establecido.

PALABRAS CLAVE: derecho electoral; participación política; régimen electoral; relaciones de poder; sistema electoral; sufragio

ABSTRACT. Between 1910-1917, different antagonistic processes, represented in political-ideological positions, shaped the electoral and political participation systems in Colombia, Mexico and Argentina. This article describes the contexts of the development of electoral systems and of rights and freedoms in these countries, according to two political and ideological positions. In this sense, the tensions of power are presented between a vision of a liberal State, which privileges individual freedoms and rights, and the perspective of the unitary and centralist State, which suppresses any type of expression different from the established order.

KEYWORDS: electoral law; electoral regime; electoral system; political participation; suffrage

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

Recibido: 6 de septiembre de 2022 • Aceptado: 1 de diciembre de 2022

CONTACTO: Daniel Felipe Páez Ramírez ✉ daniel.paez@buzonejercito.mil.co

Introducción

Entre 1910 y 1917, en América Latina, en países como Colombia, México y Argentina, se realizaron importantes reformas de los sistemas electorales que dieron origen a un nuevo significado del Estado-nación. Este hecho permitió ampliar la democracia y la participación política de los ciudadanos, aunque, claro está, con ciertas restricciones.

Estos cambios plasmaron posturas políticas e ideológicas del pensamiento jurídico y electoral del poder político de la época, y permitieron estandarizar una organización territorial, construir nuevas formas de gobierno, crear instituciones para limitar la potestad gubernativa con carácter democrático, implementar la división de poderes del Estado, otorgar derechos y libertades para su ejercicio y, muy importante, generar modificaciones sustanciales en los sistemas electorales.

Todo lo anterior no estuvo exento de restricciones que impidieron la instauración de una cultura electoral participativa que planteara soluciones estructurales para hacer frente a la acción y la voluntad política de los gobernantes, pues tales restricciones seguían la lógica de un Estado unitario y centralista que negaba toda forma de expresión de la pluralidad política e ideológica.

En contraste con esta visión del Estado, surgieron movimientos beligerantes y alianzas políticas que construyeron una realidad heterogénea, marcadamente diferente de aquella a la cual la sociedad se había acostumbrado en tiempos anteriores. Asimismo, el papel desempeñado por los partidos políticos en la creación de estos movimientos y alianzas políticas fue transcendental para la configuración de los sistemas políticos electorales más diversos e incluyentes en estos países. Así, mientras que en México las transformaciones políticas, estructurales y electorales se produjeron a través de una revolución, en Colombia y Argentina discurrieron a través de alianzas políticas partidistas.

La intención de los partidos políticos fue consolidar una hegemonía que no se agotara en la disposición de capacidades materiales político-militares o económicas, o en la imposición de reglas (como lo señalan las corrientes principales de las relaciones internacionales), sino una que consolidara un bloque ideológico capaz de replantear las estructuras vigentes del orden establecido que discriminaba todo tipo de expresión de la diferencia (Urueña-Sánchez & Dermer-Wodnický, 2022, p. 522)

En concordancia con lo anterior, la pregunta que orienta a este artículo es la siguiente: ¿Qué posturas políticas e ideológicas contribuyeron a formar el reconocimiento del derecho al sufragio en el debate sobre el concepto de democracia desde la tensión del pensamiento jurídico clásico (PJC): libertades individuales de los ciudadanos *vs.* restricción y voluntad del Estado?

Conforme a la pregunta, la tesis que se sostiene es que las posturas políticas e ideológicas que configuraron el derecho al sufragio en las repúblicas de Colombia, Argentina y México, entre 1910 y 1917, acorde con las exigencias del mundo moderno, surgieron, por un lado, gracias a las tensiones de poder entre una visión de Estado liberal que privilegia

libertades y derechos individuales y, por el otro, la perspectiva del Estado centralista, que suprime todo tipo de expresión diferente al orden establecido.

El marco teórico que soporta esta reflexión corresponde al paradigma socio-histórico-jurídico. Con base en este se describe la estructura y funcionamiento de los sistemas electorales que proclamaban la existencia de derechos y libertades políticas mediante el derecho al sufragio, y se reconstruyen las posturas políticas e ideológicas inmersas en los movimientos beligerantes y alianzas políticas que aportaron al proceso de edificación del Estado-nación a través del derecho.

En esta tarea de reconstrucción histórica (1910 y 1917), en Colombia, México y Argentina, es necesario abordar tres campos de investigación: 1) sistemas electorales, 2) sistemas de partidos y 3) pensamiento jurídico clásico. Esto con el fin de articular los tejidos sociopolíticos en la configuración de las reformas electorales.

Por su parte, el marco metodológico en el que se basó esta investigación corresponde al paradigma histórico y arqueológico/genealógico. El propósito ha sido develar las tensiones de poder que configuraron el nuevo orden de los Estados-nación en términos electorales y de participación política. De ese modo se examinaron los procesos de transformación social, cultural, económica y política entre 1910 y 1917, en Colombia, Argentina y México.

Esta metodología sirvió para diseccionar las actas, constituciones, leyes, actos legislativos y bitácoras donde se registraron las decisiones políticas que mejorarían el sistema electoral.

Así las cosas, en la primera sección se describen las estructuras y el comportamiento de los sistemas electorales en Colombia, México y Argentina entre 1910 y 1917, para entender cómo las estructuras electorales concedían derechos y libertades políticas para los ciudadanos a través del derecho al sufragio. En la segunda sección, se presentan las posturas políticas e ideológicas que configuraron el sistema electoral de estos tres países. Finalmente, en la última sección, se plantean algunas conclusiones.

Participación política y sistemas electorales en Colombia, México y Argentina entre 1910 y 1917

A fin de identificar las relaciones de poder que configuraron el tejido sociopolítico en el que fueron posibles las reformas electorales en estos países a comienzos del siglo XX, es necesario examinar tres factores fundamentales: a) los sistemas electorales, b) los sistemas de partidos y c) el pensamiento jurídico clásico.

Los sistemas electorales

Para estudiar los acontecimientos en materia electoral y participación política en estos países, resulta de gran utilidad precisar las diferencias entre sistema electoral, derecho electoral y régimen electoral.

Nohlen (1993) estableció que el *régimen electoral* comprende en general todos los fenómenos que se encuentran relacionados con la elección, mientras que el *derecho electoral* regula por medio de las leyes todo lo concerniente a las elecciones. Por su parte, el *sistema electoral* representa el procedimiento técnico de la elección bajo la premisa de que los electores manifiestan su voluntad por medio del voto para transformarlo en el poder público (p. 11). Estos sistemas son el resultado de la evolución histórica que tanto las sociedades como los Estados reflejaron en su devenir histórico y en sus luchas internas.

En este sentido, para ejercer efectivamente el derecho al sufragio, el elector debe gozar de libertad de votación sin ningún tipo de restricción, y dichas libertades deben encontrarse amparadas en la ley. Así las cosas, si la premisa anterior se cumple en su totalidad, se estaría hablando de elecciones competitivas. Si, por el contrario, el Estado niega la oportunidad de elegir popularmente o mediante sufragio universal a sus mandatarios, se estaría refiriendo a elecciones no competitivas (Strom, 2013). Y, cuando limita los derechos electorales, se trata de elecciones semicompetitivas (Nohlen, 1994, p. 10).

A la luz de esta premisa, en los Estados objeto de estudio se observa que las elecciones realizadas entre 1910 y 1917 correspondieron a estos dos últimos modelos de participación política: elecciones semicompetitivas o no competitivas.

En Colombia y Argentina, se restringían las libertades electorales (elecciones semicompetitivas) y en México se prohibían (elecciones no competitivas). Esto muestra cómo las relaciones de poder dentro de la ampliación de la democracia en estos sistemas electorales obedecían a luchas microdinámicas de posicionamiento, restricción y mantenimiento de privilegios que el campo de disputa permitía a los detentadores del poder. Es decir, se configuraba la lucha de posicionamiento entre el modelo del Estado liberal y la permanencia del Estado centralista y unitario.

Los sistemas electorales de la época incidieron profundamente en la fijación de las posturas ideológicas y políticas dentro de los sistemas de partidos, en la configuración de los partidos políticos y en la representación de algunos sectores de la sociedad que procuraban la integración política. Las formas de participación de la sociedad incidieron directamente en el comportamiento electoral y en la corrección de las prácticas electorales que se desarrollaron en este periodo (Nohlen, 1993, pp. 13-14).

En ese sentido, los sistemas electorales se percibían como una herramienta idónea para que las sociedades designaran a sus gobernantes en representación política por medio de la voluntad de los ciudadanos (Valdés, 1995, p. 9).

En Colombia, por ejemplo, se expidió el Acto Legislativo 03 de 1910, promovido por Nicolás Esguerra, líder del partido político de la Unión Republicana, creado por alianzas políticas entre los partidos Conservador y Liberal. Dicha coalición buscó modificar la carta magna del 1886 en aspectos como las facultades presidenciales, la independencia judicial y la organización territorial de la nación, cambios orientados a la restitución de una democracia más amplia en un sentido institucional para el respeto de los derechos de los ciudadanos (Coral, 2016, p. 376).

El sistema electoral colombiano se regía inicialmente por dos condiciones para ser ciudadano: 1) ser varón mayor de veintiún (21) años, ejercer alguna profesión, arte u oficio, o tener una ocupación lícita u otro medio legítimo de subsistencia (Constitución Política de Colombia, 1886, art. 15); y 2) tener una renta anual de trescientos (300) pesos o propiedad raíz de mil (1000) pesos (Acto Legislativo 3, 1910, art. 44). El sistema de votación era directo e indirecto. Posteriormente, se promulgó la Ley 85 de 1916, que otorgó al voto el estatus de función constitucional e introdujo la suspensión de la ciudadanía por enajenación mental, interdicción judicial, beodez habitual y causa criminal pendiente desde que el juez dictara auto de prisión (Ley 85, 1916, art. 4).

El funcionamiento del sistema electoral permitía que los ciudadanos de primera categoría sufragaran en la elección de senadores, diputados a las asambleas departamentales, consejeros municipales y consejeros electorales. Los de segunda categoría podían elegir al presidente de la República y a los representantes al Congreso, por medio del voto indirecto: los diputados a las asambleas departamentales elegían a los consejeros electorales, quienes, a su vez, elegían a los senadores. Dicha confrontación refleja la dialéctica excluyente entre el ciudadano de primer grado y el de segundo grado, mediado por las relaciones de poder que pausaban la puesta en marcha de los principios del Estado de derecho, que empezaba a configurarse bajo la lógica del liberalismo político y de acuerdo con las exigencias del mundo moderno.

En Argentina, se suscribió la Ley 8871 de 1912, impulsada por el presidente de la época, Roque Sáenz Peña, líder del partido político Autonomista Nacional. Esta reforma se llevó a cabo para incluir el voto obligatorio de varones, eliminar el “voto cantado”, considerado como una práctica fraudulenta en materia electoral, y combatir la corrupción en la compra y venta de votos. Dicha normativa, otorgaba facultades electorales obligatorias a los varones nativos desde los dieciocho años cumplidos de edad que estuviesen inscritos en el padrón electoral, para que, de manera individual, libre y voluntaria, pudiesen ejercer el derecho al voto sin que estuviesen obligados o coartados a su ejercicio. Pero, a la vez, limitaba la actividad sufragante, pues excluía a un cierto grupo de ciudadanos, debido a algunas condiciones que la clase política, económica e intelectual impuso en su ordenamiento jurídico (Ministerio del Interior de Argentina, 2008, p. 16).

En México, se realizó la Constituyente de 1917, que fue producto de las ideas sociales del movimiento revolucionario de Venustiano Carranza (denominado Partido Liberal Constitucionalista) y del contexto bélico que se suscitó a principios del siglo XX en contra del autoritarismo de Victoriano Huerta (bajo las necesidades sociales, económicas y políticas que obviamente derivaron de la revolución carrancista). Los cimientos de la nueva carta magna estuvieron estructurados bajo la premisa de que la soberanía del Estado recaía en el poder del pueblo. Es decir, el pueblo se convertía en el núcleo esencial del Estado (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 39).

Asimismo, la Constitución de 1917 introdujo la división de poderes, la delimitación de la previsión social, la garantía de la propiedad privada, los derechos de los trabajadores, las atribuciones del poder público, la libertad de creencias, la inclusión de derechos so-

ciales y la protección del ciudadano ante actos violatorios para el ejercicio del amparo (Gómez, 2017, p. 23).

Se estableció, también, que la calidad de ciudadano se ostentaba a partir de los dieciocho (18) años de edad, si se estuviese casado, y, en caso contrario, a partir de los veintiún (21) años de edad. Además, se debía tener un modo honesto de vivir. Se acordó que, una vez que una persona tuviese la calidad de ciudadano, poseía *per se* la facultad de participar en el ámbito electoral: ejercer el derecho al voto obligatorio, postularse para poder ser elegido y asociarse con otros ciudadanos para asuntos políticos.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de los diputados constituyentes para aproximarse a un Estado democrático y moderno, esta aspiración no fue posible. Si bien es cierto que la Constitución de 1917 de México le otorgó al pueblo soberanía para ajustar o modificar su gobierno, y que les concedió a los ciudadanos la potestad de elegir a los diputados, senadores, municipalidades a cargo del ayuntamiento y al presidente de manera directa, por otro lado, no los facultó para elegir directamente a los gobernadores. Para su elección, el senado seleccionaba candidatos por medio de ternas que le eran presentadas al primer mandatario, que elegía de allí a los gobernadores de cada Estado. Esta situación claramente limitaba los derechos de sufragio del ciudadano que el mismo Estado había otorgado.

Los sistemas de partidos

Los sistemas de partidos en un Estado de derecho configuran las rutas y modos de intervención según los cuales el Estado debe desarrollar y proyectar sus actividades internas y externas. De igual manera, los sistemas de partidos son las venas o correas de transmisión por donde circula la idea misma de democracia, condición que es imprescindible en un Estado de derecho. De ahí que los partidos políticos sean catalizadores de las demandas de la sociedad civil, y el medio por el cual los problemas sociales son atendidos por el sistema político. En ese sentido, los partidos políticos se convierten en campo de disputa por el poder político.

El desarrollo teórico de los partidos políticos plantea que solo los grupos que busquen tener el control de la maquinaria gubernamental en las elecciones pueden constituirse como partidos políticos que representen a la sociedad. Al respecto, Sartori (2005) propuso que es “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos” (p. 100). Schlesinger (1991) considera que solo puede existir una definición de partido político en el contexto de la realización de comicios libres y sin restricciones (p. 69). Por el contrario, Hodgkin (1961) afirma que es posible considerar que todas las estructuras políticas serían como partidos y, por ende, podrían participar en las elecciones (p. 17).

A pesar de las anteriores concepciones, Cavarozzi y Abal (2002) estiman que...

En la literatura teórica sobre los partidos políticos se presenta una situación paradójica: si bien son cada día más los estudios que se realizan sobre estas cuestiones, no existe

una definición clara y precisa sobre lo que es un partido político que sea aceptada mayoritariamente en la disciplina. (p. 127)

Es decir, encierra una situación equívoca, es decir, una falta de unidad de criterios en la definición de lo que es un partido político que enreda la posibilidad de acoger una idea que oriente la actuación del actor en los espacios de poder político.

Esta equivocidad dificultó en su momento la construcción de un Estado liberal incluyente en América Latina, pues los políticos se sirvieron de los vacíos conceptuales para perpetuarse ideológicamente en el poder, reeligiéndose en cuerpos de otros, práctica que en la actualidad se sigue ejerciendo y que no deja avanzar ni permite la construcción de un Estado democrático y de derecho acorde al mundo moderno.

Al respecto, Weber (1969) considera que, por medio de los partidos políticos, se puede dividir el dominio gubernamental (poder) dentro de una sociedad y, de esa manera, ejercer influencia sobre el pensamiento de una comunidad. Esta división se revela a través de las ideologías que buscan posicionarse a nivel político y, desde esa posición, convertirse en hegemonía dominante:

Llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). (Weber, 1969, p. 228)

Michels (2009, tomo I) cree que los partidos políticos no se pueden entender como una organización social ni económica, sino como la articulación del interés de una clase social en particular que se encuentra representada en un programa o proyecto político. Esto, entonces, implica que no cualquier ciudadano puede adherirse a un partido, sino que eso depende de si coinciden o no sus intereses con las inclinaciones plasmadas en el programa del partido.

Sin embargo, los miembros que no pertenecen a la clase social mayoritaria de ese partido renunciarán a sus intereses personales cuando estos colisionen con los intereses de la colectividad superior: “los elementos heterogéneos se subordinarán a la ‘idea’ de una clase a la que ellos no pertenecen” (Michels, 2009, tomo II, p. 177). De ahí que no es posible que la totalidad de los miembros del partido se identifiquen con la clase a la que pertenecen. Por lo tanto, los partidos son constituidos como un medio legal para alcanzar intereses de poder que están representados en la clase dominante. Por tanto, de las relaciones de subordinación en un grupo determinado necesariamente se derivan normas jurídicas que señalan la posición de las personas en el grupo por su condición económica, social y cultural (Castaño -Bedoya, 2005, p. 92)

En contraste, Martínez y Mella (2012) afirman que los partidos políticos deben cumplir tres objetivos en una sociedad: “movilizar al electorado; reclutar a los líderes y regular el acceso a los cargos públicos; y facilitar la actividad de gobierno y la toma de

decisiones” (p. 91). De esta forma, se hace necesario la creación de normas que regulen su funcionamiento, su organización y sus límites de la actuación, para establecer aspectos como su financiación, los controles judiciales y los reglamentos o estatutos internos (que delimitan los cargos dentro de la organización política y los alcances de la acción política-partidista) (p. 14).

La estructura organizativa de los partidos políticos depende de la existencia de estatutos internos en los cuales se logre delimitar las posiciones y funciones de sus miembros, incluidos los niveles jerárquicos (Gema, 2012, pp. 122-123), pues en ella concurren tres aspectos decisivos para la conformación y funcionamiento de los partidos políticos: a) el proyecto político, b) la ideología y c) su gobierno (Martínez, 1996, p. 37).

De ahí la insistencia de los actores políticos con las reformas políticas, para regular por medio del derecho las normas de los sistemas electorales, como ocurrió en el Acto Legislativo 03 de 1910 (Colombia), Ley 8871 de 1912 (Argentina) y Constitución de 1917 (México), los cuales, además de reglamentar las actuaciones del actor político, buscaban mostrar una línea de cómo conducir al Estado, que seguía siendo unitario y centralista.

Esto evidencia que las estructuras de poder del régimen hegemónico del momento —visión unitaria y centralista del Estado— no querían ceder en la ampliación de derechos y libertades de los ciudadanos: se oponían a la modernización del sistema electoral y de partidos. Al respecto, para Castaño-Bedoya (2013), el orden que establece el derecho refleja las capacidades que este tiene para transformar la realidad (p. 24).

Conforme a lo anterior, Sartori (2005) indica que un partido se constituye en colectividades legítimas solo con el propósito de alcanzar y conservar el control de la maquinaria gubernamental, con lo cual permite que se cumpla la función democrática de una sociedad (pp. 96-97). El desempeño y la evolución social de estos grupos transforma la voluntad del pueblo en decisiones públicas porque “los partidos únicamente logran ejercen el poder mediante la coordinación formal de los votos” (p. 98).

En otras palabras, por medio de las tensiones políticas e ideológicas, los partidos se constituyen en herramientas para lograr un beneficio colectivo, articular el pueblo con el gobierno e impulsar la búsqueda del poder como medio de representación en la democratización de la política.

El pensamiento jurídico clásico (PJC) en la configuración de los sistemas electorales de Colombia, México y Argentina

Las posiciones políticas e ideológicas que animaron el desarrollo del Acto Legislativo 03 de 1910 (Colombia), la Ley 8871 de 1912 (Argentina) y la Constitución Política de 1917 (México) pusieron en evidencia la necesidad de configurar el Estado-nación de manera acorde con los cambios producidos en el mundo moderno. Es decir, de construir un Estado liberal y garantista que garantizara la participación política, la igualdad política, la democracia (en sentido estricto), las libertades y los derechos. Sin embargo, este impulso se vio frustrado por los enemigos de la sociedad abierta: los conservadores, que defendían el Estado unitario y centralista (Popper, 2010, p. 34)

De acuerdo con Duncan Kennedy (2000), en el PJC, se concibe que el Estado concedía a los sujetos jurídicos libertades y derechos para consumir su respectiva voluntad individual, pero al mismo tiempo restringía esas mismas libertades y derechos:

En otras palabras, [en el siglo XIX] incluso si usted creía que la única definición coherente de la ley era una que la hacía derivarse de la voluntad del soberano, era inmensamente probable que usted creyera también que el objetivo de los mandatos del soberano debía ser la liberación de la voluntad individual, de modo que estuviera sometida únicamente a las restricciones necesarias para que todos gozaran de igual libertad. (p. 96, traducción propia)

El PJC, vigente hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se desprende de un esquema mental de derechos y restricción de libertades por parte del Estado hacia los ciudadanos. Este esquema entraña una tensión entre la libertad de derechos de un individuo y la restricción de los mismos por parte del sistema de gobierno, que, no obstante, el Estado-nación solía resolver limitando de manera agresiva los derechos individuales para que prevaleciera la voluntad del soberano.

Entre 1910 y 1917, en Colombia, México y Argentina se construyeron sistemas electorales sobre presupuestos políticos y sociales diferentes a los contextos y realidades que vivían los ciudadanos. Producto de esta descontextualización, surgieron movimientos beligerantes (en México) y alianzas políticas (en Colombia y Argentina) que permitieron la construcción de sistemas de elecciones semicompetitivas y no competitivas que se legitimaban con la apariencia de circunstancias democráticas, pero que en realidad limitaban y negaban la libertad y el derecho al sufragio de algunos sectores en específico, tal como puede observarse en la Figura 1.

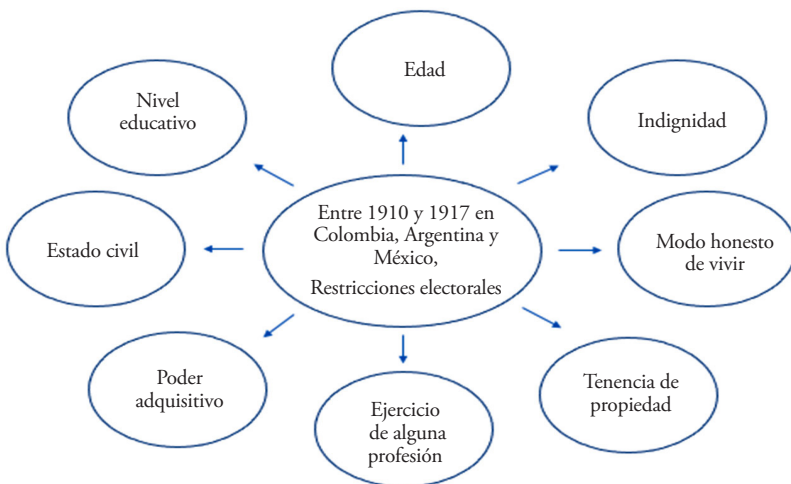


Figura 1. Restricciones electorales comunes en Colombia, México y Argentina entre 1910 y 1917.
Fuente: Elaboración propia

Las restricciones electorales imposibilitaron la instalación de una cultura democrática y electoral participativa. Esta fue la razón por la cual no se realizaron cambios profundos en la estructura social y estatal orientados a la ampliación de la democracia y por la cual, a su vez, no se admitió la participación de los ciudadanos en igualdad de condiciones: los movimientos beligerantes y las alianzas políticas confluyeron en las mismas prácticas y restricciones que buscaban superar, a saber, aquellas del Estado unitario y centralista.

En el PJC, son imprescindibles dos sujetos jurídicos: el Estado y el ciudadano. El Estado, por medio del derecho, debe garantizar la realización de la voluntad de los ciudadanos para que el sistema democrático y electoral se fortalezca.

El análisis histórico-político de la normativa de un Estado-nación debe describir claramente la forma como el derecho intervino en el resultado de las ideologías en competencia, que se derivan en gran parte de una tradición o corriente jurídica.

