

44

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. 44

oct-dic / 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 44, octubre-diciembre 2023

DIRECTIVOS

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

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**

Director

Coronel **Yhon Fabio Córdoba Vargas**

Subdirector

Coronel **Geovanni Andrés Cortes Molina**

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 44, octubre-diciembre 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
Nicolás Rojas Sierra
Corrector de estilo
Angeluz Reyes Becerra
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

Editorial: Dinámicas y perspectivas sobre la gobernanza y la soberanía	789-792
Editorial: Dynamics and perspectives on governance and sovereignty	
<i>Lorena Erazo-Patiño, César Niño y Andrés Eduardo Fernández-Ororio</i>	

DOSIER

1. Nueva década perdida en América Latina. Reducciones de poder nacional en el Cono Sur, los Andes y México	795-816
New lost decade in Latin America. Reductions of national power in the Southern Cone, the Andes and Mexico	
<i>Daniel Morales Ruvalcaba</i>	
2. Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia	817-840
Measurement and evaluation of criminal governance and its relation to drug trafficking in Colombia	
<i>Jaime Edison Rojas Mora, Ángela Cristina Pinto-Quijano, Irma Liliana Vásquez-Merchán y Carlos Fernando Morales Sánchez</i>	
3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia	841-863
Territorially Focused Development Programs, violence rates and criminal governance in Colombia	
<i>Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Rodrigo Atehortúa Santamaría, Mario Esteban Salamanca López y Claudia Milena Pico Bonilla</i>	
4. Retos y realidades de la paz en Colombia: un análisis del discurso de las voces de militares en retiro	865-886
Challenges and realities of peace in Colombia: an analysis of the discourse of the voices of retired military personnel	
<i>Jerónimo Ríos Sierra y Alberto Castillo Castañeda</i>	
5. Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia	887-906
Shared sovereignty, criminal governance and challenges to the State model in Colombia	
<i>César Niño, Hugo Fernando Guerrero-Sierra y José Manuel Rivas Otero</i>	
6. Dinámicas migratorias en la frontera colombo-venezolana y su relación con la criminalidad transnacional	907-924
Migration dynamics on the Colombian-Venezuelan border and its relationship with transnational crime	
<i>Giuseppe Kodjack VII Gangi Guillén</i>	

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

7. **En búsqueda de la mejor formación de oficiales: academia militar de España vs. West Point** 927-948
In search of the best officer training: Spain's military academy vs. West Point
Enrique Gaitán Monje y Andrés de Castro García
8. **Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia** 949-963
Evolution of civil-military relations in Latin America: a comparative study between Peru and Colombia
Ximena Andrea Cujabante-Villamil, Luisa Fernanda Villalba-García y Manuel Alexander Betancur-Montoya

JUSTICIA Y DD.HH.

9. **La inmunidad soberana y el caso de los Estados Unidos versus Noriega** 967-986
Sovereign immunity and the case of the United States v. Noriega
Yovani Edgar Chávez Rodríguez
10. **Una devaluación del mito eurocéntrico sobre la universalidad de los derechos humanos: la sospecha latinoamericana** 987-1004
A devaluation of the Eurocentric myth about the universality of human rights: The Latin American suspicion
Oscar Alexis Agudelo Giraldo y Jorge Enrique León Molina
11. **Protecting collective rights in Colombia: group actions implementation, and an approximation to U.S. class actions concept** 1005-1026
La protección de los derechos colectivos en Colombia: implementación de acciones de grupo y aproximación al concepto de acciones de clase en E.E.U.U
Laura Cecilia Gamarra-Amaya, Andrés Arturo Venegas-Segura y Nelson Ricardo Fino-Puerto

INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA

12. **El desempeño de la inteligencia en España en el ámbito público, empresarial y académico** 1029-1047
The performance of intelligence in Spain in the public, business and academic spheres
Claudio Augusto Payá-Santos

Editorial: Dinámicas y perspectivas sobre la gobernanza y la soberanía

Editorial: Dynamics and perspectives on governance and sovereignty

Lorena Erazo-Patiño y César Niño

Editores invitados Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Editor en Jefe Revista Científica General José María Córdova, Bogotá D.C., Colombia

Es un honor presentar la segunda parte del monográfico sobre gobernanza y soberanía, que profundiza en esta ocasión sobre los diversos desafíos que enfrenta América Latina en términos de gobernanza criminal y soberanías compartidas. Este número recoge contribuciones académicas que exploran la complejidad de esta problemática desde diferentes enfoques y metodologías, con el objetivo de poner en discusión los retos de la agenda de seguridad regional.

Este monográfico está compuesto por doce artículos, seis de los cuales abordan de manera analítica y reflexiva las categorías conceptuales propuestas para el número: gobernanzas criminales y soberanías compartidas. Las otras seis investigaciones hacen parte de una amplia gama de trabajos sobre seguridad y defensa.

Así, en su artículo, los profesores Jaime Rojas, Ángela Pinto, Irma Vásquez y Carlos Morales logran medir y evaluar las gobernanzas criminales relacionadas con el narcotráfico en Colombia, un asunto de gran preocupación para el país actualmente. Los profesores Jerónimo Ríos y Alberto Castillo elaboran un análisis de discurso de altos mandos militares sobre la violencia en Colombia tras el fin de la guerrilla de las FARC-EP, una investigación original sobre las narrativas de seguridad. Asimismo, los autores Jaime Wilches, Rodrigo Atehortua, Mario Salamanca y Claudia Pico analizan la relación entre los recursos destinados para el fortalecimiento estatal en los municipios PDET y la violencia, una relación que es afectada por la gobernanza criminal.

Por su parte, los profesores César Niño, Hugo Guerrero y José Manuel Rivas, en un creativo artículo, plantean reflexiones pertinentes para entender las dinámicas criminales

en el país y testear la categoría de soberanías compartidas. Giuseppe Gangi Guillén, al analizar la transformación migratoria en la frontera colombo-venezolana, resalta su aprovechamiento por parte de estructuras criminales, la consolidación de economías irregulares y los retos en la transformación de flujos migratorios, que causan problemas de gobernabilidad.

Adicionalmente, se presentan resultados de investigación sobre formación militar, con el trabajo de Enrique Gaitán y Andrés de Castro; sobre las relaciones civico-militares en América Latina, con el trabajo de Ximena Cujabante y su equipo de investigación. Asimismo, Yovani Chávez presenta un artículo sobre la doctrina de la inmunidad soberana, a propósito de un caso de derecho internacional muy sonado; Oscar Agudelo y Jorge León ponen en consideración en su artículo la universalidad de los derechos humanos, y Laura Gamarra-Amaya y sus coautores abordan el tema de la protección de derechos colectivos en Colombia. Finalmente, se presenta un análisis de gran interés sobre los servicios de inteligencia en el ámbito público, empresarial y académico, elaborado por Claudio Payá-Santos.

Queremos agradecer a los autores la difusión y debate sobre los contenidos del presente número, así como los grandes aportes a la agenda de investigación científica y para la toma de decisiones. Agradecemos a la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y a las instituciones a las que pertenecen los investigadores, por permitir y apoyar la difusión de conocimiento con los más altos estándares de calidad.

Finalmente, como es costumbre en el último número del año, la *Revista* agradece públicamente el trabajo del Consejo Editorial y de los pares evaluadores que durante el 2023 contribuyeron a la publicación de resultados de investigación de calidad. De esta manera, la Escuela Militar de Cadetes, su Sello Editorial y la *Revista Científica General José María Córdova* recalcan su permanente compromiso con el seguimiento irrestricto de procedimientos editoriales claros y objetivos para la selección, evaluación, publicación y difusión de los artículos, con el fin de cumplir con las políticas editoriales de indexación nacional e internacional.

EDITOR EN JEFE Y EDITORA ASOCIADA

Coronel **Andrés Eduardo Fernandez-Osorio**, PhD

Editor en Jefe

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

Marina Miron, PhD

Editora asociada

King's College London, Reino Unido

COMITÉ EDITORIAL

Rod Thornton, PhD

King's College London, Reino Unido

Rafael Martínez Martínez, PhD

Universidad de Barcelona, España

Manuel Alexis Bermúdez Tapia, PhD

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Felipe Rodrigues Martinez Basile, PhD

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Brasil

Marcelo Saín, PhD

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Luis Alfonso Ramírez Peña, PhD

Universidad Santo Tomás, Colombia

Alessandra Ciurlo, PhD

Pontificia Universidad Gregoriana, Italia

María Catalina Monroy Hernández, PhD

Universidad del Rosario, Colombia

Nancy Nelly González Sanmiguel, PhD

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

COMITÉ CIENTÍFICO

David Whetham, PhD

King's College London, Reino Unido

Juan José Delgado Morán, PhD

Universidad Católica San Antonio de Murcia, España

Arturo Rodríguez García, PhD

Universidad de Santiago de Chile, Chile

Fabricia Silva da Rosa, PhD

Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

Maxim Bratersky, PhD

Escuela Superior de Economía, Federación de Rusia

Juan Manuel Serrano Álvarez, PhD

Universidad de Antioquia, Colombia

Oscar Julián Palma Morales, PhD

Universidad del Rosario, Colombia

Philippe Dufort, PhD

Universidad de Saint Paul, Canadá

Víctor Rafael Martín Fiorino, PhD

Universidad Católica de Colombia, Colombia

EQUIPO EDITORIAL

Gerney Ríos González

Coordinador académico

Nicolás Rojas Sierra

Corrector de estilo

Angeluz Reyes Becerra

Traductora

Rubén Urriago Gutiérrez

Diagramador

DOSIER

Dossier

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 44, octubre-diciembre 2023, pp. 795-816

<https://doi.org/10.21830/19006586.1191>

Nueva década perdida en América Latina. Reducciones de poder nacional en el Cono Sur, los Andes y México

New lost decade in Latin America. Reductions of national power in the Southern Cone, the Andes and Mexico

Daniel Morales Ruvalcaba

Center for Latin American Studies, Sun Yat-Sen University, China

RESUMEN. Esta investigación busca mostrar que, desde la década de los 70, los países latinoamericanos han experimentado tres grandes periodos de reducción de poder nacional, el último de los cuales constituye una nueva década perdida, desde 2012 hasta nuestros días. Para ello, se revisan los estudios sobre el posicionamiento de los países de la región desde los 60 hasta el siglo XXI; luego, con apoyo del World Power Index, se identifican las crisis vividas en la región. Finalmente, se analiza los estancamientos y retrocesos en el Cono Sur, los Andes y México durante la última década. Se concluye que la pandemia, pese a su gran impacto negativo, solo ha profundizado una tendencia ya existente de mediano plazo y ha prolongado el posicionamiento periférico y semiperiférico de la región de largo plazo.

PALABRAS CLAVE: América Latina; geoestructura internacional de poder; periferia; poder nacional; semiperiferia; World Power Index

ABSTRACT. This research seeks to show that, since the 1970s, Latin American countries have experienced three major periods of reduced national power, the last of which constitutes a new lost decade, from 2012 to the present. To this end, studies on the positioning of the countries of the region from the 1960s to the 21st century are reviewed; then, with the support of the World Power Index, the crises experienced in the region are identified. Finally, the stagnation and setbacks in the Southern Cone, the Andes and Mexico during the last decade are analyzed. It is concluded that the pandemic, despite its major negative impact, has only deepened an already existing medium-term trend and has prolonged the peripheral and semi-peripheral positioning of the region in the long term.

KEYWORDS: international geostructure of power; Latin America; national power; periphery; semiperiphery; World Power Index

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 3 de marzo de 2023 • Aceptado: 13 de septiembre de 2023

CONTACTO: Daniel Morales Ruvalcaba ✉ morales@mail.sysu.edu.cn

Introducción

Uno de los temas de mayor interés para los estudiosos de las relaciones internacionales en los países latinoamericanos ha sido analizar la inserción y participación de la región en el sistema internacional. Diversas investigaciones han demostrado que esta inserción no solo es marginal (en el contexto global) y dependiente (en su relación con los principales actores del sistema), sino que también se ha profundizado gradualmente la creciente irrelevancia de América Latina en la arena internacional (Schenoni & Malamud, 2021). Como desafío adicional, la pandemia de covid-19 ha tenido un profundo impacto en toda la región: en cuanto a muertes por coronavirus por cada 100 000 habitantes, algunos de los países de la región —como Perú, Chile, Brasil o México— fueron algunos de los más afectados a nivel mundial. En este orden de ideas, ¿de qué forma la pandemia de covid-19 ha profundizado la pérdida de relevancia relativa de América Latina en los asuntos mundiales?

Este artículo sostiene que, desde la década de los 70, los países de América Latina han experimentado tres grandes periodos de reducción de poder nacional y retroceso en la geoestructura internacional de poder: el primero corresponde a la década perdida de los años 80; el segundo está relacionado con las crisis ocasionadas por el neoliberalismo en torno a fines de los 90 y los primeros años del siglo XXI; y el tercer periodo inició con el fin del auge de las materias primas en 2012 y se ha prolongado hasta 2023. En ese sentido, se postula que la pandemia de covid-19 no ha sido el detonante del último periodo de reducción de poder nacional, pero sí ha venido a profundizar una tendencia de mediana duración iniciada a principios de la década de los 2010 y a perpetuar una situación de larga duración referente al posicionamiento periférico y semiperiférico de América Latina.

Para comprobarlo, este trabajo ha sido organizado en tres partes. En la primera, se revisan los esfuerzos teóricos por estudiar el posicionamiento de los países de la región en el sistema internacional desde la década de los 60 hasta el siglo XXI, con el objetivo de demostrar cómo diversos estudios han coincidido en situar teóricamente en la semiperiferia y periferia a los países latinoamericanos, y reconocer las jerarquías o rangos dentro de dichas categorías. En la segunda parte, con base en el World Power Index (WPI), se identifican y examinan las “olas” de ascenso y retroceso geoestructural por las que han pasado tanto América Latina en su conjunto como cinco grupos específicos de Estados (Cono Sur, países andinos, Caribe, Centroamérica y México). En la tercera parte, se revisa la tesis de la nueva década perdida en el poder nacional de América Latina y se profundiza en los casos más apremiantes (estancamientos y retrocesos).

Marco teórico-conceptual

En los esfuerzos teóricos por evaluar el poder nacional de los países de América Latina y el Caribe y ordenarlos jerárquicamente, es posible distinguir tres grandes etapas. La primera

etapa se inició en la década de los 60, con varios trabajos publicados de manera casi simultánea, y se extendió hasta mediados de los 70.

Un trabajo importante fue el elaborado por Singer y Small (1966), que buscaba, por un lado, determinar la progresiva incorporación de los Estados en el sistema internacional entre el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, y, por otro lado, ordenar a los países jerárquicamente. Su hipótesis consistió en que la representación diplomática de un país es la variable que refleja con mayor claridad su estatus en el sistema internacional, por lo cual se dieron a la tarea de crear un *composite status score* que abarcó desde 1817 hasta 1940 (con cifras cada 5 años). Como parte de sus resultados, lograron ranquear el posicionamiento de 20 países latinoamericanos y caribeños en el sistema internacional a partir de su poder nacional, entendido este como presencia diplomática.

A partir de los resultados que arrojó el *composite score* se halló que Brasil se posicionaba siempre como el país latinoamericano con la mayor presencia diplomática en el mundo (especialmente en tiempos del Imperio de Brasil), seguido por Argentina, que a lo largo del siglo XX se posicionó como un fuerte competidor, igualando a Brasil y, por momentos, superándolo (como en 1909). Luego se encontraban México, Chile, Perú y Uruguay, de los cuales se puede apreciar la histórica preponderancia de México (excepto durante los años posteriores a la segunda intervención francesa y la Revolución mexicana), la constancia en el caso de Chile, el rezago de Perú al iniciar el siglo XX y el aventajamiento de Uruguay en los “felices años 20” (en 1925, por ejemplo, ascendió hasta el tercer lugar, tan solo después de Brasil y Argentina). Posteriormente estaban Colombia, Venezuela, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Ecuador, todos en un rango similar, pero Colombia y Venezuela destacaban a fines del siglo XIX, Paraguay, a inicios del siglo XX, y Guatemala, en la década de los 30. Finalmente, aparecían el resto de países centroamericanos, República Dominicana y Cuba, que no registran datos sino a partir de fines del siglo XIX, y Haití, históricamente a la zaga.

Otro importante trabajo fue elaborado por Galtung et al. (1966), cuyo objeto era analizar la estructura en el sistema latinoamericano de naciones. Este trabajo formuló un índice de posición internacional, compuesto por diez indicadores distribuidos en cuatro dimensiones¹, con el que los investigadores crearon tres rangos de posicionamiento (alto, medio y bajo). No obstante, los resultados fueron objeto de diversas críticas, entre ellas de Rolando Franco (1973), quien señaló: “no parece justificado el criterio con que se seleccionaron las dimensiones y algunos indicadores, en especial el relativo a la raza” (p. 24).

1 Dichas dimensiones fueron: 1) tamaño del país, conformada por variables de área, población y producto nacional bruto (PNB); 2) distribución de bienes, integrada por las variables de PNB por habitante, porcentaje de analfabetismo y cantidad de diarios por habitante; 3) estructura social, que fue medida a través del porcentaje de la población en clases media y alta, grado de urbanización y porcentaje de la población activa en la manufactura; y 4) característica de raza, que se midió a través del porcentaje de raza blanca (Galtung et al., 1966, p. 87).

A pesar de ello, es necesario destacar que Galtung et al. (1966) lograron crear una herramienta estadística compleja que permitió identificar una jerarquía de países en la región.

Un tercer trabajo, también de 1966, fue continuación del anterior, pero en este caso a cargo del brasileño Simón Schwartzman y el argentino Manuel Mora. Ellos reconocieron que, metodológicamente, la estratificación del sistema internacional podía lograrse: a) objetivamente, midiendo ciertos indicadores estadísticos de los países, tal como lo hicieron Galtung et al. (1966); b) subjetivamente, esto es, a través del sondeo de opiniones; c) a través de una técnica sociométrica que seleccione ciertas variables diferenciales, tal como lo hicieron Singer y Small (1966) con las representaciones diplomáticas. En este caso, Schwartzman y Mora (1966) optaron por la segunda opción.

Para captar la imagen socialmente construida de la estratificación internacional de América Latina, los investigadores hicieron una encuesta a 362 estudiantes (327 latinoamericanos y 35 noruegos), a quienes pidieron “ubicar a 20 países en cualquiera de tres grupos de alto, medio y bajo nivel de prestigio e importancia, a los que se les asignó los valores 3, 2 y 1, y luego se calculó el promedio de cada país” (Schwartzman & Mora, 1966, p. 227). Como parte de los resultados obtenidos, “tres de ellos (Argentina, México y Brasil) fueron colocados casi unánimemente como clase alta, y un grupo de países centroamericanos, así como Bolivia y Ecuador, fueron colocados consistentemente como países de clase baja” (Schwartzman & Mora, 1966, pp. 227-228); mientras que los países restantes (Chile, Uruguay, Venezuela, Cuba, Perú y Colombia) fueron identificados como países de clase media.

Estos tres trabajos fueron pioneros al estudiar el posicionamiento de los países latinoamericanos. En ellos se aprecia no solo rigor en el relevamiento de información y metodologías detalladas en el procesamiento de datos, sino también novedosas formulaciones de rangos. Sin embargo, todos exhibieron una importante limitación, que fue su desvinculación con un corpus teórico mayor. Esta es la diferencia entre la primera y la segunda etapa en los estudios sobre el poder nacional de los países latinoamericanos.

A diferencia de los análisis que priorizaron los procedimientos estadísticos anteriores, a partir de la década de los 70 comenzaron a surgir trabajos con un anclaje en las teorías de la dependencia y los sistemas-mundo. En cuanto a la espacialidad, estas teorías entienden el mundo de forma estratificada en centro-periferia y centro-semiperiferia-periferia, respectivamente. Si bien fue profundo su interés en analizar y comprender los factores sistémicos que condicionan la industrialización de los países periféricos (Prébis, 1949; 1976; Ferrer, 1950; Cardoso & Feltto, 1967; Jaguaribe, 1973; Dos Santos, 1978; Marini, 1986), la teoría de la dependencia mostró poca disposición para medir las capacidades de los Estados y establecer rangos para su estudio; sin embargo, esto cambió con las investigaciones realizadas desde la teoría de los sistemas-mundo.

Una primera pauta teórica fue trazada por Immanuel Wallerstein en *Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis* (1976), quien identificó empíricamente, por

primera vez, a 29 países que forman parte de la semiperiferia. Así, escribió: “la ‘semiperiferia’ incluye una amplia gama de países en términos de fortaleza económica y trasfondo político. Incluye los países económicamente más fuertes de América Latina: Brasil, México, Argentina, Venezuela, posiblemente Chile y Cuba” (Wallerstein, 1976, p. 465). A partir de esto, es posible deducir al menos tres grupos: primero, una semiperiferia compuesta por México, Brasil, Argentina y Venezuela; segundo, una “posible” semiperiferia, donde Wallerstein menciona a Chile y Cuba; y, tercero, la periferia.

De manera más ordenada y consistente que Wallerstein, Vânia Bambirra avanzó en 1979 en la formulación de una tipología de Estados a partir de sus niveles de industrialización e inserción dependiente: países Tipo A, con una industrialización antigua, entre ellos Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguay y Colombia; países Tipo B, cuya industrialización fue producto de la integración monopólica, como Perú, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Bolivia, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Cuba; países Tipo C, con estructura agroexportadora sin diversificación industrial, como Paraguay y Haití (Bambirra, 1999, pp. 26-28).

Paralelamente a Bambirra (1999), Snyder y Kick (1979) publicaron su investigación sobre la posición estructural de los Estados enmarcada en la teoría de los sistemas-mundo. Para darle un tratamiento cuantitativo al sistema mundial, Snyder y Kick (1979) construyeron un *blockmodel* compuesto por cuatro redes (flujos comerciales, intervenciones militares, intercambios diplomáticos y membresías a tratados internacionales), nutrido con una colección de datos alrededor de 1965. Su *blockmodel* les permitió determinar la posición de 118 países, entre ellos 22 países latinoamericanos. Aquí es significativo encontrar que coincidieron con Wallerstein al señalar a Venezuela, Perú, Argentina, Uruguay y Cuba como países semiperiféricos; pero también hubo diferencias empíricas significativas, pues el resto de los países (entre ellos Brasil y México) fueron ubicados en la periferia.

Dichos resultados generaron diversas reacciones, entre ellas la de Nemeth y Smith, quienes publicaron en 1985 un nuevo estudio sobre la posición en el sistema mundial de 86 países, entre ellos 20 latinoamericanos. La principal contribución de este trabajo fue confirmar la existencia de dos grupos en la semiperiferia: por un lado, la primera semiperiferia o semiperiferia fuerte (bloques B, C, D y E), conformada por Brasil, México, Venezuela y Argentina, grupo que destaca no solo por su articulación comercial con los países centrales y con los otros países semiperiféricos, sino también por su capacidad para fabricar productos manufacturados y de alta tecnología; por otro lado, la segunda semiperiferia o semiperiferia débil (bloques F y G), integrada por Chile y Colombia, pues se trata de países con “un patrón similar de estrecha integración con el centro y la semiperiferia fuerte, pero que carecen de intercambios con la periferia u otras naciones en su propia categoría” (Nemeth & Smith, 1985, p. 543). No obstante, el resto de los países fueron situados por Nemeth y Smith en la periferia (bloque H), un bloque amplio y difuso, lo que representaba un retroceso respecto a las propuestas de Bambirra y de

Snyder y Kick, quienes habían alcanzado mayor claridad explicativa en la estratificación de la periferia.

Ahora bien, la gran limitación analítica que tuvieron todos estos trabajos fue su incapacidad para observar el movimiento de los países en el sistema mundial a lo largo del tiempo. Si la historia es dinámica y existe una variación continua de los Estados en la estratificación del sistema internacional, tal como plantean las teorías de la dependencia y los sistemas-mundo, entonces resultaba fundamental desarrollar nuevos modelos o instrumentos de medición que demostraran empíricamente dicho fenómeno. Por ello, los ensayos que se suscitaron durante la década de los 70, claramente enmarcados en las teorías de la dependencia y los sistemas-mundo, pueden ser calificados como “sincrónicos”, pues se caracterizaron por plasmar una realidad estática, sin alcanzar a medir su evolución en el tiempo.

No obstante, la tercera etapa, que se desarrolló a partir de los 80 y ha transcurrido hasta la segunda década del siglo XXI, consiste en investigaciones de tipo “diacrónico”, pues han dado cuenta de la evolución y movimiento del posicionamiento de los países a través del tiempo.

El trabajo inaugural de esta etapa fue realizado por Arrighi y Drangel (1986), con el objetivo de investigar las distintas posiciones de los Estados en las tres áreas de la economía-mundo desde 1938 hasta 1983. En términos teóricos, es necesario destacar que, además de las zonas de centro-semiperiferia-periferia, Arrighi y Drangel (1986) enunciaron la existencia de un perímetro del centro y otro de la periferia, es decir, “el límite inferior de la zona central y el límite superior de la zona periférica” (p. 29), con lo cual reconocieron distintos grados de centralización y de periferyzación en el sistema mundial; por otro lado, demostraron que todos los países han permanecido en una posición más o menos constante en el periodo analizado, pero plantearon la hipótesis de que los cambios podrían ser más visibles en el largo plazo. En términos empíricos, confirmaron que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela se mantienen en una situación más avanzada, e incluyeron como parte de la semiperiferia a Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Trinidad y Tobago; mientras que el resto de países fueron ubicados en la periferia “orgánica”. No obstante, la principal novedad de este trabajo es que dio cuenta, por primera vez, de los movimientos ascendentes/descendentes de algunos países a lo largo del tiempo.

Mucho más tarde, esta agenda de investigación fue retomada por Babones y Zhang (2008), quienes desarrollaron un modelo con “dos principales entradas de datos a nivel de país: comercio por socio como proporción del PIB y una medida de la desigualdad de ingresos. Una entrada adicional es la categorización de países por zona de la economía-mundo” (p. 100). Si bien no se detectaron cambios significativos en el posicionamiento de los latinoamericanos entre 1980 y 2000 (con datos para cada cinco años), el trabajo de

Babones y Zhang confirmó la situación semiperiférica/periférica de los países de la región según Arrighi y Drangel (con la única excepción de Colombia), al tiempo que dio continuidad a los análisis de tipo diacrónico.

Tres años después, Mahutga y Smith (2011) analizaron, con datos de United Nations Comtrade, cómo la economía mundial ha incidido en el posicionamiento de 94 países en tres momentos diferentes (1965, 1980 y 2000). Uno de los principales avances de este trabajo es su distanciamiento de la perspectiva triádica tradicional de la teoría de los sistemas-mundo para proponer seis grupos de Estados: centro, contendientes centrales, semiperiferia de nivel superior, periferia fuerte, periferia débil y periferia más débil. Al respecto, los investigadores encontraron que los países en posiciones intermedias en la división internacional del trabajo están convergiendo en el nivel de ingresos/fuerza productiva con el centro (Mahutga & Smith, 2011, p. 270). Esto fue particularmente relevante para los países latinoamericanos, pues su análisis demostró que los países de posición intermedia como Argentina, Brasil y México lograron una movilidad ascendente al pasar de la semiperiferia de nivel superior en 1965 a una posición de contendientes centrales en el 2000, mientras que Chile pasó de la periferia fuerte a la semiperiferia de nivel superior. No obstante, el resto de los países periféricos de la región se mantuvieron estancados desde 1965 hasta el 2000 (con las únicas excepciones de Guatemala y El Salvador) y en algunos casos retrocedieron, como ocurrió con Nicaragua, Jamaica y Paraguay, que pasaron de la periferia fuerte a la periferia débil.

En síntesis, a lo largo de casi cinco décadas, no solo hubo una evolución en los enfoques teóricos sobre el posicionamiento de los países latinoamericanos en el sistema mundial y en las técnicas cuantitativas para su comprobación, sino que también se alcanzaron consensos en cuanto a la distribución de los países de la región en torno a seis grupos: 1) semiperiferia alta (Brasil, México y Argentina); 2) semiperiferia baja (Chile y Uruguay); 3) periferia alta (Colombia y Venezuela); 4) periferia media (Perú, Cuba, Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Guatemala); 5) periferia baja (Paraguay, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Honduras, así como Trinidad y Tobago, Bahamas, Jamaica), y 6) periferia muy baja (como Haití, Belice, Guyana y Surinam, pero también otros países caribeños poco estudiados como Barbados, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Granada, Dominica y San Vicente y las Granadinas).

Metodología

Una limitación importante de los trabajos examinados en la sección anterior es que hicieron un análisis del poder y un ordenamiento jerárquico centrado en los Estados, pero ninguno avanzó —ya sea desde la perspectiva sincrónica o la diacrónica— hacia la medición del poder de la región o de algunas de sus subregiones. Con ayuda del World Power Index (WPI), es posible elaborar cálculos del poder nacional para grupos de países.

Entendido como “una expresión numérica que calcula las capacidades materiales, semimateriales e inmateriales que dispone un Estado para el ejercicio de su poder en el sistema internacional” (Rocha & Morales, 2018, p. 162), el WPI se compone de 18 indicadores organizados en 3 índices de capacidades (Rocha & Morales, 2018):

- Un Índice de Capacidades Materiales (ICM) compuesto por 6 índices simples que sintetizan la economía (producto nacional bruto), el territorio (extensión territorial), la defensa (gasto militar), el comercio (volumen de los intercambios comerciales), las finanzas (total de reservas) y la ciencia y tecnología (gasto en investigación científica).
- Un Índice de Capacidades Semimateriales (ICS), igualmente compuesto por 6 índices simples que compendian la población (cantidad de habitantes), la productividad individual (producto nacional bruto per cápita), el consumo (gasto de consumo final de los hogares per cápita), la energía (consumo de energía eléctrica per cápita), la educación (gasto público en educación) y la salud (gasto en salud).
- Un Índice de Capacidades Inmateriales (ICI), conformado por 6 índices simples más que recopilan el gasto público (gasto gubernamental final), el atractivo turístico (montos recibidos por concepto de turismo internacional), la influencia/dependencia por la ayuda exterior (ayuda oficial para el desarrollo), las telecomunicaciones y la conectividad (líneas telefónicas), la producción de las universidades y *think tanks* (artículos en publicaciones científicas y técnicas) y la migración (porcentaje de migrantes).

El WPI ayuda a medir el poder nacional de casi 190 países, entre ellos los 33 que conforman América Latina y el Caribe. Para proceder con el análisis, la región ha sido organizada en 5 grupos, que se han conformado según criterios geográficos y, sobre todo, patrones comunes en la evolución histórica de su poder nacional. Dichos grupos son: 1) Cono Sur, integrado por Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile; 2) Andes, conformado por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; 3) Centroamérica, compuesto por Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; 4) Caribe, integrado por Cuba, República Dominicana y los miembros de Caricom (con las excepciones de Belice y Montserrat); 5) México, país que es presentado de manera aislada no solo por su estrecha vinculación económica y social con Estados Unidos, sino también porque la evolución de su poder nacional expone características distintas a sus pares latinoamericanos más cercanos. La estrategia de análisis ha sido calcular el promedio del WPI para cada grupo (sumatoria de los valores del WPI entre el número de Estados) y, para México, considerar sus valores nacionales. La Figura 1 presenta los resultados e incluye, en línea punteada, el valor promedio del WPI de los 33 países de la región como una referencia más amplia.

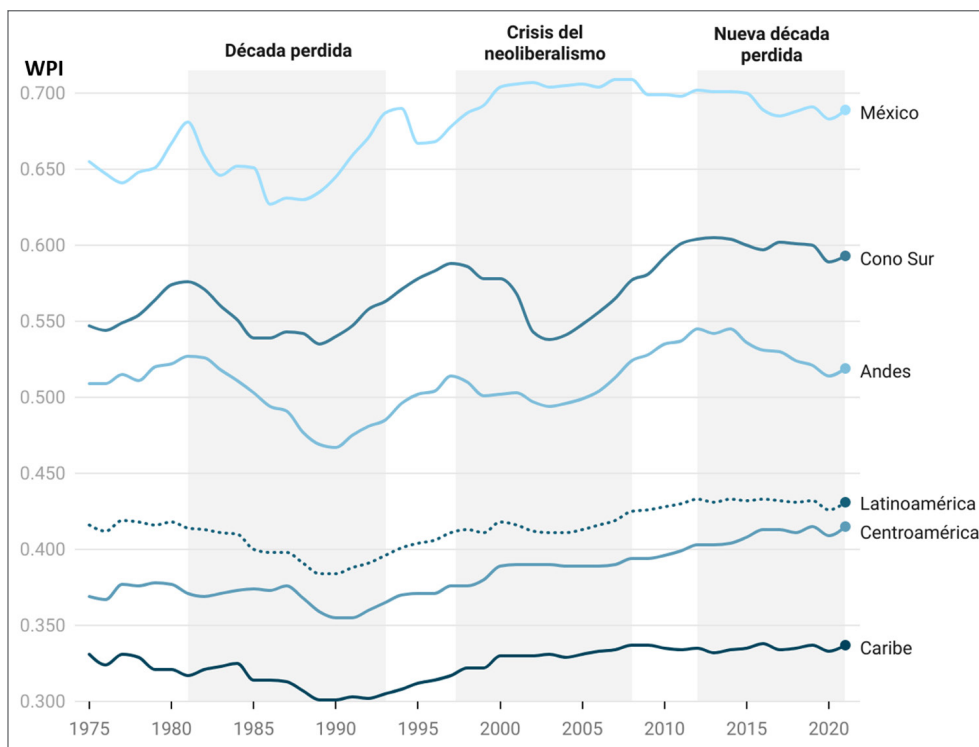


Figura 1. Evolución del poder nacional (WPI) de los países latinoamericanos por grupos, 1975-2021.

Fuente: Elaboración propia con base en Morales (2023)

Resultados

A partir de los datos expuestos, se pueden identificar tres crisis o periodos en los cuales los países de América Latina han visto reducido su poder nacional y, en términos relativos, retrocedido en su posicionamiento en la geoestructura internacional de poder.

Década perdida: 1980-circa 1992

Como revelan los datos del WPI presentados en la Figura 1, tanto Latinoamérica en conjunto como todos los grupos de países y México experimentaron reducciones significativas en su poder nacional en el periodo entre 1981 y *circa* 1992, lo cual coincide con la llamada “década perdida” de los 80 (Ocampo et al., 2014; Camacho, 1992; Remmer, 1991). De manera más específica, Latinoamérica alcanzó el valor más alto en 1980 y, a partir de entonces, redujo año tras año su poder nacional hasta 1990, cuando revirtió dicha tendencia de descenso. México y los países del Cono Sur comenzaron a perder capacidades nacionales a partir de 1982 (con el inicio de la llamada crisis de la deuda); lograron

revertir las tendencias negativas entre 1988 y 1989, para luego alcanzar los niveles precrisis en 1993. Para los países de los Andes, la crisis fue mucho más profunda, pues si bien experimentaron reducciones en su poder entre 1983 y 1990, una vez que revirtieron la tendencia no lograron alcanzar los niveles previos al inicio de la crisis sino hasta mediados de los 90. Finalmente, los países de Centroamérica y del Caribe sufrieron reducciones en su poder nacional incluso antes del inicio de la década de los 80, pero dichas tendencias se acentuaron en 1984 para el Caribe y 1987 para Centroamérica, y luego revirtieron estas tendencias en los albores de la década de los 90.

Crisis del neoliberalismo: *circa* 1997-2008

Los datos del WPI muestran una segunda ola o crisis en el poder nacional de los países latinoamericanos desde *circa* 1997 al 2008, periodo que coincide con el agotamiento y la crisis del modelo neoliberal (Ocampo, 2002; Carrera, 2004; Brieger, 2002). Respecto al conjunto de la región, las cifras revelan un retroceso en el poder de los países latinoamericanos a partir del 2000, para alcanzar una plena recuperación hasta 2008. México se muestra como un caso cronológicamente adelantado al resto, pues la crisis ocasionada por el neoliberalismo en 1994 provocó una fuerte reducción de sus capacidades nacionales, pero luego una rápida recuperación, que se completó en torno a 1998 y 1999. Los países del Cono Sur y los Andes experimentaron una crisis similar, pero con cierto rezago temporal, pues comenzaron a perder capacidades nacionales a partir de 1998 (aunque los países del Cono Sur de una manera más pronunciada que los andinos) para luego revertir tendencias en 2004, superar los niveles precrisis en 2008 y, posteriormente, continuar con un proceso de ascenso hasta inicios de la década de los 2010. A diferencia de los anteriores, se destaca que los países del Caribe y Centroamérica no sufrieron de la misma forma los embates del neoliberalismo: después del notorio ascenso iniciado en 1992, los países caribeños comenzaron a retroceder en su poder nacional muy tardíamente (en el año 2008), mientras que Centroamérica se mostró como un caso extraordinario, pues no solo logró sortear satisfactoriamente las crisis ocasionadas por el neoliberalismo, sino que a partir de 1991 inauguró un largo proceso de despliegue de poder nacional que se mantendría por las siguientes décadas.

Nueva década perdida: desde el fin del auge de las materias primas a la pospandemia

Finalmente, los datos del WPI develan una tercera crisis en el poder nacional de los países latinoamericanos que inició en 2012, coincidiendo con el fin del auge de las materias primas (Svampa, 2013; Sanahuja, 2016; Gómez, 2020; Ocampo, 2020), y se ha prolongado hasta la década de los 2020. A este contexto adverso se ha sumado la pandemia de covid-19, que ha tenido un impacto muy negativo para todas las subregiones. Centroamérica, que había conseguido un gradual ascenso geoestructural desde inicios de los 90 —superando con ello la crisis del neoliberalismo y los desafíos del fin del auge

de los precios de las materias primas—, vio interrumpida dicha tendencia ascendente en 2020. México se mantuvo estancado desde 2009 hasta 2014; luego inició en 2015 un declive gradual y constante que se prolongó hasta 2019, para caer nuevamente en 2020. Los países del Cono Sur vieron frenada en 2012 la tendencia de ascenso que habían experimentado en años anteriores, para retroceder gradualmente y luego caer todavía más con la pandemia. No obstante, el peor desempeño en esta etapa fue reportado por los países de los Andes, que entre los años 2012 y 2014 prácticamente estuvieron estancados, para luego iniciar un drástico descenso en la geoestructura internacional de poder, en gran medida arrastrados por Venezuela, uno de los países con la mayor reducción de poder nacional a nivel mundial durante la década de los 2010. En conjunto, América Latina como región experimentó, así, una nueva década perdida en el desarrollo de su poder nacional, que se ha prolongado desde 2012 y se ha acentuado con la pandemia de covid-19.

Discusión

Como se ha demostrado en la sección anterior, los países de Centroamérica y el Caribe no han exhibido reducciones notorias en sus niveles de poder nacional, por lo cual es posible sostener que han escapado relativamente de la crisis iniciada con el fin del auge de las materias primas. Por tanto, en esta sección se analiza con detenimiento el desempeño del poder nacional para los países del Cono Sur, los Andes y México durante la nueva década perdida. En la Tabla 1 se presenta el diferencial del WPI entre los años 2012 y 2021 para los países que conforman dichos grupos, así como el promedio para la región (los 33 países de América Latina y el Caribe).

Tabla 1. Diferencias de poder nacional (WPI) para países del Cono Sur, los Andes y México, 2012-2021

Grupo	País	WPI 2012	WPI 2021	Diferencia
Andes	Perú	0,546	0,571	0,026
Andes	Bolivia	0,426	0,439	0,013
Cono Sur	Paraguay	0,434	0,446	0,012
Cono sur	Uruguay	0,528	0,535	0,007
Andes	Ecuador	0,519	0,525	0,006
Cono Sur	Chile	0,628	0,628	0,001
México	México	0,702	0,689	-0,012
Andes	Colombia	0,613	0,599	-0,014
Cono Sur	Argentina	0,670	0,641	-0,029
Cono Sur	Brasil	0,758	0,715	-0,043
Andes	Venezuela	0,622	0,463	-0,159
América Latina	33 países	0,433	0,431	-0,002

Fuente: Elaboración propia con base en Morales (2023)

Como se puede apreciar, solo Perú, Bolivia y Paraguay han reportado incrementos en su poder nacional en el periodo 2012-2021, mientras que el resto de los países exhiben reducciones diversas, que permiten organizarlos en dos grupos para su estudio: estancamientos y retrocesos.

Estancamientos

Como parte de este análisis, se consideran “estancamientos” aquellos casos de países que entre los años 2012 y 2021 tuvieron cambios en su poder nacional iguales o menores a 0,01 en el WPI. Esto se valora así debido a que una variación en dicha proporción, a mediano plazo, puede ser vista como relativa inmovilidad en la geoestructura internacional de poder. Los países que reportaron estancamientos se presentan en la Figura 2 y se analizan a continuación.

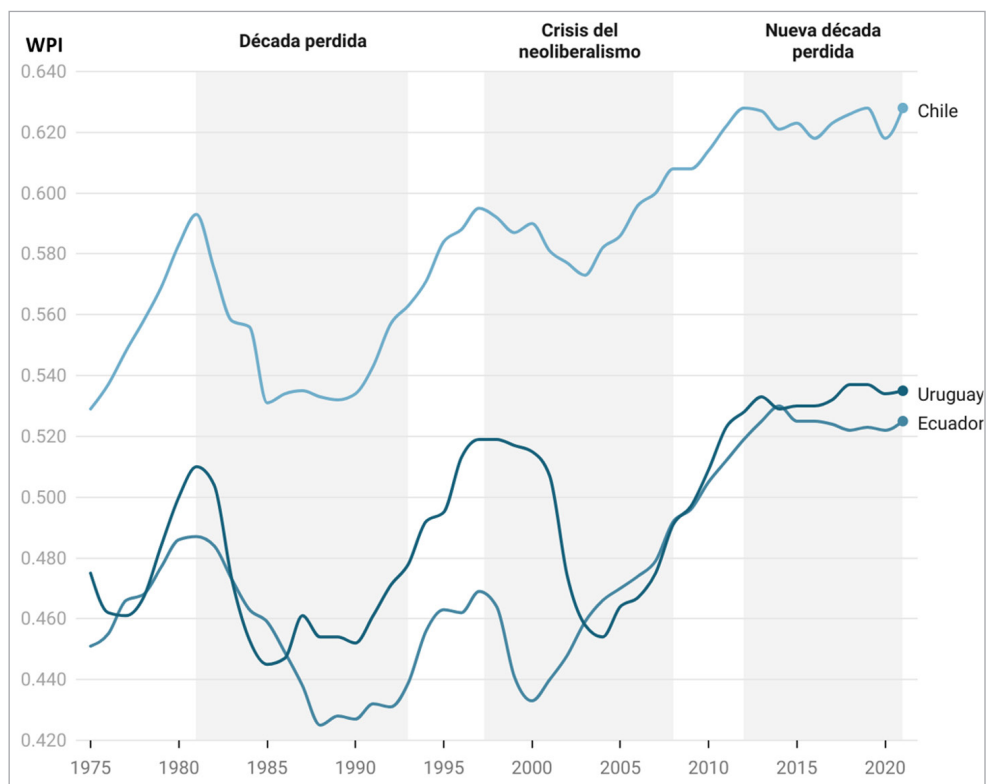


Figura 2. Evolución del poder nacional (WPI) de Chile, Uruguay y Ecuador, 1975-2021

Fuente: Elaboración propia con base en Morales (2023)

Uruguay

Determinar la posición geoestructural de Uruguay es una cuestión sobre la cual no hay consenso histórico: para algunos autores, se trata de un país con posicionamiento alto

(Galtung et al., 1966) o que forma parte de la semiperiferia (Snyder & Kick, 1979; Babones & Zhang, 2008), mientras que para otros se encuentra en una situación intermedia o periférica (Wallerstein, 1976; Nemeth & Smith, 1985; Mahutga & Smith, 2011). La propia academia uruguaya ha dado cuenta de que la inserción internacional de su país es un tema en debate (Bizzozero et al., 2010). No obstante, Uruguay ha logrado modernizar sus instituciones nacionales y mejorar significativamente los niveles de vida de su población, lo cual es visible en sus elevadas capacidades semimateriales, ya que su clase media, que representa el 60 % de su población, es en términos relativos la más grande de la región.

En lo que se refiere a la evolución de su poder nacional, Uruguay tuvo un grave retroceso en los últimos años de la dictadura cívico-militar (1973-1985); luego experimentó un acelerado desarrollo de sus capacidades nacionales durante los gobiernos de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y Julio María Sanguinetti (1995-2000). Sin embargo, la crisis de 2001 en Argentina —su segundo socio económico en aquel momento— impactó directamente en Uruguay, lo que arrastró su poder nacional a niveles de mediados de los 80. Aunque en 2004 se inició una nueva fase de ascenso en la geoestructura internacional de poder que se mantuvo durante las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015), desde el fin de este último gobierno las capacidades nacionales uruguayas se han mantenido prácticamente estancadas. El covid-19 no ha tenido una incidencia significativa en el poder nacional de Uruguay en buena medida gracias a las tempranas maniobras implementadas por el gobierno de Luis Lacalle Pou, que inició en marzo de 2020, prácticamente al mismo tiempo que irrumpió la pandemia en Suramérica.

Ecuador

En lo referente a Ecuador, si bien existe un consenso amplio respecto a su situación periférica, verificable tanto en la literatura previa como en investigaciones más recientes (Jaramillo, 2020), algunos han llegado a destacar su posicionamiento medio o lo visualizan como parte de la periferia fuerte (Galtung et al., 1966; Mahutga & Smith, 2011).

Ecuador es uno de los países latinoamericanos que, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, ha incrementado significativamente su poder nacional; en este sentido, es necesario hablar del “milagro ecuatoriano”, pues pocos países de la región han logrado acrecentar sus capacidades nacionales con tanta vehemencia y firmeza. Después de un importante periodo de crisis en la segunda mitad de los 90, Ecuador consiguió un acelerado y sostenido aumento en su poder nacional entre los años 2000 y 2014.

Sin embargo, este impulso se detuvo a mediados de la década de los 2010, después de que los precios internacionales del petróleo cayeran en torno a un 50 % en 2014. Desde 2014 hasta 2021, periodo que corresponde a los últimos años del gobierno de Rafael Correa (2007-2017) y todo el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), Ecuador ha experimentado una reducción muy moderada, pero constante, de su poder nacional.

En este sentido, la pandemia de covid-19 representó un desafío adicional, pues Ecuador reportó una caída de 7,8 % en su PIB en 2020 y una tasa de letalidad de 3,5 % entre su población, una de las más altas del mundo (Johns Hopkins University & Medicine, 2022). No obstante, en el contexto pospandemia, parece que Ecuador está logrando impulsar nuevamente su poder nacional, aunque con un notorio apalancamiento en la deuda externa e interna (Torres, 2021).

Chile

Tal como se pudo corroborar a través de la revisión de la literatura, Chile es considerado ampliamente como un Estado semiperiférico, pero difícilmente es visto como potencia regional (como Brasil, México y Argentina). En ese sentido, Chile es más bien caracterizado como un Estado semiperiférico secundario o potencia regional secundaria (Ardila, 2012; Wehner, 2015; Guimarães & Maitino, 2019; Morales, 2020).

Después de un periodo de estancamiento geoestructural durante los últimos cinco años del gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990), Chile comenzó a experimentar un incremento muy visible en su poder nacional que duró hasta 1997, cuando el país se vio afectado por la crisis financiera asiática. No obstante, después del retroceso sufrido entre los años 1997 y 2003, Chile emprendió una nueva dinámica de incremento en su poder nacional que se prolongó por una década. Desde entonces, es decir, el periodo correspondiente a los dos últimos años del primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y todo el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), Chile ha sufrido un estancamiento de sus capacidades nacionales. Aunque Chile tiene notorias posibilidades para continuar en su dinámica de ascenso en la geoestructura internacional de poder, la pandemia de covid-19 ha representado un serio obstáculo en el camino.

Retrocesos

A continuación se analizan los casos considerados como retrocesos, es decir, aquellos países que de 2012 a 2021 tuvieron reducciones en su poder nacional mayores a $-0,01$ (Figura 3).

México

México no solo ha sido considerado ampliamente como un país semiperiférico (Wallerstein, 1976; Nemeth & Smith, 1985; Arrighi & Drangel, 1986; Babones & Zhang, 2008), sino también como una de las principales potencias de América Latina (González, 1983; Bélanger & Mace, 1997; Rocha, 2006; Morales, 2020; Ardila, 2022).

México experimentó su mayor ascenso en la geoestructura internacional de poder entre 1986 y el 2000, siendo este último el año en que terminó la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) e inició la alternancia democrática con el Partido Acción Nacional (PAN). Sin embargo, las presidencias del PAN, a cargo de

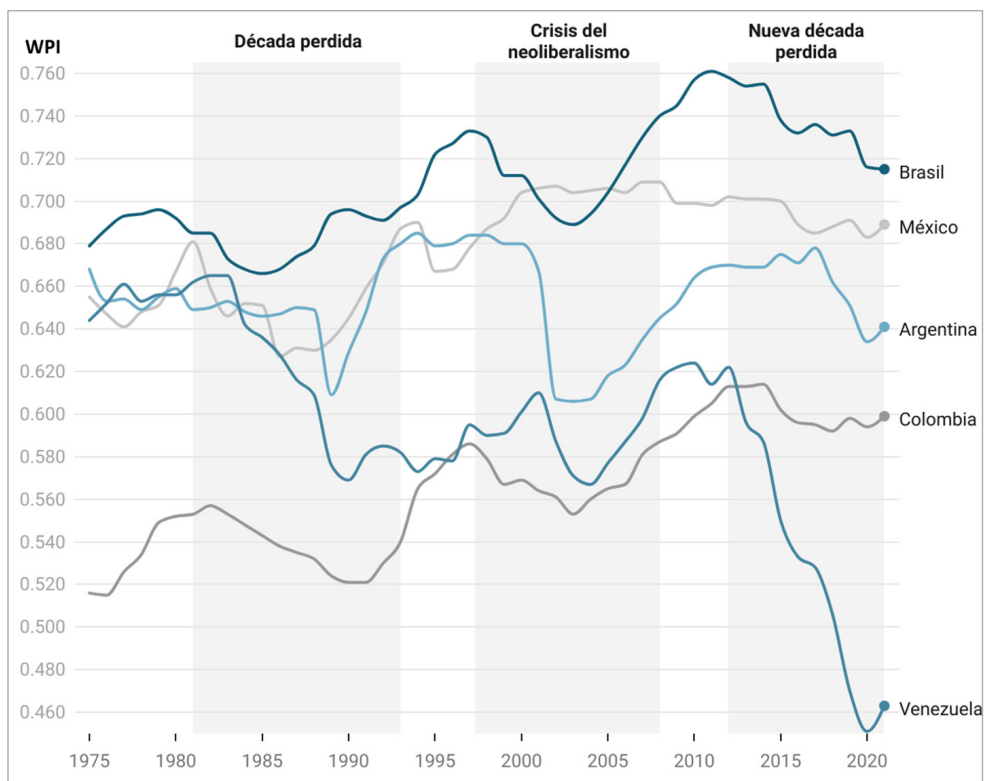


Figura 3. Evolución del poder nacional (WPI) de Brasil, México, Argentina, Colombia y Venezuela, 1975-2021

Fuente: Elaboración propia con base en Morales (2023)

Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), resultaron en estancamiento, pues México prácticamente mantuvo inalteradas sus capacidades nacionales en estos años; posteriormente, con el nuevo gobierno del PRI a cargo de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el país comenzó a experimentar un gradual deterioro de su poder nacional.