Se puede concluir que, entre 1910 y 1917, en Colombia, México y Argentina, fue constante el otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos, pero, a la vez, se la imposición de restricciones para su ejercicio, lo que limitaba el poder de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes.

Posturas políticas e ideológicas que configuraron los sistemas electorales en Colombia, México y Argentina entre 1910 y 1917

En la sección anterior, se describió la estructura de poder que operó en la construcción de los sistemas electorales de Colombia, México y Argentina entre 1910 y 1917, así como los procesos a través de los cuales se proclamó la existencia de derechos y libertades políticas mediante el derecho al sufragio.

En esta sección, se estudian las posturas políticas e ideológicas que configuraron los sistemas políticos y electorales de estos Estados, a fin de analizar la ampliación/restricción de derechos y libertades electorales en contextos políticos determinados por la confrontación y el posicionamiento permanente de ideas. De igual manera, se señalan algunas diferencias y similitudes en esta materia.

La modificación parcial del *statu quo* que operaba en estos Estados, principalmente conservadores, lentamente va cediendo ante la fuerza transformadora del Estado liberal, sin que ello haya implicado una derrota contundente del Estado unitario y centralista. La medida sirvió para echar las bases de una sociedad moderna que reclamaba para sí espacios de libertad e inclusión social y política, de modo que, con esta apertura política, se distanciara de la sociedad cerrada y se encaminara hacia la sociedad abierta.

Sin embargo, Acuña (2017) indica que existió una expectativa para fortalecer el régimen democrático y así lograr, mediante el sistema electoral, la expresión real de la ciudadanía en la elección de sus representantes, es decir, para restituirle la soberanía al pueblo (p. 121). Por el contrario, la participación representativa estuvo limitada a la alfa-

betización e ingresos de los ciudadanos y, como consecuencia, no se garantizó la libertad electoral para la elección de gobernantes (p. 110).

Colombia

En Colombia, el Partido Unión Republicana consistió en una alianza partidista entre liberales y conservadores. Dicha coalición fue la encargada de promover el Acto Legislativo 03 de 1910, liderado por Nicolás Esguerra. De los conservadores, sus mayores exponentes fueron Pedro Nel Ospina, Antonio José Cadavid, Miguel Abadía Méndez, José Vicente Concha y Marco Fidel Suárez (Acuña, 2018, p. 102). Los liberales estuvieron representados por Rafael Uribe Uribe, Benjamín Herrera y Nicolás Esguerra (Molina, 1970). Esta alianza bipartidista, de la cual surge el partido único Unión Republicana, tuvo una duración de cuatro años, de 1910 a 1914. La Figura 2 esquematiza la organización que dio paso a la Asamblea Nacional Constituyente.

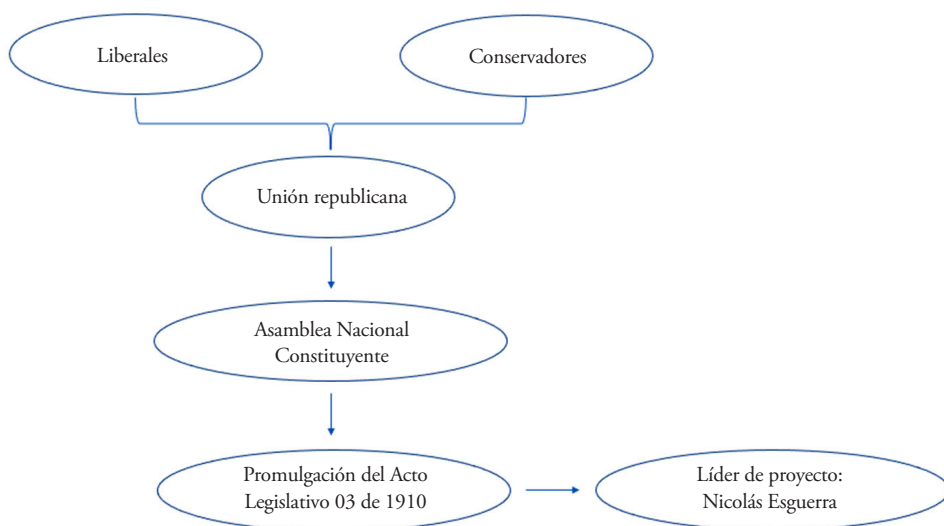


Figura 2. Configuración de las alianzas partidistas en Colombia para el Acto Legislativo 03 de 1910. Fuente: Elaboración propia

Con el Acto Legislativo 03 de 1910, se logró la separación del poder entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Asimismo, se obtuvo el paso de un Estado autoritario y centralista a un Estado descentralizado y de derecho. Sin embargo, la reforma no logró su cometido principal: no pudo ampliar la base electoral, representada en los votantes de primera y segunda categoría. Podría afirmarse que la democracia censitaria se mantuvo, salvo que se redujo el capital de tenencia para ser un ciudadano y así, consecuentemente, poder ejercer el derecho al voto.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1910 estuvo conformada por cuarenta diputados elegidos según la circunscripción electoral de su residencia y la adhesión de las diversas corrientes partidistas, como lo muestra la Figura 3.

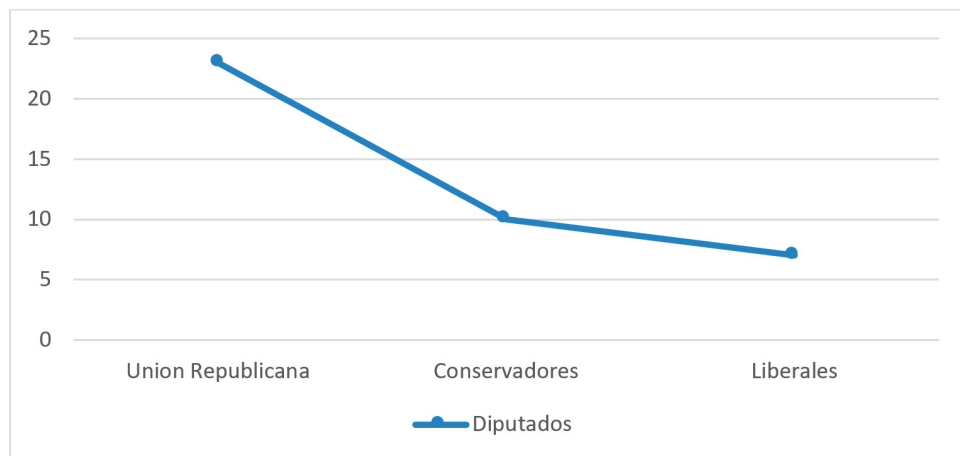


Figura 3. Número de diputados por partido político que hicieron parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1910.

Fuente: Elaboración propia

Si bien es cierto que el Partido Unión Republicana pudo materializar entre 1910 y 1917 algunos logros importantes en materia política, tales como el presidencialismo y una reforma constitucional, no logró mantenerse como coalición por largo tiempo, debido a las disputas por el poder entre liberales y conservadores.

Por tal razón, se produjo una división dentro de la Unión Republicana que no permitió el pleno desarrollo de las ideologías políticas en lo que concierne a la participación ciudadana, es decir, una conciliación entre los partidos políticos y sus proyectos de modernidad política (Monroy, 2022, p. 201-202).

Argentina

En Argentina, a diferencia de Colombia, inicialmente se produjo una agrupación política para la conformación del Partido Autonomista Nacional entre sectores del autonomismo pellegrinista, el conservador progresista, el mitrismo republicano, el demócrata liberal y los exroquistas de la antigua corriente presidencial. Los grandes mentores de este movimiento fueron Nicolás Avellaneda, Julio A. Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini y Roque Sáenz Peña, este último, presidente de la República de Argentina para el año 1912.

Por su parte, el partido opositor fue la Unión Cívica Radical, de tendencia netamente liberal, creado por Leandro Alem, Bartolomé Mitre y liderado por Hipólito Yrigoyen (Munné, 1998, p. 90). Estos dos últimos exponentes de cada partido político acordaron,

entre ellos, un pacto de caballeros que consistió en evitar una sedición por las libertades electorales de los ciudadanos, con el fin de eliminar el “voto cantado” e impulsar el voto universal y secreto —para los varones mayores de dieciocho años cumplidos, siempre y cuando estuviesen inscritos en el padrón electoral—, para finiquitar las prácticas fraudulentas y la corrupción electoral (Fernández, 2009, p. 79)

La situación anterior llevó a Roque Sáenz Peña a presentar un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados de la República de Argentina, que posteriormente se materializó en la promulgación de la Ley 8871 de 1912. La Figura 4 ilustra las coaliciones formadas para la expedición de la Ley 8871 de 1912.

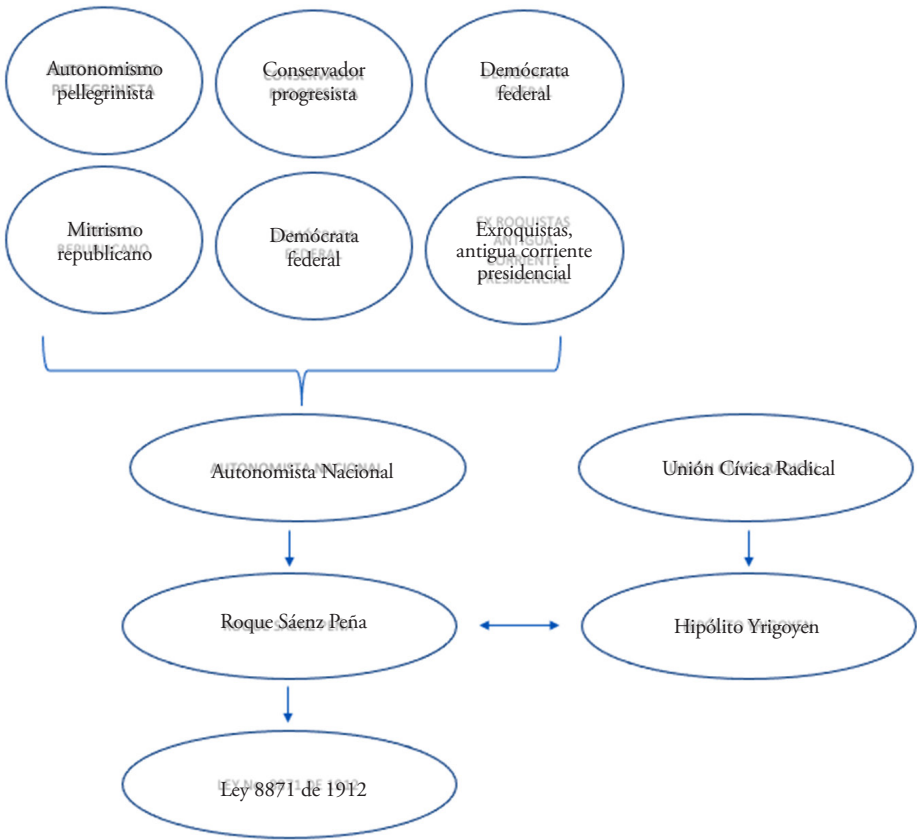


Figura 4. Configuración de las alianzas partidistas en Argentina para la Ley 8871 de 1912.
Fuente: Elaboración propia

El Partido Autonomista Nacional se concentró durante más de cuarenta años en la construcción de la República Argentina, bajo una hegemonía con orientación política-ideológica conservadora que se forjaba directamente en las élites sociales para mantener

el poder político por medio de irregularidades electorales. Imponía, además, las directrices comiciales según los intereses particulares del grupo predominante. La distribución de las bancadas políticas en la Cámara de Diputados de 1912 que participaron en el debate del proyecto de la Ley 8871 de 1912 se muestra en la Figura 5.

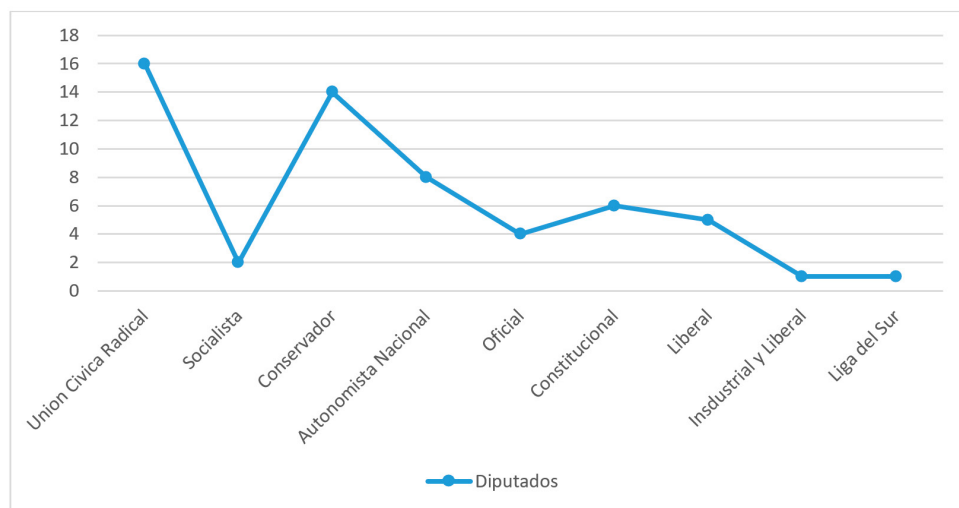


Figura 5. Número de diputados por partido político que participaron en el debate del proyecto de la Ley 8871 de 1912.

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, la reforma del sistema electoral de Argentina por medio de la Ley Sáenz Peña fue un proceso de transformación de la sociedad que llevó a generar capacidades estatales para administrar los comicios electorales y a abrir la democracia a la conformación de nuevos partidos políticos con el ánimo de configurar un gobierno de opinión y representación participativa (Privitellio, 2012, p. 56). Sin embargo, los cambios que introdujo dicha ley no fueron homogéneos. Por el contrario, generó diferentes calidades electorales que correspondieron a modalidades de sufragio disímiles.

México

Contrario a la situación política que se vivió en Colombia y Argentina relativa a alianzas políticas, en México se crearon movimientos beligerantes en contra del gobierno liderado por el General Porfirio Díaz. Entre 1910 y 1917, los máximos ideólogos de la revolución mexicana fueron Francisco I Madero y Emilio Vázquez Gómez, fundadores de los partidos políticos Antirreeleccionista y Constitucional Progresista. También, Álvaro Obregón y Benjamín Hill, todos los cuales fueron los promotores del Partido Liberal Constitucionalista.

Las insurrecciones fueron sucesorales: contenían la misma corriente liberal y su objetivo consistía en darle solución a los problemas sociales, agrarios, obreros, electorales y de protección de garantías individuales a los ciudadanos, que fueron flagrantemente vulneradas a lo largo de la dictadura porfirista (Gantús, 2016, p. 229). La Figura 6 sintetiza la organización que dio paso a la Asamblea Nacional Constituyente y a la configuración del Partido Liberal Constitucionalista.

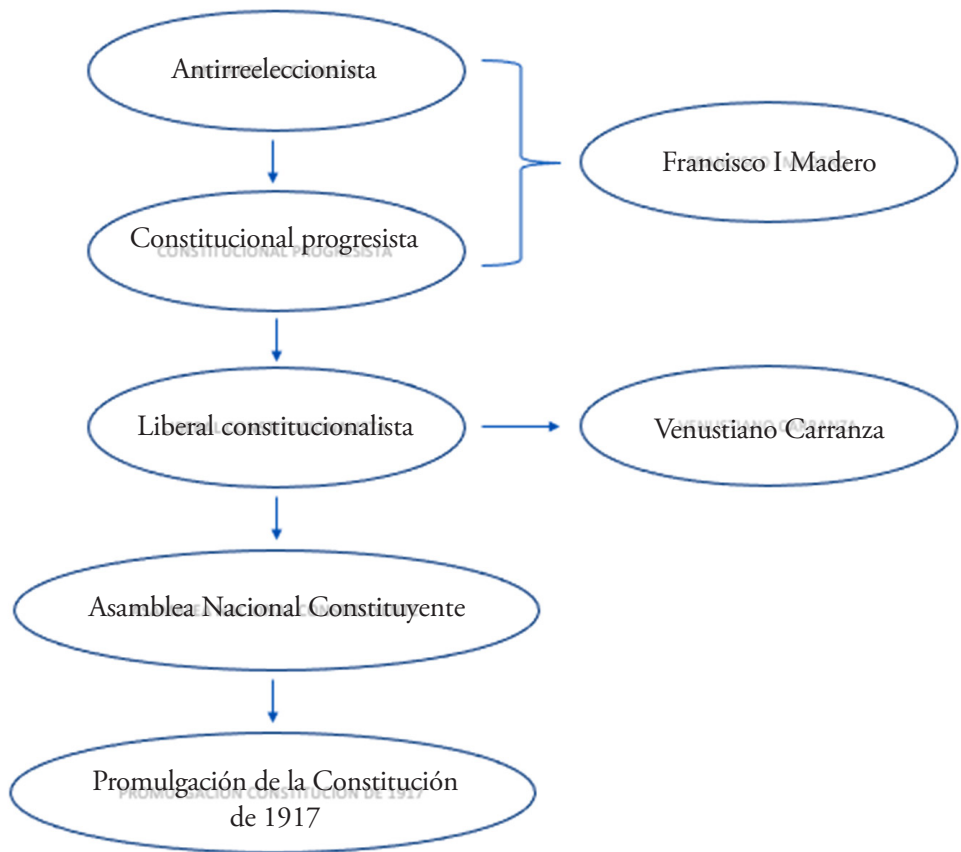


Figura 6. Configuración de los movimientos beligerantes en México para la Constitución de 1917.
Fuente: Elaboración propia

Venustiano Carranza, líder revolucionario, fue el encargado de promover la reforma constitucional de 1917, que suprimió la de 1857, a través de una Asamblea Nacional Constituyente. El texto constitucional estipuló la nueva organización del gobierno, la división de poderes, la prevalencia de derechos básicos de los ciudadanos, la definición de ciudadanía, las libertades políticas y electorales, el bienestar social, al igual que los derechos laborales y agrarios.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1917 estuvo integrada por doscientos dieciocho diputados elegidos conforme a su Estado de residencia y filiación política, como puede verse en la Figura 7.

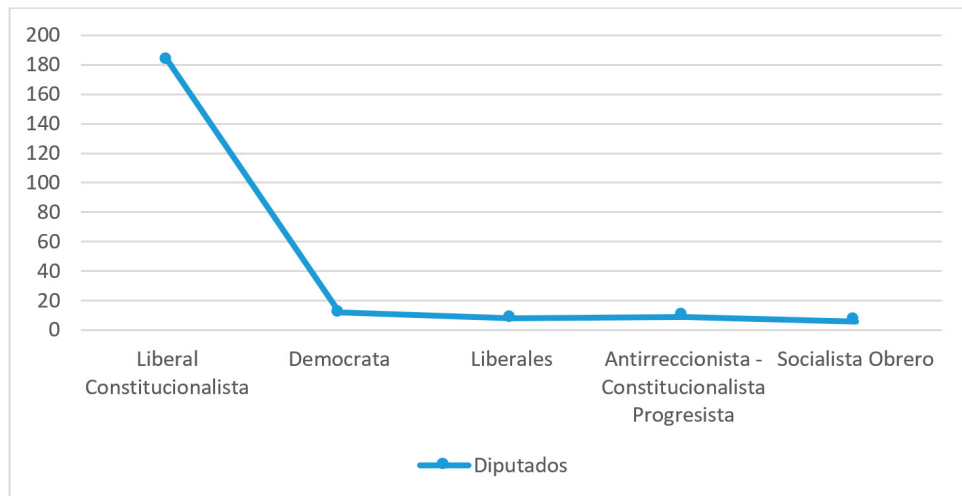


Figura 7. Número de diputados por partido político que hicieron parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1917.

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, aunque la mayoría de los diputados que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente eran integrantes del Partido Liberal Constitucionalista, no fue posible que la relación de poder tuviese fuerza para aproximarse a un Estado democrático de elecciones abiertas. Eso debido a que el Senado proponía los candidatos para ocupar el cargo de gobernador de cada Estado y su elección dependía directamente del presidente, lo que limitaba los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos.

En suma, las luchas ideológicas e intersticiales y las tensiones por el poder político que se sucedieron en Colombia, México y Argentina durante 1910 y 1917 impidieron la modernización del sistema electoral y la participación política, pues estos cambios implicaban necesariamente la pérdida de la hegemonía y del patrón de definiciones del comportamiento electoral tanto a nivel social como estatal.

Conclusión

Las posturas políticas e ideológicas que configuraron el derecho al sufragio en Colombia, México y Argentina entre 1910 y 1917 obedecieron, por un lado, a las tensiones de poder entre una visión de Estado liberal, que privilegia libertades y derechos individuales, y, por otro, a la perspectiva del Estado unitario y centralista, que suprime todo tipo de expresión diferente al orden establecido.

Sin embargo, las reformas constitucionales y políticas desarrolladas durante 1910-1917 en América Latina, en especial, en Colombia, México y Argentina fueron motivadas e impulsadas por la insatisfacción del pueblo, lo que muestra que el pueblo tiene el poder soberano y la capacidad de interpretar la realidad política y económica que le asiste, cuando asume la crítica como espacio de emancipación y concreción de cambios estructurales.

En estos países, tanto las alianzas políticas como los movimientos beligerantes que se presentaron entre 1910 y 1917 fueron resultado de los cambios que se dieron en Europa, propios del mundo moderno y del Estado social de derecho. Todo esto en el entendido de que el Estado se constituye en una lucha constante e interminable entre quienes detentan el poder y los ciudadanos.

En este sentido, las reformas políticas-electorales realizadas en Colombia, México y Argentina tenían como propósito ampliar la participación política, así como los derechos y libertades. No obstante, terminaban restringiéndolos: mientras unos buscaban ampliar la participación democrática acorde con los principios del mundo moderno y del Estado social de derecho, otros se empeñaban en continuar con el *statu quo* que les brindaba seguridad y prestigio. En pocas palabras, estos buscaban mantener la idea del Estado unitario y centralista que suprime todo tipo de expresión política diferente a la impuesta por la clase dominante.

Por eso, fue necesario que, con fuerza de voluntad por parte de la ciudadanía, aparecieran organizaciones con las cuales comenzó a concretarse una voluntad colectiva reconocida y afirmada parcialmente en el accionar político de una mayoría de individuos que generaron el cambio estructural y necesario. Estas organizaciones fueron los partidos políticos, conformados por una base popular que organizó la expresión activa y operante de la reforma moral e intelectual que el Estado y la sociedad requerían, de tal modo que se pudieran garantizar las libertades y los derechos propios de un Estado social de derecho.

En este sentido, los partidos políticos sintetizan, transforman y guían las voluntades dispersas de las masas e imponen su hegemonía sobre la clase dominante. Esta acción fue la expresión de la soberanía popular, que tímidamente se manifestó en la ampliación de un espacio democrático participativo.

De lo anterior se colige que las posturas políticas e ideológicas que contribuyeron a formar el reconocimiento del derecho al sufragio se sustentaron en los supuestos ideológicos liberales y conservadores. No obstante, los procesos antagónicos entre los partidos y estas ideologías impidieron la modernización y transformación del Estado unitario y centralista al Estado social de derecho.

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.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Daniel Felipe Páez Ramírez es candidato a doctor en derecho, Universidad Santiago de Cali; magíster en derechos humanos y derecho internacional de los conflictos armados, Escuela Superior de Guerra, y magíster en derecho, Universidad Santiago de Cali, y abogado, Universidad Santiago de Cali. Es pasante doctoral del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-1018-0557> - Contacto: daniel.paez@buzonejercito.mil.co

Héctor Antonio Domínguez Mosquera es doctor en filosofía política y magíster en filosofía, Universidad Pontificia Bolivariana; magister en gobierno y políticas públicas, Universidad Eafit; politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, y licenciado en filosofía y pedagogía, Universidad Pontificia Bolivariana.

<https://orcid.org/0000-0003-3548-954X> - Contacto: hector.dominguez01@usc.edu.co

Paola Alexandra Sierra-Zamora es posdoctora internacional en nuevas tecnologías y derecho; 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 ocasional 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 Postdoctor de Reggio di Calabria University. Doctor en filosofía y abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia. Magíster Scientiarum, Universidad del País Vasco, España. Miembro de la Red Internacional de Bioderecho, EE. UU. Es Profesor investigador de la Universidad Católica de Colombia, adscrito a la investigación cambios y transformaciones en las instituciones del derecho privado: hacia un derecho privado centrado en la eficacia de los derechos constitucionales y convencionales-fase I.

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

Referencias

- Acto Legislativo 3. (1910, 31 de octubre). *Reformatorio de la Constitución Nacional*. Diario oficial n.º 14131. Asamblea Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3zGd2tW>
- Alvarez Gómez, N. (2016). El concepto de hegemonía en Gramsci: una propuesta para el análisis y la acción política. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, 15(2), 153-162. <https://bit.ly/3zKqWLi>
- Castaño-Bedoya, A. (2005). *Teoría dinámica del derecho*. Colmilibros.
- Castaño-Bedoya, A. (2013). Introducción a la razón práctica del derecho. *Una perspectiva del iusnaturalismo renovado*. Universidad Sergio Arboleda.
- Cavarozzi, M., & Abal, J. (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens Ediciones.
- Chihu, A. (2020). Gramsci y Maquiavelo. *Revista Polis*, 16(2), 69-90. <https://bit.ly/3Uf16j3>
- Constitución Política de Colombia. (1886, 5 de agosto). <https://bit.ly/3MnPdym>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). Diario oficial n.º 30. <https://bit.ly/417754T>
- Cruz Santana, J. (2013). Impensar la teoría social de Antonio Gramsci. *Revista Política y Cultura*, 39, 145-165. <https://bit.ly/3UjEkzI>
- Fernández Irusta, P. (2009). Los conservadores bonaerenses y la reforma de la ley electoral provincial (1910-1913). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 3(2), 79-122. <https://bit.ly/3mfUn54>
- Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Gantús, F. (2016). ¿Héroe o villano? Porfirio Díaz, claroscuros. Una mirada desde la caricatura política. *Historia Mexicana*, 66(1), 209-256. <https://bit.ly/3mhrOEi>
- Gema, S. (2012). Los partidos políticos: organización y funcionamiento. En M. Martínez & M. Mella (Eds.), *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Editorial Trotta.
- Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Ediciones Nueva Visión.
- Gramsci, A. (2018). *Pasado y presente. Cuadernos de la cárcel*. Editorial Gedisa.
- Hodgkin, T. (1961). *African political parties*. Penguin Books.
- Kennedy, D. (2000). From the will theory to the principle of private autonomy: Lon fuller's "consideration and form". *Columbia Law Review*, 100(2), 94-175. <https://doi.org/10.2307/1123557>
- Ley 85. (1916, 31 de diciembre). *Sobre elecciones*. Congreso de Colombia. Diario Oficial n.º 15997. <https://bit.ly/3ZP12AT>
- Ley 8871. (1912, 13 de febrero). *Ley de elecciones nacionales*. Congreso de la Nación Argentina. <https://bit.ly/3zDjLVc>
- Martínez, M. (1996). *Introducción a los partidos políticos*. Editorial Ariel Derecho.
- Martínez, M., & Mella, M. (2012). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Editorial Trotta.
- Michels, R. (2009). *Los partidos políticos I: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Editores.
- Michels, R. (2009). *Los partidos políticos II: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Editores.
- Ministerio del Interior de Argentina. (2008). *Historia electoral argentina (1912-2007)*. Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior de la República Argentina. <https://bit.ly/3zFHV1q>

- Munné, R. (1998). La normativa electoral y la participación popular en la República Argentina. *Revista electoral*. <https://bit.ly/43dGLYA>
- Nohlen, D. (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. Sello Editorial UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9621>
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Sello Editorial UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1959>
- Popper, K. (2010). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Editorial Paidós.
- Privitellio, L. (2012). ¿Qué reformó la reforma?. La quimera contra la máquina y el voto secreto y obligatorio. *Revista Estudios Sociales*, 43(1), 29-58. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7624314>
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Schlesinger, J. (1991). On the theory of party organization. *Journal of Politics*, 46(2), 369-400. <https://doi.org/10.2307/2130967>
- Strom, K. (2013). Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos (L. Jiménez & O. Alarcón, Trans.). *Andamios*, 10(23), 119-170. <https://bit.ly/3KmpFIU>
- Urueña-Sánchez, M., & Dermer-Wodnicki, M. (2022). Hegemonía y aliados periféricos: la Pax Americana y sus apoyos a la seguridad en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 505-525. <https://doi.org/10.21830/19006586.892>
- Valdés, L. (1995). *Sistemas electorales y de partidos*. Instituto Nacional Electoral.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

Intelligence and Logistics

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 41, enero-marzo 2023, pp. 245-270

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1013>

Gobernanza policial en red para el control de *hotspots* de homicidios en Bogotá

Network police governance to control homicide hotspots in Bogota

Luis Eduardo Sandoval Garrido y Laura Carolina Riaño Bermúdez

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

César Alfonso Velásquez Monroy

Asociación Colombiana de Criminología, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. El artículo explora el potencial de la gobernanza policial en red. Para hacerlo, usa el análisis de redes a fin de diseñar una red simulada de refuerzos entre patrullas de vigilancia comunitaria, por sectores urbanos o CAI, con base en los datos de la red observada que existía en 2016. La simulación se centra en los *hotspots* de homicidios de 2016 y se propone para evaluar si podría evitar su expansión o multiplicación en 2017. Se muestra que la red simulada controla y reduce potencialmente los *hotspots*, pese a los contextos urbanos y socioeconómicos que los sustentan y al recurso policial escaso.

PALABRAS CLAVE: análisis de redes; CAI; gobernanza policial; homicidio; hotspots; prevención del crimen

ABSTRACT. The article explores the potential of networked police governance. To do so, it uses network analysis to design a simulated network of reinforcements among community policing patrols, by urban sectors or CAI, based on the observed network data existing in 2016. The simulation focuses on the 2016 homicide hotspots and it is proposed to assess whether it could prevent their expansion or multiplication in 2017. The simulated network is shown to control and potentially reduce hotspots, despite the urban and socioeconomic contexts that support them and the scarce police resource.

KEYWORDS: CAI; crime prevention; homicide; hotspots; network analysis; police governance

Sección: INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 10 de junio de 2022 • Aceptado: 22 de noviembre de 2022

CONTACTO: Luis Eduardo Sandoval Garrido ✉ luis.sandoval@unimilitar.edu.co

Introducción

La vigilancia comunitaria ha sido una estrategia acogida por la Policía Nacional de Colombia desde el año 2010 con el objetivo de aproximar el servicio de los uniformados a la población, mediante un conjunto de tareas enfocadas en la prevención del delito y de conductas transgresoras que complementan el repertorio tradicional de actividades reactivas y disuasivas que llevan a cabo los uniformados organizados en duplas o patrullas. En las ciudades del país, la expresión geográfica de este enfoque es la asignación de un polígono de varias manzanas y calles, denominado *cuadrante*, a cada dos o tres patrullas para distribuir y verificar el cumplimiento de sus responsabilidades (Policía Nacional de Colombia, 2014).

Aun así, la vigilancia comunitaria hace parte de un proceso de focalización de esfuerzos, en contextos microlocales, que se remonta a la creación, en el año de 1987, de los Comandos de Atención Inmediata (CAI), que tienen jurisdicción sobre conjuntos de barrios, y, más tarde, a la Policía Comunitaria (Galindo, 2017). Esta focalización pretende atender factores causales y facilitadores de la criminalidad, lo que demanda una capacidad ampliada de procesamiento de informaciones en tiempo real (como soporte de las patrullas) y de articulación de los agentes con otras autoridades y actores relevantes.

Con todo, es connatural a cualquier cuerpo de policía que las decisiones prácticas sobre el terreno dependan de las valoraciones que hagan las propias patrullas y del poder discrecional del que gozan en razón de la naturaleza de su labor de guardianes del orden social (Johnson & Vaughn, 2016). Existe así una tensión entre el mando y el control de la actuación de los uniformados que se expresa como un conflicto de agencia (Machado, 2006; Zylbersztajn y Sztajn, 2005) o como una paradoja burocrática (Johnson & Vaughn, 2016) que constituye un déficit de gobernanza dentro del cuerpo de policía.

En parte, los CAI (ahora Centros de Atención Inmediata) han sido una forma de mitigar el déficit de gobernanza policial en las calles, al agrupar las patrullas en equipos, con un oficial a la cabeza, en una suerte de extensión de la línea de mando. Adicionalmente, el trabajo en equipo se ha expresado en los refuerzos entre patrullas a nivel de CAI, es decir, de varios barrios, o, en su interior, a nivel de cuadrantes.

En cierta medida, los refuerzos han sido considerados indicativos de un comportamiento policial en red y tienen como tareas específicas la realización de puestos de control (retenes, en el argot popular) o de dispositivos de cierre para impedir la fuga de algún sospechoso, además del apoyo a requerimientos que exceden el recurso policial disponible (Policía Nacional de Colombia, 2014). Los refuerzos no solo representan las mencionadas conexiones entre las patrullas, sino también un apoyo a su jurisdicción de trabajo con toda la población y las problemáticas que están presentes allí.

Vistos en conjunto, los refuerzos pueden constituir un sistema en red de transmisión de prácticas policiales para mantener y controlar los planes y protocolos de trabajo diseñados desde el mando. Así, la articulación entre patrullas con un sentido de red se convierte

en un instrumento al servicio de la misión comunitaria del plan de vigilancia y, de esta manera, de su gobernanza corporativa u organizacional.

El presente artículo ofrece una exploración del potencial de una red de refuerzos entre patrullas como instrumento de gobernanza policial en Bogotá, capital de Colombia, pues esta ha sido la ciudad del país donde el proceso de incorporación de la vigilancia comunitaria ha tenido mayor vigencia. En particular, estudia su impacto mediante una red simulada de refuerzos para el control de homicidios, de acuerdo con la densidad de este delito por CAI, durante los años 2016 y 2017 (años para los que hubo información disponible más reciente en el momento de adelantar esta investigación).

El análisis trata de homicidios debido a su empleo como indicador estándar de inseguridad en el contexto internacional, puesto que representan la principal amenaza a la vida e integridad personal y su registro suele ser el más confiable de la actividad delictiva (Sandoval, 2018).

En lo que sigue, se desarrolla una discusión teórica sobre la idea de gobernanza policial en red. A continuación, se presenta el análisis de redes y sus modelos simulados (de grafos aleatorios exponenciales o ERG, por sus siglas en inglés) como método de estudio de fenómenos sociales. Luego, se expone el modelo simulado de la red de refuerzos de patrullas de policía, sus esquemas básicos de cooperación y gobernanza y sus matices locales. En seguida, se ofrecen las estimaciones y se discute el efecto hipotético de la red simulada sobre la concentración de los homicidios por CAI. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

Gobernanza de la seguridad y gobernanza policial en red

Hoy en día, los esfuerzos de los cuerpos tradicionales de policía, centrados en la reacción ante eventos delictivos particulares, se ven rebasados por la multiplicidad de demandas ciudadanas referidas a la salvaguarda del orden y la tranquilidad públicas y al control de conductas impropias y de amenazas a la calidad de vida.

A ello se suma la expansión de oferentes privados en la forma de guardas y vigilantes de seguridad (en empresas y zonas comerciales y residenciales), así como el incremento del papel regulador del Estado en áreas en las que antes fungía como productor (p. ej., transporte y servicios domiciliarios) (Crawford, 2008).

Como respuesta, ha ganado importancia la idea de la gobernanza de la seguridad mediante esquemas de organización en los que se pretende descentralizar las tareas de la vigilancia policial. Existen, al menos, dos niveles interconectados en los que opera dicha gobernanza. El primero, externo, está conformado por las relaciones entre la policía y otros actores públicos y privados. El segundo, interno, está compuesto por la estructura del cuerpo de policía. Ambos niveles se encuentran enlazados por los enfoques de la vigilancia policial (orientada a la resolución de problemas de orden delictivo), de un lado, y el de la seguridad comunitaria (vigilancia comunitaria), de otro (Tilley, 2008; Jones, 2008),

con los cuales se pretende lograr una actuación de los uniformados más precisa, asertiva y de carácter preventivo.

En términos de problema, los delitos y transgresiones son examinados según patrones de ocurrencia y sus factores causales y desencadenantes, los cuales se convierten en el centro de atención de las intervenciones respectivas. De esta manera, se pueden evitar actuaciones casuísticas y reactivas.

Esta misma propuesta es planteada en el ámbito local mediante la seguridad comunitaria (vigilancia comunitaria), en coordinación con la población atendida. Para ello, se requiere de una capacidad de registro, procesamiento y análisis de información criminológica que permita monitorear tendencias delictivas, notar los pesos y el papel de los distintos factores de criminalidad y verificar los mecanismos y acciones de prevención que resultan más pertinentes y de mayor alcance. De esa manera es como se puede conformar una visión conjunta entre los actores involucrados en la vigilancia policial acerca del problema que requiere ser enfrentado, del modo adecuado de tratarlo y del papel que debe cumplir cada uno de ellos.

Mientras no se cuente con la capacidad de análisis criminológico suficiente, puede que prevalezcan prejuicios y desconfianzas en el nivel de la gobernanza externa, entre la policía y los demás actores con competencia en la provisión de seguridad. Y entre ellos quizá exista quien opte por una defensa cerrada de determinada posición que considere como la mejor opción.

En cuanto al nivel de la gobernanza interna, la dificultad del análisis y del surgimiento de una visión conjunta puede suponer el mantenimiento de modos tradicionales y reactivos de actuación policial que no logran responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas vigentes. Así, se da lugar a una mayor presión sobre el trabajo de las unidades policiales en terreno y a una mayor tensión de estas con la dirección de sus mandos que puede resultar en un problema de comando y control (Stanton et al., 2008). El comando se comprende como el diseño y selección de un plan de atención de eventos delictivos, mientras que el control se refiere a la verificación y ajuste en campo de la operación de este plan.

Sin embargo, la tensión con los mandos es connatural a la actividad de las patrullas de policía, debido al poder discrecional necesario que estas requieren para responder con prontitud a la multiplicidad de situaciones que afrontan en las calles.

Por tanto, hay un déficit básico y permanente de gobernanza interna o de “paradoja burocrática” (Johnson & Vaughn, 2016) en la que, a pesar de los protocolos, reglas, procedimientos y simbolismos empleados para mantener la unidad organizacional, los uniformados experimentan en su trabajo cotidiano un estado de encadenamiento débil (*loose coupling*). Este estado dificulta la evaluación y el monitoreo de su desempeño y el diseño de incentivos adecuados para mejorar sus actuaciones.

La principal amenaza del encadenamiento débil es que derive en otro estado denominado *desencadenamiento* (*decoupling*), que es cuando se cometen prácticas corruptas o

se desarrollan subculturas del desvío entre los mismos policías consistentes en acciones ilegales que se muestran eficaces para administrar la criminalidad y mostrar resultados en cuanto a la reducción del delito (Johnson & Vaughn, 2016).

En el caso de la Policía colombiana, a partir de los años 2000, se han dado pasos hacia la adopción de la vigilancia policial orientada a problemas y a la seguridad comunitaria, esta última con la creación de una especialidad que luego se generalizó en la forma de vigilancia comunitaria.

Años antes, se había ensayado una manera de descentralizar y acercar parcialmente las funciones de mando al ámbito local con la instalación de los ya mencionados CAI. En tiempos recientes, se ha profundizado el proceso de focalización en términos microlocales con la subdivisión de los CAI en cuadrantes de vigilancia comunitaria. De este modo, se hace más precisa la verificación de su desempeño por parte de los mandos y de la población, que puede identificar a los policías encargados de su cuadrante respectivo.

Por estas razones, el cuadrante se ha convertido en la unidad básica de información criminológica y de evaluación del trabajo policial, y en su interior se establecen los sectores críticos de concentración delictiva, también llamados *hotspots*, o puntos calientes, que son considerados prioritarios para atención de los uniformados.

Esta atención comprende un catálogo de acciones y de metas relacionadas con labores de prevención y disuasión (algunas en coordinación con otras autoridades y actores locales) que amplían el repertorio tradicional de reacción frente al delito referido a incautaciones, recuperaciones, y capturas. Entre los indicadores de evaluación y seguimiento se mantienen los de reducción de delitos, los cuales deben estar acompañados de análisis criminológicos periódicos. Estas informaciones son revisadas en comités para verificar el desempeño de las unidades policiales en cada nivel de mando y ajustar los planes de acción en intervalos definidos de tiempo (Policía Nacional de Colombia, 2014).

A pesar del esfuerzo técnico, dentro de la Policía, por aumentar su capacidad de acopio y análisis de información criminológica, los uniformados deben responder con prontitud, en su día a día en las calles, a eventos cuyo curso de atención puede estar sujeto a contingencias impredecibles. Por tanto, se hace indispensable conferirle un determinado grado de adaptabilidad y discrecionalidad al agente policial para que decida en materias como las enunciadas por Stanton et al. (2008): de ajuste de reglas de actuación, administración de riesgo y uso de recursos (lo que siempre conlleva el riesgo de encadenamiento débil).

Los refuerzos entre las patrullas constituyen una alternativa para enfrentar el déficit de gobernanza connatural al trabajo policial, expresado en el encadenamiento débil, y evitar un desencadenamiento, incentivado por falencias eventuales en la producción de información criminológica de calidad.

Vistos en conjunto, los lazos de refuerzos pueden funcionar como un sistema de gobernanza en red conformado por apoyos y controles laterales entre pares, dado el doble carácter de soporte y de compromiso que conlleva toda relación y que es resaltado en el análisis de redes de naturaleza social no necesariamente virtuales (White, 2008). Si bien

cabe esperar que prácticas corruptas también se pueden difundir a través de los lazos entre patrullas, una difusión desmedida de este tipo sería demasiado evidente y otras interacciones de tipo positivo podrían equilibrar o compensar la expansión de las de tipo negativo.

Hasta ahora, en Colombia los refuerzos solo tienen un empleo auxiliar y reactivo ante las distintas situaciones de policía que se presentan a diario. A ello se suma la ausencia de una valoración integral de la red y de los esquemas de cooperación y control entre las patrullas de tres o más CAI o cuadrantes que se podrían establecer y multiplicar por toda una ciudad, de acuerdo con su efectividad sobre el delito.

Un primer esfuerzo para revelar el potencial de la red fue realizado por Sandoval et al. (2019), a partir del registro parcial de posibles flujos de comunicación entre algunos CAI en la ciudad de Bogotá, y se basó, a su vez, en un análisis preliminar de Sandoval y Marín-Jaramillo (2017). Allí se evidenció la baja eficiencia e implementación de refuerzos en términos de red, lo que refleja la importancia reducida que se le concede dentro de la policía. Se nota que la cobertura de los *hotspots* tiende a ser realizada solo entre los CAI que comparten la concentración delictiva y ya se encuentran saturados en su capacidad de respuesta. Esto puede ser una señal de una focalización excesiva, que segmenta los esfuerzos policiales y pierde de vista el contexto local que rodea a los *hotspots*.

A continuación, se presentan simulaciones de la red a nivel de los CAI, para redistribuir los refuerzos de modo que las patrullas menos saturadas puedan acompañar a sus pares de los *hotspots*, mediante esquemas o circuitos de cooperación y control que también permitan evitar un desborde o un desplazamiento del delito hacia otros lugares (Braga et al., 2014; Byrne & Pease, 2008).

Así, antes de que los uniformados se vean saturados o sorprendidos, e incluso propensos a incurrir en alguna conducta desviada de sus protocolos de trabajo (en un desencadenamiento de la organización policial), la opción de la red de refuerzos propuesta permitiría mantener una vigilancia ostensiva dónde más se requiere y, al tiempo, alcanzar una capacidad articulada de adaptación a los contextos dinámicos del delito. Es decir, una capacidad de gobernanza en el nivel organizacional de los CAI, sobre el cual ha recaído el mayor esfuerzo de descentralización del mando.

El análisis de redes y sus modelos simulados

Según Braga et al. (2014), las intervenciones policiales sobre los *hotspot* de homicidios tienden a provocar una expansión o reubicación de los mismos. Por tanto, se hace necesaria una cobertura zonal que involucre los focos de concentración y su entorno de influencia. Es decir, que el lazo de apoyo a un *hotspot* implique la activación potencial o efectiva de lazos adicionales entre sectores policiales vecinos. Se requiere que la estructura de lazos sea eficiente (Amati et al., 2018) mediante esquemas de cooperación y control entre patrullas conformados por conjuntos de lazos directos e indirectos con los focos de asesinatos.

En el análisis de redes de naturaleza social, se han desarrollado los modelos ERG (*exponential random graphs* o grafos aleatorios exponenciales), que se basan en simulaciones que pueden ser usadas para el estudio de redes observadas o para representar redes hipotéticas y sus propiedades (Lusher et al., 2013). Un grafo es la representación de actores y lazos en la forma de nodos (puntos) y líneas.

La lógica central de este tipo de modelos se basa en la dependencia entre los lazos o pares de actores relacionados. De esta manera se pueden representar esquemas de interacción grupal de más dos participantes, los cuales se pueden multiplicar a modo de patrón hasta producir estructuras globales enteras. Así, dichos esquemas se convierten en configuraciones locales de articulación, susceptibles de ser representadas mediante formas geométricas, con significados y alcances particulares.

Las simulaciones siguen un proceso tipo Markov y consisten en una secuencia iterativa a partir de un grafo aleatorio inicial, sin una configuración local específica, que luego se actualiza con la presencia o ausencia de un lazo entre un par de nodos escogido al azar, siempre que el nuevo grafo resultante sea más probable que el corriente. Ello depende de la ausencia (o existencia) previa del lazo en cuestión y de las configuraciones locales hipotéticas por analizar, pues estas representan formas endógenas de articulación por simular que se basan en el condicionamiento de un lazo sobre otro (Koskinen & Snijders, 2013; Robins y Lusher, 2013).

Después de un número suficiente de iteraciones, la secuencia de simulaciones va a oscilar alrededor de un valor o cantidad media de las configuraciones locales hipotéticas, lo que permite seleccionar una muestra de grafos. Con esta se procede a analizar la importancia estadística de las configuraciones que podrían componer una red observada o a adoptar el último grafo como la red hipotética producto de las simulaciones.

En términos matemáticos, el modelo ERG de la red simulada se expresa de la siguiente forma:

$$\Pr(X = x|\theta) \equiv P_{\theta}(x) = \frac{1}{k(\theta)} \exp\{\theta_1 z_1(x) + \theta_2 z_2(x) + \dots + \theta_p z_p(x)\}^1 \quad \text{Ecuación 1}$$

La ecuación 1 indica que la probabilidad de ocurrencia de la red simulada es una función exponencial de la estadística ponderada de cada configuración local incluida en el análisis. La elección de estas configuraciones y su peso en el análisis depende de las hipótesis de las que dispone el investigador, con base en la discusión teórica, sobre los mecanismos que podrían sustentar la red global simulada. La forma específica que asumirá el modelo ERG de la red será resultado de estas decisiones.

1 Donde X es el espacio muestral de grafos aleatorios; x , la red observada; $\theta_1, \theta_2, \dots, \theta_p$, los coeficientes de ponderación; $z_1(x), z_2(x), \dots, z_p(x)$, las estadísticas de cada esquema local evaluado; $P_{\theta}(x)$, la función de masa de probabilidad; y $k(\theta) = \sum_{y \in \mathcal{X}} \exp\{\theta_1 z_1(y) + \theta_2 z_2(y) + \dots + \theta_p z_p(y)\}$, el término de normalización para asegurarse de que la suma de la función de masa de probabilidad, $P_{\theta}(x)$, sea igual a 1 sobre todo el conjunto de grafos aleatorios.