En este contexto se ha dado una nueva alternancia política en 2018 con la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, líder del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena). El ambicioso proyecto de campaña de López Obrador ha sido llevar a México hacia una cuarta transformación (4T), es decir, inducir cambios radicales en México —similares a los procesos de Independencia (1810-1821), Reforma (1856-1861) y Revolución (1910-1917)— que permitan detonar el desarrollo social y económico del país. Si bien las primeras reformas del gobierno López Obrador contribuyeron a que México incrementara su poder en 2019, la pandemia tuvo un impacto negativo y frenó lo que se mostraba con una inicial tendencia al ascenso en la geoestructura internacional de poder.

Colombia

Colombia ha sido visto como un país cercano a la semiperiferia (Arrighi & Drangel, 1986) o, más ampliamente, como un país periférico fuerte (Nemeth & Smith, 1985; Mahutga & Smith, 2011; Babones & Zhang, 2008). Efectivamente, Colombia es el país más poderoso de la Comunidad Andina y el quinto de América Latina, motivo por el cual comienza a ser caracterizado como una potencia regional secundaria en definición (Ardila, 2012; 2022) o potencia subregional (Morales et al., 2016; Souza, 2021).

Después de las dificultades económicas y sociales sufridas en los 80 a causa de las guerrillas y el narcotráfico, los gobiernos de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) estabilizaron el país y crearon las condiciones para un acelerado desarrollo del poder nacional colombiano; más tarde, debido a las consecuencias de la crisis económica de finales de los 90, Colombia retrocedió en sus capacidades nacionales hasta niveles de 1994; y, finalmente, arrancó con una nueva fase de ascenso en la geoestructura internacional de poder que alcanzó su punto más alto al término del primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018).

No obstante, a pesar del acuerdo de paz alcanzado en 2016, Colombia no ha logrado retomar el despliegue de sus capacidades nacionales desde entonces. En ese sentido, aun cuando la pandemia de covid-19 ha representado otra caída para Colombia, esta solo ha venido a prolongar la tendencia de retroceso en la geoestructura internacional de poder que ya venía de años atrás.

Argentina

Si bien hay un amplio consenso sobre el posicionamiento de Argentina en la semiperiferia, también es posible encontrar valoraciones de este país como una de las potencias latinoamericanas (Glazebrook, 1947; Bélanger & Mace, 1997; Miranda, 2015; Morales, 2020; Roccatagliata, 2020).

Después de la histórica crisis de 2001, en la que el país perdió alrededor del 10 % de su poder nacional según cifras del WPI, y un subsecuente periodo de estabilización, a partir de 2004 Argentina inició una muy importante y acelerada recuperación de sus capacidades nacionales que se prolongó hasta 2011. Todos estos años coincidieron con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Posteriormente, durante el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015) y la primera mitad del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), esta dinámica se ralentizó, pero no se detuvo. Sin embargo, el balance de la segunda mitad del gobierno de Macri fue muy negativo, pues el país experimentó una reducción importante en su poder nacional que le hizo retroceder casi una década; en otras palabras, entre los años 2017 y 2019 Argentina declinó en su posicionamiento en la geoestructura internacional de poder a los niveles que tenía en torno a 2008.

El 10 de diciembre de 2019 hubo cambio de gobierno y Alberto Fernández asumió la presidencia. El nuevo mandatario tuvo que hacer frente a la emergencia de covid-19 a tan solo 3 meses de haber iniciado su gestión, y el deterioro del poder nacional argentino se profundizó aún más en 2020. No obstante, las cifras del WPI sugieren que, a duras penas, el gobierno de Alberto Fernández ha logrado cambiar la tendencia en 2021, aunque es cuestionable si podrá revitalizar significativamente las capacidades nacionales de Argentina durante el resto de su mandato.

Brasil

Brasil no solo ha sido visto ampliamente como un país semiperiférico y la principal potencia regional latinoamericana (Hurrell, 1992; Soares & Hirst, 2006; Gratiús, 2008; Gardini, 2016; Morales, 2020), sino también como un actor presionado sistémicamente para liderar (Nolte & Schenoni, 2021).

Sin embargo, Brasil ha experimentado una gradual reducción de su poder nacional desde 2011, esto es, desde que Lula da Silva terminó su segundo mandato. A pesar de que el proyecto de gobierno del Partido dos Trabalhadores continuó con Dilma Rousseff (2011-2016), esto no pudo contribuir a mantener el ascenso de Brasil como potencia emergente observado en la década anterior. Más aún, la principal caída en el poder nacional de Brasil se registró de 2014 a 2015, lo cual puede ser un factor más que ayuda a explicar el descontento de la sociedad brasileña en aquellos años e, indirectamente, el favorecimiento de las condiciones para que los detractores políticos de la presidente Dilma Rousseff impulsaran el *impeachment* en su contra, consumado el 31 de agosto de 2016. El gobierno transitorio de Michel Temer (2016-2018) tampoco contribuyó a que Brasil incrementara su poder nacional, sino solo al estancamiento.

Finalmente, durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), Brasil continuó con su declive y en 2020 sufrió la segunda mayor reducción en el poder nacional entre los países latinoamericanos aquí analizados. En este contexto, Lula da Silva fue electo como presidente en 2022 y recibió nuevamente un Brasil declinante en su poder nacional, tal como en 2002, cuando relevó a Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); sin embargo, a diferencia de dos décadas atrás, el nuevo gobierno tiene que lidiar ahora con mayores y más complejos condicionamientos heredados de la reciente pandemia.

Venezuela

Venezuela era vista por la mayoría de los analistas como parte de la semiperiferia (Wallerstein, 1976; Snyder & Kick, 1979; Arrighi & Drangel, 1986; Babones & Zhang, 2008); sin embargo, el declive de este país ha sido un caso extraordinario, tanto en el mediano como en el largo plazo. Después de lograr un importante incremento de su poder nacional entre 2004 y 2010, Venezuela entró en una fase de estancamiento en los últimos años del gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) para comenzar, en 2012, un declive en su posición en la geoestructura internacional de poder sin precedentes en América Latina.

Son múltiples los factores de la crisis venezolana, pero entre los principales pueden ser mencionados la inestabilidad política interna, la excesiva dependencia del país a los ingresos petroleros (en 2019, el 82 % de las exportaciones del país fueron hidrocarburos), la fuerte caída del precio del petróleo entre 2012 y 2016, el colapso productivo de PDVSA, así como las fuertes sanciones económico-financieras de Estados Unidos y algunos de sus aliados europeos contra el gobierno de Nicolás Maduro.

Todo ello ha provocado que Venezuela haya perdido capacidades nacionales año tras año durante una década (de 2010 a 2020), en un monto que representa una contracción del 27 % de su poder nacional en dicho periodo. En este sentido, la pandemia de covid-19 ha venido a acentuar la crisis preexistente, colapsando los servicios básicos del país, deteriorando el poder adquisitivo de las personas e incrementando los niveles de pobreza. Aunque se observa un repunte en 2021, el reposicionamiento de Venezuela como potencia subregional es un proceso que llevará, al menos, toda la década de los 2020.

Conclusión

En la geoestructura internacional de poder, a lo largo de la historia ha sido relativamente fácil referirse a la posición de las grandes potencias y observar el alcance de su poder nacional. Sin embargo, en el caso latinoamericano, esto no es así. Como se pudo comprobar, existe un amplio consenso en torno a las principales potencias de la región (Brasil, México y, en menor medida, Argentina); sin embargo, la tarea se complica una vez que el analista “desciende” en la jerarquía para ponderar el poder nacional de los países de menor tamaño geográfico y peso económico de la región. Por ello, esta investigación ha contribuido a la discusión no solo refiriendo casi una decena de mediciones y rangos de poder nacional entre los países de América Latina, sino que además presenta un análisis metateórico sobre las fases evolutivas de dichos estudios: la primera, que puede ser caracterizada como etapa ateorica; la segunda, que se desarrolló en el marco de las teorías de la dependencia y los sistemas-mundo, con un enfoque sincrónico; y la tercera, que continuó con las teorías anteriores, pero que evolucionó hacia un enfoque diacrónico.

Como se demostró con la revisión de la literatura, todos los autores coincidieron en la situación semiperiférica y periférica de los países latinoamericanos. Sin embargo, más allá de las percepciones de los autores, lo que interesa también es determinar cómo ha evolucionado el poder de los países latinoamericanos en las últimas décadas. Cabe destacar que las mediciones del poder nacional aquí realizadas parten de su comprensión como un fenómeno complejo, multidimensional y multivariado, es decir, que trasciende lo económico-militar e incluye aspectos poblacionales, geográficos, sociales, culturales y gubernamentales. Los hallazgos que arroja esta investigación muestran que América Latina ha pasado por tres periodos de pérdida de poder nacional y retroceso en la geoestructura internacional de poder: el primero, de 1980 a *circa* 1992, coincide con la lla-

mada década perdida de los 80; el segundo, *circa* 1997 a 2008, se ha identificado como parte de las crisis ocasionadas por el neoliberalismo en la región; y el tercero ha iniciado con el fin del auge de las *commodities* en 2012 y se ha profundizado con la pandemia de covid-19.

En concordancia con las palabras del exsecretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo (2020), no hay la menor duda de que “la crisis del covid-19 pasará a la historia como la peor de la historia económica latinoamericana” (p. 48). Sin duda, la pandemia ha sido el tropiezo más reciente y complejo para los países latinoamericanos en sus esfuerzos por incrementar su poder nacional y por alcanzar posicionamientos más favorables en la geoestructura internacional de poder. No obstante, como se comprobó en esta investigación, la pandemia no ha sido el detonante del estancamiento y la pérdida de poder nacional en los países latinoamericanos, sino que más bien ha puesto en evidencia dos tendencias históricas: por un lado, una de mediano plazo, iniciada a principios de la década de los 2010, y que ha representado retrocesos para México, Colombia, Argentina, Brasil y, especialmente, Venezuela; y, por otro lado, una de largo plazo que viene desde mediados del siglo XX, en la cual se observa a todos los países de América Latina y el Caribe atrapados en la periferia y la semiperiferia, lo que se comprueba tanto a través de las mediciones del WPI como por la literatura sobre el posicionamiento de los países de la región en la geoestructura internacional de poder.

Aún es prematuro decir que los problemas derivados de la pandemia han sido superados. No obstante, tener un diagnóstico preciso del poder nacional de cada Estado, las capacidades nacionales de cada país y la posición geoestructural en la que se encuentran puede ser el primer paso no solo para la creación de nuevas políticas socioeconómicas en favor del desarrollo, sino para el diseño de estrategias de inserción internacional acordes a las realidades y potencialidades de cada país de América Latina y el Caribe.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a la estudiante Shuqing Zhang de la Escuela de Estudios Internacionales de la Sun Yat-sen University (China), por su valioso aporte en las labores de recopilación de información y sistematización de datos para la elaboración de esta investigación.

Declaración de divulgación

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

Financiamiento

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

Sobre el autor

Daniel Morales Ruvalcaba es doctor en ciencias sociales, Universidad de Guadalajara, México, y máster en estudios contemporáneos de América Latina, Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado como profesor en universidades de México, España, Polonia y China. Actualmente es profesor asociado en la Universidad Sun Yat-sen (China) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México).

<https://orcid.org/0000-0002-4304-3831> - Contacto: morales@mail.sysu.edu.cn

Referencias

- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17(1), 293-310. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77724876011>
- Ardila, M. (2022). Potencias regionales latinoamericanas: debilitamiento y acomodamiento en su inserción internacional. *Estudos Internacionais*, 10(1), 7-24. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2022v10n1p7-24>
- Arrighi, G., & Drangel, J. (1986). The stratification of the world-economy: An exploration of the semiperipheral zone. *Review*, 10(1), 9-74. <https://www.jstor.org/stable/40241047>
- Babones, S., & Zhang, X. (2008). Heterogeneity in the global south in the relationship between income inequality and foreign trade. *International Review of Modern Sociology*, 34(1), 95-108. <https://www.jstor.org/stable/41421660>
- Bambirra, V. (1999). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI.
- Bélanger, L., & Mace, G. (1997). Middle powers and regionalism in the Americas: The cases of Argentina and Mexico. En A. Cooper (Ed.), *Niche diplomacy: Studies in diplomacy* (pp. 164-183). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25902-1_9
- Bizzozero, L., De Sierra, G., & Terra, I. (2010). *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Brieger, P. (2002). De la década perdida a la década del mito neoliberal. En J. Gambina (Ed.), *La globalización económico financiera: su impacto en América Latina* (pp. 341-355). Clacso.
- Camacho, I. (1992). América Latina tras la “década perdida”. *Revista de Fomento Social*, 47(188), 465-493. <https://doi.org/10.32418/rfs.1992.188.2823>
- Cardoso, F., & Feletto, E. (1967). *Dependencia y desarrollo en América Latina (ensayo de interpretación sociológica)*. Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1027>
- Carrera, M. (2004). La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media “década perdida”. *Investigación Económica*, 63(247), 103-141. <https://bit.ly/3JgDz6j>
- Dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. Ediciones Era.
- Ferrer, A. (1950). Los centros cíclicos y el desarrollo de la periferia latinoamericana. *El Trimestre Económico*, 17(68,4), 655-669. <https://www.jstor.org/stable/20855167>
- Franco, R. (1973). *Tipología de América Latina*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9028>
- Galtung, J., Mora, M., & Schwartzman, S. (1966). El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural. *América Latina*, 9(1), 59-93.
- Gardini, G. L. (2016). Brazil: What rise of what power? *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 5-19. <https://doi.org/10.1111/blar.12417>

- Glazebrook, G. (1947). The middle powers in the United Nations system. *International Organization*, 1(2), 307-318. <https://doi.org/10.1017/S0020818300006081>
- Gómez, J. F. (2020). La nueva década perdida en América Latina: El nuevo régimen de acumulación y su implicación en la crisis civilizatoria. *Revista Kavilando*, 12(2), 440-462. <https://bit.ly/3Jdt3wN>
- González, G. (1983). Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana. En O. Pellicer (Ed.), *La política exterior de México: Desafíos en los ochenta* (pp. 15-81). CIDE.
- Gratius, S. (2008). Brasil emerge como potencia regional y global. *Quórum*, 22, 135-146.
- Guimarães, F., & Maitino, M. (2019). Socializing Brazil into regional leadership: The 2006 Bolivian gas crisis and the role of small powers in promoting master roles transitions. *Foreign Policy Analysis*, 15(1), 1-20. <https://doi.org/10.1093/fpa/orx010>
- Hurrell, A. (1992). Brazil as a regional great power: A study in ambivalence. En I. Neumann (Ed.), *Regional great powers in international politics* (pp. 16-48). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-12661-3_2
- Jaguaribe, H. (1973). Dependencia y autonomía en América Latina. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek, & T. Dos Santos, *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 1-85). Siglo XXI Editores.
- Jaramillo, M. (2020). Política exterior y estados periféricos: Análisis de la transformación de la identidad del Ecuador. *Oasis*, 32, 153-175. <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.10>
- Johns Hopkins University & Medicine. (2022). Mortality analyses. Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>
- Mahutga, M., & Smith, D. (2011). Globalization, the structure of world economy and economic development. *Social Science Research*, 40, 257-272. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2010.08.012>
- Marini, R. M. (1986). *Dialéctica de la dependencia*. Era.
- Miranda, R. (2015). Internacionalismo etnocéntrico: Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media. *Relaciones Internacionales*, 24(49), 109-126. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2392>
- Morales Ruvalcaba, D. (2020). The semiperipheral states in the twenty-first century: Measuring the structural position of regional powers and secondary regional states. *International Studies*, 57(1), 20-50. <https://doi.org/10.1177/0020881719880769>
- Morales Ruvalcaba, D. (2023). *WPI Database*. World Power Index. <https://www.worldpowerindex.com/wpi-database/>
- Morales Ruvalcaba, D., Rocha, A., & Durán, T. (2016). Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional? *Geopolítica(s)*, 7(1), 73-103. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2016.v7.n1.50877
- Nemeth, R., & Smith, D. (1985). International trade and world-system structure: A multiple network analysis. *Review*, 8(4), 517-560.
- Nolte, D., & Schenoni, L. (2021). To lead or not to lead: Regional powers and regional leadership. *International Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00355-8>
- Ocampo, J. A. (2002). Media década perdida. *El País*. <https://bit.ly/3j1G6GZ>
- Ocampo, J. A. (2020). La crisis del COVID-19 de América Latina con una perspectiva histórica. *Revista CEPAL*, 132, 47-65. <http://hdl.handle.net/11362/46838>
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/36761>

- Prébisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16(63,3), 347-431. <https://www.jstor.org/stable/20855070>
- Prébisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, 1, 7-73.
- Remmer, K. (1991). The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s. *American Political Science Review*, 85(3). <https://doi.org/10.2307/1963850>
- Roccatagliata, J. (2020). *La Argentina como potencia media*. Eudeba.
- Rocha, A. (2006). La geopolítica de México en Centro América: ¿una hegemonía regional? *Sociologías*, 308-359. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200012>
- Rocha, A., & Morales, D. (2018). El poder nacional-internacional de los Estados: Una propuesta transestructural. *Geopolítica(s)*, 9(1), 137-169. <https://doi.org/10.5209/GEOP.57778>
- Sanahuja, J. A. (2016). América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización. *Pensamiento propio*, 44, 13-25. <https://bit.ly/41IRMjP>
- Schenoni, L., & Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*(291), 66-79. <https://bit.ly/3K5yJJj>
- Schwartzman, S., & Mora, M. (1966). The images of international stratification in Latin America: A reputation study based on social science students. *Journal of Peace Research*, 3(3), 225-243. <https://doi.org/10.1177/002234336600300302>
- Singer, D., & Small, M. (1966). The composition and status ordering of the international system: 1815-1940. *World Politics*, 18(2), 236-282. <https://doi.org/10.2307/2009697>
- Snyder, D., & Kick, E. (1979). Structural position in the world system and economic growth, 1955-1970: A multiple-network analysis of transnational interactions. *The American Journal of Sociology*, 84(5), 1096-1126.
- Soares de Lima, M. R., & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82(1), 21-40. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>
- Souza, T. (2021). Rethinking the regional security complex theory: A South American view between 2008-2016. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 7(1), 83-103. <https://doi.org/10.18847/1.13.7>
- Svampa, M. (2013). “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46. <https://bit.ly/3ETGfog>
- Torres, W. (2021). En un año la deuda pública de Ecuador aumentó USD 5,847 millones. *Primicias*. <https://bit.ly/3hTuCW2>
- Wallerstein, I. (1976). Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis. *Theory and Society*, 3(4), 461-483. <http://www.jstor.org/stable/656810>
- Wehner, L. (2015). Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455. <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 817-840
<https://doi.org/10.21830/19006586.1176>

Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia

Measurement and evaluation of criminal governance and its relation to drug trafficking in Colombia

Jaime Edison Rojas Mora e Irma Liliana Vásquez-Merchán

Politécnico Grancolombiano, Bogotá D.C., Colombia

Ángela Cristina Pinto-Quijano y Carlos Fernando Morales Sánchez

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Las gobernanzas criminales son un fenómeno difícil de medir por su naturaleza clandestina, por lo cual resulta igualmente difícil estudiar su relación con otras problemáticas que, como el tráfico de drogas, impactan severamente a poblaciones particularmente vulnerables. Este artículo se propone investigar la compleja relación entre gobernanzas criminales y el narcotráfico en Colombia, mediante la creación de un Índice Departamental de Gobernanzas Criminales (IDGC) y un indicador de delitos por narcotráfico. Esta investigación es novedosa, ya que se basa en técnicas de minería de datos para procesar grandes volúmenes de información. Desde la definición de constructos, la selección de variables y la definición de indicadores hasta su medición, ponderación y visualización, este trabajo ofrece insumos para la política criminal y la política antidrogas, incluyendo análisis diferenciados para cada departamento de Colombia.

PALABRAS CLAVE: Colombia; crimen, gobernanza criminal; política sobre drogas; seguridad

ABSTRACT. Criminal governance is a phenomenon that is difficult to measure due to its clandestine nature, making it equally difficult to study its relationship with other problems that, like drug trafficking, severely impact particularly vulnerable populations. This article aims to investigate the complex relationship between criminal governance and drug trafficking in Colombia, through the creation of a Departmental Criminal Governance Index (IDGC) and an indicator of drug trafficking crimes. This research is novel, as it is based on data mining techniques to process large volumes of information. From the definition of constructs, the selection of variables and the definition of indicators to their measurement, weighting and visualization, this work provides inputs for criminal policy and anti-drug policy, including differentiated analyzes for each department of Colombia.

KEYWORDS: Colombia; crime; criminal; governance; drug policy; security

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 13 de febrero de 2023 • Aceptado: 12 de septiembre de 2023

CONTACTO: Jaime Edison Rojas Mora ✉ jedirojas@poligran.edu.co

Introducción

Los crímenes relacionados con el narcotráfico son objeto de numerosos estudios que buscan documentar casos específicos sobre las dinámicas implementadas por grupos de crimen organizado. Estos grupos se distinguen por la manera en que adoptan nuevas formas delictivas, incluyendo diversos actores dispuestos a emplear su capacidad coercitiva para ejercer su propia seguridad (Fuentes & Souza, 2022). Las gobernanzas criminales, entendidas como la relación entre algunas personas pertenecientes a organizaciones políticas y actores criminales externos, se definen por tres factores principales: la presencia de estructuras políticas, la existencia de grupos armados organizados y la fragilidad institucional de ciertas entidades estatales (Duque, 2021). Por lo tanto, es esencial adoptar una perspectiva que, en lugar de centrarse únicamente en casos individuales, aborde los delitos contra la seguridad pública como una consecuencia directa de la debilidad institucional, y considere sus repercusiones en la recuperación de comunidades y regiones afectadas por este tipo de criminalidad.

El contexto de seguridad en Colombia (Boersner, 2023) no solo ha sido marcado por organizaciones criminales y actividades del narcotráfico que representan amenazas al orden público (Johnson & Gillooly, 2023), sino también por un prolongado conflicto armado (Duque, 2021) y la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, conocido como el Acuerdo de Paz (Fernández-Osorio & Lizarazo-Ospina, 2022; Ibarra & Rojas, 2022). Debido a esto, hay un vacío en estudios que relacionen las diferentes dinámicas territoriales de la gobernanza criminal en Colombia con el narcotráfico, con miras a observar tendencias al respecto.

El objetivo de esta investigación es determinar la relación entre las gobernanzas criminales y el narcotráfico en Colombia, a través de la conformación del Índice Departamental de Gobernanzas Criminales (IDGC). En este marco, surge la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto se asocia la gobernanza criminal con el narcotráfico en el territorio nacional? Aunque la gobernanza criminal varía entre departamentos y regiones, es esencial analizar los factores determinantes que influyen en una mayor o menor presencia de este fenómeno. Esto implica considerar las acciones o iniciativas del Gobierno nacional para combatir al narcotráfico como uno de los problemas que afectan al Estado colombiano.

Entre los hallazgos se destaca que, en ciertos departamentos de Colombia, los delitos asociados a drogas se relacionan con una alta presencia de gobernanza criminal. Sin embargo, en otros departamentos, aunque se detecta gobernanza criminal, no necesariamente está vinculada al narcotráfico. Es vital subrayar la importancia de estos descubrimientos en términos de sus implicaciones para la toma de decisiones y el diseño de estrategias en políticas públicas —tanto en el ámbito criminal, de salud, como en el relacionado con drogas—, dirigidas a prevenir el crimen y mitigar sus efectos derivados.

Este artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se aborda el marco teórico y conceptual sobre la gobernanza criminal, así como el contexto colombiano, poniendo énfasis en los planes de desarrollo gubernamentales del periodo en cuestión, para comprender los retos en materia de seguridad y la debilidad institucional existente. En segundo lugar, se detalla el método de investigación especificando los factores y constructos usados para el cálculo de los indicadores y el diseño del IDGC. Finalmente, en las dos últimas secciones, se exponen los resultados y se ofrece una discusión de estos, para finalizar con las conclusiones pertinentes.