En los campos de la seguridad y la gobernanza, para el estudio de redes observadas se han desarrollado diferentes configuraciones de asociación con nombres específicos (*nodo aislado, adyacencia, reciprocidad, estrellas con lazos (puntas) bidireccionados, triángulos múltiples, triada transitiva de dos lazos, triada transitiva, homol/heterofilias*) (Schaefer, 2012; Papachristos et al., 2013; Lee et al., 2012; Doreian & Conti, 2012). Sin embargo, en el terreno de las simulaciones, Amati et al. (2018) introducen el concepto de *eficiencia estructural*, que surge de un proceso endógeno de influencia entre los mismos lazos, a diferencia de una eficiencia diádica en la que los lazos solo dependen de los atributos de los nodos y sus distancias geográficas mutuas. Con base en esta idea de eficiencia estructural, se ha construido el modelo de simulación de la red de refuerzos entre patrullas organizadas por los CAI de Bogotá.

Modelo simulado (ERG) de la red policial para el control de *hotspots* de homicidios en Bogotá

Diseño estructural previo

La Policía de Bogotá ha establecido un diseño estructural que consiste en la división de la ciudad en distritos denominados *estaciones*, cuyos límites se corresponden con los de las localidades o unidades de gestión político-administrativa de la ciudad. A su vez, cada estación está subdividida en Centros de Atención Inmediata (CAI), cada uno de los cuales cuenta con un equipo de patrullas propia.

Los refuerzos entre patrullas pueden relacionar varios CAI de una misma estación, aunque no entre estaciones (Páez et al., 2020), de modo que no hay lazos entre los CAI de diferentes estaciones. Por tanto, el modelo de simulación considera a los CAI como nodos de policía y a sus refuerzos mutuos como los lazos que integran la red de la ciudad, que se compone de subredes o subgrafos: uno por cada estación o localidad.

¿En qué consisten y en qué dirección operan los refuerzos policiales?

Se espera que la asignación de los refuerzos obedezca a un principio de vigilancia ostensiva, para desestimular actividades que suelen estar relacionadas con la ocurrencia de muertes dolosas (como el tráfico de estupefacientes, los cobros extorsivos o violentos o las riñas entre personas bajo los efectos de sustancias psicoactivas) y para recabar información con valor judicial sobre los involucrados y sus modalidades de actuación.

Asimismo, los apoyos representan una oportunidad para el intercambio de informaciones entre las patrullas acerca de los contextos particulares vivenciados por los policías en cada CAI, de manera que puedan compartir alertas sobre circunstancias y patrones de los casos de asesinatos que puedan reproducirse o estar relacionados con lo sucedido en diferentes CAI. En ese sentido, los apoyos pueden servir para transmitir entre colegas un conjunto de protocolos, reglas, procedimientos y prácticas dirigidas desde el mando, a

modo de control lateral o entre pares, lo cual permite mantener una unidad y coherencia estructural de la organización y contribuir a su gobernanza.

Así las cosas, y dado el propósito de atender los *hotspot* y su entorno, cabe proponer que los apoyos operen como pequeñas sociedades de intercambio de recursos en una doble dirección. Además de receptoras, las patrullas de los CAI que cubren *hotspots* estarían llamadas también a cooperar e, incluso, de ser necesario, a reforzar su entorno. De ahí que, en el modelo, se dé por entendida una colaboración de doble vía en cada lazo y se omita, por simplicidad, la dirección que cada uno pueda asumir en un caso específico.

Esquemas grupales de cooperación y control entre los CAI

Para diseñar la red del año 2017 por simular, se tomó como referencia la distribución de homicidios en el año 2016. Con esta base mínima de información, se pretendió no favorecer el efecto esperado de reducción de los *hotspot* de homicidio a partir de la red simulada, a pesar de la estabilidad en el tiempo de la densidad de asesinatos en Bogotá (Velásquez, 2010, p. 58).

Durante 2016, las muertes se concentraron en pocos CAI por localidad, y esta densidad disminuyó en la medida en que aumentó la distancia hacia dichos *hotspots* (Figura 1).

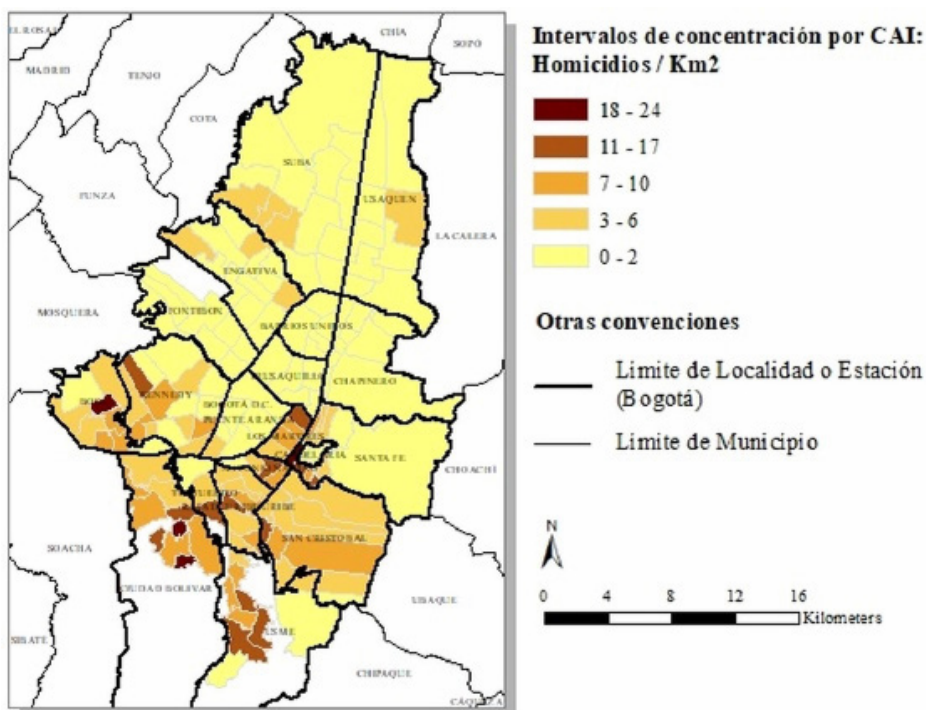


Figura 1. Densidad de homicidios en Bogotá por CAI (2016).

Fuente: elaboración propia con base en el registro de homicidios de la Policía Metropolitana de Bogotá

En vista de tal relación o gradiente espacial inverso, y de la escasez de recurso policial, los refuerzos han sido organizados, en el modelo de simulación, de manera escalonada según tres rangos de densidad de los homicidios (alto, medio y bajo) a través de los CAI en cada localidad. Es decir, las patrullas de los CAI en el rango bajo tenderán a interactuar con las de los CAI más cercanos del rango intermedio y las de este segundo rango se relacionarán con sus pares más próximos del rango alto o caliente de muertes.

Así, los lazos de refuerzo policial no se enfocan solo en los CAI que cubren *hotspots*, sino que se distribuyen de acuerdo con el gradiente de densidad, cuyo descenso se corresponde con aumentos en la distancia al sector (CAI) caliente.

Para conseguir una cobertura policial escalonada, se introducen en el modelo de manera conjunta las configuraciones *seguidor* y *vecindario*. El esquema de *seguidor* sirve para indicar que los refuerzos de cada CAI sean dirigidos hacia otros CAI con una densidad de homicidios superior a los primeros. Sin embargo, para evitar una focalización excesiva en los CAI que cubren *hotspots*, se incluye el esquema de *vecindario*, en el cual la prioridad de los refuerzos que parten de un CAI determinado es apoyar los CAI más críticos *con los que tiene límites en común (que son sus vecinos)*.

El escalonamiento implica que los CAI pueden tender lazos de refuerzo *indirecto* con los *hotspots*, al cubrir el vacío que eventualmente deja otro CAI cuando alguna(s) de sus patrullas parte(n) a apoyar un *hotspot* vecino.

Además, en este juego a tres nodos (que enlaza a tres CAI), puede presentarse una triangulación de tipo transitivo, en la que el refuerzo del refuerzo de un *hotspot* se convierte en un refuerzo directo de este CAI crítico. Estos lazos indirectos y triangulaciones permiten que la cobertura escalonada derive en una cobertura zonal. Es decir, permite que se presenten apoyos entre rangos o zonas de densidad de los asesinatos, aunque los CAI implicados no compartan límites (Figura 2).

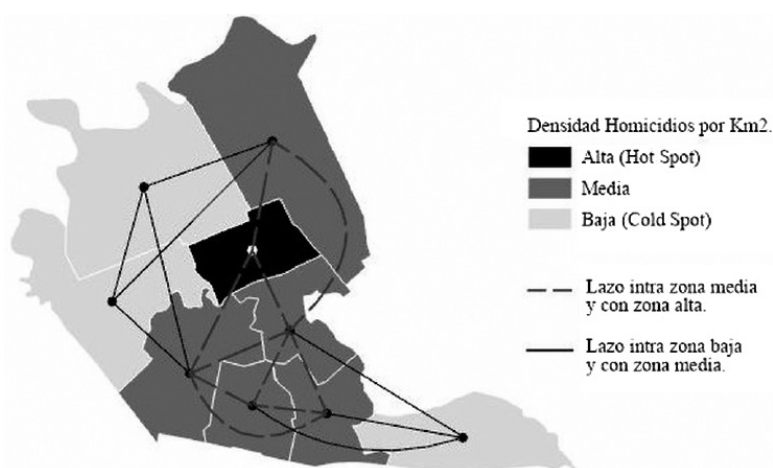


Figura 2. Ejemplo de red hipotética entre las jurisdicciones de algunos CAI (de la localidad de Bosa), según densidad de homicidios (año 2016).

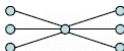
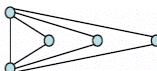
Fuente: Elaboración propia

Dentro de la cobertura escalonada y zonal, los CAI del rango intermedio de densidad de homicidios tienden a concentrar los lazos de la red y a funcionar en el centro de un esquema en forma de estrella. Se ubican en la mitad de la distribución de los lazos, con los nodos del rango bajo de asesinatos, de un lado, y los del rango alto, del otro. Tal situación se puede amplificar si estos CAI del rango medio son los más equidistantes de la localidad. Para evitar este problema de focalización excesiva y mantener una eficiencia estructural, en el sentido de cubrir todo el entorno inmediato de los *hotspots*, es necesario que la función de estrellas se distribuya a lo largo de los CAI del rango medio. Esto se logra con la introducción del esquema conocido como *estrellas múltiples*.

De otra parte, cabe considerar lazos de refuerzos dentro de los rangos medio y bajo de densidad de homicidios para lograr un cierre en la cobertura policial del entorno de los *hotspots*. Es más probable que los pares de los CAI del rango medio que tengan lazos con los mismos *hotspots*, o con los mismos CAI del rango bajo, se conozcan e interactúen para brindarse apoyo mutuo, lo cual describiría un esquema triangular adicional de cooperación. Como consecuencia, el esquema endógeno de refuerzos policiales que cabe adicionar en este caso, y de modo distribuido, es el conocido como *triángulos múltiples*.

En síntesis, los esquemas grupales empleados en el modelo de simulación son *ad-yacencia relacional*, *seguidor*, *vecindario*, *estrellas múltiples* y *triángulos múltiples* (Tabla 1). El primero de ellos es introducido para dar cuenta de la dificultad para interactuar entre dos nodos cualesquiera del grupo social estudiado. Para calcular los pesos o ponderaciones de cada configuración en el modelo, se tuvo como referencia el desarrollo lógico de incorporación e importancia de cada esquema, descrito en los párrafos previos, y el trabajo de Sandoval et al. (2019), que hizo un análisis de una red observada de refuerzos entre patrullas, organizadas también por CAI en la ciudad de Bogotá, y de los esquemas que la componían.

Tabla 1. Geometría de los esquemas grupales y sus pesos aproximados

Esquema grupal	Geometría	Ponderación		
		Moda	Mínima	Máxima
Estructural (endógeno)				
Adyacencia relacional		-1,000	-6,000	-0,070
Actividad/Popularidad				
Estrellas múltiples		0,004	0,003	0,070
Agrupamiento				
Triángulos múltiples		0,002	-0,001	0,080

Continúa tabla...

Esquema grupal	Geometría	Ponderación		
		Moda	Mínima	Máxima
Contextual (exógeno), según atributos de nodos (CAI)				
Heterofilias				
Seguidor		0,300	0,050	0,400
Contextual (exógeno), según vecindad entre nodos (CAI)				
Vecindario		0,050	0,050	0,400

Fuente: Elaboración propia

Matices del modelo simulado en el ámbito de las localidades

Existen tres estaciones o localidades donde se ubican los CAI de la red que cubrieron *hotspots* durante el año 2016. Son las estaciones de Ciudad Bolívar, Santa Fe y Bosa. En la primera, los sectores críticos alcanzaron hasta 24 muertes por km², mientras que, en las dos restantes, fue de 22 y 18 muertes, respectivamente. Ciudad Bolívar también registra una densidad elevada en su conjunto, pues allí la media por CAI fue de 12 asesinatos (con desviación estándar de 7), en comparación con la de Santa Fe, que fue de 7 (con desviación estándar de 6), y con la de Bosa, que fue de 7 (y desviación estándar de 5). En contraste con ellas, la localidad de Barrios Unidos presentó una media de 1 muerte (con desviación estándar de 0,4) (Tabla 2).

Tabla 2. Densidad de homicidios por CAI en las diferentes localidades de Bogotá (2016)

Estación/localidad	Máxima	Media	DE
Ciudad Bolívar	24	12	7
Santa Fe	22	7	6
Bosa	18	7	5
Usme	13	9	4
Kennedy	13	4	3
Mártires	12	8	3
San Cristóbal	12	5	3
Rafael Uribe	11	7	2
Tunjuelito	11	5	4
Suba	5	1	2

Continúa tabla...

Estación/localidad	Máxima	Media	DE
Engativá	4	2	1
Puente Aranda	3	1	1
Usaquén	3	1	1
Candelaria	2	2	1
Teusaquillo	2	1	1
Fontibón	2	1	1
Chapinero	2	1	1
Barrios Unidos	1	1	0,4

Fuente: Elaboración propia con base en el registro de homicidios de la Policía Metropolitana de Bogotá

Las tres localidades exhiben características socioeconómicas similares, aunque con rasgos distintivos en sus procesos de urbanización y en la funcionalidad que cumple cada una dentro de la ciudad. En el año 2017, las proporciones de población entre los 13 y los 24 años de edad (más vulnerable al homicidio en condición de víctima o agresor) oscilaron en estas localidades alrededor del 17 % de sus habitantes, y tan solo una tercera parte de sus jóvenes entre los 18 y los 25 años de edad asistió a algún curso de formación educativa (Tabla 3).

Ciudad Bolívar y Santa Fe registraron, además, parecidos en el porcentaje de habitantes afiliados a los niveles 1 y 2 del Sisbén, en la tasa de desempleo y en la concentración de empresas en el sector comercial. Por su parte, Bosa alcanzó un nivel un poco más alto en este último indicador (41,0 %) y unas tasas de desempleo (8,6 %) y de afiliados al Sisbén (43,7 %) más favorables. Esto también se reflejó en una población de inscritos al régimen subsidiado de salud del 18,8 %, inferior a lo observado en Ciudad Bolívar (25,4 %) y en Santa Fe (34,6 %) (Secretaría Distrital de Planeación, 2017a; 2017b; 2017c).

Tabla 3. Características socioeconómicas de localidades (2017)

Localidad	Población entre 13 y 24 años (%)	Asistencia escolar entre 18 y 25 años (%)	Afiliados a Sisbén* (nivel 1 y 2) (%)	Tasa de desempleo	Empresas en el sector comercial (%)
Ciudad Bolívar	18,0	29,3	53,3	11,1	35,2
Bosa	17,4	33,8	43,7	8,6	41,0
Santa Fe	16,2	35,6	55,3	10,1	34,0

* Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales. Los niveles 1 y 2 corresponden a los hogares en peor condición de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2017a; 2017b; 2017c)

Sin embargo, la historia del crecimiento poblacional de Ciudad Bolívar y de Bosa se ha distinguido por un proceso de ocupación irregular del suelo por parte de familias de escasos recursos en busca de alternativas de vivienda. Otro tanto ha sido desarrollado mediante proyectos formales, denominados de interés social.

En Ciudad Bolívar este proceso continúa en curso gracias a la existencia de terrenos aún sin urbanizar y al arribo de nuevos ocupantes. Así se evidencia en la participación predominante de viviendas de condición socioeconómica baja-baja, o de estrato 1 en la terminología oficial, que ascendió al 64,7 %, en el año 2017; mientras que el estrato 2, o de condición baja, ascendió al 20,8 %.

En Bosa, la mayor parte del suelo se encuentra urbanizado y los asentamientos de origen irregular están consolidados y se han legalizado. Allí, el estrato 2 representó el 78,9 %, y el 1 llegó al 10,3 % (Secretaría Distrital de Planeación, 2017b; 2017c). Por tanto, la actividad comercial que se ejerce en estas localidades pretende facilitar el acceso de sus residentes a bienes básicos de bajo costo.

Distinto es el caso de la localidad de Santa Fe, que se extiende por parte del centro histórico de Bogotá y bordea la localidad de La Candelaria, en donde se encuentra la sede principal del Gobierno y de los poderes públicos nacionales. De hecho, La Candelaria termina por dividir a Santa Fe en tres sectores: norte, occidente y sur.

En los dos primeros sectores existe una intensa actividad comercial y de servicios. Además, en la parte norte, sobresalen universidades privadas que transforman el espacio urbano construido a medida que expanden su operación. En cambio, en la parte sur, ya ha tenido lugar el desarrollo de barrios populares sobre casonas antiguas o a partir de ocupaciones irregulares de terrenos. La densidad poblacional en Santa Fe fue de 137 habitantes por hectárea (ha), en el año 2017, y menor a las de las otras dos localidades tratadas, aunque la mayoría de sus viviendas (el 56,0 %) pertenece al estrato 2 (Secretaría Distrital de Planeación, 2017a).

Dada su ubicación central, Santa Fe alberga establecimientos de comercialización mayorista de productos de la más variada naturaleza y origen (legal e ilegal). Sobresale la venta de estupefacientes (marihuana y bazuco, derivado de la cocaína) a consumidores finales, parte de ellos habitantes de calle, y a distribuidores en barrios de localidades como las de Ciudad Bolívar y Bosa. El flujo de clientes de los distintos bienes y servicios ofrecidos se constituye en el eje de la población flotante, característica de la localidad, que resulta victimizada por el hurto a personas. En el año 2017, esta conducta llegó a representar el 77,3 % de los casos de delitos, distintos a las muertes violentas, que son considerados de impacto en la percepción de seguridad (Secretaría Distrital de Planeación, 2017a). De ahí que los eventos de homicidios en Santa Fe suelen estar relacionados con disputas por el mercado de estupefacientes y con atracos.

Por su parte, en Ciudad Bolívar y Bosa, dentro de los delitos de impacto son frecuentes las lesiones comunes y los hurtos a persona, con un 42,0 % y un 43,2 %, respectivamente, en la primera localidad, y un 35,6 % y un 48,7 %, en la segunda, en el año

2017 (Secretaría Distrital de Planeación, 2017b; 2017c). Además, se encuentra presente la venta al menudeo de alucinógenos. Aquí los homicidios se asocian en gran medida a los conflictos entre traficantes y a lesiones fatales infligidas en atracos y riñas entre personas bajo el efecto de sustancias psicoactivas. Mientras, el comercio, principal actividad económica, resulta presionado por cobros extorsivos de servicios de seguridad que pueden derivar también en asesinatos.

En términos de la distribución de la densidad de los homicidios, Ciudad Bolívar constituye la localidad prototipo. De acuerdo con lo esperado, los niveles de concentración describen un gradiente espacial típico, sin diferencias relativamente abruptas entre uno y otro (véase Figura 1). Así, los esquemas en red de *seguidor* y de *vecindario* pueden tener pesos similares para introducir la pauta de cobertura policial escalonada que se pretende con el modelo de simulación. En el segundo lugar de pesos se encuentran los esquemas endógenos de *estrellas* y *triángulos múltiples*, con una ligera ventaja de los primeros frente a los segundos. Con ello se busca evitar la focalización excesiva de lazos de refuerzos en pocos CAI, en especial en el rango alto y en el medio de densidad de asesinatos, y fomentar circuitos de cooperación cuando las patrullas de distintos CAI coincidan en apoyar a otro CAI específico, de modo que se aseguren las coberturas en y alrededor de los *hotspots*.

En contraste, en la localidad de Bosa se evidencia una dispersión mayor de la densidad de los homicidios, con respecto a su media entre sus CAI, y sobresale un CAI crítico, con 18 asesinatos por km², cifra que es significativamente superior a la media (7 muertes) y que dobla el registro del CAI que le sigue, con 9 homicidios por km² (Figura 1).

Además, este *hotspot* se encuentra hacia el centro geográfico de la localidad, con lo cual la tendencia es a concentrar en exceso los refuerzos de las patrullas, mientras se descuida el cierre de la cobertura policial por fuera del CAI crítico. Por tanto, fue necesario otorgar más peso al esquema de *vecindario* que al de *seguidor*, para mantener el escalonamiento en la distribución de refuerzos a lo largo del contorno espacial del *hotspot*, es decir, en los rangos intermedio y bajo de concentración de los asesinatos. Como complemento, se mantuvieron las *estrellas* y los *triángulos múltiples* en el mismo grado de ponderación usado para la simulación de Ciudad Bolívar.

De manera similar a Bosa, la localidad de Santa Fe evidencia un CAI crítico de 22 homicidios por km², significativamente superior a la media de 7 víctimas de esta estación en el año 2016 y con una diferencia de 10 muertes sobre los otros dos *hotspots*, con 12 asesinatos cada uno. Sin embargo, a diferencia de Bosa, no existe una región conjunta que sea a su vez un *hotspot* único, sino que está dividida en tres CAI separados entre sí.

El CAI más crítico es el de San Victorino, ubicado en el costado occidental de la localidad. Le siguen los dos ubicados en el costado sur: Las Cruces (hacia la parte baja) y el Dorado (en la parte más alta). Esto hace que el gradiente espacial de la densidad de homicidios no se distribuya de modo uniforme desde una región particular. Por eso, se hace necesario dar mayor peso al esquema en red de *vecindario*, frente al de *seguidor*, y a los *triángulos múltiples*, sobre las *estrellas múltiples*, todo para modelar circuitos microlocales de asociación en la cobertura de las patrullas.

En cuanto a las demás localidades de Bogotá, fue suficiente con seguir la pauta de simulación de Ciudad Bolívar, en cuanto localidad prototipo, salvo por un peso cada vez menor de la configuración de *vecindario* con respecto a la de *seguidor*, en la medida en que se reduce el tamaño de la localidad dado por el número de CAI. Ello porque resulta menos relevante especificar lazos de proximidad entre los nodos cuando, de hecho, estos tienden a compartir límites (Figura 3).

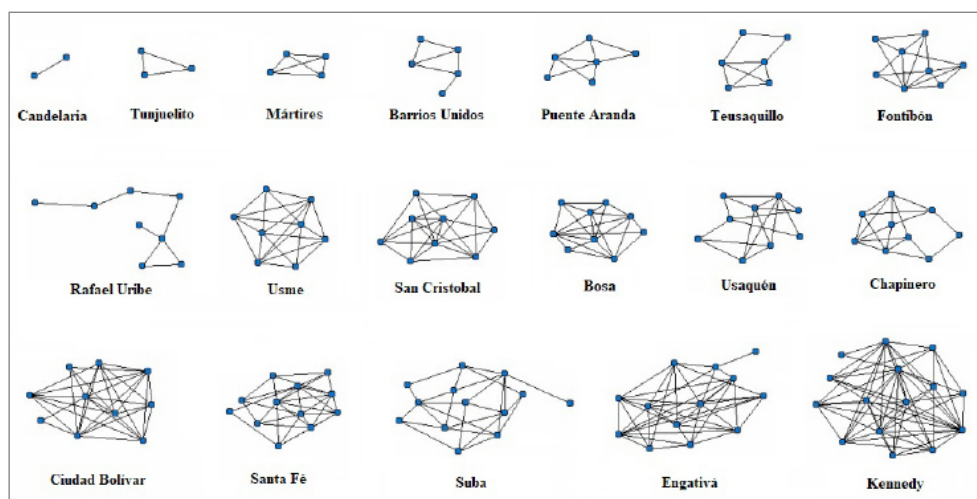


Figura 3. Visualización de las subredes simuladas de toda la ciudad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los ejercicios de simulación

Alcances (hipotéticos) de la red policial simulada

Mediante la red simulada, se espera evaluar si una cobertura escalonada y zonal de los CAI que cubren *hotspots*, basada en la distribución de homicidios del año 2016, resulta ser un mejor regresor hipotético de la densidad de asesinatos en Bogotá durante 2017, comparado con la red observada por Sandoval et al. (2019) en 2016 (esta última no responde a un diseño conjunto, más allá de las subdivisiones entre localidades, por lo cual sería permanente de un año a otro). Para dicha evaluación, se parte de la estimación del efecto de dicha red *observada* como referente de valoración en la introducción posterior del efecto de la red *simulada*.