Gobernanza criminal: revisión de literatura

Actores y dinámicas de la gobernanza criminal

En las últimas décadas, diversos factores han determinado que grupos criminales ejerzan control en pequeñas porciones territoriales dentro de un mismo país. Esto representa nuevos desafíos en la administración de seguridad a los que se enfrentan las naciones, en especial en los países no desarrollados. En consecuencia, los estudios de seguridad han ampliado su interés hacia la categoría de gobernanza criminal, buscando identificar los comportamientos que caracterizan a los diferentes actores participantes para entender mejor este fenómeno.

Según Feldman y Luna (2022), la gobernanza criminal se define como: “La creación de un orden paralelo basado en la imposición de reglas sobre el comportamiento ciudadano por parte de organizaciones criminales a menudo con colaboración de agentes estatales” (p. 1). Este concepto presenta un significativo desafío para los Estados contemporáneos. Los autores identifican tres líneas de trabajo que, de forma conjunta, han enriquecido la comprensión sobre la gobernanza criminal: violencia, Estado y estatalidad, y el estudio de los modelos de gobernanza criminal.

Según Duque Daza (2021), la gobernanza se asocia con una acción positiva de gobierno, que implica la coordinación de actores políticos en la gestión de recursos públicos orientados hacia objetivos comunes. Por lo tanto, al hablar de gobernanzas criminales, se hace referencia a una interacción entre algunos actores legales e ilegales, lo que genera una dinámica alejada del espíritu de las normas. Sin embargo, estas interacciones entre entidades legales e ilegales varían según el equilibrio de fuerzas entre ambas.

Otros trabajos, como el de Lessing y Graham (2019), abordan el concepto de gobernanza criminal desde la perspectiva de la formación de estructuras que involucran a algunos funcionarios corruptos, sectores de la sociedad civil y actores criminales en prácticas sistemáticas para la gestión de actividades. Países en América Latina han enfrentado consistentemente estas situaciones, razón por la cual existe una literatura considerable sobre el tema en la región. Por ejemplo, Funari (2022) lleva a cabo un análisis de investigaciones etnográficas sobre grupos de gobernanza criminal en Brasil. Con base en documentos ju-

diciales que exponen conexiones entre Bolsonaro y milicianos, así como declaraciones del presidente relacionadas con el crimen organizado y la tenencia de armas, se sugiere que la gobernanza criminal tiene un respaldo ideológico y una afinidad práctica en el gobierno de Bolsonaro.

Asimismo, Herrera y Martínez-Álvarez (2022) exponen el caso de México, donde la penetración de grupos criminales en los sectores minero y agroexportador tiene un impacto en la violencia a nivel local. Estos autores determinaron varios mecanismos por los cuales esta situación resulta perjudicial. Primero, el argumento guerra-beneficio sugiere que la competencia y la represión estatal motivan a las organizaciones criminales a explorar fuentes de ingresos alternativas y a fortalecer sus capacidades para ejercer violencia. Segundo, el argumento de la gobernanza criminal sugiere que la extracción de rentas provenientes de industrias vitales es una táctica que estas organizaciones usan para consolidar control territorial en comunidades locales.

Rosen y Cruz (2022) analizan la implementación de programas de intervención contra la violencia en zonas dominadas por bandas criminales en los países del norte de Centroamérica. Basan sus hallazgos en grupos focales integrados por las propias comunidades afectadas por las pandillas y la violencia que estas causan. Estos investigadores señalan que, en áreas controladas por las bandas, los trabajadores no gubernamentales no pueden simplemente ignorarlas; en cambio, deben reconocer el poder y la presencia de las pandillas y ajustar sus estrategias para continuar con la implementación de dichos programas. Esto sugiere que los habitantes deben adaptarse a las reglas de juego impuestas por las pandillas, lo que las convierte en una autoridad reconocida en esos lugares.

El origen y la forma en que las organizaciones criminales gobiernan varía ampliamente. Según Lessing (2021), una razón fundamental es la ausencia del Estado, situación que se ha venido remediando mediante una decidida voluntad estatal. Sin embargo, el autor indica que dicha ausencia puede estar presente en ciertas actividades diarias, mientras que en otras, como el cobro de impuestos o la prestación de servicios públicos, el Estado sí se hace presente. Así, la gobernanza criminal implica ejercer la violencia en un contexto de duopolio, diferenciándose de la gobernanza que ejerce el Estado o de la gobernanza que despliegan los grupos criminales en total ausencia estatal.

En el caso colombiano, hay pocos estudios sobre esta temática. Duque Daza (2021), al analizar la relación entre algunos sectores políticos regionales y agrupaciones al margen de la ley, halló que, entre 1992 y 2010, al menos 30 gobernadores del país fueron investigados por alianzas con grupos armados ilegales durante su mandato. Estas alianzas se dieron por tres razones principales: partidos políticos débiles, controlados por empresarios políticos; presencia extendida de grupos paramilitares y debilidad de las instituciones estatales. A pesar del relevante aporte de Duque Daza en cuanto a la gobernanza criminal, no considera su relación con el narcotráfico.

Entre Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022)

Uno de los mayores desafíos para Colombia en este siglo ha sido abordar la inseguridad en su territorio, cuyas raíces, entre otros factores, se hallan en los intentos fallidos de consolidar la paz, en el narcotráfico y en instituciones estatales que a menudo no se adhieren a los principios del buen gobierno (Boersner, 2023). Por ende, estos aspectos han sido focos centrales en la gestión de cada administración, como se refleja en los planes de desarrollo de, por lo menos, los tres gobiernos más recientes.

Sin embargo, la debilidad institucional del Estado (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011) genera serios interrogantes sobre la efectividad de los diversos campos de acción del Estado. Es el caso de las contrataciones o concesiones poco rigurosas o indebidas como el caso Odebrecht, o el escándalo de la contratación millonaria en el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en 2021. Asimismo, los mayores beneficios para los centros económicos más fuertes y seguros del país (DNP, 2015) o los falsos positivos demuestran la poca efectividad y eficacia del Estado.

Es ampliamente reconocido que si el sistema tributario, el judicial, el monopolio legítimo de la fuerza y la democracia, entre otros, no operan de forma integrada, la efectividad del Estado puede verse comprometida (Alberdi & Bidaurrezaga, 2002; Besley & Persson, 2011). De aquí surge la relevancia de que cada administración establezca las directrices y tácticas en las que fundamentará su actuar. Sin embargo, al analizar los planes de desarrollo de 2010-2014 (*Prosperidad para todos*), 2014-2018 (*Todos por un nuevo país*) y 2018-2022 (*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*), se percibe un consenso en el planteamiento de que el narcotráfico influye significativamente en el incremento de la violencia y la criminalidad, agravando así la inseguridad. A pesar de ello, las organizaciones criminales han evolucionado y al mismo tiempo se han infiltrado en las instituciones (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009), lo cual ha ampliado el escepticismo de la población hacia el Estado y, por tanto, debilitado aún más su buena gobernanza, especialmente en áreas del territorio colombiano donde su presencia es limitada o inexistente (Duque, 2021).

Para contrarrestar el tema de la inseguridad y el narcotráfico, las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y del presidente Iván Duque (2018-2022) enfocaron sus esfuerzos en buena medida en la superioridad militar, considerando que esto contribuiría al triunfo del Estado frente a esta problemática. De cualquier manera, la idea de que una estrategia basada exclusivamente en la superioridad numérica resolverá el problema se queda corta ya que es necesario continuar con la construcción de las capacidades existentes de la fuerza pública.

En este sentido, la noción de buen gobierno propuesta por Duque Daza (2021) llena varios vacíos en relación con actores políticos como las instituciones y organizaciones públicas que representan al Estado colombiano. Así, en este estudio, los planes de desarro-

llo se analizan considerando las estrategias propuestas por cada gobierno para resolver los problemas de seguridad, narcotráfico y, por ende, gobernanza.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la administración de Juan Manuel Santos 2010-2014 se estructura en ocho pilares, de los cuales tres se consideran relevantes para el propósito de esta investigación: 1) Convergencia y desarrollo regional; 2) Consolidación de la paz; y 3) Buen gobierno. El primero de estos se centra en las regiones más afectadas por la violencia y busca trabajar en la consolidación de la seguridad con una complementariedad entre la Policía y las Fuerzas Militares; un acceso a la justicia donde el sistema judicial y los organismos de control ofrezcan cobertura a todos los ciudadanos; la erradicación de cultivos ilícitos en las áreas mencionadas y la gobernabilidad mediante el fortalecimiento de las competencias administrativas del Estado (DNP, 2011). Estas estrategias también son retomadas en el PND 2014-2018 (DNP, 2015).

En lo que respecta a la consolidación de la paz, el PND *Prosperidad para todos* enfoca sus esfuerzos en la justicia transicional, con énfasis en la verdad, reparación y garantía de no repetición. Así, propone un trabajo conjunto entre las instituciones del Estado y la sociedad civil, donde es imperativa la disminución de la impunidad. Por ello, señala la necesidad de superar las barreras que el sistema judicial exhibe en términos de acceso, eficacia y eficiencia (DNP, 2011). Esto refleja claramente el reconocimiento del Estado sobre sus falencias institucionales y, por ende, la urgencia de fortalecerlas.

Algunas de las estrategias vinculadas, por ejemplo, con los grupos al margen de la ley y el narcotráfico, se destaca la lucha contra esta problemática. En este aspecto, las medidas se alinean con las propuestas durante la administración de Iván Duque ocho años después. Allí, la batalla contra las drogas se centra en los ejes de erradicación de cultivos ilícitos y contra la producción y exportación de estupefacientes, tal como se detalla en el PND 2018-2020 (DNP, 2019). Es notable que esta batalla haya sido un tema debatido en distintos foros internacionales, como la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, donde se ha catalogado como una guerra perdida. Esto conduce a cuestionar la razón de proponer estrategias previamente infructuosas.

Sin embargo, en este aspecto, ambas administraciones proponen formular una política integral específicamente contra la droga, donde la prevención es un factor crucial, e insisten en una justicia más eficiente basada en la coordinación entre diversas entidades del Estado (DNP, 2011; 2019). Esta perspectiva se consolida durante el gobierno de Duque con la política antidrogas “Ruta a Futuro” (Morales et al., 2021). En cuanto al pilar de buen gobierno de la administración de Juan Manuel Santos, se enfoca en asegurar que las acciones del Estado sean transparentes en todos sus niveles a través de mecanismos de rendición de cuentas, la participación ciudadana y una política integral contra la corrupción, que incluye medidas tanto punitivas como preventivas (DNP, 2011).

Para el segundo periodo de la administración del presidente Santos, el PND plantea tres pilares enfocados en la paz, la equidad y la educación para direccionar las seis estrategias transversales propuestas en el documento. A pesar de ser transversales, dos de ellas cobran especial relevancia en este estudio, dados sus alcances en términos de seguridad, narcotráfico y buen gobierno; más aún con la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016, previsto en el Plan Marco de Implementación (PMI) (DNP, 2016), que estableció la hoja de ruta de las políticas públicas para su cumplimiento durante los próximos quince años.

En resumen, estas estrategias abarcan, por un lado, la seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, y, por otro, el buen gobierno. En relación con la construcción de paz, el PND 2014-2018 enfatiza la presencia y el rol activo del Estado en todo el territorio nacional, garantizando justicia para todos los ciudadanos, así como la desarticulación de redes criminales y economías ilegales. El objetivo es que la legitimidad del Estado no solo sea formal sino efectiva, una visión similar a lo planteado en la política antidrogas del presidente Duque. En cuanto a la estrategia de buen gobierno de Santos, esta se fundamenta en el concepto de buen gobierno de Alberdi y Bidaurrezaga (2002), que incorpora elementos de eficiencia, eficacia y transparencia estatal, junto con la activa participación de la sociedad civil (DNP, 2015). Esta visión se alinea con la idea de la reinención del Estado que rinde cuentas de su gestión, conforme a Micklethwait & Wooldridge (2014).

En 2015, con la presentación del PND de Santos, el documento señala entre los retos la gestión fiscal y su desempeño en zonas alejadas de las grandes ciudades y afectadas por la violencia de grupos armados al margen de la ley. Estas preocupaciones se vinculan con uno de los aspectos analizados en este estudio: la autonomía fiscal, al destacar la administración de justicia deficitaria y la desconfianza hacia las instituciones (DNP, 2015). Si a esto se suma el ineficiente actuar de la justicia en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander; así como la percepción ciudadana de falta de transparencia en el conteo de votos y la desconfianza en los partidos políticos (DNP, 2014), la visión de una gobernanza efectiva se desdibuja cada vez más. De ahí la relevancia de fortalecer mecanismos democráticos como la participación electoral (DNP, 2015).

Para cuando se presentó el PND 2018-2022 de Iván Duque, las economías ilegales y la corrupción, si bien se habían combatido, aun necesitaban de una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional para su erradicación (DNP, 2019). Si estos temas no se superan, difícilmente se logrará una gobernanza real y se pueden seguir propiciando escenarios de gobernanza criminal. Por tanto, no se trata solamente de comprender las complejas dinámicas entre los diversos actores, sino de la necesidad de una mayor presencia del Estado para incrementar la capacidad institucional.

Diseño metodológico

Este estudio utiliza técnicas de minería de datos para coleccionar, seleccionar y agregar datos departamentales asociados a gobernanzas criminales y a narcotráfico, para el cálculo de indicadores estandarizados, con el fin de conformar un Índice Departamental de Gobernanzas Criminales (IDGC). El IDGC se compara con los datos departamentales sobre procesos asociados a delitos por drogas, para caracterizar la relación entre gobernanzas criminales y el narcotráfico. A continuación, se presenta el diseño metodológico, que comprende las etapas del proceso de definición de indicadores.

El proceso para diseñar el IDGC se basa en los criterios para la creación de indicadores que incorporan elementos del análisis de decisión multicriterio. Para esto, se tomó como referentes a ONU/ISDR (2008), Hiete y Merz (2009), Aledo y Domínguez (2018, p. 222) y Vera-Acevedo et al. (2022). El proceso propuesto se resume en siete etapas (Figura 1).



Figura 1. Etapas del diseño del IDGC.

Fuente: Elaboración propia

Determinación de constructos

En la determinación del IDGC, se toma como principal punto de partida la definición de Duque Daza (2021) acerca de la gobernanza criminal, que se centra en tres factores determinantes: 1) la existencia de maquinarias políticas formadas por políticos de negocios que, mediante relaciones clientelistas, aspiran a estructurar clanes políticos orientados hacia el beneficio privado (Serrano, 2020); 2) una presencia extendida de grupos armados con el nivel de organización necesario para aliarse o enfrentarse a las facciones políticas regionales, financiados principalmente por rentas ilícitas, y 3) la debilidad institucional de las entidades del Estado, manifiesta en su limitación para consolidar el Estado de derecho, la escasez de recursos propios o una reducida capacidad de recaudo (Acemoglu & Robinson, 2012), un sistema de justicia con limitada efectividad y elevados índices de criminalidad de alto impacto.

Selección de variables

En esta etapa se buscan variables cuantitativas para poner en operación los constructos previamente identificados, cumpliendo los criterios de calidad de ONU/ISDR (2008) y Joint Research Centre & Comisión Europea (2008): medibles, comprensibles, reproducibles, comparables, rentables, pertinentes y sensitivas. Dichas variables deben dar cuenta de las diferencias regionales de los factores determinantes de la gobernanza criminal, así

como tener alguna medición disponible para Colombia. La mayor dificultad en esta fase consistió en identificar variables que puedan registrar fenómenos que son, por naturaleza, clandestinos. Como solución, se consideró que la presencia de gobernanzas criminales en las regiones deja evidencia de su impacto en los reportes de delitos asociados. Por lo tanto, la presencia de maquinarias políticas regionales se refleja en el registro de delitos electorales, mientras que la presencia de grupos armados organizados se evidencia en el registro de delitos contra la seguridad pública asociados a estructuras de crimen organizado.

La debilidad institucional como variable establece un desafío mayor, pues se trata de un fenómeno explicado desde muy diversas perspectivas teóricas y una cantidad mayor de factores que los demás constructos (Acemoglu et al., 2014; Leasing, 2020). Factores comúnmente incorporados en la medición de la fortaleza o debilidad institucional incluyen la gobernanza de las instituciones legítimas (Cortés, 2016; Kaufmann et al., 2010), el control de la violencia (Schwab, 2019), el control de los niveles de corrupción (Transparencia Internacional, 2023) y la eficiencia de la justicia (Le Clercq & Rodríguez, 2020). Entre las limitaciones, se considera la disposición de datos comparables entre departamentos a lo largo del tiempo. Por esta razón, se decidió calcular un indicador de debilidad institucional compuesto por cuatro variables y sus correspondientes indicadores: autonomía fiscal, corrupción, homicidios y condenas. De acuerdo con lo anterior, en la Figura 2 se observa la estructura propuesta para el IDGC.

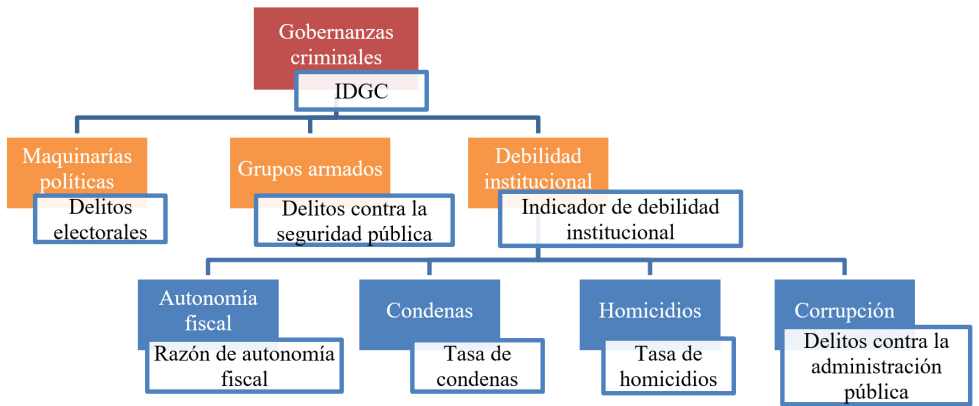


Figura 2. Estructura de variables e indicadores del IDGC.

Fuente: Elaboración propia

Recolección de datos

Dos bases de datos se utilizaron para la construcción del índice. La principal fue el registro de procesos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), que contabiliza el total de entradas de noticias criminales al Sistema Penal Acusatorio colombiano. Desde 2010 hasta octubre de 2022, este registro contaba con más de 15,8 millones de procesos. Una segunda fuente de información provino del Consejo Privado de Competitividad (2022).

Desde 2013, este organismo ha recolectado varios indicadores socioeconómicos a nivel departamental para determinar el Índice de Competitividad Departamental. Se analizó el periodo de 2013 a 2021, con base en la disponibilidad de datos comparables entre las bases de datos consultadas, con el objetivo de cubrir el mayor periodo de tiempo viable. La disponibilidad de información también fue un factor determinante para optar por un nivel de agregación departamental en lugar de uno municipal.

Cálculo de indicadores

En esta etapa, se procedió a identificar y calcular los indicadores que reflejaran con fiabilidad y precisión las variables seleccionadas previamente. Dado el gran tamaño de la base de datos de la FGN, se recurrió a técnicas de minería de datos utilizando el lenguaje de programación R, apoyado específicamente en la librería *dplyr* (Wickham et al., 2022). Se determinaron los datos de delitos por departamento expresados como tasas en relación con el número total de delitos (noticias criminales) documentados por cada departamento. De este modo, fue posible discernir la prevalencia de un delito en particular en comparación con los demás delitos registrados. Se optó por no calcular la tasa en relación con la población debido a que esta tiende a subestimar la prevalencia de delitos en departamentos con menor densidad poblacional.

La tasa de condena se calculó siguiendo los criterios establecidos por la FGN (2022) y empleados en Weintraub y Gualtero (2020), en los que las condenas se dividen sobre el total de noticias criminales que incluyen una imputación de cargos. A través de este método, se puede valorar la eficacia de los jueces, distinguiendo su desempeño del de otras entidades estatales como la Policía o la Fiscalía. En cuanto a la autonomía fiscal y la tasa de homicidios, se adoptan los indicadores definidos por el Consejo Privado de Competitividad (Tabla 1).

Tabla 1. Factores y variables para la construcción del IDGC

Constructo	Variable	Definición	Indicador	Fuente
Presencia de maquinarias políticas regionales	Delitos electorales <i>DElec</i>	Delitos contenidos en el título XIV del Código Penal colombiano: Delitos contra mecanismos de participación democrática.	Total de delitos contra mecanismos de participación democrática por departamento / Total de noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos
Presencia extendida de grupos armados organizados	Delitos contra la seguridad pública <i>DSegPub</i>	Delitos contenidos en el capítulo 1 del título XII del Código Penal colombiano: Concierto para delinquir, terrorismo, amenazas e instigación a delinquir.	Total de delitos contra la seguridad pública por departamento / Total de noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos

Continúa tabla...

Constructo	Variable	Definición	Indicador	Fuente
Debilidad institucional	Autonomía fiscal <i>AutFis</i>	Ingresos propios en proporción de los ingresos totales de cada entidad territorial.	Ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de alcaldías municipales y departamentos * 100 / Recursos totales del departamento	Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad
	Corrupción <i>DCorr</i>	Delitos contenidos en el título XV del Código Penal colombiano: Delitos contra la administración pública. Sin incluir capítulo X sobre delitos contra administradores públicos.	Total de delitos contra la administración pública por departamento / Total de noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos
	Homicidios <i>THom</i>	Número de homicidios en el departamento por cada 100 000 habitantes.	Número de homicidios por departamento * 100 000 / Número de habitantes	Ministerio de Defensa Nacional; DANE. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad.
	Condenas <i>TCond</i>	Procesos con actuación de condena con respecto a proceso con acusación.	Noticias criminales con condena / Noticias criminales con imputación de cargos	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos

Fuente: Elaboración propia

Estandarización

En esta etapa se definió una regla para normalizar los indicadores seleccionados de forma que tuvieran una misma escala y fueran integrables en un mismo modelo de índice (Vera-Acevedo et al., 2022). En este caso, se utilizó la estandarización min-max o *featuring scaling*, de manera que el peor desempeño tuviera un valor de 100 y el mejor desempeño un valor de cero. Así, el índice será mayor en la medida en que se refleje la presencia de gobernanzas criminales. La ecuación de estandarización es la siguiente:

$$IndEstandar_{i,d} = \frac{Valor_{i,d} - MejorValor_i}{PeorValor_i - MejorValor_i} \times 100 \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde $Valor_{i,d}$ indica el valor original sin estandarizar del indicador i en el departamento d ; $MejorValor_i$ es el valor del indicador i asociado al departamento con mejor desempeño, y $PeorValor_i$ es el valor del indicador i asociado al departamento con peor desempeño.

Ponderación y agregación

Para la construcción del índice, se optó por asumir que la ponderación de todos los indicadores es la misma, considerando que esta es una práctica frecuente en diferentes índices

con demostrada capacidad descriptiva (Foro Económico Mundial, Le Clerq et al., 2016). Además, la teoría de modelos impropios demuestra que la ponderación igual de los factores tiene una buena relación costo-beneficio, pues no reduce considerablemente la capacidad descriptiva de un índice si los indicadores que lo componen son independientes entre sí (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011). En consecuencia, teniendo en cuenta las definiciones de la Tabla 1, el IDGC se calcula con la siguiente ecuación:

$$IDGC_{d,t} = DElec_{d,t} + DSegPub_{d,t} + DebIns_{d,t} \quad \text{Ecuación 2}$$

Donde $DElec_{d,t}$ es la razón entre delitos electorales y el total de procesos en el departamento d en el año t ; $DSegPub_{d,t}$ es la razón entre delitos contra la seguridad pública y el total de procesos en el departamento d en el año t , y $DebIns_{d,t}$ es el indicador de debilidad institucional del departamento d en el año t . Este último se define con la siguiente fórmula:

$$DebIns_{d,t} = AutFis_{d,t} + DCorr_{d,t} + THom_{d,t} + TCond_{d,t} \quad \text{Ecuación 3}$$

Donde $AutFis_{d,t}$ es el indicador de autonomía fiscal para el departamento d en el año t ; $DCorr_{d,t}$ es la razón entre delitos de corrupción y el total de procesos en el departamento d en el año t ; $THom_{d,t}$ es la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en el departamento d en el año t , y $TCond_{d,t}$ es la razón entre condenas e imputaciones de cargos en el departamento d en el año t .

Visualización y análisis

En esta última etapa del proceso, los resultados del índice se agrupan para identificar tendencias mediante técnicas de visualización de datos. Esto se representa en un mapa de calor que refleja el desempeño en promedio por departamentos en el periodo analizado. También se grafica la tendencia temporal usando media y promedio. Finalmente, se presentan diagramas de dispersión para estudiar su correlación con los delitos por narcotráfico.