Se ha optado por un modelo de regresión lineal generalizado, dado que la densidad de los asesinatos sigue una distribución concentrada y no normal entre los CAI. Este tipo de modelos permite analizar la distribución condicional de la variable de respuesta (densidad de homicidios) a la luz de una gran variedad de ajustes, gracias a la flexibilidad de supuestos en cuanto a la normalidad de los errores. Además, el predictor lineal se puede linearizar con la media usando una función de enlace que facilita los análisis (Hardin & Hilbe, 2007).

Los componentes por analizar son, en su orden, los siguientes:

- a) $(Y_i|X_i) \sim \text{ef}(\theta)$, tal que $\theta = \theta_i$; ² b) $\eta = X\beta$, de tal forma que $\eta = f(\mu)$; ³
c) $(\eta)^{-1} = \mu = E[Y_i|X_i]$ ⁴ (McCullagh & Nelder, 1989).

La selección del modelo estimado se basa en su bondad de ajuste, medida con los criterios de información de Akaike (AIC) y bayesiano (BIC) (Burnham & Anderson, 2004), y en el conocimiento empírico del investigador sobre el contexto situacional, para evitar relaciones espurias. El modelo se calcula por el método de máxima verosimilitud e iteraciones computacionales (*Fisher scoring*) tendientes a garantizar su convergencia (Cepeda & Achcar, 2010). El modelo que presentó los mejores resultados de ajuste (AIC y BIC) y predicción fue el de tipo gamma. En un principio, la relación funcional estimada para la red observada se expresa así:

$$\eta = \beta_0 + \beta_1 \text{Gob\_Obs} + \beta_2 \text{Gob\_Obs}^2 + \beta_3 \text{ES1y2}_{16} + \beta_4 \text{UsoComSuelo}_{16} + \beta_5 \text{Pobl}_{17} + \beta_6 \text{Desem}_{17} + \beta_7 \text{Colegios}_{17} + \varepsilon_i \quad \text{Ecuación 2}$$

En esta relación funcional (ecuación 2), se utiliza como indicador de representación de la red el grado de cooperación y control policial al que está sujeto cada CAI, es decir, su entorno de gobernanza en función de si es o no un *hotspot*. Para ello se emplea la medida de restricción (*constraint*) en red (Burt, 1992), en la que se establece el grado de interacción entre los nodos alter de un nodo (entre los nodos que ya tienen conexión con dicho nodo). En las estimaciones se ha incorporado, primero, este indicador de gobernanza de la red observada para conocer el grado de sensibilidad inicial de la densidad de los homicidios.

Los indicadores de gobernanza, observado y simulado, varían entre 0 (mínimo) y 1 (máximo). Sin embargo, ambos han sido ponderados para controlar valoraciones similares de cada uno (equivalencias estructurales) entre los CAI de rango alto (*hot*) y bajo (*cold*) de concentración de homicidios, dentro de la red, y para reflejar la priorización en la atención de los primeros por parte de la policía.

Además, se efectuó una segunda y definitiva ponderación según el tamaño de las localidades, es decir, por el número de los CAI que las componen, para así construir la serie completa de cada indicador de gobernanza aplicable a toda la ciudad y comparable entre todos los CAI. El propósito del diseño de la red simulada fue lograr que una mayor gobernanza policial fuera desarrollada sobre los CAI que cubrieron un *hotspot* en el año 2016, para verificar su incidencia hipotética en el año 2017.

Con relación a las variables de control, se han incorporado factores de orden socioeconómico y demográfico que revelan un comportamiento robusto en su papel de

2 Donde η es la función de densidad de Y : en este caso, la densidad de homicidios por km^2 condicionada por las covariables que explican su comportamiento, las cuales, a su vez, explican el parámetro μ , cuya distribución hace parte de lo que se conoce como la familia exponencial uniparamétrica (EF, por sus siglas en inglés).

3 Es decir, η es la función de enlace, la cual opera en función de la media (μ) del modelo.

4 En otras palabras: la función inversa de η dará como resultado la media del proceso generador de datos.

regresores (Sandoval et al., 2019). En el ámbito de los CAI, se incorporaron las siguientes tres: la proporción de viviendas en los estratos 1 y 2, más inferiores en la escala socioeconómica de la ciudad (año 2016); la proporción de área destinada a usos comerciales y de servicios (particulares e institucionales) del suelo (año 2016); y la cantidad de habitantes (año 2017). En el ámbito de las localidades, se incluyeron la tasa de desempleo (año 2017) y el número de colegios (sedes) oficiales (año 2017).

Con la función de enlace del modelo lineal generalizado, los coeficientes beta (β) son transformados en ratios de incidencia (Tabla 4). Ratios mayores a 1 revelan relaciones directas, mientras que las comprendidas entre 0 y 1, relaciones inversas. De ese modo obtenemos la ecuación 3:

$$\hat{\eta}^{-1} = \hat{\mu} = 0,1403 + 2,7477Gob + 0,855Gob^2 + 2,8375ES1y2_{16} + 4,1225UsoComSuelo16 + 0,999Pobl17 + 1,124Desem17 + 1,0263Colegios17$$

Ecuación 3

Tabla 4. Resultados del modelo gamma

Nivel de agregación	Variable dependiente: densidad de homicidios/km ²	Ratios de incidencia
CAI	Constante	0,1403** (0,0952)
	Gobernanza policial observada	2,7477** (0,9469)
	Gobernanza policial observada al cuadrado	0,855 (0,0886)
	Proporción de estratos sociales 1 y 2	2,8375*** (0,7960)
	Proporción de uso comercial del suelo	4,1225** (2,4746)
	Población	0,999** (0,0000)
	Tasa de desempleo	1,124 (0,0967)
Localidad	Número de colegios	1,0263** (0,0120)
AIC	3,89	
BIC	-631,28	
Observaciones	147	

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,01

Nota: Los errores estándar se muestran entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría Distrital de Planeación

La variable de gobernanza observada revela un peso destacado y significativo dentro del conjunto de ratios de incidencia y una relación directa con la densidad de los homicidios. Esto revela el potencial inicial de la red como factor de concentración de los asesinatos, por cuanto los refuerzos policiales funcionarían a modo de cerco sobre un CAI determinado, sin permitir una expansión o multiplicación de este tipo de muertes en el vecindario.

En la medida en que la vigilancia por la vía de los refuerzos se incrementa aún más, es posible que se alcancen incluso reducciones en los focos de concentración (*hotspots*), como lo revelaría la relación inversa con la gobernanza observada (elevada al cuadrado), aunque carezca de significancia estadística. Esta reducción se vería reflejada en una proporción cercana al 85 % de la densidad de los homicidios.

Un aumento de la proporción de viviendas de condición socioeconómica baja y del área destinada a la actividad comercial y de servicios, en las jurisdicciones de los CAI, estimula la existencia de los *hotspots* de manera significativa.

En los hogares, la falta de condiciones de vida y de oportunidades de movilidad social deja lugar al arribo de ofertas criminales que se convierten en proyectos alternativos y llamativos, en especial para los jóvenes. Por cada unidad porcentual de aumento de este tipo de viviendas, la densidad de asesinatos se eleva casi en un 3 %.

Por otro lado, sectores comerciales pueden atraer y exponer un flujo importante de personas a delitos callejeros, o albergar economías de alto impacto relacionadas con la operación de negocios ilícitos. Por cada punto porcentual adicional de suelo destinado a este tipo de usos, la concentración de homicidios se incrementa en cerca de un 4 %. Por el contrario, un volumen elevado de población en el ámbito de los CAI tiende a dispersar la cantidad de asesinatos, si bien este efecto no es tan evidente, pues su ratio está próxima a 1.

A nivel de localidad, el número de colegios públicos revela una relación significativa con la densidad de las muertes dolosas, aunque próxima a un efecto neutro. La presencia de los establecimientos educativos es una variable *proxy* de un público en edad escolar vulnerable a las ofertas criminales, en contextos de desigualdad socioeconómica y de falta de oportunidades laborales. Sin embargo, la tasa de desempleo también evidencia una relación no significativa y próxima a un efecto neutral.

Tras optar por el modelo gamma para estimar el proceso generador de datos, y luego de conocer cómo responde la densidad de homicidios a la gobernanza policial observada en red, se procede a introducir en la ecuación resultante del modelo la cooperación y el control simulados de refuerzos entre los CAI, con el indicador respectivo de gobernanza para la atención de los *hotspots*. A continuación, el diagrama de caja (Figura 4) permite observar el cambio en la dispersión de la densidad de homicidios por km² entre los CAI, producto de esta introducción.

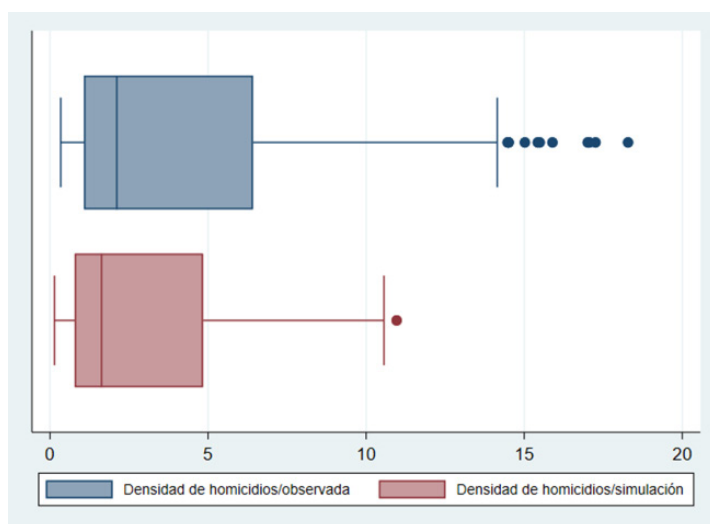


Figura 4. Diagrama de caja de densidad de homicidios con la red observada y con la red simulada.
Fuente: Elaboración propia

Los esquemas diseñados de asociación entre los CAI dan lugar a una red de refuerzos simulada que reduce la densidad global y local de los homicidios en Bogotá, en comparación con el grado de control policial obtenido con la red observada.

Para el conjunto global de los CAI de la ciudad, la media de la densidad pasa de 4 a 3 asesinatos por km^2 , equivalente a una reducción del 25 % (Tabla 5); mientras que, en términos locales por CAI, la dispersión de los valores de la densidad es menor, al pasar de un coeficiente de variación del 108 % a uno del 98 %, con un descenso del 10 %. Es decir, el número de los CAI que cubren *hotspots* disminuye, al igual que su nivel de homicidios.

En tal sentido, el diseño de una red más organizada y colaborativa permitiría solventar, en parte, la restricción de un recurso policial escaso para el control de los asesinatos. Esto representa, a su vez, una ganancia en la gobernanza del cuerpo de policía, pese al riesgo continuo de un encadenamiento débil de las patrullas, que fue incorporado en la simulación mediante el componente de reproducción aleatoria de los lazos de refuerzos.

Tabla 5. Comparación de medias

Densidad de homicidios	Modelo observado	Modelo simulado
Media	4,29	3,121
Desviación estándar	4,65	3,06
Coeficiente de dispersión	1,08	0,98
Mediana	2,11	1,63

Fuente: Elaboración propia

En la Figura 5, se puede observar la diferencia entre la densidad con la red observada y la densidad producto de la red simulada. En promedio cada CAI redujo en un 14 % la densidad de homicidios. Sin embargo, dicha reducción fue mucho más profunda a partir del percentil 75, es decir, en aquellos CAI con una densidad mucho mayor: para este grupo, la reducción fue en promedio del 30 %, lo que indica que la redistribución simulada de la vigilancia o control policial tiene un efecto positivo tanto para la prevención del delito como para el fortalecimiento de las redes de apoyo internas, pues las reducciones se presentaron en 111 de los 147 CAI observados y simulados.

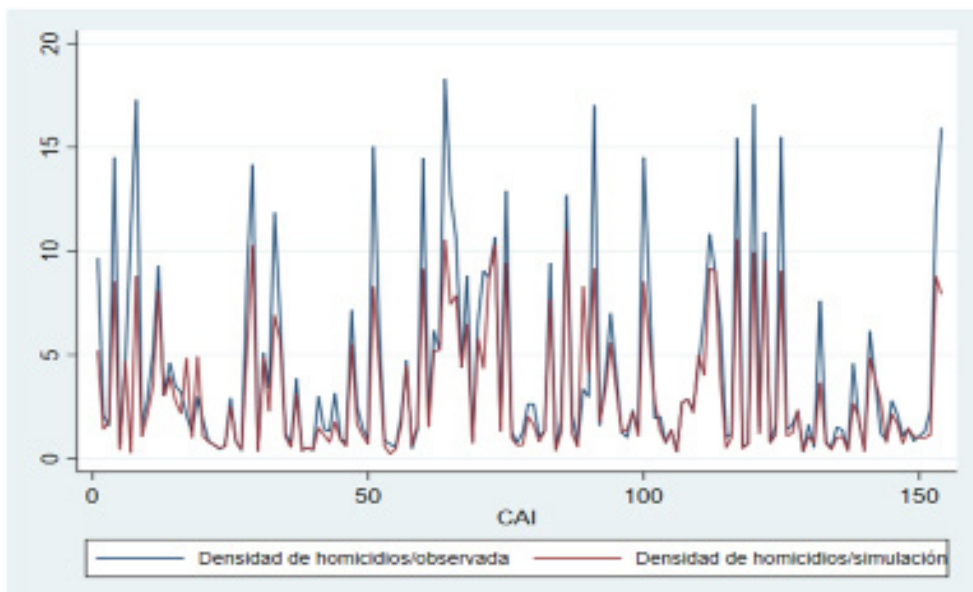


Figura 5. Densidad de homicidios con la red observada y con la red simulada.

Fuente: Elaboración propia

De otro lado, algunas circunstancias y características adicionales de las localidades estudiadas, donde se ubican los principales *hotspots* de la ciudad, ayudarían a entender las limitaciones a las que se vería expuesto el diseño propuesto de la red de refuerzos entre patrullas, en caso de que fuese implementada, de modo que se vería disminuido el peso hipotético que hasta ahora le ha sido verificado.

Por ejemplo, en la localidad de Ciudad Bolívar, los CAI que cubren *hotspots* se extienden sobre terrenos quebrados y en pendiente que hacen imposible el acceso de vehículos, en algunos tramos o sectores, y amplifican la dificultad que ya impone un espacio urbano construido de manera densa y errática, con pasajes que conforman auténticos laberintos.

Otro ejemplo es la localidad de Santa Fe, esta vez en el contexto de una intervención oficial, en la localidad vecina de Los Mártires, de los expendios mayoristas de estupefa-

cientes de la ciudad durante el año 2016. La demolición de los inmuebles en donde se expendían estas sustancias, sin afectar los canales de ingreso, preparación y distribución de estas en Bogotá, llevó a reubicaciones de los centros mayoristas en sectores aledaños y de los consumidores terminales que habitan en sus calles. Además, las organizaciones rivales que participan en el negocio se vieron obligadas a disputar, incluso con violencia, el restablecimiento de sus operaciones desde nuevas localizaciones (*Semana*, 3 de junio de 2019; 22 de mayo de 2017; Garzón et al., 2017).

El CAI de San Victorino, con mayor densidad de homicidios en aquel año de 2016 del lado de la estación de Santa Fe, se encuentra en el vecindario de los expendios intervenidos y hace parte de un corredor comercial de mercancía importada, en parte de contrabando, que se extiende desde la localidad de Mártires, en el occidente, hasta la localidad de La Candelaria, en el oriente. Allí existe, pues, un flujo de actividades y de población flotante cuya atención y responsabilidad policial queda dividida, debido a que, como ya se mencionó, los lazos de apoyo entre patrullas funcionan solo dentro de las estaciones.

En tales circunstancias, no existe el incentivo suficiente por ejercer un mayor control sobre actividades potencialmente ilícitas, siempre que sus expresiones violentas (p. e., homicidios) puedan darse en la jurisdicción vecina. Además, los lazos que podrían ser organizados desde otros CAI de Santa Fe para reforzar a San Victorino enfrentan la dificultad de la ubicación de otra localidad, La Candelaria, en medio de su camino y que, de hecho, divide también en varios sectores a Santa Fe.

Pese a todo, durante el año 2017 hubo una reducción de la densidad de homicidios en el CAI de San Victorino, hasta llegar a 5 víctimas por km². Sin embargo, hubo incrementos en los CAI del costado sur de la localidad, lo que refleja la consolidación de un proceso de desplazamiento de los expendios de estupefacientes hacia este sector, incluso desde años previos a la intervención del Gobierno de la ciudad sobre dicha actividad ilícita.

Conclusiones

Los diferentes esquemas de refuerzos y de cooperación entre las patrullas de los CAI han sido diseñados para simular la puesta en marcha de una red de refuerzos policiales que comprendiera y controlara los CAI que cubren *hotspots* de homicidios y sus entornos, durante el año 2017 en la ciudad de Bogotá.

La preocupación sobre los entornos radica en la tendencia de los *hotspots* a expandirse o, cuando son intervenidos, a desplazarse y en la necesidad de compensar eventuales vacíos en la atención de las situaciones problemáticas que ocurren alrededor de los asesinatos, cuando el recurso policial es escaso y se requiere reorganizarlo espacialmente.

El modelo simulado ha probado ser estructuralmente eficiente, en el sentido de garantizar una cobertura escalonada y zonal dentro de cada localidad de la ciudad, y ello pese al componente de aleatoriedad involucrado en la distribución resultante de los lazos

de refuerzos, el cual sirve para simular el estado de encadenamiento débil de las patrullas en las calles.

El diseño de la red tiene el potencial de reducir la cantidad de *hotspots* y sus niveles de homicidios en la ciudad, al igual que de controlar su posible expansión y multiplicación, a pesar de la escasez del recurso policial y los factores y contextos, urbanos y socioeconómicos, que sustentan la ocurrencia de las muertes dolosas.

En este sentido, cabe proponer que se recolecten los datos de apoyo, mediante pruebas piloto, por localidades específicas de Bogotá, de la cobertura escalonada y zonal de la red de refuerzos sobre los *hotspots* de cada una de estas jurisdicciones. De ese modo, se podrían evaluar sus efectos reales sobre la distribución de los homicidios, en ciertos intervalos de tiempo (p. e., mensualmente) y nutrir así el volumen de informaciones observadas que pueda conducir, de hecho, a una organización en red del recurso policial y a su valoración en términos de gobernanza del cuerpo de uniformados.

Los esquemas de cooperación entre patrullas ofrecen una mayor flexibilidad en la cobertura policial para adaptarse a una atención territorial de problemáticas delictivas, más allá de las delimitaciones existentes de cuadrantes, CAI o estaciones.

Sin embargo, también es cierto que, para hacer efectiva esa flexibilidad, se hace necesario replantear divisiones de tipo político-administrativo que diluyen responsabilidades e impiden abarcar toda la *espacialidad* de determinadas actividades ilícitas, como sucede en la localidad de Santa Fe y sus relaciones con las localidades de Los Mártires y de La Candelaria. Asimismo, se hace necesario readecuar el espacio urbano construido, como en el caso de Ciudad Bolívar, para que los refuerzos operen de forma ágil y oportuna y la red sea una herramienta a la mano para el comando de la policía.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Militar Nueva Granada 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 trabajo es resultado del proyecto de investigación IMP ECO 2653 “Evaluación y efectividad de la red de comunicación del programa de policías por cuadrantes en la reducción del crimen en Colombia” del Grupo de Estudios en Ciencias Económicas (CIE) de la Universidad Militar Nueva Granada.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo fue la Universidad Militar Nueva Granada a través del proyecto de investigación IMP ECO 2653.

Sobre los autores

Luis Eduardo Sandoval Garrido es doctor en economía, Universidad de Chile; magíster en economía, Pontificia Universidad Javeriana, y economista. Es profesor de la Universidad Militar Nueva Granada. Su trabajo se enfoca en la economía política de conflictos.

<https://orcid.org/0000-0001-9615-6533> - Contacto: luis.sandoval@unimilitar.edu.co

César Alfonso Velásquez Monroy es doctor en sociología, Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil), y magíster en economía y economista, Universidad Externado de Colombia. Es investigador de la Asociación Colombiana de Criminología. Su trabajo se enfoca en seguridad urbana.

<https://orcid.org/0000-0003-0160-0211> - Contacto: cesar.velasquez@acc.org.co

Laura Carolina Riaño Bermúdez es magíster en gestión de organizaciones, magíster en estadística, Universidad Nacional de Colombia, y economista, Universidad Militar Nueva Granada. Su trabajo se enfoca en analítica de datos.

<https://orcid.org/0000-0001-9712-4744> - Contacto: u2101158@unimilitar.edu.co

Referencias

- Amati, V., Shafie, T., & Brandes, U. (2018). Reconstructing archaeological networks with structural holes. *Journal of Archaeological Method and Theory*, 25, 226253. <https://doi.org/10.1007/s10816-017-9335-1>
- Braga, A., Papachristos, A., & Hureau, D. (2014). The effects of hot spots policing on crime: an updated systematic review and metaanalysis. *Justice Quarterly*, 31(4), 633663. <https://doi.org/10.1080/07418825.2012.673632>
- Burnham, K., & Anderson, D. (2004). Multimodel inference: understanding AIC and BIC in model selection. *Sociological Methods & Research*, 33(2), 261304. <https://doi.org/10.1177/0049124104268644>
- Burt, R. (1992). *Structural holes: The social structure of competition*. Harvard University Press.
- Byrne, S., & Pease, K. (2008). Crime reduction and community safety. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (pp. 341372). Willan Publishing.
- Cepeda, E., & Achcar, J. (2010). Heteroscedastic nonlinear regression models. *Communications in Statistics—Simulation and Computation*, 39(2), 405419. <https://doi.org/10.1080/03610910903480784>
- Crawford, A. (2008). Plural policing in the UK: policing beyond the police. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (pp. 147-181). Willan Publishing.
- Doreian, P., & Conti, N. (2012). Social context, spatial structure and social network structure. *Social Networks*, 34, 3246. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2010.09.002>
- Galindo Buenhombre, G. A. (2017). *Hacia la consolidación de la seguridad ciudadana: bases para la formulación de directrices territoriales para la localización de Comandos de Atención Inmediata (CAI) en función del sistema de equipamientos sociales de Bogotá - un enfoque desde la accesibilidad* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio PUJ. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.40648>

- Garzón, J., Wilches, J., & Bernal, J. (2017). *Las revelaciones del Bronx. Intervención de zonas de alta complejidad: desafíos y alternativas* (Notas Estratégicas, 2). Fundación Ideas para la Paz (FIP). <https://bit.ly/41asqv6>
- Hardin, J., & Hilbe, J. (2007). *Generalized linear models and extensions*. Stata Press.
- Johnson, A., & Vaughn, M. (2016). Decoupling and police organizational structure. *Administrative Theory & Praxis*, 38(3), 157-167. <https://doi.org/10.1080/10841806.2016.1173942>
- Jones, T. (2008). The accountability of policing. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (pp. 693-724). Willan Publishing.
- Koskinen, J., & Snijders, T. (2013). Simulation, estimation, and goodness of fit. En D. Lusher, J. Koskinen, & G. Robins (Eds.), *Exponential random graph models for social networks. Theory, methods, and applications* (pp. 141-166). Cambridge University Press.
- Lee, Y., Lee, I., & Feiock, R. (2012). Interorganizational collaboration networks in economic development policy: An exponential random graph model analysis. *Policy Studies Journal*, 40(3), 547-573. <https://doi.org/gdj75m>
- Lusher, D., Koskinen, J., & Robins, G. (Eds.). (2013). *Exponential random graph models for social networks. Theory, methods, and applications*. Cambridge University Press.
- McCullagh, P., & Nelder, J. (1989). *Generalized linear models*. CRC Press.
- Newburn, T. (Ed.). 2008. *Handbook of policing*. Willan Publishing.
- Paéz Murillo, C., Sandoval Garrido, L., & Peón Escalante, I. (2020). Caracterización del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes en Bogotá desde un enfoque sistémico. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 307-331. <https://doi.org/10.21830/19006586.591>
- Papachristos, A., Hureau, D., & Braga, A. (2013). The corner and the crew: the influence of geography and social networks on gang violence. *American Sociological Review*, 78(3), 417-447. <https://doi.org/10.1177/0003122413486800>
- Policía Nacional de Colombia. (2014). *Actualización Tomo 2.2. Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Dirección General; Dirección de Seguridad Ciudadana.
- Robins, G., & Lusher, D. (2013). Illustrations: Simulation, estimation, and goodness of fit. En D. Lusher, J. Koskinen, & G. Robins (Eds.), *Exponential random graph models for social networks. Theory, methods, and applications* (pp. 167-185). Cambridge University Press.
- Sandoval, L.E. (2018). Socio-economics characteristics and spatial persistence of homicides in Colombia, 2000-2010. *Estudios de Economía*, 45(1), 51-77. <https://bit.ly/41kg6IO>
- Sandoval, L. E., & Marín-Jaramillo, M. (2017). Efecto de la red de comunicación de cuadrantes de la policía en las tasas de criminalidad en Bogotá, Colombia. *Ecos de Economía. A Latin American Journal of Applied Economics*, 21(45), 4-23. <https://doi.org/10.17230/ecos.2017.45.1>
- Sandoval, L., Velásquez, C., & Riaño, L. (2019). Analysis of police networks applied to the control of street crime: the case of the reinforcements between commands of immediate attention (CAI) of the Police in Bogotá (Colombia). *MIRDEC 15th International Academic Conference on Economics, Business, Globalization and Social Sciences: Conference proceedings, full paper series*. Masters International Research & Development Center.
- Schaefer, D. (2012). Youth co-offending networks: An investigation of social and spatial effects. *Social Networks*, 34, 141-149. <http://dx.doi.org/10.1016/j.socnet.2011.02.001>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017a). *Monografía de localidades. N.º 3 Santa Fe*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Secretaría Distrital de Planeación. (2017b). *Monografía de localidades. N.º 7 Bosa*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017c). *Monografía de localidades. N.º 19 Ciudad Bolívar*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Semana*. (2017, 22 de mayo). Los delincuentes del Bronx que salieron a “conquistar” Bogotá. <https://bit.ly/3XK9GiQ>
- Semana*. (2019, 3 de junio). Tres años del Bronx: ¿Qué falta?. <https://bit.ly/3k3rS9K>
- Stanton, N., Baber, Ch., & Harris, D. (2008). *Modelling command and control. Event analysis of systemic teamwork*. Ashgate Publishing.
- Tilley, N. (2008). Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligenceled. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (pp. 373-402). Willan Publishing.
- Velásquez Monroy, C. (2010). Crimen organizado: orden divergente y vecindarios urbanos vulnerables. *Revista EURE*, 36(108), 4974. <https://doi.org/10.1016/j.eure.2010.05.004>
- White, H. (2008). *Identity and control. How social formations emerge*. Princeton University Press.

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

Industry and Technology

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Colombian Journal of Military and Strategic Studies)
Bogotá D.C., Colombia

Volume 21, Number 41, January-March 2023, pp. 273-298

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1016>

The Panama Canal Expansion: A Failed Game-Changer for Port Throughput of Transshipment Ports

La ampliación del Canal de Panamá: Un cambio de juego fallido para el tráfico portuario de los puertos de transbordo

Yovani Edgar Chávez Rodríguez

Metropolitan University of Education, Science and Technology (UMECIT), Ciudad de Panamá, Panamá

ABSTRACT. The Panama Canal has played an important role in the history of the shipping industry. Therefore, it was reasonable to forecast that the Panama Canal expansion would impact port throughput in the six transshipment ports located in Panama. To examine this impact, two periods were analyzed. The first period covered October 2010 to June 2016. The second period covered July 2016 to March 2022. The Wilcoxon signed-rank test and the IBM SPSS Statistics software were used to analyze public data from the Central American Maritime Transport Commission (COCATRAM) measuring port throughput. The research concluded that the Panama Canal expansion has not produced a statistically significant impact on the port throughput of (a) cargo tonnage, (b) cargo TEU and (c) vessel calls.

KEYWORDS: canals; cargo tonnage; containers; Panama Canal; ports; port throughput; transshipment ports.

RESUMEN. El Canal de Panamá ha jugado un papel importante en la historia de la industria naviera. Por lo tanto, era razonable prever que su expansión repercutiría en el rendimiento portuario en los seis puertos de transbordo ubicados en Panamá. Para examinar este impacto, se analizaron dos períodos. El primero abarcó desde octubre de 2010 hasta junio de 2016. El segundo abarcó desde julio de 2016 hasta marzo de 2022. Se utilizó la prueba de rangos con signo de Wilcoxon y el software SPSS para analizar los datos de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM). La investigación concluyó que la ampliación del Canal de Panamá no ha producido un impacto estadísticamente significativo en el rendimiento portuario de (a) tonelaje de carga, (b) carga contenerizada y (c) arribo de buques.

PALABRAS CLAVE: Canal de Panamá; canales; contenedores; puerto de transbordo; rendimiento portuario; tonelaje de carga

Section: INDUSTRY AND TECHNOLOGY • Scientific and technological research article

Received: June 21, 2022 • Accepted: December 6, 2022

CONTACT: Yovani Edgar Chávez Rodríguez ✉ yovani.edgar.chavez.rodriguez.cisa20@ndualumni.org

Introduction

The Panama Canal is a 50-mile system of locks, channels, and lakes that connects the Atlantic and Pacific Oceans and receives more than 14,000 vessels every year (Ramos, 2014). Since its completion in 1914, this waterway worked for nearly a century without important changes. As a result, the Panama Canal Authority (PCA) envisioned the need to expand the canal to in order to adapt to the new demands of the maritime industry.

Therefore, the Panamanian population approved the Panama Canal expansion project through a referendum held on October 22, 2006, which authorized the PCA to start this expansion project (Gonzalez, 2008). This project consisted of three main components: the construction of new locks on both the Pacific and Caribbean sides, the expansion of new channels to connect the new locks, and the augmentation of Operational levels at Gatun Lake (Alarcón et al., 2011).

After nine years of construction, the Panama Canal expansion was officially inaugurated on June 26, 2016, with an investment of USD 5.6 million. However, some scholars wondered whether this project would significantly impact the maritime port sector (Bonney, 2016). With six major transshipment ports on the Pacific and Caribbean sides, Panama's port system has achieved an average of 7 million twenty-foot-equivalent unit (TEU) per year, which makes Panama an important shipping player in the region (Linares & Rovi, 2020). For instance, many Asian container carriers use Panama's port infrastructure as a hub for transshipment to move containers through the Panama Canal toward North and South America and other regional routes (Hui-Huang, 2015) the Panama Canal has reduced both transit time and costs for the container shipping industry in particular. Once canal expansion is completed, container carriers will immediately face emission reduction demands in North America, and will be required to address problems regarding hub port selection for transshipments in the wider Caribbean region (WCR).

The Panama Canal has also experienced a gradual increase in revenue, vessel transit, container ship deployment, and competition from different business operators and commercial routes, which has highlighted the importance of the Panama Canal expansion for the growth of the shipping sector (Wang, 2017). Nonetheless, determining the effect of the Panama Canal expansion has been of interest to different scholars and the business sector. For example, a study on the top 50 U.S. ports in terms of TEU suggested that small ports would increase their import volume depending on how close they were to large ports, which in turn would eventually serve larger ships that were going to cross the expanded Panama Canal (Medina et al., 2021).

As a result, the Panama Canal expansion has been an interesting subject for the business and academic sectors since its announcement. It was reasonable to forecast that the 2016 Panama Canal expansion would significantly impact the container port through-

put in the six transshipment ports located in the Republic of Panama, considering their geographical proximity to the Panama Canal. Moreover, the expansion of the Panama Canal was justified because ship capacity restrictions of a channel can significantly affect the performance of transshipment ports (Zheng et al., 2019). While most research has focused on forecasting models for container port throughput, this research contributes a new perspective by testing the claim from business and academic sectors that claimed that the Panama Canal expansion would be a game-changer for the transshipment industry.

Literature Review

The Panama Canal Expansion

From its construction phase to its completion, the Panama Canal expansion has received much academic interest, considering that the PCA envisioned that this project would turn Panama into a major maritime hub (PCA, 2006). However, others remained skeptical of the forecasted impact of this project. For instance, the National Front for the Defense of Economic and Social Rights forecasted that the expanded Panama Canal would neither cause an increase in the international maritime market share nor induce a change in international commercial routes to move more cargo (FRENADESO, 2006).

On the contrary, Alvarez et al. (2009) predicted that the expanded Panama Canal would experience a massive increase in cargo because of the transit of Post-Panamax vessels, which would produce a positive economic effect in the first 10 years of operation. Likewise, several U.S. government officials endorsed the expansion project because of the impact on transnational commercial sectors and the promotion of worldwide trade and international shipping (Mann, 2011).

On the other hand, Bussolo et al. (2012) claimed that the expanded Panama Canal would produce economic disparities and exacerbate the gap between the poor and the rich. However, Hricko (2012) believed that the Panama Canal expansion would have an outsized impact because it would change the market share distribution among U.S. ports between the West Coast and the Gulf Coast as well as increasing the export and import of agrarian products. Similarly, Corbett et al. (2012) estimated that the expanded Panama Canal would produce a potentially small shift in Asia–U.S. container volumes from the West Coast toward major ports on the East Coast due to the transit of larger vessels.

Additionally, the U.S. Department of Transportation and Maritime Administration (2013) expected that this project would increase the preference for Caribbean or Panamanian container transshipment ports over American due to increased vessel size and impact on container cargo flows. Not surprisingly, Muirhead et al. (2015) scheduled

for completion in 2015, is expected to have major effects on commercial shipping and port operations throughout the world, with potential consequences for the transfer and establishment of non-indigenous species that remain largely unexplored. We developed a series of scenario-based models to examine how shipping traffic patterns may change after expansion and consider possible implications for species transfers and invasion dynamics in the USA. Location: Coastal USA, excluding Alaska and Hawaii Methods: Using a Monte Carlo simulation approach, we predicted changes in discharged ballast water, wetted surface area of ship hulls and frequency of ship arrivals modelled under scenarios that are based on (1 predicted that the Panama Canal expansion would double the number of ships arriving at the Gulf Coast in only five years after its completion because it would be able to potentially divert incoming ships from the West Coast to the East Coast of the United States. However, just like the National Front for the Defense of Economic and Social Rights, Rodrigue (2015) warned about the exaggeration of expected benefits from the Panama Canal expansion because this new project would not change current trends in the global market.

Later, Park and Park (2016) forecasted a change in export and import shipping routes for the U.S. West Coast because the Panama Canal expansion would allow more cargo to move by larger seagoing vessels instead of by smaller land transport, such as trucks and trains in the American transportation system. As a result, Serebrisky et al. (2016) claimed that while the Panama Canal had transformed Central American and Caribbean ports into specialized transshipment ports, the expanded Panama Canal had added extra pressure on those ports to prepare themselves to receive a higher demand and larger vessels.

Moreover, Bhadury (2016) argued that Gulf Coast ports have been experiencing massive investment in order to prepare their infrastructure in terms of channel depth, channel width, and the capacity to handle Post-Panamax or Super Post-Panamax vessels. Also, Martinez et al. (2016) claimed that the Panama Canal expansion would cause a gradual change in cargo carriers coming from Asia because they would use the new channel for saving time to reach the East Coast instead of using the congested West Coast, which would have more implications for different actors in the American shipping industry. For instance, Vorotnikova and Devadoss (2016) explained that the Panama Canal expansion would increase the trade flow of dairy products such as dry milk and butter coming from the West Coast and the East Coast toward other international markets in Asia, Africa, and Oceania.

In general, scholars expected that the expanded Panama Canal would reduce congestion, lower the costs of transportation, and reduce contamination (Mulligan & Lombardo, 2016). Additionally, Tai and Lin (2016) the departure points of which are all in East Asia. Design/methodology/approach-The operating conditions of various shipping practices were used to simulate trunk route deployment after canal expansion. Subsequently, a clean-line strategy featuring liquefied natural gas (LNG argued that the Panama Canal

would influence container carriers to choose this route due to the increasing cargo capacity of ships. Of note, it was expected that the Panama Canal would increase its container ship capacity for being able to handle the transit of vessels of 5,320 TEUs to a capacity of 13,500 TEUs (Liu et al., 2016).

Likewise, the Panama Canal expansion would enhance the competitiveness of its maritime cluster, which is located in a strategic geographical position, given the increase in vessel transit and port interconnections (Pagano et al., 2016). For instance, Rodrigue and Ashar (2016) claimed that the Panama Canal expansion would eventually increase transshipment activity in Caribbean ports, which led some global terminal operators to consider those ports as potential areas to expand capacity and depth.

As a result, Knatz (2017) explained that the U.S. government had improved funding, its management interactions with ports, its legal framework, and the harbor maintenance tax regulations in order to reduce port congestion, retain American competitiveness, and improve general economic development. Notably, the Panama Canal has an advantage over other options, such as the Suez Canal and the U.S. intermodal system, for vessels of 8,600 TEU to 13,000 TEU in terms of reducing transportation costs and reliability for liner shipping companies (Pham et al., 2018). In other words, this expansion project would produce many benefits in the traffic of vessels in terms of speed, efficiency, and capacity (Zielinski, 2018).

Later, Changkeun et al. (2020) claimed that it was expected that West Coast ports in Oregon, California and Washington would lose importance because shipping lines would prefer to use the new Panama Canal given its larger capacity, which would benefit the East Coast and the Gulf Coast. Moreover, Medina et al. (2020) argued that the Panama Canal expansion had significantly increased the import volume of U.S. ports located on the Atlantic and Gulf Coasts over those located on the Pacific Coast.

Likewise, a study concluded that the expanded Panama Canal would produce a smaller impact on the cargo competition for ports located in Europe than those located in the United States given their longer geographical distance from the canal (Hassel et al., 2020). Additionally, Miller and Hyodo (2021) conducted a study on 100 ports on the Latin American and Caribbean sides of the canal and concluded that the Panama Canal expansion had significantly increased cargo volume in Latin American ports, except for some ports in the Caribbean region.

Transshipment Ports

Transshipment ports play an important role in global shipping. According to Medda and Carbonaro (2007), transshipment ports focus on interactive connections working as hubs to feed and relay cargo from one port to another region. As a result of their importance, transshipment ports have been subject to different studies. For instance, McCalla (2008) conducted research on the transshipment port in Kingston, Jamaica which highlighted

that this port has the centrality to minimize distance at regional and hemispheric levels as well as intermediacy to main routes because of its proximity to the Panama Canal.

Likewise, McCalla (2008) analyzed the effect that geographical proximity to main shipping lanes and the Panama Canal had on transshipment ports in Colon, Kingston, Freeport, Rio Haina/Caucedo, Port of Spain/Point Lisas, and Cartagena. The results of this study demonstrated the primary importance of proximity, infrastructure, management, and productivity on transshipment cargo volumes.

Chou (2009) studied transshipment ports in Hong Kong and Kaohsiung and concluded that shipping companies chose competitive transshipment ports that reduced the costs to transship cargo as well as those with increased efficiency of loading and discharging. Similarly, Sohn and Jung (2009) examined 16 major Asian transshipment ports from 1995 to 2005 and concluded that the port size has a positive effect on container handling efficiency and container transshipment volume.

Yabin (2010) conducted research on the Gaolan transshipment port in China and determined that when it comes to transshipment seaports, coal power industries consider key factors such as train transportation, handling capacity, and costs. On the other hand, based on an analysis of 50 carriers and 30 port operators in Asia, Min and Park (2011) argued that although volume discounts and monetary incentives can be desirable for transshipment ports, several other influential factors such as port proximity to export/import businesses, port service quality, and port security are often ignored by port operators.

Similarly, by studying the transshipment port in Singapore, Kwan and Hilmola (2012) highlighted different problems stemming from high operational costs, incentives from port competitors, limited manpower, customs processes, and increasing relocation of firms away from Singapore. Also, Bae et al. (2013) proposed a model to analyze container port competition in China, where the model underscored the influence of port capacity, price difference, transshipment level, and port congestion.

Slack and Gouvernal (2016) studied transshipment ports located in Gioia Tauro, Kingston, Marsaxlokk, Panama, Singapore and Tangiers-Med to accentuate the weakness of transshipment ports to develop large logistics industries because of changing shipping strategies, costs, limited volume of goods, and distance from major markets. On the other hand, Chen et al. (2017) argued that port selection is influenced by route cost, government policies, customs regulations, and connectivity.

Additionally, Kavirathna et al. (2018) researched Southeast Asian transshipment ports to evaluate their competitiveness in terms of cost, time, location, operation, and other liner-related factors. Kadaifci et al. (2018) also studied 14 transshipment ports to demonstrate that port preference is affected by transshipment costs, location, infrastructure, equipment, and technologies.

Likewise, Petrić and Pavletić (2019) studied the transshipment port of Rijeka in the North Adriatic Sea to demonstrate the importance of considering different factors such as equipment, liner services, transport network, cost, infrastructure, and quality systems. Also, Koza et al. (2020) examined the data of 277 ports around the world to conclude that transshipment ports require synchronization among liner services in terms of cargo and time to improve reliability and competitiveness. Finally, Corey et al. (2022) performed research on Caribbean transshipment ports given their connections to the Panama Canal and the Atlantic Ocean and determined that the ports in Jamaica and the Bahamas have the best geographical position in the region.

Port Throughput

Port throughput represents the amount of cargo or the number of vessels that ports manage during a certain period of time, which can be measured in cargo tonnage, TEU container, and vessel calls (U.S. Department of Transportation, 2017). Port throughput is the most important driver of decision-making processes in port terminals.

According to Chou (2007), there are numerous criteria for port selection, such as port location, the volume of the hinterland economy, facilities, efficiency, free trade zones, and future development plans. However, port throughput is one of the most common criteria taken into account for transshipment port selection and one of the most commonly studied aspects as well (Lirn et al., 2003). For instance, Fung (2002) conducted research on port throughput in Singapore and Hong Kong port terminals to develop a forecasting model, which highlighted the Hong Kong port's potential to replace Singapore's regarding future demands for more cargo.

Similarly, after studying the port throughput of Rotterdam Port in the Netherlands, Langen (2003) proposed a model to forecast port throughput, which considered different factors such as the rate of containerization, competitive position, the direction of trade, openness, and gross domestic product. Additionally, Veldman and Buckmann, (2003) examined data from Western European ports to propose a forecasting model that considered other factors such as transport costs, transit time, and the frequency and quality of service. Also, Talley (2006) studied the port throughput of two Spanish ports to demonstrate that different factors, such as port prices, port service diversification, and port congestion can affect port throughput.

From a different direction, Schulze and Prinz (2009) analyzed port throughput data from 1985 to 2005 and predicted a continuous growth of port throughput in Germany until 2008. Also, Gosasang et al. (2011) examined port throughput in the port of Bangkok from 1999 to 2010 and demonstrated the significant impact of factors such as exchange rates, fuel prices, gross domestic product, inflation rate, and population on container port throughput.

Likewise, Zhang and Cui (2011) analyzed port throughput in Shanghai Port from 1995 to 2010 to propose a model capable of predicting important variables. Notably, Liu and Park (2011) found that ports should improve their transshipment and service levels, reduce tariffs, speed up customs clearance, improve government support, and take advantage of the economic development of the surrounding hinterland if they want to improve port throughput.

However, an economic crisis can negatively affect port throughput because of decreased shipping rates, reduced chartering of shipping services, the closing of secondary commercial routes, reduced logistic and port costs, and increased strategic shipping alliances (Mádálin, 2012). Furthermore, port throughput can fluctuate as a result of the weather, political factors, management, and other competing ports (Tian et al., 2013).

It is important to highlight that port throughput can incentivize port managers to embark on massive investments to expand port infrastructure without a guarantee of economic return; however, ports should develop strategies to accommodate higher traffic volumes during peak seasons to reduce costs and delays given the volatility of port throughput (Xiao et al., 2016). Nonetheless, the improvement of port throughput can positively affect the economic growth in a country (Park & Seo, 2016).

Moreover, port throughput can be considered as the result of the development of different sectors in terms of imports and exports that work in tandem (Paflioti et al., 2017). Thus, port throughput can be positively affected by different factors. For instance, the growth and development of connectivity between ports and their surrounding hinterlands by train and the efficiency of the rail-served port's operations exert a significant influence on port throughput (Woodburn, 2017).

Port throughput can be also influential. For instance, after studying 11 ports in the Yangtze River, Yang et al. (2017) concluded that port throughput has a negative effect on the bulk traffic of transshipment seaports. However, other factors can also affect port throughput. For instance, changing regional transshipment markets can affect the forecast of port throughput (Grifoll, 2019). Likewise, container freight rates can negatively affect port throughput, although this effect is not consistently significant (Açık, 2019). Of note, transshipment ports can experience a significant instability in terms of port throughput given the interaction of different actors and factors (Notteboom et al., 2019).

Subsequent research has focused on port throughput in the Asian continent. For instance, Tang et al. (2019) analyzed the port throughput data of the Shanghai Port and Lianyungang Port from 1990 to 2017 to propose a model capable of predicting port throughput for both ports. Likewise, Rumaji (2019) examined the high-cost logistics and price disparities of transshipment ports in Indonesia, which aimed to enhance connectivity and reduce total shipping costs.

Additionally, Feng et al. (2020) examined port throughput data of the Yangtze River Delta ports to propose a model able to analyze the evolution, concentration, unequal-

ity, and competition of different ports in that region. Finally, after analyzing the port throughput data of Shanghai Port from 2012 to 2020, Huang et al. (2022) underscored the negative effect of COVID-19 on those ports.

Consequently, while most research has focused on forecasting models for port throughput, this research focuses on analyzing the effect of the Panama Canal expansion on the port throughput of transshipment ports in the Republic of Panama given their geographical proximity to the expanded Panama Canal.

Research Question

What is the effect of the Panama Canal expansion on the port throughput of Panama transshipment ports?

Hypotheses

H_0 : The Panama Canal expansion has not produced a significant change in the port throughput of Panama transshipment ports.

H_A : The Panama Canal expansion has produced a significant change in the port throughput of Panama transshipment ports.

Methods

To test the hypotheses regarding the Panama Canal expansion's effect on the port cargo throughput of transshipment ports, this research used the Wilcoxon signed-rank test. This test, developed by Frank Wilcoxon in 1945, is a non-parametric statistical method to analyze whether there is a significant difference between two or more sets of pairs (Hayes, 2021). In other words, this test can compare several subjects under two different conditions (Scheff, 2016).

The Wilcoxon test has been used to compare simulation models and predicted values for the port of Alexandria, Egypt (Ragheb et al., 2010). Similarly, this test has been used to analyze the efficiency of port performance and the optimal size of investment in 20 Korean ports from 1997 to 2007 (Ro, 2010).

Also, it has been used to analyze forecasting models for container traffic in Turkish seaports (Gökkuş et al., 2017). Similarly, it has been used to analyze services in Brazilian seaports in terms of economy, reliability, and quality (Longaray et al., 2019). Additionally, this research uses the IBM SPSS Statistics software (version 27) for analysis.