Resultados

Teniendo en cuenta la ponderación y agregación de los indicadores seleccionados, los resultados del IDGC para el periodo 2013-2021 permiten identificar la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para mitigar la presencia variable de gobernanzas criminales en algunas regiones de Colombia. Al examinar la Tabla 2, se puede determinar la tendencia de cada departamento a lo largo del tiempo evaluado. A partir del promedio interanual, se identifican los departamentos con un desempeño más desfavorable durante el periodo: particularmente, Arauca, Chocó, Guaviare, Putumayo y Guainía. Sin embargo, hay departamentos como Norte de Santander, Cauca y Caquetá que han mostrado notables deterioros en años recientes.

Tabla 2. Tendencias de desempeño IDGC promedio por departamentos

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio interanual
Arauca	53,3	47,7	65,7	59,1	31,9	60,3	61,8	56,2	43,4	53,3
Chocó	59,6	47,6	50,9	36,9	28,8	33,3	55,1	35,8	64,1	45,8
Guaviare	38,3	33,7	48,6	32,4	50,7	54,8	51,5	49,4	42,5	44,7
Putumayo	58,3	50,9	72,6	30,3	17,6	28,6	32,4	29,9	37,6	39,8
Guainía	22,4	41,5	48,0	14,6	44,8	50,0	36,5	26,2	63,6	38,6
Vaupés	20,6	59,0	54,3	31,6	31,6	51,7	38,0	16,6	12,4	35,1
Vichada	23,1	40,7	21,6	36,1	21,5	41,3	25,5	65,6	29,6	33,9
La Guajira	23,7	28,7	40,8	55,6	21,2	27,7	32,7	24,1	29,1	31,5
Norte de Santander	41,0	28,1	35,4	32,2	19,8	25,5	26,4	27,2	44,8	31,2
Caquetá	29,3	29,7	28,7	29,5	20,0	30,7	28,1	27,7	36,5	28,9
Nariño	24,8	26,6	37,2	32,2	21,0	29,9	29,4	24,2	30,8	28,5
Cesar	23,8	27,1	35,0	41,5	19,1	22,9	25,0	25,1	27,1	27,4
Meta	30,9	29,5	37,8	36,5	18,4	24,0	20,5	22,2	20,4	26,7
Córdoba	21,8	28,8	45,7	33,2	16,9	17,6	23,2	26,6	25,9	26,6
Bolívar	25,4	27,6	35,2	27,9	18,4	24,8	25,3	26,9	26,1	26,4
Cauca	26,5	19,8	28,9	28,7	19,1	24,2	25,2	24,0	38,5	26,1
Tolima	26,5	23,2	23,9	31,3	17,0	22,1	21,2	19,5	25,2	23,3
Magdalena	25,3	19,5	34,6	28,1	16,3	21,1	22,6	19,4	23,0	23,3
Sucre	21,9	21,1	29,4	19,2	18,9	22,6	24,0	22,7	28,8	23,2
Amazonas	15,1	18,8	32,9	20,4	17,4	28,2	26,6	17,5	13,8	21,2
Casanare	25,3	18,4	32,7	21,7	15,9	17,9	15,3	15,8	24,1	20,8
Atlántico	26,1	20,1	20,0	22,7	16,8	20,1	18,6	17,6	19,6	20,2
Boyacá	17,8	18,4	35,8	24,0	12,0	17,7	23,2	15,3	16,8	20,1
Huila	29,0	17,7	18,6	17,8	13,1	18,0	16,2	17,9	21,5	18,9
Santander	21,3	19,4	24,4	23,2	14,3	15,0	14,5	11,5	17,7	17,9
Caldas	21,8	19,4	21,2	23,3	13,4	18,0	13,3	14,4	16,5	17,9
San Andrés y Providencia	10,2	12,8	14,0	15,6	13,5	22,7	22,6	24,8	24,8	17,9
Antioquia	23,9	18,7	19,7	20,7	16,5	14,1	11,9	13,2	22,3	17,9
Valle del Cauca	21,0	18,4	16,5	18,9	14,3	15,8	13,5	15,7	22,8	17,4
Quindío	17,0	13,0	17,7	29,1	14,5	17,3	14,1	14,0	15,0	16,9
Risaralda	17,7	16,1	16,3	23,0	14,9	17,4	14,8	12,7	14,3	16,4
Cundinamarca	15,0	13,7	16,9	11,2	10,0	12,7	15,5	12,0	15,4	13,6
Bogotá, D.C.	14,0	13,2	9,0	13,9	8,8	10,2	7,0	9,8	11,4	10,8
Promedio interdepartamental	26,4	26,3	32,4	27,9	19,7	26,0	25,2	23,7	27,4	26,1

Fuente: Elaboración propia

En particular, en 2017, se observa una tendencia general de mejor desempeño. No obstante, en dos departamentos el índice mostró un deterioro notable. El primero es el departamento de Guainía, con un incremento en el índice de más del doble respecto al año anterior, pasando de 14,6 puntos en 2016 a 44,8 puntos en 2017. El segundo es el departamento de Guaviare, que aumentó de 32,4 en 2016 a 50,7 ese mismo año.

El IDGC también permite evaluar la tendencia de cada departamento. Un ejemplo representativo es el incremento de la actividad de gobernanza criminal en el departamento de San Andrés y Providencia, que comenzó en 2013 con un registro de 10,2 y llegó a 24,8 en 2021. Por el contrario, en departamentos como Amazonas, Atlántico y Caldas, se evidencian mejoras durante el periodo en cuestión. No obstante, en términos generales a nivel departamental, el índice señala un crecimiento de gobernanzas criminales para 2021.

La comparación entre el IDGC y los delitos por narcotráfico indica que hay una correlación general. Sin embargo, esta relación es más compleja de lo que inicialmente podría sugerirse, ya que en varios departamentos estos fenómenos no parecen estar relacionados (Figura 3). De la Figura 3 se deduce una relación entre la media del IDGC y la media de delitos por narcotráfico (estandarizados) a nivel departamental, aunque con ciertas diferencias regionales. Si bien esta correlación no es fuerte, hay periodos en los que, al disminuir los delitos por narcotráfico (véase el Anexo 1), también baja la actividad de gobernanzas criminales, como ocurre entre 2013-2014, 2016-2017 y 2018-2019. A su vez, cabe señalar que hay periodos donde la gobernanza criminal es alta, en 2015, 2016 y 2021. Específicamente, los años 2015 y 2019 presentan una media de gobernanza criminal particularmente alta, y esta se invierte cuando se compara con la media de delitos por narcotráfico.

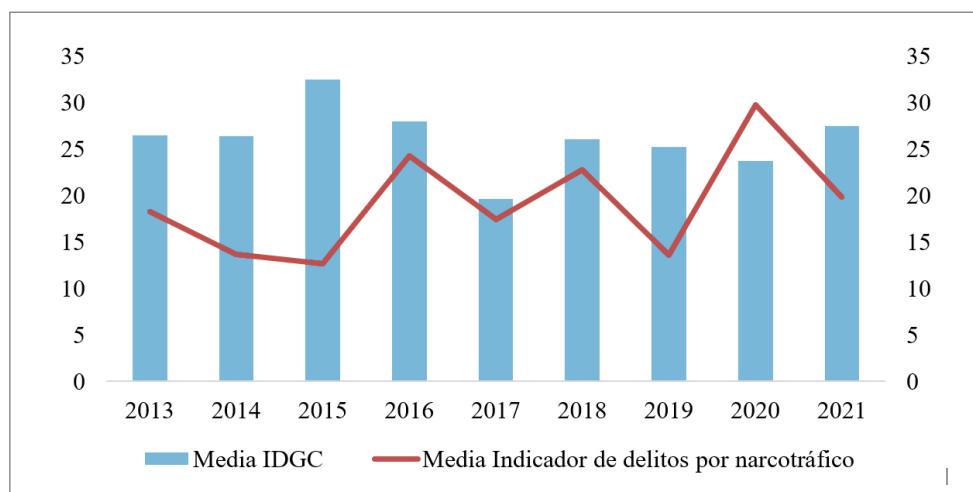


Figura 3. Tendencia central de media de IDGC y media de delitos por narcotráfico.
Fuente: Elaboración propia

Para entender mejor la relación entre gobernanzas criminales y narcotráfico, se representan en un diagrama de dispersión el promedio interanual entre 2013 y 2021 del IDGC y el promedio interanual del indicador de delitos por narcotráfico en el mismo periodo (Figura 4). Este gráfico permite identificar cuatro grupos de departamentos representados por cuatro cuadrantes.

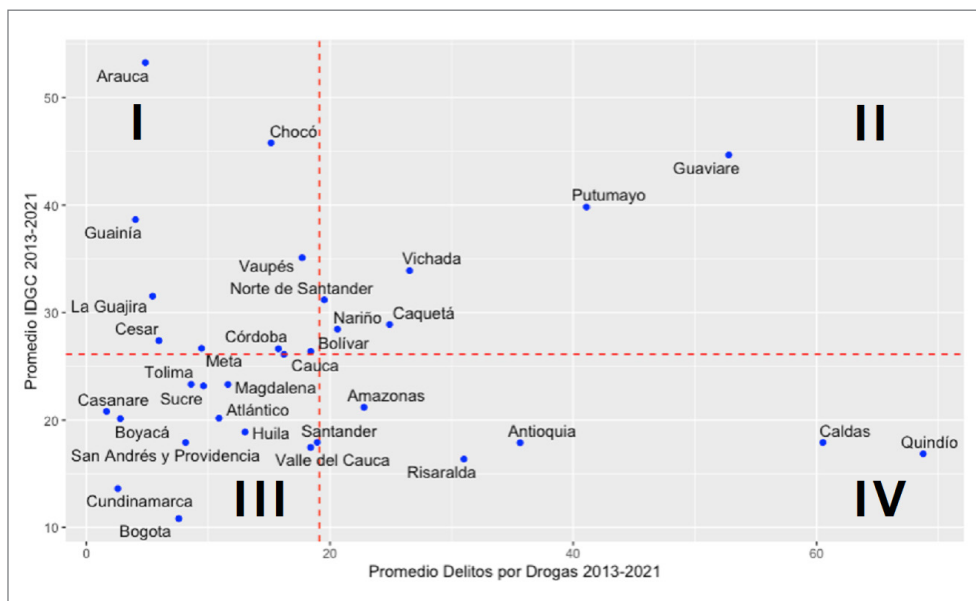


Figura 4. Diagrama de dispersión de promedio de IDGC y promedio de delitos por drogas, 2013-2021.

Fuente: Elaboración propia

En el primer cuadrante (I) se ubican los departamentos donde los delitos relacionados con drogas fueron inferiores a la media departamental, mientras que el IDGC superó dicha media. Es decir, en estos departamentos, a pesar de tener un alto índice de gobernanza criminal, se presenta un bajo indicador de delitos por drogas. Estos incluyen a Arauca, Chocó, Guainía, Vaupés, La Guajira, Cesar, Córdoba, Bolívar y, parcialmente, Cauca.

El segundo cuadrante (II) muestra los departamentos donde tanto los delitos por drogas como el IDGC superaron la media. En este grupo, Guaviare, Putumayo, Vichada, Norte de Santander, Nariño y Caquetá reflejan una elevada gobernanza criminal y un alto número de delitos relacionados con drogas.

En el tercer cuadrante (III) se encuentran los departamentos en los que ambos indicadores, delitos por drogas e IDGC, se situaron por debajo de la media, lo que señala una menor severidad en estos fenómenos. Finalmente, en el cuarto cuadrante (IV), están los

departamentos donde los delitos por drogas superaron la media, mientras que el IDGC se mantuvo por debajo de ella.

En la Figura 5 se puede visualizar el desempeño por departamento en términos de variación de intensidad. A partir de la intensidad del color, algunos departamentos involucran mayor presencia de gobernanzas criminales en los rangos de 31,2 a 53,3, como Arauca, Chocó, Guaviare, Putumayo y Guainía. En el rango más bajo (10,8 a 17,9) en cuanto al promedio del IDGC para el periodo 2013-2021, se encuentran Bogotá, Cundinamarca, Risaralda y Quindío. Esta representación permite observar aquellas zonas mayormente afectadas por la presencia de gobernanzas criminales para la implementación de medidas institucionales del Estado.

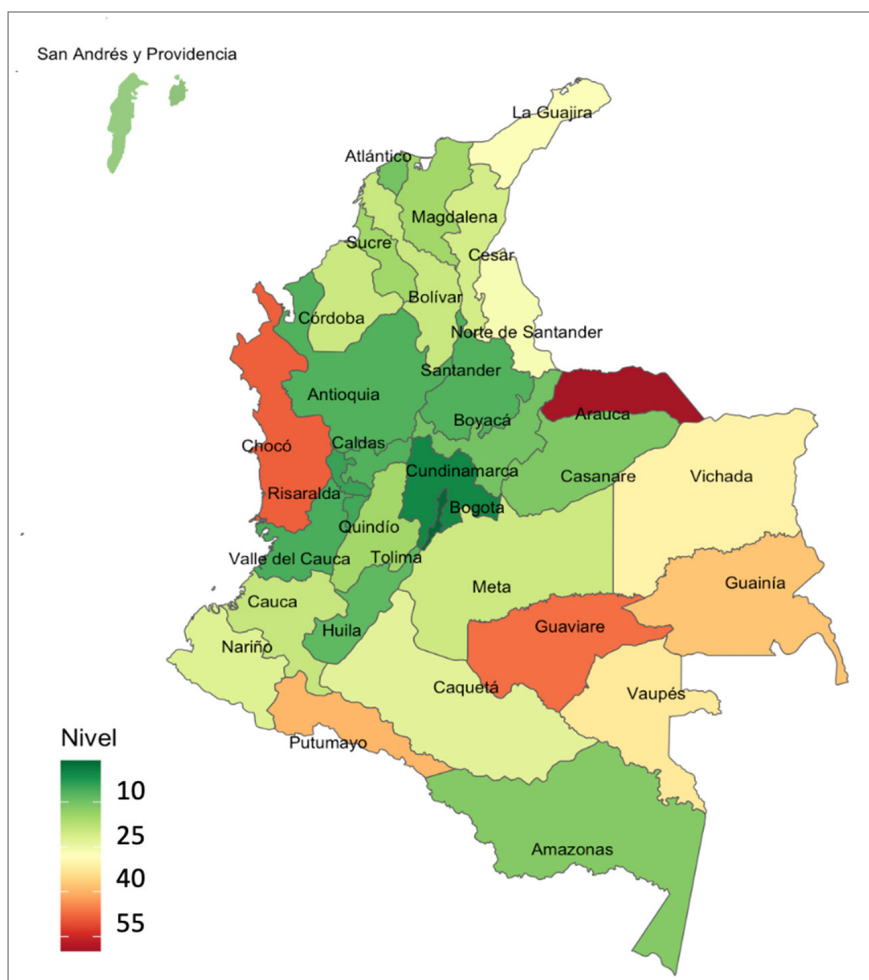


Figura 5. Mapa de intensidad promedio de IDGC departamental, 2013-2021.

Fuente: Elaboración propia

Discusión

El análisis de los resultados permite identificar patrones y tendencias que enriquecen la comprensión de los determinantes de las gobernanzas criminales. Por ejemplo, la Figura 5 muestra cómo la presencia de estas gobernanzas suele ser más severa en los departamentos alejados de los principales centros económicos y políticos del país, localizados mayormente en la región andina. También se observan cambios estructurales en la tendencia del IDGC. Un año particularmente notable es 2017, dado que muestra un desempeño en general más positivo. Se propusieron diversas explicaciones para esta mejora notoria en el índice; sin embargo, el factor más significativo en el ámbito nacional se relaciona con la firma del Acuerdo de Paz en diciembre de 2016 (Hernández-Pérez & Wilches, 2018).

Es posible que este cambio se relacione con la desmovilización de los integrantes de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a que hubo un cese al fuego bilateral entre el Gobierno y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante los últimos tres meses de ese año. No obstante, así como sorprende la mejora en el 2017, también sorprende el rápido deterioro en los años siguientes, explicable por los tropiezos en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz y la reconfiguración de otros actores armados ilegales en territorios dejados por las FARC (Pinto-Quijano et al., 2022).

Las tendencias anómalas de los departamentos de Guainía y Guaviare durante el mismo año también se pueden explicar con los indicadores del IDGC. En el caso de Guainía, el indicador que muestra un fuerte deterioro es el de delitos electorales, presumiblemente relacionados con las elecciones legislativas de comienzos de 2018. El caso del Guaviare puede ser explicado por factores como el incremento en delitos asociados al crimen organizado (contra la seguridad pública) y el descenso del indicador de condenas en 2017. Aunque no hacen parte del IDGC, los delitos por narcotráfico también tienen un incremento abrupto en el Guaviare ese mismo año.

Los departamentos de Chocó, Cauca, Putumayo, Arauca, Nariño y Norte se destacan por sus desempeños desfavorables en el IDGC. Esto se atribuye, en parte, a problemas relacionados con el buen gobierno identificados durante las administraciones de Santos y Duque, que se reflejaron en los planes de desarrollo de ambos mandatos. Además, es crucial considerar la distribución poblacional entre áreas urbanas (Mantilla, 2020; Doyle, 2021) y rurales (Boersner, 2023) en estos departamentos, que puede acentuar la falta de presencia institucional, lo que exacerba la violencia, los delitos ligados al narcotráfico y prácticas corruptas que contribuyen a una mayor presencia de la gobernanza criminal. Estas circunstancias sugieren la necesidad de un análisis más profundo de estas áreas, incorporando nuevas variables y categorías en futuras investigaciones.

Arauca, en particular, es el departamento con el mayor indicador de delitos asociados a grupos armados organizados (delitos contra la seguridad pública). En relación con

la debilidad institucional, se observa una tasa de homicidios particularmente elevada, alcanzando su máximo en 2019 y 2020. Además, es uno de los departamentos con la menor autonomía fiscal. En el caso de Chocó, si bien los delitos cometidos por grupos armados son significativos, son los delitos electorales los que predominan y afectan su desempeño.

San Andrés muestra una tendencia creciente de deterioro en el IDGC a lo largo del periodo analizado. Al analizar indicadores específicos, como la tasa de homicidios, se evidencia un empeoramiento, posicionándose como uno de los departamentos con la tasa más alta en 2021. Además, los delitos de corrupción también han aumentado, situándose en el tercer lugar en registros de estos delitos ese año. Parte de esta situación podría estar relacionada con los delitos vinculados al narcotráfico en el archipiélago y el impacto del huracán Iota, que representó un grave desastre natural (Bonet-Morón et al., 2021). Estos factores, sumados a la notable debilidad institucional, podrían esclarecer el desempeño observado en el IDGC.

Por otra parte, el contexto de la pandemia contribuyó a la disminución de delitos contra la seguridad pública a nivel nacional, pero esto no significó que los actores criminales cesaran sus operaciones. Aunque las gobernanzas criminales tuvieron que ajustarse al nuevo panorama de aislamiento y parálisis económica global, mantuvieron firme el control en las zonas donde ya tenían influencia. Esto podría clarificar la razón por la que no se observó un aumento de acciones violentas, ni contra la comunidad ni contra las fuerzas de seguridad (Tamayo, 2020; Bonilla-Calle et al., 2022). Es probable que este contexto también explique la reducción de delitos vinculados al narcotráfico durante 2021.

El análisis del vínculo entre el IDGC y los delitos por narcotráfico indica que la relación entre estos fenómenos no es tan lineal y directa como podría esperarse. No necesariamente se traduce en que a mayor narcotráfico haya más presencia de gobernanzas criminales, o viceversa. Como se mostró en la Figura 4, en departamentos como Quindío, Caldas, Antioquia, Amazonas y Risaralda, hay altos niveles de delitos por narcotráfico, pero pocas gobernanzas criminales. A pesar de registrar altas cifras de delitos relacionados con drogas, el promedio del IDGC es bajo en comparación con otros departamentos. En estos lugares, podría interpretarse que el balance de fuerzas entre organizaciones narco-trafficantes y agentes estatales se inclina hacia estos últimos (Duque, 2021), por lo que los grupos criminales no han infiltrado masivamente las instituciones del Estado. Otra interpretación es que estos lazos no se detectan con los datos actuales o, si existen gobernanzas criminales, están localizadas en municipios específicos que no se reflejan en el conjunto del departamento.

En algunos departamentos, hay una correlación positiva notable entre los delitos por narcotráfico y el IDGC, como es el caso de Guaviare, Putumayo, Vichada, Caquetá y Nariño. Este vínculo podría explicarse debido a las rentas ilegales que posiblemente com-

prometen la institucionalidad del Estado. Sin embargo, en departamentos como Arauca, Chocó, Guainía, Vaupés, La Guajira, Cesar, Córdoba, Meta y en parte de Cauca, la presencia de gobernanzas criminales podría estar más asociada a rentas derivadas de la minería ilegal, trata de personas, extorsión, y apropiación indebida de recursos públicos, entre otros factores, que a actividades relacionadas con el narcotráfico (Herrera & Martínez-Álvarez, 2021).

Conclusiones

Pese a las dificultades de orden metodológico para identificar variables que dieran cuenta de fenómenos que, por naturaleza, son clandestinos, y de los esfuerzos estatales para hacer frente a los grupos criminales, se genera una presunción de la existencia de gobernanzas criminales en algunos sectores del territorio colombiano. Además, en respuesta a la pregunta de investigación planteada, se ha establecido que hay una relación entre estas gobernanzas y el narcotráfico en Colombia a través de la conformación del IDGC. Las acciones contra el narcotráfico y las intervenciones institucionales, reflejadas en los planes de desarrollo de cada administración y en el Acuerdo de Paz con las FARC, no han sido suficientemente efectivas.

El posconflicto trae consigo grandes desafíos, en especial respecto a las disidencias de este grupo armado y a los compromisos creíbles que el Estado debe asumir tras la firma del Acuerdo, buscando resolver el problema de las drogas ilícitas. A este panorama se añade la potencial firma de un Acuerdo con el ELN, cuyo principal reto radica en la implementación de medidas para abordar el narcotráfico y la violencia derivada de este. Asimismo, cabe considerar lo que significaría la eventual discusión sobre temas minero-energéticos, en particular en zonas donde la presencia estatal y de sus instituciones es precaria.

Cabe señalar que hay momentos significativos en este periodo de estudio como los cambios de gobierno, en particular, las elecciones regionales en los distintos departamentos en 2015 y 2019, y el inicio o finalización de un periodo presidencial, debido a la presentación de un nuevo plan de desarrollo en 2014 y 2018. Otro momento álgido fue el plebiscito para los acuerdos de paz en 2016, que generó incertidumbre sobre sus términos. Además, es notable cómo el año en que se ratifica el Acuerdo de Paz (2017) presenta una dinámica particular, con una disminución tanto en los delitos relacionados con drogas como en el índice de gobernanza criminal. Esta tendencia podría deberse a una expectativa positiva sobre la ampliación de la presencia estatal en las zonas previamente controladas por las FARC y, simultáneamente, a la reconfiguración y consolidación de grupos ilegales en territorios, especialmente en áreas con alta incidencia de delitos relacionados con drogas y con una alta presencia gobernanza criminal.

Una ventaja de medir la presencia de gobernanzas criminales a través de un índice es que, en vez de hacer una distinción taxativa entre presencia o inexistencia de gobernanzas

criminales, se evidencia que la problemática existe en un continuo con diferentes niveles de intensidad, posibilitando la identificación de tendencias, departamentos en riesgo y casos de éxito. Igualmente, hay oportunidad de profundizar estos estudios a partir de la definición de un índice municipal, la incorporación de nuevas variables, mayores periodos de tiempo y la realización de pronósticos, siempre que la disponibilidad de nuevos datos lo permita. En definitiva, esta investigación sugiere que las políticas para contrarrestar el narcotráfico deben ir de la mano con aquellas que buscan mitigar la alta presencia de la gobernanza criminal, en conjunto con estrategias estatales de mayor presencia, tanto para el orden público como para combatir la corrupción, controlar la violencia y mejorar la eficiencia de la justicia.

Para concluir, este trabajo aporta al estudio de las gobernanzas criminales y su compleja relación con el narcotráfico. Cabe destacar que proporciona una metodología para medir las gobernanzas criminales, lo que posibilita identificar comparaciones entre regiones y a lo largo de diferentes periodos de tiempo. Además, se evidencia que, aunque el narcotráfico es un factor importante, es necesario examinar otras causas con más detalle a nivel de constructos y variables, como se intentó en esta investigación. Esto puede orientar futuras investigaciones que avancen en dos áreas principales. Primero, en relación con la política criminal, cómo pueden las estrategias de prevención y control del narcotráfico adaptarse para enfrentar más eficientemente el problema de la gobernanza criminal. Segundo, en términos metodológicos, cómo mejorar los procesos de selección y agrupación de variables que conforman el índice. Con base en los hallazgos, es fundamental identificar las lecciones que se pueden extraer de los casos exitosos en la reducción de la gobernanza criminal y el narcotráfico.

Agradecimientos

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

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es producto del proyecto de investigación “Lineamientos para la reformulación de la política nacional antidrogas en Colombia”, desarrollado de manera cooperativa entre el Grupo Interdisciplinar de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) y el Grupo de Investigación en Desarrollo, Estructuras Económicas, Gestión y Políticas Públicas (GIDEP) de la Universidad de La Salle, Bogotá.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo provino del proyecto mencionado, con código UAC191030, de la Universidad de La Salle.