Population

The population for this research was the six transshipment ports located in the Republic of Panama as the main beneficiaries of the Panama Canal expansion: (1) the Panama Port

Company-Balboa and (2) the PSA Panama International Terminal, located on the Pacific Ocean, (3) the Colon Container Terminal, (4) the Manzanillo International Terminal, (5) the Panama Port Company-Cristobal, and (6) the Bocas Fruit Company Port located on the Caribbean Sea.

Data Collection and Analysis

This research used public data from the Central America Maritime and Port Statistical Information System to measure port throughput (COCATRAM, 2022a). To determine the effect of the Panama Canal expansion, completed in June 2016, on the port throughput of transshipment ports, two periods were analyzed. The first period covered the fourth quarter of 2010 to the second quarter of 2016. The second period covered the third quarter of 2016 to the first quarter of 2022.

In this research, the first quarter includes January, February, and March; the second quarter covers April, May, and June; the third quarter includes July, August, and September; and the fourth quarter encompasses October, November, and December. To have a more precise analysis of the effect of the Panama Canal expansion on port throughput, this research considered cargo tonnage, cargo TEU, and vessel calls.

Cargo Tonnage

Cargo tonnage represents the total amount that a ship can carry, which excludes the weight of fuel, supplies, equipment, and crew (ProConnect, 2022). Cargo tonnage is a conventional measure that can be very influential for decision-making, allocation of public resources, and attracting private investments (Simkins & Stewart, 2015).

This variable is the most comprehensive measure because it can include the weight of shipping containers, roll-on/roll-off cargo, solid bulk cargo, liquid bulk cargo, and general cargo (U.S. Department of Transportation, 2017). In other words, cargo tonnage is a better measure than cargo TEU because it includes all forms of cargo (Valentine et al., 2013). For cargo tonnage, the data is expressed in metric tons. A metric ton is equivalent to 1,000 kilograms or approximately 2,200 pounds (COCATRAM, 2022b).

Cargo TEU

Cargo TEU are intrinsically related to containers, which are reusable steel boxes for transporting different types of cargo by container ships (Witters & Ivy, 2002). Those container ships have been gradually expanding their cargo capacity because of international corporate alliances, which aim to save costs and time as well as increase the frequency of calls (Kelly & Arai, 2009).

Container ships have been key to worldwide interconnections because the containerization of goods and products can save time in port operations as well as enhance import and export activities (ICC, 2022). Ports use cranes to load and unload massive amounts

of containers onto and off container ships (Jha, 2022). Consequently, when a container ship arrives in a port, it will first unload its container cargo; afterward, it will load laden containers to satisfy demands as well as empty containers according to port management (Song & Dong, 2008). For this research, the data is expressed in Twenty-Foot-Equivalent Unit (TEU). A TEU is a conventional measure where a 20-foot-long container is expressed as 1 TEU and a 40-foot-long container is expressed as 2 TEU (Vis & Koster, 2003).

Vessel Calls

Although vessel calls can be affected by location, trade routes, and weather conditions, vessel calls are one of the most important considerations for port planning and construction because it is expected that a certain number of vessels arrive during a period of time (Jagerman & Altiok, 2003). Vessel calls refer to ship arrivals in any port (U.S. Department of Transportation, 2017). Nevertheless, vessel calls are primarily dependent on the shipping schedule (Bellsola et al., 2018).

Due to vessel calls, ports can experience periods of high activity during arrivals of expected and unexpected vessels as well as times of idleness when ports are not used (Jiménez et al., 2021). For this research, vessel calls are defined as the vessel arrivals in the six transshipment ports to load and unload cargo or to avoid any danger (COCATRAM, 2022c). The data is expressed in units.

Results

First, the results indicate that after the Panama Canal expansion, there was a 13% growth in cargo tonnage. Prior to this project, the mean from 2010 to 2016 was 38,995 metric tons, while the mean from 2016 to 2022 increased to 43,915 metric tons (Table 1).

Table 1. Cargo tonnage in metric tons

Before Panama Canal expansion		After Panama Canal expansion	
Year	Cargo Tonnage	Year	Cargo Tonnage
2010 (4Q)	10,871	2016 (3Q–4Q)	23,488
2011	48,508	2017	48,104
2012	48,955	2018	49,048
2013	47,608	2019	51,064
2014	48,579	2020	57,021
2015	47,690	2021	64,119
2016 (1Q–2Q)	20,751	2022 (1Q)	14,562
Mean	38,995	Mean	43,915

Source: own elaboration

Nonetheless, the Wilcoxon signed-rank test shows that the increase in cargo tonnage after the Panama Canal expansion is statistically insignificant, with $Z = -1.352$, $p = 0.176$ (Table 2).

Table 2. Wilcoxon signed-rank test for laden container port throughput.

Wilcoxon signed-rank test		N	Mean Rank	Sum of Ranks
After expansion – Before expansion	Negative Ranks	2 ^a	3.00	6.00
	Positive Ranks	5 ^b	4.40	22.00
	Ties	0 ^c		
	Total	7		
a. After expansion < Before expansion				
b. After expansion > Before expansion				
c. After expansion = Before expansion				
Test Statistics ^a		After expansion – Before expansion		
Z		-1.352 ^b		
Asymp. Sig. (2-tailed)		0.176		
a. Wilcoxon Signed Ranks Test // b. Based on negative ranks				

Source: own elaboration

Second, the results indicate that after the Panama Canal expansion, there was a 13% growth in laden container port throughput. Prior to this project, the mean throughput from 2010 to 2016 was 3,912,567 TEU, while the mean from 2016 to 2022 grew to 4,431,504 TEU (Table 3).

Table 3. Laden container port throughput in TEU

Before Panama Canal expansion		After Panama Canal expansion	
Year	Laden Containers	Year	Laden Containers
2010 (4Q)	1,061,983	2016 (3Q–4Q)	2,327,316
2011	4,808,632	2017	4,818,013
2012	5,041,623	2018	4,925,087
2013	4,716,632	2019	5,167,629
2014	4,864,373	2020	5,796,577
2015	4,847,385	2021	6,499,016
2016 (1Q–2Q)	2,047,338	2022 (1Q)	1,486,890
Mean	3,912,567	Mean	4,431,504

Source: own elaboration

Nevertheless, the Wilcoxon signed-rank test shows that the increase in laden container port throughput is also statistically insignificant, with $Z = -1.352$, $p = 0.176$ (Table 4).

Table 4. Wilcoxon signed-rank test for laden container port throughput

Wilcoxon signed-rank test		N	Mean Rank	Sum of Ranks
After expansion –	Negative Ranks	2 ^a	3.00	6.00
Before expansion	Positive Ranks	5 ^b	4.40	22.00
	Ties	0 ^c		
	Total	7		
a. After expansion < Before expansion				
b. After expansion > Before expansion				
c. After expansion = Before expansion				
Test Statistics ^a		After expansion – Before expansion		
Z		-1.352 ^b		
Asymp. Sig. (2-tailed)		0.176		
a. Wilcoxon Signed Ranks Test // b. Based on negative ranks				

Source: own elaboration

Third, the results indicate that after the Panama Canal expansion, there was 7% growth in empty container port throughput. Before this project, the mean throughput from 2010 to 2016 was 1,585,318 TEU while the mean from 2016 to 2022 increased to 1,695,652 TEU (Table 5).

Table 5. Empty container port throughput in TEU

Before Panama Canal expansion		After Panama Canal expansion	
Year	Empty Containers	Year	Empty Containers
2010 (4Q)	467,559	2016 (3Q–4Q)	924,141
2011	1,821,287	2017	2,081,241
2012	1,942,824	2018	2,090,221
2013	1,821,443	2019	2,187,361
2014	1,905,858	2020	1,956,755
2015	2,165,364	2021	2,122,910
2016 (1Q–2Q)	972,890	2022 (1Q)	506,934
Mean	1,585,318	Mean	1,695,652

Source: own elaboration

However, the Wilcoxon signed-rank test shows that the observed difference between both measurements for empty container port throughput is statistically insignificant, with $Z = -1.014$, $p = 0.310$ (Table 6).

Table 6. Wilcoxon signed-rank test for empty container port throughput

Wilcoxon signed-rank test		N	Mean Rank	Sum of Ranks
After expansion –	Negative Ranks	2 ^a	4.00	8.00
Before expansion	Positive Ranks	5 ^b	4.00	20.00
	Ties	0 ^c		
	Total	7		
a. After expansion < Before expansion				
b. After expansion > Before expansion				
c. After expansion = Before expansion				
Test Statistics ^a		After expansion – Before expansion		
Z		-1.014 ^b		
Asymp. Sig. (2-tailed)		0.310		
a. Wilcoxon Signed Ranks Test // b. Based on negative ranks				

Source: own elaboration

It should be also noted that, from 2010 to 2022, laden container volume represents 72% of the total container port throughput in Panama. On the other hand, empty container volume accounts for 28% of the total container port throughput.

Fourth, there was a 12% decrease in vessel calls. Before the Panama Canal expansion, the mean from 2010 to 2016 was 5,741 vessels while the mean from 2016 to 2022 decreased to 5,079 vessels (Table 7).

Table 7. Vessel calls measured in units

Before Panama Canal expansion		After Panama Canal expansion	
Year	Vessel Calls	Year	Vessel Calls
2010 (4Q)	1,723	2016 (3Q–4Q)	3,205
2011	7,345	2017	6,153
2012	7,179	2018	6,082
2013	7,001	2019	6,351
2014	6,691	2020	6,261
2015	6,921	2021	6,035
2016 (1Q–2Q)	3,329	2022 (1Q)	1,463
Mean	5,741	Mean	5,079

Source: own elaboration

Nevertheless, the Wilcoxon signed-rank test shows that the observed difference between both measurements for vessel calls is also statistically insignificant, with $Z = -1.352$, $p = 0.176$ (Table 8).

Table 8. Wilcoxon signed-rank test for vessel calls

Wilcoxon signed-rank test		N	Mean Rank	Sum of Ranks
After expansion –	Negative Ranks	6 ^a	3.67	22.00
Before expansion	Positive Ranks	1 ^b	6.00	6.00
	Ties	0 ^c		
	Total	7		
a. After expansion < Before expansion				
b. After expansion > Before expansion				
c. After expansion = Before expansion				
Test Statistics ^a		After expansion – Before expansion		
Z		-1.352 ^b		
Asymp. Sig. (2-tailed)		0.176		
a. Wilcoxon Signed Ranks Test // b. Based on negative ranks				

Source: own elaboration

Therefore, the null hypothesis (H_0) is totally supported. Consequently, the Panama Canal expansion has not produced a statistically significant change in the port throughput of Panama transshipment ports (a) cargo tonnage, (b) cargo TEU, and (c) vessel calls.

Discussion

The research confirms that the Panama Canal expansion has not elicited a statistically significant impact on container port throughput in the six transshipment ports located in the Republic of Panama. Plainly said, the Panama Canal expansion has not been a game-changer for the cargo volume of transshipment ports.

This result agrees with FRENADESO (2006), which predicted the expanded Panama Canal would neither cause an increase in the international maritime market share nor provoke a change in international commercial routes to move more cargo. Similarly, Rodrigue (2015) warned about the exaggeration of expected benefits from the Panama Canal expansion because this new project would not change current trends in the global market. Moreover, this research agrees with Herrera et al. (2017), who argued that although transshipment represents an important percentage of container movement in ports, the Panama Canal expansion would not exert a significant effect on the percentage of transshipment movement.

Although this research only studied six transshipment ports located in the Republic of Panama, the result partially validated similar predictions in different regions. For instance, Edmonds (2012) predicted that it was not possible to precisely measure how the Panama Canal expansion would change trade routes and port cargo volumes in the Gulf and Southeast regions of the United States because the situation was going to remain static for quite some time.

On the contrary, the results of this research contradict the estimates by the U.S. Department of Transportation and Maritime Administration (2013), Serebrisky et al. (2016), and Pagano et al. (2016), who forecasted that the Panama Canal expansion would increase port preference, boost challenges, and enhance the competitiveness of its maritime cluster, respectively. Additionally, the results partially contradict estimates that the Panama Canal expansion would increase port container throughput in the Central America region (Miller & Hyodo, 2021).

Managerial Implications

Because of the magnitude and importance of the Panama Canal expansion for the international shipping industry, it was reasonable to believe that this project would produce massive increases in container port throughput in the six transshipment ports in the Republic of Panama. The prediction logically considered those transshipment ports as the primary beneficiaries because of their geographical proximity to the Atlantic and Caribbean entries of the Panama Canal.

The insignificant improvement in cargo tonnage and cargo TEU as well as the decrease in vessel calls to Panama transshipment ports will eventually make port managers more cautious when it comes to massive economic investments, acquisitions of more equipment, and recruitment of new manpower. It is also possible that the lack of significant improvement in port throughput will lead to losing more competitiveness to other ports in the Caribbean basin.

The managerial implications for the future are heterogeneous. On the one hand, although the effect of the Panama Canal expansion has not been significant, the slow increase in cargo tonnage and cargo TEU may indicate that the significant benefits for transshipment ports will remain the same for quite a long time. For example, in 2013, the Manzanillo International Port in Panama enthusiastically announced a \$270 million investment to receive more cargo and remain competitive due to the Panama Canal expansion (Panamá América, 2013). Later, in 2014, Panama Ports Company-Balboa announced a \$110 million investment in preparation for the Panama Canal expansion (CDS, 2014). On the other hand, the gradual decrease in vessel calls can be worrisome for the whole industrial maritime cluster of Panama transshipment ports.

Nevertheless, it should be observed that Gourdin (2019) argued that since economic benefits take too long to become tangible, they are commonly inflated to justify the construction of new waterways, ports, and bridges; however, those economic investments are eventually discovered to be avoidable. Notably, container ports can experience uncertainty because of the unsecured returns of economic investments, the reality of local institutions, the legal framework, the fragmented interdependency of various international logistical actors, the state of the relationship with port workers, and the political and community support for infrastructure projects (Danyluk, 2019).

It could be argued that the Panama Canal expansion was only conceived and financed by the PCA to increase the transit of larger vessels through the Panama Canal. In other words, the Panama Canal expansion was completed to specifically solve the Panama Canal's needs and not those of the transshipment ports. For example, since its expansion, the Panama Canal has notably expanded the transit of container ships through its Neopanamax locks. Considering that transshipment ports did not finance the Panama Canal expansion, the former argument seems valid. However, the present result contradicts the PCA's (2006) claim that this project would transform Panama into a great maritime hub.

Moreover, the 12% decrease in vessel calls to the six transshipment ports could indicate that the Panama Canal expansion is gradually affecting transshipment port preference, which is causing container ships to transit more easily transshipment hubs in the Caribbean basin. In other words, container ships are reducing their transshipment activities in ports located in the Republic of Panama, considering the expanded capacity of the Panama Canal. A case in point was the straightforward crossing through the expanded Panama Canal by the container ship CMA CGM ZEPHYR with its 16,285 TEU, which was a milestone in container ship capacity for the expanded Panama Canal (PCA, 2022). Notably, Rodrigue and Ashar (2016) argued that the expanded Panama Canal would exert a negative impact on Panamanian transshipment ports on the Pacific side because post-Panamax ships would not have ship size constraints.

On the other hand, it should be noted that from 2010 to 2022, while the laden containers represented 72% of the total container port throughput of transshipment ports in Panama, empty containers accounted for 28% of the total. According to Christoph et al. (2022), the median of empty container port throughput for seaports is around 20% of the total volume. This should be a matter of consideration for port managers because of the higher percentage of empty container port throughput in the Panama Canal compared to elsewhere in the world.

This consideration about empty containers should not be taken lightly because of its repercussions in the shipping industry. For instance, the relocation of an empty container to another port thousands of kilometers away can cost significantly more than

buying a new container (Lam & Iskounen, 2010). Likewise, increasing empty containers is commonly related to trade imbalance (Song & Dong, 2011). As a result, when it comes to cargo TEU, liner shipping companies face challenges to relocate empty containers from America to other regions to satisfy the worldwide demand for exports (Chao & Yu, 2012). Consequently, shipping liners will prioritize and conduct scheduled operations based on laden containers instead of empty containers (K. Wang et al., 2017).

Suggestions for Further Studies

Further studies should analyze whether the Panama Canal expansion has significantly affected port throughput in Caribbean and Central American transshipment ports due to their geographical proximity as well as others located on the Pacific Ocean side of South America. Similarly, further studies should consider other factors regarding transshipment ports on the West and East Coasts of the United States and their relationship with the Panama Canal expansion.

It is also recommended that future research should study other related factors such as ship waiting time, berthing time, international trade, human talent management, port congestion, strategic leadership, and other port performance indicators. Moreover, while considering port cargo volume as a measure of accomplishment, several influential factors can also help transshipment ports succeed, such as their proximity to shipping lanes, terminal facilities, management, and productivity, which can help them understand but not accurately predict their causes of success (McCalla, 2008). Similarly, Ng (2006) highlighted that when it comes to transshipment ports, there are other important variables such as monetary cost, time efficiency, geographical proximity, and quality of service.

It is also suitable to study the influence of the Panama Canal expansion by using more inclusive indicators. For instance, the Liner Shipping Connectivity Index measures the maritime connectivity for container shipping by taking into account other aspects such as the number of shipping lines, size of vessels, number of services, and capacity (Niérat & Guerrero, 2019).

Likewise, further studies should research the return on investment for transshipment ports in the Caribbean Sea and Pacific Ocean that embarked on projects to enhance infrastructure, equipment, and logistics facilities related to the Panama Canal expansion. In that regard, transshipment ports in Panama have been making multimillion-dollars investments in new cranes and container yards to accommodate bigger vessels coming to the Panama Canal (Alvarez et al., 2009). A final suggestion for further studies would be the analysis of the Panama Canal expansion's effect on its surrounding maritime cluster, such as the Colon Free Trade Zone, the Panama Pacifico Special Economic Zone, tourism industries, Panama's International Banking Center, the Panama Canal Railway Company, the maritime supply chain, and shipyard industries.

Conclusion

This research examined the effect of the Panama Canal expansion, completed in June 2016, on the port throughput of transshipment ports. These transshipment ports include the Panama Port Company-Balboa and the PSA Panama International Terminal in the Pacific Ocean in addition to the Colon Container Terminal, the Manzanillo International Terminal, the Panama Port Company-Cristobal, and the Bocas Fruit Company Port in the Caribbean Sea.

To test its effect, the Wilcoxon signed-rank test was used to analyze two periods. The first period covered the third quarter of 2010 to the second quarter of 2016. The second period covered the third quarter of 2016 to the second quarter of 2022. As a result, the research concluded that the Panama Canal expansion has not elicited a statistically significant impact on port throughput in the six transshipment ports located in the Republic of Panama despite their geographical proximity to the Panama Canal. In other words, the Panama Canal expansion has failed to be a game-changer for the six transshipment ports located in Panama. These findings could have substantial implications for managers, investors, and maritime clusters related to Panama transshipment ports.

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 autor

Yovani Edgar Chávez Rodríguez is a Doctor of Business Administration from the Isthmus University in Panama. He holds a master degree in Strategic Security Studies from National Defense University and in Military Operational Arts and Science from Air University. Also, He is a professor in the Metropolitan University of Education Science and Technology.

<https://orcid.org/0000-0003-3170-5751> – Contact:
yovani.edgar.chavez.rodriguez.cisa20@ndualumni.org

References

- Açık, A. (2019). Volatility Spillover from Global Container Freight Indices to Port Throughputs in Turkey. *International Journal of Economics and Innovation*, 5(1), 101–113. <https://doi.org/10.20979/UEYD.519545>
- Alarcón, F., Ashley, B., de Hanily, S., Molenaar, R. & Ungo, R. (2011). Risk Planning and Management for the Panama Canal Expansion Program. *Journal of Construction Engineering and Management*, 137(10), 762–771. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000317](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000317)

- Alvarez, H., Solis, D., Cano, A., Rabelo, L. & Sala, S. (2009). The system dynamics simulation of the expansion of the Panama Canal. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 9(1), 17–28. <https://doi.org/10.1504/IJTPM.2009.022842>
- Bae, M., Chew, E., Lee, L. & Zhang, A. (2013). Container transshipment and port competition. *Maritime Policy & Management*, 40, 479–494. <https://doi.org/10.1080/03088839.2013.797120>
- Bellsola, X., Daamen, W., Vellinga, T. & Hoogendoorn, S. (2018). State-of-the-art of port simulation models for risk and capacity assessment based on the vessel navigational behaviour through the nautical infrastructure. *Journal of Traffic and Transportation Engineering (English Edition)*, 5(5), 335–347. <https://doi.org/10.1016/j.jtte.2018.03.003>
- Bhadury, J. (2016). Panama Canal expansion and its impact on East and Gulf coast ports of U.S.A. *Maritime Policy and Management*, 43(8), 928–944. <https://doi.org/10.1080/03088839.2016.1213439>
- Bonney, J. (2016, June 25). Panama Canal expansion will affect shipping — but how? *Journal of Commerce Online*. https://www.joc.com/port-news/panama-canal-news/panama-canal-expansion-will-affect-shipping-how_20160625.html
- Bussolo, M., De Hoyos, R. & Medvedev, D. (2012). Distributional Effects of the Panama Canal Expansion [with Comment]. *Economía*, 13(1), 79–129. <https://www.jstor.org/stable/41756783>
- CDS. (2014). *Panama Ports Company will invest 86 million euros to expand the port of Balboa*. Cadena de Suministro (CDS). <https://www.cadenadesuministro.es/noticias/panama-ports-company-invertira-86-millones-de-euros-en-ampliar-el-puerto-de-balboa/>
- Changkeun, P., Richardson, H. & Park, J. (2020). Widening the Panama Canal and U.S. ports: historical and economic impact analyses. *Maritime Policy and Management*, 47(3), 419–433. <https://doi.org/10.1080/03088839.2020.1721583>
- Chao, S. & Yu, H. (2012). Repositioning empty containers in East and North China ports. *Maritime Economics & Logistics*, 14, 435–454. <https://doi.org/10.1057/mel.2012.15>
- Chen, G., Cheung, W., Chu, S. & Xu, L. (2017). Transshipment hub selection from a shipper's and freight forwarder's perspective. *Expert Systems with Applications*, 83, 396–404. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2017.04.044>
- Chou, C. (2007). A fuzzy MCDM method for solving marine transshipment container port selection problems. *Applied Mathematics and Computation*, 86(1), 435–444. <https://doi.org/10.1016/j.amc.2006.07.125>
- Chou, C. (2009). A model for analyzing the transshipment competition relationship between the port of Hong Kong and the port of Kaohsiung. *Journal of Ocean University of China*, 8(4), 377–384. <https://doi.org/10.1007/S11802-009-0377-1>
- Martius, C., Kretschmann, L., Zacharias, M. *et al.* (2022). Forecasting worldwide empty container availability with machine learning techniques. *Journal of Shipping and Trade*, 7(1), 1–19. <https://doi.org/10.1186/s41072-022-00120-x>
- COCATRAM. (2022a). *Central America Maritime and Port Statistical Information System (SIEMPCA)*. Central American Commission for Maritime Transportation. <http://www.cocatram.org.ni/estadisticas/cuadro7/>
- COCATRAM. (2022b). *Glossary*. Central America Maritime and Port Statistical Information System (SIEMPCA). http://www.cocatram.org.ni/estadisticas/glosario_en/
- COCATRAM. (2022c). *Vessels Arrival by Quarter*. Central America Maritime and Port Statistical Information System (SIEMPCA). <http://www.cocatram.org.ni/estadisticas/cuadro2/>
- Corbett, J. J., Deans, E., Silberman, J., Morehouse, E., Craft, E. & Norsworthy, M. (2012). Panama Canal expansion: Emission changes from possible US west coast modal shift. *Carbon Management*, 3(6), 569–588. <https://doi.org/10.4155/CMT.12.65>