Sobre los autores

Jaime Edison Rojas Mora es doctorando en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia; magíster en ciencias económicas, y economista. Es profesor del Politécnico Grancolombiano. Sus temas de interés son la desigualdad y el desarrollo económico.

<https://orcid.org/0000-0002-6519-6732> - Contacto: jedirojas@poligran.edu.co

Ángela Cristina Pinto-Quijano es magíster en estudios internacionales, Universidad de Montreal, Francia; politóloga, Universidad Nacional de Colombia. Es docente del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, miembro del grupo de investigación GIPRI y líder del Semillero de Estudios Políticos y Sociales de América Latina.

<https://orcid.org/0000-0003-4314-9254> - Contacto: apintoq@unisalle.edu.co

Irma Liliana Vásquez-Merchán es doctora en ciencia política, Universidad de Pavía, Italia. Es profesora del Politécnico Grancolombiano. Sus temas de interés son instituciones y organizaciones internacionales, y el regionalismo latinoamericano.

<https://orcid.org/0000-0002-5357-3537> - Contacto: ilvasquez@poligran.edu.co

Carlos Fernando Morales Sánchez es estudiante del Doctorado en Industria y Organizaciones de la Universidad Nacional de Colombia; máster en ciencias económicas, y economista. Es profesor de la Universidad de La Salle y miembro del grupo GIDEP. Sus temas de interés son la innovación y la economía internacional.

<https://orcid.org/0000-0001-7119-2183> - Contacto: cfmorales@unisalle.edu.co

Referencias

- Alberdi, J. & Bidaurrazaga, E. (2002). *Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral* (Cuadernos de Trabajo de Hegoa, 34). Universidad del País Vasco; Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional.
- Acemoglu, D., Gallego, F. A., & Robinson, J. A. (2014). Institutions, human capital, and development. *Annual Review of Economics*, 6(1), 875-912. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-041119>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Aledo, A., & Domínguez Gómez, J. A. (2018). *Evaluación de impacto social: teoría, método y casos prácticos*. Universidad de Alicante.
- Besley, T. & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters*. Princeton University Press.
- Boersner Herrera, A. (2023, 8 de febrero). Colombia: Peace talks, worsening violence, and a deeply fragmented conflict landscape. *Conflict Watchlist 2023*. <https://tinyurl.com/4vypn8hs>

- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., & Peña, D. (2021). *San Andrés y Providencia en el siglo XXI y la pandemia del COVID-19* (Documento sobre Economía Regional y Urbana, 296). Banco de la República, Colombia. <https://tinyurl.com/2tbenhfj>
- Bonilla-Calle, D., Do Nascimento, E., & Vergara A., M. M. (2022). Pandemic, criminal governance and mechanisms of social and economic regulation in three Latin American contexts. *Dilemas*, 15, 287-310. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52508>
- Cockayne, J. (2016). *Hidden power: The strategic logic of organized crime*. Oxford University Press.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. <https://tinyurl.com/3j55s92p>
- Serrano Corredor, C. E. (2020). "Son gente como yo". Brókeres y construcción de maquinaria política en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, Colombia (2008-2019). *Estudios Políticos*, 59, 227-251. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a10>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Resumen ejecutivo: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"*. <https://tinyurl.com/ynd8nxa4>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Documento CONPES 3805. *Prosperidad para las fronteras colombianas*. <https://tinyurl.com/3khn9epu>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. <https://tinyurl.com/59yaykdt>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI)*. <https://tinyurl.com/thupjvdz>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://tinyurl.com/4n9ab53a>
- Fuentes Díaz, A., & Souza Alves, J. C. (2022). Michoacan and Rio de Janeiro: Criminal governance, social control and obtaining profit and political power by armed self-defense groups and militias. *Dilemas*, 15, 179-204. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52506>
- Doyle, C. (2021). The criminal actors have a social base in their communities: Gangs and service provision in Medellín, Colombia. *Latin American Politics and Society*, 63(1), 27-47. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.31>
- Duque Daza, J. (2021). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(241), 347-380. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>
- Hernández-Pérez, M. & Wilches Tinjacá, J. A. (2018). Funciones y retos de la sociedad civil organizada "pro-paz" en el escenario de vida cotidiana en Colombia. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero, & M. Hernández-Pérez (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 289-321). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Herrera, J. S., & Martínez-Álvarez, C. B. (2022). Diversifying violence: Mining, export-agriculture, and criminal governance in Mexico. *World Development*, 151, 105769. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105769>
- Hiete, M., & Merz, M. (2009). An indicator framework to assess the vulnerability of industrial sectors against indirect disaster losses. En *Proceedings of the 6th International ISCRAM Conference* (Gothenburg, Suecia).
- Ibarra Padilla, A. M., & Rojas Reyes, C. (2022). Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del Acuerdo de Paz. *Análisis Político*, 34(103), 90-108. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.101496>
- Johnson, P. L., & Gillooly, S. N. (2023). Grammar of threat: Governance and order in public threats by criminal actors. *Comparative Political Studies*, 56(10), 1-30. <https://doi.org/10.1177/00104140231152745>

- Joint Research Centre & Comisión Europea. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. OECD Publishing.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). Response to 'What do the worldwide governance indicators measure?'. *The European Journal of Development Research*, 22, 55-58.
- Le Clercq, J., & Rodríguez, G. (2020). *Índice global de impunidad 2020: Escalas de impunidad en el mundo*. Universidad de las Américas Puebla; Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia.
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lessing, B., & Graham, W. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2014). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. The Penguin Press.
- Mantilla, J. (2020). Street urban peace in contested informalities: The hidden face of Colombia's war on drugs. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2), 127-142. <https://doi.org/10.31389/jied.51>
- Morales Sánchez, C. F., Pinto-Quijano, A. C., Rojas Mora, J. E., & Vásquez-Merchán, I. L. (2021). La política antidrogas Ruta Futuro: una perspectiva desde el análisis de contenido y la minería de textos. *Análisis Político*, 34(103), 111-143. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.102170>
- Fernández-Osorio, A. E., & Lizarazo-Ospina, Y. X. (2022). Crimen organizado y derechos humanos en Colombia: enfoques en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Novum Jus*, 16(2), 215-250. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.9>
- ONU/ISDR. (2008). *Indicators of progress. Guidance on measuring the reduction of disaster risks and the implementation of the Hyogo framework for action*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR).
- Pinto-Quijano, A. C., Castiblanco Moreno, & Hernández-Pérez, M. (2022). Liderazgo social como sentencia de muerte: el posacuerdo en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). <https://doi.org/10.18504/PL3060-012-2022>
- Schwab, K. (2019). *The global competitiveness report 2019*. World Economic Forum.
- Tamayo Gomez, C. (2020). Organised crime governance in times of pandemic: The impact of COVID-19 on gangs and drug cartels in Colombia and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), 12-15. <https://doi.org/10.1111/blar.13171>
- Transparencia Internacional. (2023). *Corruption perceptions index 2022*.
- Vera, L. D., Morales, C. F., & Mora, J. R. (2022). Propuesta de diseño de un índice de vulnerabilidad territorial para la valoración del impacto de actividades extractivas en Colombia. En G. Ortiz, A. Aledo, & J. Domínguez Gómez (Eds.), *Impacto social y desarrollo: contribuciones y retos desde la experiencia iberoamericana* (pp. 125-147). Universidad de Alicante.
- Wickham, H., François, R., Henry, L., & Müller, K. (2022). *dplyr: A grammar of data manipulation* (R package version 1.0.10). <https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>

Anexo 1. Indicador de delitos por drogas

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio Interanual
Quindío	100.00	100.00	100.00	100.00	35.72	59.32	21.85	61.84	40.01	68.75
Caldas	44.32	30.80	38.39	79.63	75.03	100.00	38.62	76.55	61.25	60.51
Guaviare	12.97	8.03	13.99	31.29	100.00	36.61	100.00	100.00	72.08	52.77
Putumayo	39.64	20.06	24.31	29.61	12.68	43.60	25.70	74.28	100.00	41.10
Antioquia	26.54	20.25	19.78	39.08	27.09	60.72	26.53	58.36	42.29	35.63
Risaralda	58.23	28.65	27.37	50.24	20.31	27.53	16.79	33.09	16.97	31.02
Vichada	33.79	37.43	12.62	44.95	8.30	19.96	18.79	43.05	19.97	26.54
Caquetá	24.29	13.05	8.79	15.99	12.83	30.35	20.18	71.66	27.12	24.92
Amazonas	15.41	24.14	11.81	17.52	19.67	37.33	6.66	37.81	34.95	22.81
Nariño	29.82	12.29	7.34	23.86	18.50	24.38	18.79	32.75	17.88	20.62
Norte de Santander	36.28	18.86	13.83	27.42	21.98	11.60	7.03	16.02	22.79	19.53
Santander	18.57	13.23	10.64	21.38	18.34	33.50	15.63	28.71	10.54	18.95
Bolívar	28.87	13.67	12.51	28.11	18.04	35.93	10.02	8.16	10.47	18.42
Valle del Cauca	17.26	12.73	15.22	44.90	20.19	24.07	6.66	16.00	8.64	18.41
Vaupés	3.00	6.19	6.30	16.58	8.78	25.74	7.06	77.99	7.88	17.72
Cauca	15.88	8.92	7.07	13.60	8.19	18.94	10.94	37.98	24.65	16.24
Córdoba	7.33	8.11	17.79	48.90	35.17	4.22	2.93	13.83	3.71	15.78
Chocó	10.84	15.73	8.76	10.88	7.16	7.43	20.13	22.38	33.25	15.17
Huila	9.04	7.61	6.06	14.56	14.41	25.17	7.26	20.29	12.81	13.02
Magdalena	9.93	6.92	5.22	18.79	11.18	22.48	6.62	14.69	8.73	11.62
Atlántico	8.17	6.38	8.66	27.31	16.67	14.76	3.94	6.03	5.98	10.88
Sucre	3.73	6.45	5.20	12.37	6.17	9.52	7.11	19.51	16.63	9.63
Meta	4.62	3.02	1.80	8.69	4.97	15.34	12.23	25.48	9.11	9.47
Tolima	6.73	6.53	5.00	10.66	10.24	12.76	6.41	11.23	7.94	8.61
San Andrés y Providencia	7.62	1.97	1.37	8.65	5.75	8.78	7.23	21.03	10.99	8.15
BOGOTÁ, D. C.	10.85	6.11	10.13	21.53	11.56	6.76	0.00	0.19	1.18	7.59
Cesar	0.87	1.79	3.31	10.65	7.96	8.45	5.02	11.05	4.45	5.95
La Guajira	3.04	3.25	2.14	7.43	5.95	5.81	2.65	9.06	9.60	5.44
Arauca	2.40	2.02	6.43	6.24	3.57	6.84	5.59	6.65	3.78	4.83
Guanía	4.57	0.59	0.00	0.00	0.00	4.45	4.04	17.85	4.68	4.02
Boyaca	6.38	5.64	4.68	5.34	1.42	0.00	1.48	0.00	0.00	2.77
Cundinamarca	2.03	0.82	1.84	2.69	2.83	4.44	2.11	4.26	2.07	2.56
Casare	0.00	0.00	0.12	1.05	3.08	2.99	2.33	3.42	2.00	1.67
Promedio Inter Departamental	18.27	13.67	12.68	24.24	17.39	22.72	13.59	29.73	19.83	19.12

Fuente: Elaboración propia

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia

Territorially Focused Development Programs, violence rates and criminal governance in Colombia

Jaime Andrés Wilches Tinjacá y Rodrigo Atehortúa Santamaría

Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano, Bogotá D.C., Colombia

Mario Esteban Salamanca López

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C., Colombia

Claudia Milena Pico Bonilla

Universidad de la Costa, Barranquilla, Colombia

RESUMEN. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), surgidos del acuerdo de paz de 2016, buscan fortalecer las instituciones estatales y disminuir la incidencia de organizaciones criminales en zonas afectadas por el conflicto armado. Este artículo analiza la correlación entre recursos destinados al fortalecimiento estatal en municipios priorizados por el PDET y los índices de violencia criminal, mediante un análisis estadístico, segmentado en cuatro corredores, durante el periodo 2017-2019 y 2020. Los resultados evidencian que solo el corredor Amazonía-Guaviare redujo índices de violencia como efecto de gastos de inversión, particularmente las desapariciones forzadas. Se plantea que la inversión en los PDET no necesariamente repercute en índices de violencia, pues se dan prácticas de gobernanza criminal en las cuales actores ilegales reacomodan sus intereses en el territorio y se adaptan a las transformaciones institucionales del posacuerdo.

PALABRAS CLAVE: desaparición forzada; desarrollo rural; gobernanza criminal; paz; seguridad; soberanía

ABSTRACT. The Territorially Focused Development Programs (PDET), derived from the 2016 peace agreement, seek to strengthen state institutions, and reduce the incidence of criminal organizations in areas affected by armed conflict. This article analyzes the correlation between resources allocated to state strengthening in municipalities prioritized by the PDET and criminal violence rates, through a statistical analysis, segmented into four corridors, during the period 2017-2019 and 2020. The results show that only the Amazon-Guaviare corridor reduced violence rates as an effect of investment expenditures, particularly enforced disappearances. It is considered that investment in the PDETs does not necessarily have an impact on violence rates, as there are criminal governance practices in which illegal actors rearrange their interests in the territory and adapt to the institutional transformations of the post-agreement.

KEYWORDS: criminal governance; enforced disappearance; peace; rural development; security; sovereignty

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 16 de febrero de 2023 • Aceptado: 4 de septiembre de 2023

CONTACTO: Jaime Andrés Wilches Tinjacá ✉ jwilches@poligran.edu.co

Introducción

El acuerdo de paz de 2016 entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) marcó el inicio de un nuevo enfoque en la formulación de políticas públicas, una reestructuración de la ingeniería organizacional (Arias & Cano, 2022) y mayor atención a los territorios que sufrieron la violencia desplegada por la guerra. Estos territorios padecieron los usos y abusos de organizaciones ilegales que, despojadas de sus motivaciones ideológicas, ejercieron de manera independiente y anárquica control y coerción sobre el territorio y las comunidades.

Entre los compromisos firmados por las partes, se destaca la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como estrategia para mitigar el impacto de la criminalidad en 170 municipios priorizados y, con ello, transformar la debilidad institucional, la precariedad de la democracia y la ausencia de políticas públicas (Bayona, 2020). En este sentido, se parte de considerar que la violencia afecta el desarrollo (Lee, 2019), lo cual obliga al Estado a destinar recursos en proyectos de inversión para mejorar los indicadores relacionados con ello, en especial, la seguridad de la ciudadanía y la confianza hacia las instituciones.

Desde un enfoque, aún por definirse, de paz territorial (Bautista, 2017), se designó a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) para coordinar los esfuerzos en la formulación e implementación de políticas públicas, y el aumento en los gastos de inversión. Aunque el Estado ha generado informes que predeciblemente muestran resultados positivos (García-Giraldo, 2020), en la literatura académica ha crecido un interés fuertemente enfocado en estudios casuísticos en el territorio, tomando como referencia los ocho pilares que acompañan la fundamentación jurídica y política de los PDET (Nieto & Velasco, 2022).

Algunos estudios han demostrado que, pese al esfuerzo en el aumento de la inversión y la participación de las comunidades (DANE, 2021), los PDET tienen fallas en su implementación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020) y en su diseño metodológico (Ramírez, 2021), además de que omiten las trayectorias históricas de organizaciones criminales que hacen presencia en el territorio (Valencia & Sinisterra-Ossa, 2019).

Así, este artículo analiza si la inversión en los PDET ha repercutido en los índices de violencia criminal. Desde Weintraub et al. (2021), se ha identificado que hay redimensionamientos de las dinámicas de la ilegalidad, hasta el punto de que el problema ya no parece explicarse únicamente por la oposición hacia la institucionalidad estatal, sino por la capacidad que tiene la ilegalidad de adaptarse e incluso burocratizar sus acciones con un despliegue moderado de violencia, con lo cual impulsa un modelo de gobernanza criminal (Lessing, 2020) en el que coexisten actores estatales e ilegales.

Con este objetivo, se realiza un análisis estadístico que cruza los recursos destinados para el fortalecimiento estatal en los PDET y los índices de violencia criminal en dichos

territorios. Se dividen los municipios PDET en cuatro corredores: Corredor 1. Amazonía-Guaviare; Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca; Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca; Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente. La selección obedece a un criterio socioespacial de relevancia, de acuerdo con Narváez y Castaño (2020):

Ante la diversidad de territorios percibidos en la zona de trabajo de campo, se intenta proponer una tipología de territorios en conflicto, partiendo del reto evidente que presenta el país en el tiempo que vive, donde se piensa en la construcción de paz desde los distintos territorios, lo que requiere de una comprensión inicial profunda de los conflictos que allí se han desarrollado. (p. 6)

Se plantea como hipótesis que la inversión en los PDET no han representado un cambio sustancial en los indicadores de violencia. En este sentido, los PDET no fortalecen, pero sí generan inercias en los territorios; parafraseando a Pizarro (2004), impulsan un empate mutuamente doloroso, una violencia no resuelta (Ríos, 2021), o una paz en crisis (García-Duarte et al., 2021).

Este trabajo busca contribuir a la comprensión de las gobernanzas criminales en tiempos de posacuerdo. Estas se caracterizan por reconfigurar actores ilegales despolitizados, orientados a articular soberanías ambiguas, pero armónicas, que favorecen —de manera paralela— el cumplimiento de indicadores estatales y el ordenamiento parainstitucional de los territorios.

Marco teórico

Los escenarios de posconflicto suelen tener retos aún más complejos que la misma dinámica de la guerra (Haass, 2021). En Colombia, los investigadores han tendido con prudencia a denominar este periodo como posacuerdo, pues se preveía que distintas formas de criminalidad (Jiménez, 2016) podían desprenderse de las estructuras organizacionales de las FARC. Un caso similar fue la experiencia del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Ávila (2022) acierta en la teoría de la tormenta perfecta para hablar de los ciclos del posconflicto. En estos ciclos, se pasa de una guerra política a una organización burocrática de la criminalidad, donde no hay interés de confrontar al Estado, pues de hacerlo así se perderían capacidades instaladas como la de impartir justicia y garantizar la seguridad de la población.

Al respecto, González y Otero (2010) ya advertían que el problema en Colombia no radicaba en la ausencia del Estado, sino en una fragmentación territorial con presencias formales de la institucionalidad y debilidad en la implementación de políticas públicas. Este contexto favoreció a las organizaciones criminales, que lograron naturalizar el acto violento a través de la lógica del mal menor (violencia criminal) frente al mal mayor (inseguridad en la vida cotidiana de la comunidad). La película mexicana *La ley de Herodes*

(Estrada, 1999) retrata esta situación al presentar la incursión de un ingenuo servidor público en un pueblo abandonado por el Estado, con el objetivo de llevar allí la modernidad; en el desarrollo de la película, el funcionario termina cooptado y alineado por los poderes locales que administran el municipio.

Por esa razón, es oportuno preguntarse si los compromisos derivados del posacuerdo se resuelven con la sola voluntad de las élites políticas para aumentar gastos de inversión y garantizar espacios formales de participación en municipios priorizados por los PDET. Revéz (2016) advierte que la degeneración de las élites no solo es producto de la corrupción, el clientelismo y la exclusión, sino que también muta en la toma de decisiones que buscan paliativos a problemas estructurales de la sociedad. A esto se suma que las élites ya no se limitan a organizaciones de origen legal, sino que su capacidad de adaptación en el tiempo y en el espacio (Zuckerman, 1977) deriva en grupos que desde la ilegalidad se arrojan el derecho de participar en el control de las comunidades, los territorios y la distribución de recursos (Wilches & Pico, 2022).

Estas condiciones históricas y coyunturales llevan a que el concepto de *paz territorial* sea tan diverso como contradictorio (Ahumada, 2020). Las organizaciones criminales que tienen tradición en los territorios consideran que tienen derecho a participar en los acuerdos que susciten desarrollo e inversión en la comunidad, y desde un poder *de iure* o *de facto* procuran participar en las decisiones y sugerir que su influencia no ha desaparecido. Dicho modelo ha sido categorizado como gobernanza criminal. Según Moriconi (2021):

[...] Por ello, cualquier apelación a la cultura de la legalidad, sin un diagnóstico realista de la sociedad contemporánea, es mera hipocresía. La legalidad ha colapsado como imperativo categórico. Dejó de ser un medio efectivo para conseguir una vida digna, perdió credibilidad y legitimidad, se ha convertido en un obstáculo para el prestigio social e, incluso, para la eficiencia gubernamental. [...] son las instituciones informales las que brindan nuevos modelos de vida avalados. En el plano político, los mercados ilegales cumplen un importante rol económico y social. Estos mercados no solo generan abundantes recursos económicos con fines políticos, sino que, como explica Matías Dewey en varios de sus trabajos, también mejoran la convivencia social al distribuir recursos entre sectores en conflicto, evitar protestas, generar empleo, generar consumo y acceso a bienes y servicios, facilitar la movilidad social y laboral de grupos sociales precarios. (pp. 81-82)

El Estado responde a estos desafíos con iniciativas institucionales que dependen de la ideología del gobernante de turno, lo que convierte las políticas públicas, proyectos y gastos de inversión en un galimatías de siglas y aparatos burocráticos que enfrentan problemas de coordinación interinstitucional. Al mismo tiempo, esto refleja el interés de las élites legales e ilegales en posicionar sus narrativas y emociones políticas (Sáenz, 2020; Salamanca, 2021), así como en mantener el equilibrio de poderes en una suerte de mutualismo.

Como se verá en los resultados, la variable exógena de la pandemia de covid-19 tampoco significó un cambio abrupto que desequilibrara la balanza a favor de algún actor (Estado/criminalidad) (Valdés & Rendtorff, 2021). Al respecto, Ríos y Niño (2021) afirman: “De

esta manera pudiera decirse que la pandemia logró visibilizar los profundos rezagos que sufre el Acuerdo en relación con su dimensión más estrictamente territorial” (p. 110).

Este fenómeno parece indicar que en los municipios priorizados por los PDET se reforzaron soberanías compartidas que de vez en cuando se interrumpen con la mediatización de acciones violentas como masacres u homicidios (Sánchez, 2022); una vez el espectro mediático ha desaparecido, los actores se reacomodan y se retorna a la inercia estatal y criminal, en procura de imponer percepciones de seguridad y pacificación.

Metodología

Este ejercicio estadístico exigía tomar datos de instituciones y centros de pensamiento que garantizaran continuidad, fiabilidad y sistematización en el reporte de datos e indicadores (2017-2019, 2020) para las tres variables propuestas. Las fuentes seleccionadas fueron las siguientes:

- *Recursos destinados al fortalecimiento estatal en municipios priorizados por el PDET*: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- *Índices de violencia criminal (asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, masacres)*: Sistema de Información de Eventos Violentos del Conflicto Armado (Sievcac) del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).
- *Índice de gestión municipal*: Panel de datos municipales del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes.¹

Una vez procesados los datos, se crea una variable ficticia que acepta valor 1 si corresponde al año 2020 y 0 en caso contrario, para registrar el contexto social y económico al inicio de la pandemia (Martínez et al., 2018). Con el uso de esta variable binaria se puede observar cómo cambiaron las medias de las regiones estudiadas de 2017 a 2019 y compararlas con el año inicial de la pandemia (2020). Esto se toma en cuenta por cuanto el primer caso de contagio se reportó el 6 de marzo de 2020 y, durante el resto del año, el Gobierno declaró emergencia sanitaria y tomó acciones que impactaron la situación socioeconómica del país (Atehortúa & Baquero, 2021).

Como variables de control se emplearon características a nivel municipal como población urbana y rural, el índice de desarrollo rural y personas registradas en el Sisbén (esta información también procede del CEDE). Como variable de control adicional se incluye la producción de toneladas de hoja de coca a nivel municipal, de acuerdo con el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2021).

1 La información asociada con la medición de desempeño municipal (MDM), los gastos de capital (inversión municipal en formación bruta de capital fijo y otros) y los ingresos por transferencias que recibe la administración municipal de algún otro nivel se incluye en los modelos para comprender la relación entre la gobernanza en los PDET y su incidencia en la comisión de las desapariciones forzadas.

La Tabla 1 contiene la información base de las variables que permitieron analizar la relación entre indicadores relacionados con violencias e indicadores relacionados con desarrollo y buen gobierno en las regiones PDET. Con esta información se pudo observar y contrastar el comportamiento de cada variable para dos periodos: 2017-2019 (previo a la pandemia) y 2020 (primer año de la pandemia).