- Corey, J., Wang, Q., Zhen, J., Sun, Y., Du, H. & Zhu, Z. (2022). Container transshipment via a regional hub port: A case of the Caribbean Sea region. *Ocean & Coastal Management*, 217(105999). <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105999>
- Danyluk, M. (2019). Fungible Space: Competition and Volatility in the Global Logistics Network. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(1), 94–111. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12675>
- Edmonds, J. (2012). Panama Canal: “Game Change” Depends on Who Provides the Best “Playing Fields.” *Economic Development Journal*, 11(2), 42–47. <https://www.iedconline.org/index.php?submenu=EconomicDevelopmentJournalArchive&src=pages&ref=economic-development-journal-archive>
- Feng, H., Grifoll, M., Yang, Z., Zheng, P. & Mallofre, A. (2020). Visualization of container throughput evolution of the Yangtze River Delta multi-port system: the ternary diagram method. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 142(102039), 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.tre.2020.102039>
- FRENADES. (2006). *Análisis Crítico de la Engañosa Propuesta de la ACP y del Gobierno del PRD*. https://ia904500.us.archive.org/18/items/AnalisisCriticoDeLaPropuestaDeAmpliacionDelCanal/Analisis_critico_de_la_Propuesta_de_Ampliacion_del_canal.pdf
- Fung, M. (2002). Forecasting Hong Kong’s container throughput: an error-correction model. *Journal of Forecasting*, 21, 69–80. <https://doi.org/10.1002/for.818>
- Gökkuş, U., Yıldırım, M. & Aydin, M. (2017). Estimation of Container Traffic at Seaports by Using Several Soft Computing Methods: A Case of Turkish Seaports. *Discrete Dynamics in Nature and Society*, 2984853, 1–15. <https://doi.org/10.1155/2017/2984853>
- Gonzalez, C. (2008). Environmental Impact Assessment in Postcolonial Societies: Reflections on the Proposed Expansion of the Panama Canal. *Tennessee Journal of Law & Policy*, 4(2), 303–354. <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/faculty/155/>
- Gosasang, V., Chandraprakash, W. & Kiattisin, S. (2011). A Comparison of Traditional and Neural Networks Forecasting Techniques for Container Throughput at Bangkok Port. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 27(3), 463–482. [https://doi.org/10.1016/S2092-5212\(11\)80022-2](https://doi.org/10.1016/S2092-5212(11)80022-2)
- Gourdin, K. (2019). The tumultuous world of global maritime transportation: a cautionary tale for supply chain managers. *Journal of Transportation Management*, 29(2), 23–35. <https://doi.org/10.22237/jotm/1572566580>
- Grifoll, M. (2019). A statistical forecasting model applied to container throughput in a multi-port gateway system: The Barcelona-Tarragona-Valencia case. *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, 11(4), 316–333. <https://doi.org/10.1504/IJSTL.2019.100453>
- Hassel, E., Meersman, H., Voorde, E. & Vanelander, T. (2020). The impact of the expanded Panama Canal on port range choice for cargo flows from the U.S. to Europe. *Maritime Policy & Management*. <https://doi.org/10.1080/03088839.2020.1718230>
- Hayes, A. (2021). *Wilcoxon Test*. Investopedia. <https://www.investopedia.com/terms/w/wilcoxon-test.asp>
- Herrera, M., Agrell, P., Peñate, C. & Trujillo, L. (2017). Vessel capacity restrictions in the fleet deployment problem: an application to the Panama Canal. *Annals of Operations Research*, 253(2), 845–869. <https://doi.org/10.1007/S10479-016-2262-9>
- Hricko, A. (2012). Progress and Pollution: Port cities prepare for the Panama Canal expansion. *Environmental Health Perspectives*, 120(12), 471–473. <https://doi.org/10.1289/EHP.120-A470>
- Huang, A., Liu, X., Rao, C., Zhang, Y. & He, Y. (2022). A New Container Throughput Forecasting Paradigm under COVID-19. *Sustainability*, 14(2990), 1–20. <https://doi.org/10.3390/su14052990>
- Hui-Huang, T. (2015). A comparative study on pollutant emissions and hub-port selection in Panama Canal expansion. *Maritime Economics and Logistics*, 17(2), 163–178. <https://doi.org/10.1057/MEL.2014.15>

- ICC. (2022). *Container ships*. International Chamber of Shipping. <https://www.ics-shipping.org/explaining/ships-ops/container-ships/>
- Jagerman, D. & Altioik, T. (2003). Vessel Arrival Process and Queueing in Marine Ports Handling Bulk Materials. *Queueing Systems*, 45, 223–243. <https://doi.org/10.1023/A:1027324618360>
- Jha, B. (2022). *What are Container Ships – History, Types And Design*. Marine Insight. <https://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-container-ships/>
- Jiménez, P., Gómez, J. & Pavón, P. (2021). HADES: A Multi-Agent Platform to Reduce Congestion Anchoring Based on Temporal Coordination of Vessel Arrivals—Application to the Multi-Client Liquid Bulk Terminal in the Port of Cartagena (Spain). *Applied Science*, 11(7), 1–16. <https://doi.org/10.3390/app11073109>
- Kadaifci, C., Asam, U., Serdarazan, S. & Aricam, U. (2018). A new rule-based integrated decision making approach to container transshipment terminal selection. *Maritime Policy & Management*, 46(2), 237–256. <https://doi.org/10.1080/03088839.2018.1489149>
- Kavirathna, C., Kawasaki, T. & Hanaoka, S. (2018). Transshipment Hub Port Competitiveness of the Port of Colombo against the Major Southeast Asian Hub Ports. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 34(2), 71–82. <https://doi.org/10.1016/J.AJSL.2018.06.004>
- Kelly, T. & Arai, M. (2009). A genetic algorithm for the hub-and-spoke problem applied to containerized cargo transport. *Journal of Marine Science and Technology Volume*, 14, 256–274. <https://doi.org/10.1007/s00773-008-0035-0>
- Knatz, G. (2017). How competition is driving change in port governance, strategic decision-making and government policy in the United States. *Research in Transportation Business and Management*, 22, 67–77. <https://doi.org/10.1016/J.RTBM.2016.08.003>
- Koza, D. F., Desaulniers, G. & Ropke, S. (2020). Integrated liner shipping network design and scheduling. *Transportation Science*, 54(2), 512–533. <https://doi.org/10.1287/TRSC.2018.0888>
- Kwan, A. & Hilmola, O. (2012). Future of transshipment in Singapore. *Industrial Management & Data Systems*, 112(7), 1085–1100. <https://doi.org/10.1108/02635571211255032>
- Lam, L. & Iskounen, A. (2010). Feeder ports, Inland ports and Corridors—Time for a closer look. *HTG Yearbook 2010*, 19–23. https://portek.com/publications/FeederPort_InlandPortsandCorridors_TimeforaCloserLook.pdf
- Langen, P. (2003). Forecasting Container Throughput: A Method and Implications. *Journal of International Logistics and Trade*, 1(1), 29–39. https://www.ejilt.org/download/download_pdf?pid=jilt-1-1-29
- Linares, F. & Rovi, J. (2020). *An interview with Morgan & Morgan discussing shipping in Panama*. Lexology. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3ce3bc4a-e09d-44d4-a269-25457f82ac54>
- Lirn, T., Thanopoulou, H. & Beresford, A. (2003). Transshipment Port Selection and Decision-making Behaviour: Analysing the Taiwanese Case. *International Journal of Logistics Research and Applications*, 6(4), 229–244. <https://doi.org/10.1080/13675560310001626990>
- Liu, L. & Park, G. (2011). Empirical analysis of influence factors to container throughput in Korea and China ports. *Asian Journal of Shipping and Logistics*, 27(2), 279–303. [https://doi.org/10.1016/S2092-5212\(11\)80013-1](https://doi.org/10.1016/S2092-5212(11)80013-1)
- Liu, Q., Wilson, W. & Luo, M. (2016). The impact of Panama Canal expansion on the container-shipping market: a cooperative game theory approach. *Maritime Policy and Management*, 43(2), 209–221. <https://doi.org/10.1080/03088839.2015.1131863>
- Longaray, A., Gomes, C., Elacoste, T. & Machado, C. (2019). Efficiency Indicators to Evaluate Services in Port Services: A Proposal using Fuzzy-AHP Approach. *Pesquisa Operacional*, 39(3), 437–456. <https://doi.org/10.1590/0101-7438.2019.039.03.0437>

- Mádálin, C. A. (2012). Structural Implications of Economic Crisis on Container Throughput. Evidences from Port of Constanta. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*, 12(1), 34–40. <https://ideas.repec.org/a/ovi/oviste/vxiy2012i12p34-40.html>
- Mann, C. G. (2011). National security or special interests? US support for the panama canal expansion programmes. *Global Society*, 25(2), 181–204. <https://doi.org/10.1080/13600826.2011.553529>
- Martinez, C., Steven, A. B. & Dresner, M. (2016). East Coast vs. West Coast: The impact of the Panama Canal's expansion on the routing of Asian imports into the United States. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review, Part E* 91, 274–289. <https://doi.org/10.1016/J.TRE.2016.04.012>
- McCalla, R. (2008). Site and Situation Factors in Transshipment Ports: The Case of The Caribbean Basin. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 99(4), 440–453. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9663.2008.00476.X>
- McCalla, R. (2008). Container transshipment at Kingston, Jamaica. *Journal of Transport Geography*, 16(3), 182–190. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2007.05.006>
- Medda, F. & Carbonaro, G. (2007). Growth of container seaborne traffic in the mediterranean basin: Outlook and policy implications for port development. *Transport Reviews*, 27(5), 573–587. <https://doi.org/10.1080/01441640701322677>
- Medina, J., Kim, H. & Lee, E. (2021). Did the Panama Canal expansion benefit small U.S. ports? *Maritime Transport Research*, 2(100013), 1–9. <https://doi.org/10.1016/J.MARTRA.2021.100013>
- Medina, J., Kim, H. & Lee, E. (2020). A preliminary analysis of U.S. import volumes and regional effects associated with the Panama Canal expansion. *Research in Transportation Economics*, 84(100969). <https://doi.org/10.1016/J.RETREC.2020.100969>
- Miller, K. & Hyodo, T. (2021). Impact of the Panama Canal expansion on Latin American and Caribbean ports: difference in difference (DID) method. *Journal of Shipping and Trade*, 6(1), 1–23. <https://doi.org/10.1186/S41072-021-00091-5>
- Min, H. & Park, B. (2011). The selection of transshipment ports using a hybrid data envelopment analysis/analytic hierarchy process. *Journal of Transportation Management*, 22(1), 5. <https://doi.org/10.22237/jotm/1301616240>
- Muirhead, R., Minton, S., Miller, A. & Ruiz, M. (2015). Projected effects of the Panama Canal expansion on shipping traffic and biological invasions. *Diversity and Distributions*, 21(1), 75–87. <https://doi.org/10.1111/DDI.12260>
- Mulligan, F. & Lombardo, A. (2016). Panama Canal expansion: fuel economy and logistical risk. *WMU Journal of Maritime Affairs*, 15(1), 5–15. <https://doi.org/10.1007/S13437-014-0069-6>
- Ng, K. (2006). Assessing the Attractiveness of Ports in the North European Container Transshipment Market: An Agenda for Future Research in Port Competition. *Maritime Economics & Logistics*, 8, 234–250. <https://doi.org/10.1057/palgrave.mel.9100158>
- Niérat, P. & Guerrero, D. (2019). *UNCTAD maritime connectivity indicators: review, critique and proposal*. UNCTAD Transport and Trade Facilitation Newsletter N°84. <https://unctad.org/news/unctad-maritime-connectivity-indicators-review-critique-and-proposal>
- Notteboom, E., Parola, F. & Satta, G. (2019). The relationship between transshipment incidence and throughput volatility in North European and Mediterranean container ports. *Journal of Transport Geography*, 74, 371–381. <https://doi.org/10.1016/J.JTRANGEO.2019.01.002>
- Paflioti, P., Vitsounis, K., Teye, C., Bell, H. & Tsamourgelis, I. (2017). Box dynamics: A sectoral approach to analyse containerized port throughput interdependencies. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 106, 396–413. <https://doi.org/10.1016/J.TRA.2017.08.001>
- Pagano, A., Wang, G., Sánchez, O., Ungo, R. & Tapiero, E. (2016). The impact of the Panama Canal expansion on Panama's maritime cluster. *Maritime Policy and Management*, 43(2), 164–178. <https://doi.org/10.1080/03088839.2016.1140241>

- Panamá América. (2013). *Las inversiones que provoca la ampliación del Canal de Panamá*. Central America Data. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Las_inversiones_que_provo-ca_la_amplia-cin_del_Canal_de_Panam
- Park, C. & Park, J. (2016). Panama canal expansion, U.S. trade diversion from west coast seaports and urban innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 2(12), 1–15. <https://doi.org/10.1186/S40852-016-0040-1>
- Park, J., & Seo, Y. (2016). The impact of seaports on the regional economies in South Korea: Panel evidence from the augmented Solow model. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 85, 107–119. <https://doi.org/10.1016/J.TRE.2015.11.009>
- PCA. (2006). *Panama Announces Expansion*. Canal de Panamá. <https://pancanal.com/en/panama-announcem-es-expansion/>
- PCA. (2022). *Six years after the expansion of the Canal*. Panama Canal Authority. <https://pancanal.com/es/aniversario-seis-ampliacion-del-canal/>
- Petrlíć, A. & Pavletić, N. (2019). Benchmarking analysis of factors influencing container traffic in the Port of Rijeka. *Multidisciplinary Scientific Journal of Maritime Research*, 33(2), 119–129. <https://doi.org/10.31217/P.33.2.1>
- Pham, Y., Kim, Y. & Yeo, T. (2018). The Panama Canal expansion and its impact on East-West liner shipping route selection. *Sustainability (Switzerland)*, 10(12). <https://doi.org/10.3390/SU10124353>
- ProConnect. (2022). *The Cargo, Tonnage & Port Dues: A Complete Explanation of What You Need to Know*. ProConnect Logistics. <https://proconnectlogistics.com/blog/the-cargo-tonnage-port-dues-a-complete-explanation-of-what-you-need-to-know/#:-:text=What Is Tonnage%3F,Tonnage refers to the total weight of cargo shipped at,spar-es%2C ship's equipment and crew.>
- Ragheb, M., Rekeb, K. & Tadj, L. (2010). Validating a port simulation model with application to the port of Alexandria, Egypt. *International Journal of Simulation and Process Modelling*, 6(2), 115–125. <https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJSPM.2010.036016>
- Ramos, J. (2014). Planning for competitive port expansion on the U.S. Eastern Seaboard: the case of the Savannah Harbor Expansion Project. *Journal of Transport Geography*, 36, 32–41. <https://doi.org/10.1016/J.JTRANGE0.2014.02.007>
- Ro, P. (2010). A Study on the Model Development and Empirical Application for Predicting the Efficiency and Optimum Size of Investment in Domestic Seaports. *Journal of Korea Port Economic Association*, 26(3), 18–41. <http://www.koreascience.or.kr/article/JAKO201025247233253.page>
- Rodrigue, J. (2015). *The Panama Canal expansion: myths and misconceptions surround economic impacts*. University of Minnesota. <https://www.cts.umn.edu/publications/catalyst/2015/july/panamacanal>
- Rodrigue, J. & Ashar, A. (2016). Transshipment hubs in the New Panamax Era: The role of the Caribbean. *Journal of Transport Geography*, 51, 270–279. <https://doi.org/10.1016/J.JTRANGE0.2015.10.002>
- Rumaji, A. (2019). Port Maritime Connectivity in South-East Indonesia: A New Strategic Positioning for Transshipment Port of Tenau Kupang. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 35(4), 172–180. <https://doi.org/10.1016/j.ajsl.2019.12.004>
- Scheff, W. (2016). Nonparametric Statistics. In *Fundamental Statistical Principles for the Neurobiologist* (pp. 157–182). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-804753-8.00008-7>
- Schulze, P. & Prinz, A. (2009). Forecasting container transshipment in Germany. *Applied Economics*, 41(22), 2809–2815. <https://doi.org/10.1080/00036840802260932>
- Serebrisky, T., Sarriera, M., Suárez, A., Araya, G., Briceño, C. & Schwartz, J. (2016). Exploring the drivers of port efficiency in Latin America and the Caribbean. *Transport Policy*, 45, 31–45. <https://doi.org/10.1016/J.TRANPOL.2015.09.004>

- Simkins, Z.& Stewart, R. (2015). Factoring a real value of cargo in port investment and funding decisions. *Maritime Policy & Management*, 42(7), 712–728. <https://doi.org/10.1080/03088839.2015.1036472>
- Slack, B.& Gouvelal, E. (2016). Container Transshipment and Logistics in the Context of Urban Economic Development. *Growth and Change*, 47(3), 406–415. <https://doi.org/10.1111/GROW.12132>
- Sohn, J. & Jung, C. (2009). The size effect of a port on the container handling efficiency level and market share in international transshipment flow. *Maritime Policy & Management*, 36(2), 117–129. <https://doi.org/10.1080/03088830902868057>
- Song, D. & Dong, J. (2008). Empty Container Management in Cyclic Shipping Routes. *Maritime Economics & Logistics*, 10, 335–361. <https://doi.org/10.1057/mel.2008.11>
- Song, D. & Dong, J. (2011). Effectiveness of an empty container repositioning policy with flexible destination ports. *Transport Policy*, 18(1), 92–101. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.06.004>
- Tai, H.& Lin, Y. (2016). The impact of trunk route deployment changes on pollutant emissions in international container shipping after Panama Canal expansion. *The International Journal of Logistics Management*, 27(2), 335–352. <https://doi.org/10.1108/IJLM-09-2014-0142>
- Talley, W. (2006). An Economic Theory of the Port. *Research in Transportation Economics*, 16, 43–65. [https://doi.org/10.1016/S0739-8859\(06\)16003-5](https://doi.org/10.1016/S0739-8859(06)16003-5)
- Tang, S., Xu, S. & Goa, J. (2019). An Optimal Model based on Multifactors for Container Throughput Forecasting. *KSCSE Journal of Civil Engineering*, 23(9), 4124–4131. <https://doi.org/10.1007/s12205-019-2446-3>
- Tian, X., Liu, L., Lai, K.& Wang, S. (2013). Analysis and forecasting of port logistics using TEI@I methodology. *Transportation Planning and Technology*, 36(8), 685–702. <https://doi.org/10.1080/03081060.2013.851506>
- U.S. Department of Transportation. (2017). *3 Measures of Throughput and Capacity*. Bureau of Transportation Statistics. https://www.bts.gov/archive/publications/port_performance_freight_statistics_annual_report/2016/ch3
- U.S. Department of Transportation and Maritime Administration. (2013). *Panama Canal Expansion Study. Phase I Report: Developments in Trade and National and Global Economies*. <https://www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/docs/intermodal-systems/marine-highways/3106/panamacanalphaseireport-20nov2013.pdf>
- Valentine, V., Benamara, H.& Hoffmann, J. (2013). Maritime transport and international seaborne trade. *Maritime Policy & Management*, 40(3), 226–242. <https://doi.org/10.1080/03088839.2013.782964>
- Veldman, S. & Buckmann, E. (2003). A Model on Container Port Competition: An Application for the West European Container Hub-Ports. *Maritime Economics & Logistics*, 5, 3–22. <https://doi.org/10.1057/palgrave.mel.9100058>
- Vis, I.& Koster, R. (2003). Transshipment of containers at a container terminal: An overview. *European Journal of Operational Research*, 147(1), 1–16. [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(02\)00293-X](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(02)00293-X)
- Vorotnikova, E.& Devadoss, S. (2016). The Effects of Panama Canal Expansion on US Dairy Trade Flows: West, East, and Gulf District Regions. *International Food & Agribusiness Management Review*, 19(B), 37–56. <https://ideas.repec.org/a/ags/ifaamr/244615.html>
- Wang, K., Wang, S., Zhen, L. & Qu, X. (2017). Ship type decision considering empty container repositioning and foldable containers. *Transportation Research Part E*, 108, 97–121. <https://doi.org/10.1016/j.tre.2017.10.003>
- Wang, M. (2017). The role of Panama Canal in global shipping. *Maritime Business Review*, 2(3), 247–260. <https://doi.org/10.1108/MABR-07-2017-0014>
- Witters, R. & Ivy, R. (2002). Port Competition for Cargo Tonnage in the U.S. South. *Southeastern Geographer*, 42(1), 65–80. <https://doi.org/10.1353/sgo.2002.0000>

- Woodburn, A. (2017). An analysis of rail freight operational efficiency and mode share in the British port-hinterland container market. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 51, 190–202. <https://doi.org/10.1016/J.TRD.2017.01.002>
- Xiao, Y., Wang, S., Liu, J., Xiao, J. & Hu, Y. (2016). Throughput estimation based port development and management policies analysis. *Maritime Policy and Management*, 43(1), 84–97. <https://doi.org/10.1080/03088839.2015.1047806>
- Yabin, L. (2010). Research on Simulation and Optimization of Transshipment Port Operation in a Power Coal Ocean Shipping Logistics System on the Basis of WITNESS. *Journal of Convergence Information Technology*, 5(2), 84–87. <https://doi.org/10.4156/jcit.vol5.issue2.9>
- Yang, D., Wang, K. & Zhang, Z. (2017). Path to a multilayered transshipment port system: How the Yangtze River bulk port system has evolved. *Journal of Transport Geography*, 64, 54–64. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.08.011>
- Zhang, P. & Cui, Y. (2011). Research on combination forecast of port container throughput based on Elman neural network. *IEEE 3rd International Conference on Communication Software and Networks*, 12229969, 567–570. <https://doi.org/10.1109/ICCSN.2011.6014634>
- Zheng, J., Zhang, W., Qi, J. & Wang, S. (2019). Canal effects on a liner hub location problem. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 130, 230–247. <https://doi.org/10.1016/J.TRE.2019.09.002>
- Zielinski, K. (2018). The Panama Canal Expansion Project: A Historical Review and Lessons Learned. *Journal of Information Technology & Economic Development*, 9(2), 1–11. <https://www.proquest.com/openview/ba171dee59b3c35962829f0a0651f4ae/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2032033>

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Editorial: Estrategia, seguridad y defensa. Una visión hemisférica

Andrés Eduardo Fernández-Osorio y Marina Mirón

The Spanish Army in Security Force Assistance: Lessons Learned in Iraq

Guillermo López-Rodríguez

Strength, competition, ideology and rationality: Analysis of claims and recurrence of terrorist attacks (2012-2018)

Isabel Cristina Rivera-Lozada, Andrés Mauricio Gómez-Sánchez and Jorge Luis Rivadeneira-Daza

El papel de los militares en la política exterior colombiana: estudio de caso

María Catalina Monroy Hernández y María Paula Fonseca Medina

La primera guerra iraní-israelí: antecedentes e impactos estratégicos de la Guerra del Líbano (2006)

Janiel David Melamed Visbal

Desafíos para la inclusión estratégica de equipos caninos en seguridad y defensa en Colombia

Omar Edgardo Reátiga Rincón, Jorge Ulises Rojas-Guevara, Paola A. Prada-Tiedemann y Martha Ximena Ochoa Torres

Brasil y Turquía como potencias medias y regionales: análisis comparativo de sus limitaciones y alcances

E. Nur Sezek y Mauricio Jaramillo Jassir

Las sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Colombia

Henry Torres Vásquez y Misael Tirado Acero

El derecho internacional penal y la JEP en el caso de la toma de rehenes

Walter Arévalo-Ramírez

Amnistía en el posacuerdo. Aportes para la reflexión desde la Sala de Amnistía e Indultos

Jenniffer Pinilla León y Yenifer Yeraldin Rodríguez Castillo

Caracterización de actor es en la minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño

Daniel Bonilla-Calle

Participación política y sistemas electorales: el caso de Colombia, Argentina y México, 1910-1917

Daniel Felipe Páez Ramírez, Héctor Antonio Domínguez Mosquera, Paola Alexandra Sierra-Zamora y Alejandro Castaño Bedoya

Gobernanza policial en red para el control de *hotspots* de homicidios en Bogotá

Luis Eduardo Sandoval Garrido, César Alfonso Velásquez Monroy y Laura Carolina Riaño Bermúdez

The Panama Canal Expansion: A Failed Game-Changer for Port Throughput of Transshipment Ports

Yovani Edgar Chávez Rodríguez

Rev. Cient. Gen. José María Córdova	Bogotá Colombia	enero-marzo 2023	Vol. 21	Núm. 41	pp. 1-298	ISSN 1900-6586