Tabla 1. Indicadores sobre violencias y desarrollo y buen gobierno en regiones PDET

	Descriptivas 2017-2019					Descriptivas 2020				
Consolidado de 4 zonas										
Variables	Obs	Media	Mín	Máx	Total	Obs	Media	Mín	Máx	Total
Desapariciones forzadas	510	0,2	0	6	84	170	0,1	0	7	19
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	510	46,03	17,33	75,08	N/A	170	46,10	17,09	74,29	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	510	45 406	0	709 163	23 157 331	170	48 159	6975	719 067	8 187 076
Sisbén	510	34 316	0	411 485	17 398 392	170	34 557	0	408 402	5 874 699
Población Urbana	510	22 396	358	482 733	11 422 145	170	22 472	747	484 025	3 820 251
Población Rural	510	16 536	627	169 276	8 433 393	170	16 976	1628	170 438	2 886 053
Corredor 1. Amazonía-Guaviare										
Desapariciones forzadas	114	0,1	0	2	9	38	0	0	0	0
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	114	46,87	17,33	68,00	N/A	38	47,25	20,96	67,12	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	114	28 719	0	253 633	3 273 994	38	31 317	8442	241 590	1 190 054
Personas en Sisbén	114	22 794	4577	142 698	2 598 560	38	23 328	4629	141 545	886 485
Población Urbana	114	13 971	1001	157 035	1 592 782	38	13 791	1010	152 536	524 075
Población Rural	114	12 049	1689	32 286	1 373 602	38	11 174	1697	31 873	424 634
Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca										
Desapariciones forzadas	129	0,3	0	6	37	43	0,3	0	7	15
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	129	45,78	22	71	N/A	43	47,49	30,35	67,06	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	129	43 286	9174	490 003	5 583 934	43	44 380	6975	458 169	1 908 371
Personas en Sisbén	129	32 732	0	282 700	4 124 267	43	31 714	0	267 689	1 363 705
Población Urbana	129	18 022	1218	381 862	2 324 841	43	16 320	1222	238 648	701 760
Población Rural	129	23 455	3429	169 276	3 025 708	43	24 900	4139	170 438	1 070 709

Continúa tabla...

	Descriptivas 2017-2019					Descriptivas 2020				
Consolidado de 4 zonas										
Variables	Obs	Media	Mín	Máx	Total	Obs	Media	Mín	Máx	Total
Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca										
Desapariciones forzadas	186	0,1	0	4	24	62	003	0	1	2
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	186	45,01	21	75	N/A	62	46,18	17,09	74,29	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	186	37724	0	265297	7016738	62	41000	7834	256542	2542058
Personas en Sisbén	186	31321	2634	146453	5825720	62	31594	3807	140331	1958884
Población Urbana	186	17266	358	164190	3211397	62	16905	747	107271	1048158
Población Rural	186	14517	627	100738	2700117	62	14414	1628	77738	893697
Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente										
Desapariciones forzadas	81	0,2	0	3	14	27	007	0	1	2
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	81	47,59	27	65	N/A	27	42,12	24,884	59,92	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	81	89909	11498	709164	7282665	27	94318	12420	719067	2546591
Personas en Sisbén	81	59875	9796	411485	4849845	27	61689	10391	408402	1665625
Población Urbana	81	53002	1244	482733	4293125	27	57268	1452	484025	1546258
Población Rural	81	16469	1614	68195	1333966	27	18407	1844	64791	497013

Fuente: Elaboración propia con datos del CEDE, el DANE y el CNMH.

La unidad de observación fueron los municipios. Debido a la alta prevalencia de homicidios, desplazamientos forzados y desapariciones en los municipios que integran PDET, se analizaron especialmente 1) el delito de desapariciones forzadas, 2) los gastos de inversión de las administraciones municipales y 3) la medición de desempeño municipal como acciones de presencia de los gobiernos locales en la sociedad civil. La principal justificación para elegir estas tres variables es el impacto significativo esperado que tendrían en la disminución de la criminalidad asociada con el conflicto armado. En particular, se anticipa que el número de desapariciones forzadas —que según la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), constituyen un crimen de lesa humanidad— disminuiría en los municipios cubiertos por los PDET.

El enfoque de mínimos cuadrados ordinarios agrupados (MCOA) con efectos fijos de municipio y año se aplicó para el desarrollo metodológico (Álvarez et al., 2013). Para la delimitación del estudio en relación con el objetivo de la investigación, se seleccionaron

geográficamente los municipios designados como PDET y se subdividieron en cuatro regiones, que se constituyen como enclaves o corredores del desarrollo histórico y geográfico en el mapa del conflicto armado colombiano.

Para obtener los resultados de la incidencia de la inversión de la administración pública local en los casos de desaparición forzada en los municipios PDET entre 2017 y 2020 se desarrollaron tres modelos: 1) el primero busca establecer si existe o no una correlación entre los casos de desaparición forzada respecto a los gastos destinados a inversión por parte de la administración pública local; 2) un modelo que busca observar si dicha correlación fue afectada o no por el contexto de la pandemia, mediante una estrategia de comparación de medias entre los tres años previos y el primer año de la pandemia; 3) el último modelo busca establecer si la incidencia proviene del volumen (monto) de los recursos destinados a la inversión o si proviene de la proporción destinada respecto a los demás gastos de la administración municipal diferentes a los gastos de inversión (p. ej., gastos de funcionamiento) (Atehortúa & Baquero, 2021). En los tres modelos se elaboraron regresiones por cada región de los municipios PDET y se incluyeron controles y efectos fijos de municipio j y de año t para controlar por heterogeneidad no observada de lugar y tiempo (Mummolo & Peterson, 2018).

El primer modelo para evaluar la incidencia de los gastos de inversión de las administraciones públicas municipales en los casos de *desaparición forzada* es el siguiente:

$$D_{jt} = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(G)_{jt} + \delta X_{jt} + \theta_j + \varphi_{\text{año}} + \varepsilon_{jt} \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde D_{jt} es la variable de resultado, que es el número de casos de desaparición forzada en el municipio j en el año t ; G_{jt} es la variable continua que contiene los gastos destinados a inversión en precios corrientes en el municipio j en el año t ; X_{jt} es un vector que contiene controles socioeconómicos a nivel de municipio (índice de medición de desempeño municipal, toneladas de hoja de coca producidas en el municipio, índice de ruralidad, personas inscritas en el Sisbén fase III, población urbana y población rural); θ_j son efectos fijos de municipio; $\varphi_{\text{año}}$ son efectos fijos de año; y ε_{jt} es el término de error del modelo agrupado a nivel de municipio “clúster por municipio”. El estimador β_1 mide la incidencia de la inversión pública en los casos de desapariciones forzadas en los PDET.

Como estrategia de prueba sobre el efecto que pudo haber tenido la pandemia, el segundo modelo busca evaluar la incidencia de la inversión pública en los casos de *desaparición forzada* incluyendo la variable *dummy* P de pandemia para discriminar ese contexto:

$$D_{jt} = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(G)_{jt} * P_t + \delta X_{jt} + \theta_j + \varphi_{\text{año}} + \varepsilon_{jt} \quad \text{Ecuación 2}$$

En este modelo se emplean las mismas variables y controles del modelo 1 y la forma funcional de tipo lineal-logarítmico. El cambio se realiza en el estimador β_1 , en el que se incluye la variable P_t , que tomará el valor de 1 si el año es 2020, año de inicio de la pandemia, y 0 en caso contrario. El estimador β_1 da cuenta de la incidencia de los gastos de inversión municipal en las desapariciones forzadas cometidas en el contexto de la pandemia porque la variable *dummy* captura el contexto de la pandemia, lo que permite contrastar las circunstancias de los municipios en los tres años previos a la pandemia respecto al primer año de esta. La interacción entre la variable P_t y G_{jt} posibilita comparar dichas medias (2017-2019).

Por último, el tercer modelo diseña una prueba para establecer si la incidencia hallada en el primer modelo se debe al volumen de recursos invertidos por la administración municipal o si se trata de la proporción de recursos destinados a inversión pública respecto a los demás rubros:

$$D_{jt} = \beta_0 + \beta_1 I_{jt} + \delta X_{jt} + \theta_j + \varphi_{\text{año}} + \varepsilon_{jt} \quad \text{Ecuación 3}$$

En este modelo se emplean las mismas variables del modelo 1. I_{jt} es el porcentaje de recursos destinados a inversión en la administración municipal respecto al total de gastos. El estimador β_1 permite establecer si la incidencia de la inversión pública sobre los casos de desaparición forzada en los PDET se debe al monto de los recursos destinados a inversión o a la proporción de dicha destinación respecto a los demás gastos de la administración municipal.

Resultados

Los datos descriptivos muestran en el nivel general del consolidado de las cuatro regiones varios elementos que cabe resaltar. En primer lugar, el promedio de asesinatos en el periodo 2017-2019 fue menor (1,7) que durante el primer año de pandemia (2,3); sin embargo, el pico de asesinatos se tuvo en 2017 (77) en el municipio de San Andrés de Tumaco, mientras que durante 2020 se presentó un pico de 25 asesinatos tanto en el corredor 1 (Puerto Asís, Putumayo) como en el corredor 2 (Argelia, Cauca). En el caso de las masacres, se registraron 79 en 2020, lo que es casi la totalidad de masacres sumadas ocurridas en los tres años anteriores (85); esto evidencia un aumento de esta forma de violencia hacia la finalización del primer año de pandemia.

Por otro lado, se puede destacar que el número de desapariciones disminuyó hasta alcanzar los mínimos totales en 2020 (19 desaparecidos). En los indicadores relacionados con el buen gobierno, el puntaje de medición de desempeño municipal (MDM) se mantuvo constante con un mínimo de crecimiento, incluso cuando la recepción de recursos

del sistema general de participación (SGP), así como de otras fuentes, aumentó. A la vez, en el caso de toneladas de coca, se observó un decrecimiento favorable de al menos 100 toneladas en los territorios de implementación PDET y de Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR).

En el nivel agrupado, los corredores definidos contienen aspectos relevantes en sus articulaciones municipales. Los corredores con mayores signos de violencia en el periodo 2017-2020 son el número 2 y el número 4, que llegaron al máximo de asesinatos y masacres, pero también es donde se observa la mayor cantidad de producción de toneladas de hojas de coca, al superar en ambos casos las 7000. De forma similar, en 2020, el corredor 2 (Costa Pacífica-Norte del Cauca) se mantiene con altos índices de asesinatos (pasando de 3 a 4,3 en promedio), mientras que el corredor 4 (Catatumbo-Noroccidente) baja en la variable de asesinatos (pasando de 1,7 a 1) y es superado por el corredor 3 (Urabá-Bajo Cauca), donde crece la cantidad de víctimas por asesinato (pasando de 1,2 a 1,3 en promedio).

Por otra parte, en 2020 se encuentra una ligera tendencia de aumento en la recepción de recursos municipales provenientes del SGP y de otras fuentes, sin que esto implique de forma contundente, a su vez, una reducción significativa de la violencia. Al contrario, como se observa en cuestión de asesinatos y masacres, el primer año de pandemia representa un periodo de aumento de la violencia, lo que podría indicar que la relación entre presupuestos e inversión realizada de manera general debe estar acompañada de financiación específica para la construcción de paz, y que los repertorios de violencia varían según los intereses inmediatos de las organizaciones ilegales.

En la Tabla 2, la variable independiente estudiada $\ln(G_{jt})$ se encuentra en la forma de logaritmo natural para interpretar las relaciones en términos de elasticidades y mejorar la distribución de los valores en las estimaciones (lin-log). Al ser un modelo exponencial, la interpretación se entiende como un cambio de un valor porcentual de la variable independiente que genera un cambio en términos absolutos en la variable dependiente.

Para el corredor 1 (Amazonía-Guaviare), los resultados sugieren que un incremento de 10 % del monto de gastos de la administración pública municipal genera una disminución de 0,01 de desapariciones forzadas en los municipios PDET pertenecientes a dicho corredor. Teniendo en consideración que la media de desapariciones forzadas fue de 0,06 por municipio entre 2017-2020 (para un total de 9 desapariciones), el efecto de dicho aumento en el gasto de inversión equivale a una disminución de 15,33 % en las desapariciones forzadas. Este resultado es estadísticamente significativo al 1 % de significancia. Para el caso de los demás corredores y el consolidado de estos, no se observa un efecto con algún grado de significancia estadística. Esto es importante en la medida que sugiere que los gastos destinados a inversión en estos municipios PDET no están contribuyendo a disminuir las desapariciones forzadas ocurridas desde la implementación de dichos planes en el marco del acuerdo de paz.

Tabla 2. Incidencia de los gastos de inversión de la administración pública local sobre los casos de desaparición forzada

Variable dependiente: Número de casos de desaparición forzada (D_{jt})					
Variables independientes	Consolidado de corredores	Corredor 1. Amazonía-Guaviare	Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca	Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca	Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente
Logaritmo de los gastos en inversión $\ln(G_{jt})$	-0,0196	-0,0920***	0,0556	0,0517	0,1752
	(0,0336)	(0,018)	(0,2591)	(0,0469)	(0,1796)
Índice de medición de desempeño municipal (M_{jt})	0,0072*	0,008	0,018	0,009	-0,016
	(0,0034)	(0,0058)	(0,0139)	(0,0047)	(0,0094)
Producción de toneladas de hoja de coca (C_{jt})	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Observaciones	677	152	169	248	108
R-cuadrado	0,62	0,51	0,80	0,33	0,40
Efectos fijos					
Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Errores estándar ajustados por agrupamiento a nivel de municipio entre paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. $\ln(G_{jt})$ es el logaritmo natural del monto de gastos destinados a inversión en precios corrientes en el municipio j en el año t . D_{jt} es el número de casos de desapariciones forzadas ocurridas entre 2017-2020 en el municipio j en el año t . Como variables de control se tienen la producción de toneladas de hoja de coca, la medición de desempeño municipal, el número de personas inscritas al Sisbén fase III, la población rural y urbana, además del índice de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

Dadas las nuevas dinámicas sociales y económicas que pudo llegar a ocasionar la pandemia por el covid-19, la Tabla 3 evalúa si la pandemia pudo llegar a afectar o no la relación de la incidencia del gasto destinado a inversión sobre las desapariciones forzadas desarrollada en la Tabla 2. La estrategia para esto, como se ha dicho, consiste en incorporar una variable *dummy* que adquiere valor de 1 si corresponde a 2020 y 0 si no, y que interactúa con el gasto en inversión de la administración municipal.

Tabla 3. Diferencia de medias de incidencia entre el primer año de pandemia y los tres precedentes

Variables independientes	Variable dependiente: Número de casos de desaparición forzada (D_{jt})				
	Consolidado de corredores	Corredor 1. Amazonía-Guaviare	Corredor 2. Costa Pacífica -Norte del Cauca	Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca	Corredor 4. Catatumbo -Noroccidente
Logaritmo de los gastos en inversión * <i>dummy</i> para año de inicio de la pandemia ($\ln(G_{jt}) * P_{jt}$)	-0,0363 (0,0814)	-0,1139 (0,1196)	0,1065 (0,2409)	-0,0015 (0,0444)	-0,1081 (0,2187)
Índice de medición de desempeño municipal (M_{jt})	0,0071* (0,0034)	0,008 (0,0057)	0,019 (0,0147)	0,009 (0,0047)	-0,015 (0,0096)
Producción de toneladas de hoja de coca (C_{jt})	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Observaciones	677	152	169	248	108
R-cuadrado	0,61	0,50	0,80	0,33	0,40
Efectos fijos					
Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Errores estándar ajustados por agrupamiento a nivel de municipio entre paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. $\ln(M_{jt})$ es el logaritmo natural del monto de gastos destinados a inversión en precios corrientes en el municipio j en el año t . P_{jt} es la variable binaria que captura el efecto de la pandemia tomando como valor 1 cuando el año es 2020, que se considera el año de inicio de la pandemia, y 0 de lo contrario. Como variables de control se tienen el número de personas inscritas al Sisbén fase III, la población rural y urbana, además del índice de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

La pandemia por covid-19 fue un evento de gran relevancia durante el periodo evaluado en este estudio, dadas las afectaciones que tuvo en las dinámicas sociales y económicas de la población en general. Sin embargo, en presencia de la interacción de la *dummy* ficticia, no hubo cambios significativos en las cinco estimaciones, de modo que los resultados sugieren que la pandemia no tuvo efecto en dicha relación. Así, a pesar de los cambios en las dinámicas sociales y económicas que se produjeron en la sociedad en general, la incidencia entre los gastos destinados a inversión y las desapariciones forzadas no fue afectada en ninguno de los corredores analizados.

El último modelo presentado en la Tabla 4 nos permite responder a una pregunta específica que surge de los resultados expuestos en el primer modelo; en particular, si la incidencia evidenciada de los gastos de inversión de la administración municipal se debe al monto destinado o más bien a la proporción respecto a todos los gastos municipales. Así, la variable independiente evaluada es el porcentaje de gastos destinados a inversión respecto al total de los gastos de la administración municipal.

Tabla 4. Incidencia del porcentaje de gasto de inversión de la administración pública local sobre los casos de desaparición forzada

<i>Variables independientes</i>	<i>Variable dependiente: Número de casos de desaparición forzada (D_{jt})</i>				
	Consolidado de corredores	Corredor 1. Amazonía-Guaviare	Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca	Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca	Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente
Porcentaje de gasto destinado a inversión (I _{jt})	-0,0012 (0,0041)	-0,0095*** (0,0022)	-0,0012 (0,0086)	0,0055 (0,0040)	0,0305 (0,0264)
Índice de medición de desempeño municipal (M _{jt})	0,007 (0,0036)	0,008 (0,0058)	0,019 (0,0141)	0,008 (0,0051)	-0,017 (0,0096)
Producción de toneladas de hoja de coca (C _{jt})	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,0001* (0,000)	0,000 (0,000)
Observaciones	675	152	169	246	108
R-cuadrado	0,61	0,49	0,80	0,35	0,41
Efectos fijos					
Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Errores estándar ajustados por agrupamiento a nivel de municipio entre paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. I_{jt} es el porcentaje de gastos destinados a inversión respecto al total de gastos de la administración municipal en el municipio j en el año t . D_{jt} son el número de casos de desapariciones forzadas ocurridas entre 2017-2020 en el municipio j en el año t . Como variables de control se tienen la producción de toneladas de hoja de coca, la medición de desempeño municipal, el número de personas inscritas al Sisbén fase III, la población rural y urbana, además del índice de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la Tabla 4, la incidencia de los gastos de inversión en la administración municipal sobre las desapariciones forzadas es estadísticamente significativa al 1 % de significancia para el corredor 1 (Amazonía-Guaviare). La relación entre el porcentaje de gastos destinados a inversión y las desapariciones forzadas para el periodo de tiempo evaluado en dicho corredor se mantiene negativa. Los resultados sugieren que, ante un incremento de un punto porcentual en los gastos destinados a inversión respecto a los demás gastos de la administración municipal, se obtiene una disminución de 15,83 % en los casos de desaparición forzada. Este resultado es muy similar al obtenido en el primer modelo, lo que les da robustez a las pruebas realizadas.

Para las demás estimaciones sobre cada distrito cocalero no se tienen resultados significativos. Esto es particularmente importante porque, además de la consistencia entre las pruebas evaluadas, también expone la desvinculación de las políticas públicas en municipios altamente afectados por el conflicto armado y su condición de violencia, donde cuatro años después de la implementación de los PDET no se observa una mejoría en las acciones ilegales que se puedan asociar con las acciones emprendidas por las administraciones municipales.

En el nivel descriptivo, se encontró que el número de masacres aumentó considerablemente entre los periodos de 2017-2019 y el primer año de la pandemia en 2020. En una visión general, ninguna situación de seguridad y violencia disminuyó durante la pandemia, a excepción de las desapariciones.

Es posible que la pandemia no afectara las dinámicas de los grupos armados ilegales de la misma manera que el resto de la población. Esto podría ser una explicación a la tendencia de aumento de actividades criminales en los territorios PDET durante el primer año de la pandemia, que fue el que tuvo mayores restricciones de movilidad en la población general ligadas a la cuarentena y al cierre de vías en el interior del país. Esto es importante porque proyecta la investigación hacia la manera en que los actores criminales actuaron en la pandemia cuando el foco de atención estaba puesto en temas de salud y autocuidado.

En el nivel de modelos con regresiones, se encontró que, en el primer modelo, la variable de gastos de capital por inversión fue la que tuvo correlación en cuanto a incidencia de disminución de la variable de desaparecidos. Este efecto es perceptible en el corredor 1 (Amazonía-Guaviare), que muestra un patrón en el que, a mayor gasto de capital por inversión, se reduce el número de desapariciones forzadas.

En cuanto al segundo modelo de regresión, se encontró que el primer año de la pandemia, a pesar de los confinamientos, no redujo ni modificó el patrón de situaciones de violencia, lo que implica bajos niveles de seguridad en los territorios PDET.

El tercer modelo explica que el porcentaje de gastos en diferentes dimensiones para los municipios PDET es más importante que la cantidad de plata total de la inversión. Esto quiere decir que las acciones en las que se utiliza el dinero es lo que tiene mayor in-

cidencia en la modificación de situaciones de violencia y, por ende, en la seguridad, frente a si el municipio es uno de los que recibe los máximos indicadores de transferencias por SGP, SGR u otras fuentes del Gobierno nacional. Este punto es de especial importancia porque ayuda a reforzar la idea de que presupuestos asignados de manera específica para diferentes acciones, incluida la construcción de paz y la reducción de la violencia, podrían llegar a tener mejores resultados que el simple crecimiento total de los recursos asignados a nivel general para los municipios.

Discusión

La presentación de datos e informes en el desarrollo de los programas impulsados por los PDET revelan falencias en el subregistro y en la habilidad de las organizaciones criminales para mimetizarse en las cifras, y lograr que estas demuestren que los gastos de inversión contribuyen a la población, sin afectar sus negocios. No obstante, el caso de la desaparición forzada (a pesar de darse también un dramático subregistro) indica que no todas las variables son controladas por la ilegalidad. En el caso del corredor 1 (Amazonía-Guaviare), se puede tomar como lección aprendida y por profundizar en el estudio de este caso.

En el corredor 2 (Costa Pacífica-Norte del Cauca), se tiene información de un incremento de hechos violentos relacionados con el tránsito ilegal de migrantes en la región pacífica, que salen de Tumaco hacia zonas como Necolí, donde proceden a moverse hacia el tapón del Darién, así como con condiciones históricas precedidas por exclusión y racismo (Costa & Queiroz, 2021).

Como consecuencia, es posible que el aumento de asesinatos registrados en San Andrés de Tumaco durante el año 2017 (77 personas asesinadas) tenga que ver con la transversalidad de actores violentos que rebasan los acuerdos de paz firmados hasta el momento. Por tanto, se requiere proyectar los datos de la investigación a variables y actores relacionados con la violencia por fuera de los límites de los PDET para confirmar esta suposición.

Aunque exista inversión respaldada por el SGP, el sistema general de regalías (SGR) y demás transferencias a los municipios, no se evidenció una reducción significativa de la violencia en relación con el aumento de la inversión total. Esto significa que no basta con asegurar presupuestos para ejecutar programas y proyectos. De manera complementaria, deben existir mecanismos de seguimiento sólidos que verifiquen el uso de este dinero, resultados que dejen capacidades instaladas en las comunidades y coordinación interinstitucional, ante la compleja estructura organizacional que se ha creado con el posacuerdo —y que involucra dependencias estatales que suelen chocar en el cumplimiento de indicadores—.

En el caso del corredor 3 (Urabá-Bajo Cauca), existe otro factor que escapa a las mediciones de resultados en los PDET: la presencia de carteles mexicanos (Ávila, 2022).

Esto no significa que el corredor 3 haya sido excluido de programas liderados por la ART. Esa situación se traduce en un escenario armónico, pero ambiguo, en el que se respetan fronteras simbólicas, y que permite a cada actor mostrar resultados ante la opinión pública y la comunidad internacional (esfera de la legalidad), así como ante los carteles y organizaciones criminales transnacionales (esferas de la ilegalidad).

El corredor 4 (Catatumbo-Noroccidente) vive las complejidades de una zona fronteriza que está mediada por las relaciones disonantes entre Colombia y Venezuela (y que prometían restablecerse, pero hasta el momento muestran tímidos acercamientos en el gobierno de Gustavo Petro). En este caso, la pandemia, en lugar de demostrar la recuperación del territorio por parte del Estado, reafirmó que la seguridad dependía no solo de la institucionalidad, sino de otros actores que pretenden influir en los negocios criminales, sino también vigilar quien atenta contra el orden social establecido o, en el caso del covid-19, contra el orden de confinamiento (Sánchez, 2022).

En este contexto, la asignación porcentual específica de la inversión, por encima de la cantidad total de recursos, indica que actividades concretas ligadas a proyectos productivos, protección ambiental y desarrollo del turismo podrían llegar a ser claves para el aumento de la seguridad. Así, los pilares de los PDET 1 (propiedad rural), 2 (infraestructura) y 6 (reactivación económica) son base para el pilar 8 (reconciliación, convivencia y construcción de paz), porque articulan capacidad estatal vinculada a la presencia institucional (juzgados, escuelas, hospitales, vías), oferta pública (capacitación, tránsito a la vida civil, tutoría a programas comunitarios, acciones de liderazgo, emprendimientos de economía solidaria) y la disminución progresiva de la presencia de otros actores que comparten la soberanía estatal (Agnew & Oslender, 2010).

Esto no implica desconocer el trabajo de los funcionarios y contratistas públicos en la implementación de políticas públicas y gastos de inversión para saldar la deuda histórica con los municipios que han sido excluidos por la centralización administrativa. Sin embargo, es también ingenuo pretender que las organizaciones criminales que han hecho presencia en los municipios priorizados por los PDET abandonen de la noche a la mañana su incidencia y legitimidad en las comunidades. Los registros exponen casos en los que organizaciones criminales atentan contra el trabajo de los servidores públicos; pero en otros casos les interesa apoyar programas sociales e incluso promover acciones de concientización y respeto de lo público.

Otra variable para tener en cuenta son los hechos de corrupción y clientelismo de funcionarios públicos, como ya ha venido sucediendo con las denuncias de malversación de fondos destinados a proyectos en los PDET, o la instrumentalización de la comunidad para que, tras consultarles el destino de los recursos, se inviertan en otros rubros, bajo alguna formalidad jurídica que justifica desatender lo decidido en los territorios (Vélez-Torres et al., 2022).

Así pues, se hace necesaria una evaluación de impacto sobre la relación de los PDET con indicadores de desarrollo que involucren variables asociadas a repertorios de consen-

so-coerción de actores armados (González, 2022) y de supervisión estricta a funcionarios públicos. Los informes gubernamentales insisten en involucrar a los actores armados solo desde su responsabilidad como autores de homicidios, masacres o desaparición forzada. De esta manera, el ejercicio pierde relevancia estadística porque desconoce que incluyen de manera paradójica asuntos de mediación en la convivencia de la comunidad.

Schultze-Kraft (2021) considera que el limitado enfoque de la “connivencia” entre los órdenes legal e ilegal para el estudio de la relación entre el crimen organizado y el orden político en el mundo contemporáneo servirá de marco conceptual para estudiar los alcances y las limitaciones de la “crimilegalidad”. La importancia de indagar en las bases morales y normativas de los órdenes políticos en relación con el crimen organizado es una variable poco explorada en la generación de legitimidad política y simpatía de la población (Ovalle, 2021).

Por supuesto, la ausencia de una relación entre gastos de inversión e índices de violencia no significa que hayan desaparecido las amenazas contra la comunidad o quien desafíe a los actores ilegales. Lo que está sucediendo es que los actores del ecosistema criminal diversifican sus acciones y procuran no exponerse, de modo que se camuflan en las cifras oficiales, que pueden mostrar patrones de comportamiento atípicos (corredores 2, 3 y 4). Se trata, en otras palabras, del complejo entramado entre los subregistros que ocultan la violencia contra líderes sociales (Pinto et al., 2022), la comunicación política de indicadores y la aceptación de dinámicas de gobernanza criminal.

Limitaciones

Una limitación de este trabajo es que no ahonda en una evaluación de impacto de los municipios priorizados por los PDET, al no existir un grupo de control para contrastar las estimaciones, dado que todo el país fue afectado por la pandemia y, por tanto, no se puede llevar a cabo una comparación con un conjunto de municipios no afectados por ella. Esto abre la puerta para futuros estudios asociados con el impacto de la pandemia sobre diferentes problemáticas asociadas a la aplicación de los acuerdos de paz. Ante esto, debe añadirse que el periodo de tiempo analizado (2017-2019, 2020) solamente aborda el primer año de pandemia, de modo que valdría la pena incluir los efectos que pudieron llegar a manifestarse a partir del año 2021.

Respecto a la información utilizada como insumo sobre la cantidad de desapariciones forzadas, gastos de inversión e indicadores de desempeño municipal, son datos poblacionales y no muestrales provenientes de fuentes académicas y de instituciones oficiales, lo que fortalece la robustez del estudio ante eventuales errores de medición. En todo caso, esta base de datos podría cualificarse con informes de centros de pensamiento internacionales que caractericen dos hechos en municipios priorizados por los PDET: primero, el enfoque temático en los recursos gestionados desde cooperación internacio-

nal, y segundo, las tendencias de organizaciones criminales transnacionales en el control de los territorios.

En síntesis, los subregistros de datos, el trabajo de campo y una evaluación de impacto limitan, pero a la vez potencian las posibilidades del estudio para indagar las variadas formas de violencia (Garcés & Gallego, 2022) que se mimetizan y logran convivir con la institucionalidad y las reglas de una democracia precaria, aunque formalizada en indicadores de gestión e inversión de recursos.

Conclusión

La única variable de hechos violentos que se disminuyó durante los periodos analizados en relación con los gastos de inversión fueron las desapariciones forzadas en el corredor 1 (Amazonía-Guaviare). Los demás corredores no presentaron una correlación estadísticamente significativa. Esto lleva a la necesidad de profundizar en el impacto de las acciones de los PDET mediante la observación de los indicadores internos que miden su efectividad y su articulación con los PATR.

Desconocer las trayectorias de los grupos armados ilegales y su transformación en organizaciones criminales, así como dar por sentado que la ausencia histórica del Estado se soluciona con la creación de instituciones o el anuncio de inversión en programas sociales, solo harán que los fenómenos de violencia y las percepciones de seguridad queden sometidos a un subregistro o mimetización de dinámicas de coerción-consenso, blindada con la presentación de cifras que dan cuenta de proyectos que no interpelan el orden establecido o intereses de las élites locales.

Dicho orden tiende a convertirse en un modelo de gobernanza criminal, para administrar y organizar a la sociedad. En Colombia, este no es un tema nuevo, pues se entiende que durante todo el conflicto armado en ocasiones, el Estado ha sufrido la administración de territorios a guerrillas, paramilitares y narcotraficantes. La diferencia, para el caso de este artículo, es que las teorías han tendido a hablar de fragilidad y ausencia del Estado, cuando valdría la pena identificar si es un interés del Estado hacer presencia en todo el país, o si asiste apenas a una dinámica formalista de institucionalización, asistencialismo social, presentación de indicadores y provisión parcial de necesidades básicas.

De acuerdo con los hallazgos, los datos evidencian que cuando se habla de fortalecimiento de los PDET no se hace referencia a una situación desprovista de problemas y alejada de amenazas de la criminalidad —con incursión de criminalidades transnacionales y fronteras—. Todo lo contrario, las interacciones estratégicas entre legalidad e ilegalidad trazan fronteras simbólicas en las que cada uno construye su propia jurisdicción para potenciar los logros en la provisión de necesidades básicas para la sociedad (empleo, justicia, seguridad, convivencia pacífica-pacificada), al tiempo que se justifica su presencia y acción frente a las problemáticas, demandas y críticas de la sociedad (violencia,

conflictos cotidianos, desempleo). Estas interacciones estratégicas han logrado sortear escenarios críticos como la emergencia sanitaria por el covid-19, en el que se demostró que cada actor tenía cierto radio de acción: el Estado como proveedor de vacunas y las organizaciones criminales como vigilantes de la obediencia ante las restricciones de confinamiento y aislamiento.

Para finalizar, el artículo cumple el propósito de establecer la conexión entre los PDET y la adaptación de la ilegalidad al posacuerdo, hasta constituir una relación no causal, pero sí explicativa de gobernanzas criminales. En este sentido, la resiliencia no solo es de las comunidades, también proviene de los actores criminales para leer el territorio (Gutiérrez, 2020). En palabras de Zuleta (2022):

Quando la política está despabilada y ciega a la comprensión de un tránsito moral de percepción de las afinidades electivas con grupos familiares segregados o marginados o con territorios, ocurre un vacío de un espectro mayor al del Estado, que podríamos llamar vacío cultural y poético, en suma, espiritual. (p. 27)

Estos vacíos morales tienen un impacto directo en la intensificación y prolongación de violencias sistemáticas y estructurales. La retórica de la inversión pública podría resultar corta para mitigar los fenómenos enraizados en la historia del conflicto y la violencia. La integración de diferentes acciones tomará años en mostrar resultados contundentes, que dependerán de la capacidad del Estado para reducir la criminalidad e integrar a las poblaciones en un ejercicio de confianza que tardará años en restablecerse. Los PDET muestran el camino indicado, pero aun resulta insuficiente.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte de los procesos de investigación del Grupo Interdisciplinar en Asuntos Públicos (GIAP), de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, y el Grupo Representación, Discurso y Poder, de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Financiamiento

Este artículo fue financiado en el marco del proyecto de investigación *Tecnologías de la información y comunicación Posthumana en la reconfiguración de discursos de Gobernanza y gobernabilidad*, Código IACI2022-FNGS-GIAP-87272.

Sobre los autores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá es doctor *cum laude* en comunicación, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España; magíster en estudios políticos y politólogo con grado de honor, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, y comunicador social y periodista, Universidad Central. Es investigador junior y líder del Grupo Interdisciplinar en Asuntos Públicos (GIAP) de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

<https://orcid.org/0000-0002-4425-9394> - Contacto: jwilches@poligran.edu.co

Rodrigo Atehortúa Santamaría es magíster en economía aplicada y especialista en economía del riesgo y la información, Universidad de los Andes, y administrador público, Escuela Superior de Administración Pública. Es investigador del Centro de Investigación para el análisis de datos económicos y sectoriales (CIDES) de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

<https://orcid.org/0000-0002-6292-3965> - Contacto: ratehortua@poligran.edu.co

Mario Esteban Salamanca López es magíster en investigación social interdisciplinaria, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y licenciado en ciencias sociales. Es consultor en política pública y construcción de paz. Es investigador del Grupo Representación, Discurso y Poder de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

<https://orcid.org/0000-0003-0496-6702>

Contacto: mesalamancal@correo.udistrital.edu.co

Claudia Milena Pico Bonilla es doctora en Psicología y magíster en historia, Universidad Nacional de Colombia, y magíster en economía y economista, Universidad del Rosario. Investiga los vínculos entre teoría económica, historia y psicología, y problemas en la enseñanza de la economía. Es profesora titular de la Universidad de la Costa, Barranquilla.

<https://orcid.org/0000-0003-0496-6702> - Contacto: cpico@cuc.edu.co

Referencias

- Agnew, J., & Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191-213. <https://doi.org/10.25058/20112742.409>
- Ahumada, C. (2020). La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio. *Problemas del Desarrollo*, 51(200), 25-47. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.200.69502>
- Albarracín, J., Corredor-García, J., Milanese, J., Valencia, I., & Wolff, J. (2022). Pathways of post-conflict violence in Colombia. *Small Wars & Insurgencies*. <https://doi.org/10.1080/09592318.2022.2114244>
- Álvarez, R., Calvo, J., Torrado, C., & Mondragón, J. (2013). *Fundamentos de econometría intermedia: teoría y aplicaciones*. Universidad de los Andes.
- Arias, J., & Cano, V. (2022). Potencialidades das perspectivas críticas dos Estudos Organizacionais para a compreensão do acordo e pós-acordo de paz na Colômbia. *Revista de Administração de Empresas*, 62(6), e2021-0570. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020220605>

- Arjona, A. (2021). La gobernanza criminal, rebelde y miliciana en América Latina: Un problema social, político y económico que requiere mayor atención. *Foco Económico*.
- Atehortúa, R., & Baquero, K. (2021). La emergencia sanitaria por COVID-19: relación y evolución del origen de los ingresos de las familias y su aseguramiento en salud durante la pandemia en Colombia. En J. Wilches & O. Chaparro (Eds.), *30 años de la Constitución de 1991: avances y retrocesos en la construcción de nación* (pp. 167-195). Politécnico Grancolombiano.
- Ávila, A. (2022). *El mapa criminal en Colombia*. Aguilar.
- Bautista, S. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Ciudad Paz-Ando*, 10(1), 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>
- Bayona, L. (2020). Desarrollo de las políticas agrarias en Colombia. En L. Bayona (Comp.), *Derecho de tierras: perspectivas jurídicas al problema de tierras en Colombia* (pp. 21-56). Universidad Santo Tomás.
- Costa, D. L., & Queiroz, M. (2021). Construyendo territorio negro: o espaço humanitário de Puente Nayero (Buenaventura-COL) e a luta antirracista no direito internacional. *Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia*, 9(1), 216-235. <https://doi.org/10.15210/tes.v9i1.19319>
- Daniels, K., Pinzón, V., & Kurtenbach, S. (2022, agosto). *Pandemia, protestas y Petro presidente: el rescate de la paz en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://bit.ly/3Ec7pGj>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Encuesta de Cultura Política. Municipios PDET. <https://bit.ly/3xrnrIU>
- Estrada, L. (Dir.). (1999). *La ley de Herodes* [película]. Bandidos Films.
- Garcés, C., & Gallego, T. (2022). Todas las violencias: conversaciones sociales en torno al conflicto en el pacífico caucano. *Tabula Rasa*, 41, 99-124. <https://doi.org/10.25058/20112742.n41.05>
- García-Duarte, R., Wilches, J., Guerrero, H., & Hernández, M. (2021). *La paz en crisis*. Editorial Universidad Distrital.
- García-Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454-481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- González Zubiría, F. (2022). *La Guajira: entre la legitimidad y la ilegalidad (1920-1970)* [tesis de maestría, Universidad de La Guajira, Riohacha]. <https://bit.ly/40N2JRn>
- González, F., & Otero, S. (2010). La presencia diferenciada del Estado: Un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En C. Launay y F. González (Eds.), *Gobernanza y conflicto en Colombia* (pp. 28-36). CINEP.
- Gutiérrez, E. (2020). *Criminals without borders resilience and interdependency in opium and coca commodity chains* [tesis de doctorado, Erasmus University, Rotterdam]. <http://hdl.handle.net/1765/135519>
- Haass, F. (2021). The democracy dilemma. Aid, power-sharing governments, and post-conflict democratization. *Conflict Management and Peace Science*, 38(2), 200-223. <https://doi.org/10.1177/0738894219830960>
- Jiménez, J. A. C. (2016). El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad. *Cuadernos de Estrategia*, 181, 195-224. <https://bit.ly/31JqOi9>
- Leal Buitrago, F. (2007). Siete tesis sobre el relevo de las élites políticas. *Colombia Internacional*, 66, 196-199. <https://doi.org/10.7440/colombiaint66.2007.11>
- Lee, B. (2019). *Violence: An interdisciplinary approach to causes, consequences, and cures*. John Wiley & Sons.
- Martínez V., Castelblanco, L., & Atehortúa R., (2018). Impacto del “boom” petrolero sobre la fecundidad adolescente en Colombia [Tesis de maestría]. Universidad de los Andes.

- Miranda, F., & Rodríguez, F. (2020). La inestabilidad social en El Catatumbo desde la óptica de la violencia estructural (2010-2018). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(2), 562-585. <https://doi.org/10.21501/22161201.3217>
- Moriconi, M. (2021). El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión. En S. Aldas (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 75-85). Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Mummolo, J., & Peterson, E. (2018). Improving the interpretation of fixed effects regression results. *Political Science Research and Methods*, 6(4), 829-835. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.44>
- Narváz, D. A., & Castaño, J. T. (2020). Aproximación a una tipología de los territorios en conflicto: el caso del Oriente de Caldas, Colombia. *Territorios*, 42, 30-52. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7051>
- Nieto, M., & Velasco, C. (2022). *Evaluación de impacto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)* [tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca. <http://hdl.handle.net/1992/63586>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Informe Mundial sobre las Drogas*. <https://tinyurl.com/58adnnhd>
- Ovalle, A. (2021). *Análisis de la participación política y los programas de desarrollo con enfoque territorial en el asesinato de líderes sociales* [tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca. <http://hdl.handle.net/1992/55756>
- Pinto, A., Castiblanco, S., & Hernández, M. (2022). Liderazgo social como sentencia de muerte: el posacuerdo en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). [dx.doi.org/10.18504/pl3060-012-2022](https://doi.org/10.18504/pl3060-012-2022)
- Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Editorial Norma.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: Actitudes y percepciones en los territorios PDET*. <http://bit.ly/412xllj>
- Ramírez, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Revéz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Ríos, J. (2021). *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*. Catarata.
- Ríos, J., & Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *Revista Unisci*, 56.
- Sáenz, D. (2020). *Reinserción social. Garantías de no repetición: perspectiva dialógica en el marco de la justicia transicional en Colombia*. Universidad Santo Tomás.
- Salamanca, M. (2021). *Caracterización de los referentes conceptuales y jurídicos que fundamentan las políticas de reinserción, reintegración y reincorporación con las AUC y las FARC-EP* [tesis de maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá]. <http://hdl.handle.net/11349/30170>
- Sánchez, H. (2022). El desprecio como narrativa prototípica: análisis del cubrimiento noticioso de homicidios en Cúcuta (2020). *Punto de Vista*, 13(20), 92-107. <https://doi.org/10.15765/pdv.v13i20.3456>
- Schultze-Kraft, M. (2021). Las bases morales y normativas de la “connivencia” entre los órdenes políticos legal e ilegal: una aproximación desde el concepto de la crimilegalidad. En S. Aldas (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 51-63). Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.

- Valdés, E., & Rendtorff, J. D. (2021). *Biola, economics and sustainable governance: Addressing the challenges of a post-pandemic world*. Routledge.
- Valencia, I. H., & Sinisterra-Ossa, L. (2019). Orden social y violencia en Buenaventura: entre el outsourcing criminal y la construcción de paz desde abajo. *Revista CS*, 32, 103-129. <https://doi.org/10.18046/recs.i32.3650>
- Vélez-Torres, I., Gough, K., Larrea-Mejía, J., Piccolino, G., & Ruetten-Orihuela, K. (2022). Fests of vests: the politics of participation in neoliberal peacebuilding in Colombia. *Antipode*, 54(2), 586-607. <https://doi.org/10.1111/anti.12785>
- Weintraub, M., Sánchez Meertens, C., Malmin Binningsbo, H., Ramírez, E., Pinto, M. E., & Rettberg, A. (2021). *Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final*. Universidad de los Andes.
- Wilches, J. & Pico, C. (2022). Capítulo 8. Élite narcotraficantes como orientadoras de la gobernanza criminal en Colombia. *Catálogo Editorial*, 216, 188-219. <https://journal.poligran.edu.co/index.php/libros/article/view/3118>
- Zuckerman, A. (1977). The concept "political elite": Lessons from Mosca and Pareto. *The Journal of Politics*, 39(2), 324-344. <https://doi.org/10.2307/2130054>
- Zuleta, B. (2022). Guerra y paz: el conflicto de las interpretaciones. Lecciones y aprendizajes en el Acuerdo de Paz. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1), 17-29. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98474>

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 44, octubre-diciembre 2023, pp. 865-886

<https://doi.org/10.21830/19006586.1166>

Retos y realidades de la paz en Colombia: un análisis del discurso de las voces de militares en retiro

Challenges and realities of peace in Colombia: an analysis of the discourse of the voices of retired military personnel

Jerónimo Ríos Sierra

Universidad Complutense de Madrid, España

Alberto Castillo Castañeda

Universidad Complutense de Madrid, España

RESUMEN. Este artículo se propone analizar la perspectiva de algunos oficiales en retiro de las Fuerzas Militares colombianas en relación con la violencia producida tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, suscrito en 2016. Para ello, se analizan los puntos del acuerdo más relevantes sobre esta cuestión, y se abordan aspectos como la proliferación de las disidencias, el narcotráfico o las dificultades para cooptar el territorio inscrito en la geografía de la violencia. Como resultado, se encuentra un relativo sentimiento de recelo y escepticismo que, en todo caso, incluye elementos de autocrítica y de necesidad de transformación. Con esto se busca aportar a la comprensión de la perspectiva de los militares, quienes ofrecen un valioso aporte para fortalecer la respuesta del Estado en la gestión del conflicto armado interno.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo de paz; FARC-EP; fuerzas militares; violencia

ABSTRACT. This article aims to analyze the perspective of some retired officers of the Colombian Armed Forces in relation to the violence produced after the Peace Agreement with the FARC-EP, signed in 2016. For this purpose, the most relevant points of the agreement on this issue are analyzed, and aspects such as the proliferation of dissidence, drug trafficking or the difficulties to co-opt the territory inscribed in the geography of violence are addressed. As a result, there is a relative feeling of suspicion and skepticism that, in any case, includes elements of self-criticism and the need for transformation. The purpose of this article is to contribute to the understanding of the perspective of the military, who offer a valuable contribution to strengthen the State's response in the management of the internal armed conflict.

KEYWORDS: FARC-EP; military forces; peace agreement; violence

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 6 de febrero de 2023 • Aceptado: 1 de septiembre de 2023

CONTACTO: Jerónimo Ríos Sierra ✉ jeronimo.rios@ucm.es

Introducción

Este artículo se propone responder la siguiente pregunta: ¿cuales son los aportes de los militares en retiro para comprender la violencia tras el acuerdo de paz con las FARC-EP? Dado que las Fuerzas Militares tienen la prohibición de pronunciarse públicamente sobre asuntos políticos, el trabajo se centra en analizar la percepción de militares en retiro sobre el conflicto armado, el acuerdo de paz con las FARC-EP y su posterior implementación. De este modo, y a tenor de los acontecimientos de continuidad y redefinición de la violencia armada, con los discursos obtenidos se busca comprender la visión de los militares en retiro respecto a la realidad del país, tras más de seis años de la firma del Acuerdo de Paz.

Suscrito en noviembre de 2016 por el gobierno de Juan Manuel Santos, el Acuerdo cerraba medio siglo de confrontación con las FARC-EP, en el marco del que ha sido, y sigue siendo, el conflicto armado interno más longevo y violento del continente (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013; Kruijt et al., 2020). Asimismo, se generaron importantes expectativas porque, como ha sostenido el Instituto Kroc (2017), la amplitud, complejidad y transversalidad del Acuerdo lo convertían en uno de los instrumentos de construcción de paz más ambiciosos de las últimas décadas. No obstante, durante los últimos años de la negociación, su firma y consulta plebiscitaria, hubo un clima de gran polaridad social y encono político, que llegó a su clímax a finales de 2016. Aunque la reelección de Juan Manuel Santos como presidente en 2014 se puede entender como un respaldo al proceso negociador, la posterior derrota del plebiscito en 2016 y la llegada a la presidencia del partido de oposición al Acuerdo con Iván Duque en 2018 (en unos comicios en que los representantes del gobierno anterior obtuvieron pésimos resultados) terminaron por cuestionar el apoyo social y político del Acuerdo de Paz.

Desde el comienzo de las conversaciones formales, en 2012, hubo un esfuerzo por proyectar una imagen de integridad en el equipo negociador. De ahí que para el gobierno era muy importante que la voz de las Fuerzas Militares estuviera representada allí de algún modo (si bien, según la Constitución, los miembros activos de las Fuerzas Armadas no pueden participar en política, para garantizar su neutralidad e imparcialidad). Por esta razón, en el equipo negociador se encontraban el General (R) Jorge Enrique Mora Rangel (que había sido Comandante General de las Fuerzas Militares) y el General (R) Óscar Naranjo Trujillo (exdirector de la Policía Nacional de Colombia). Igualmente, mucho antes de la firma del Acuerdo, ya se habían impulsado reformas institucionales dentro del Ejército y la Policía Nacional a efectos de adaptar estas instituciones al nuevo escenario de posconflicto previsto. De esto da buena cuenta la creación del Comando Estratégico de Transición en 2014 o la Unidad Policial para la Edificación de la Paz en 2016.

Así, en términos formales, el alto mando militar bajo el gobierno de Juan Manuel Santos parecía interiorizar la necesidad de adaptar y reformar la institucionalidad a un

nuevo contexto¹. En todo caso, desde el comienzo hubo retos en la transformación de elementos simbólicos y culturales que habían estado vigentes durante décadas (Castillo & Niño, 2020), así como continuidades en el derrotero de la violencia armada a las que no fueron ajenas las Fuerzas Militares y, especialmente, las asociaciones de miembros en retiro. Como era de esperarse, y tal como se manifestó en las entrevistas en profundidad realizadas para este trabajo, hubo aspectos como el sometimiento a la justicia, el esclarecimiento de responsabilidades por hechos de violencia, la proliferación de disidencias de las FARC-EP o la participación política de comandantes exguerrilleros que alimentaban importantes recelos entre quienes habían conformado hasta hace poco el alto mando militar.

Con base en lo expuesto, este trabajo explora y analiza el marco discursivo de reconocidos generales de las Fuerzas Militares de Colombia respecto a factores asociados a la violencia armada que han tenido lugar después de la firma del Acuerdo de Paz. Inicialmente se presenta un marco teórico y una revisión de la literatura más relevante sobre los factores que explican el fracaso o éxito de un acuerdo de paz, su relación con la continuidad de la violencia armada y el papel que pueden desempeñar las Fuerzas Militares. Luego se expone la metodología del trabajo, en especial la selección de los entrevistados, la orientación de las entrevistas y las categorías discursivas objeto de análisis. Tras ello se analiza el discurso de los generales entrevistados con respecto a dos elementos fundamentales: 1) el fin del conflicto y la entrega de armas por parte de las FARC-EP, y su relación con la emergencia de grupos disidentes; y 2) el problema del narcotráfico en la gestión de seguridad y la transformación de la violencia, que adolece de carencias en la presencia territorial y en el diseño de una estrategia que optimice los nuevos roles de la Policía Nacional y el Ejército, de cara a la gestión de la violencia y su transformación pacífica. Finalmente, se plantea una discusión y unas conclusiones que, además de recoger las principales contribuciones de este trabajo, reconocen futuras líneas de trabajo para la comprensión de un objeto de estudio tan vigente como necesitado de mayores y renovadas aportaciones académicas.

Marco teórico y estado de la cuestión

Las posibilidades de éxito o fracaso de un acuerdo de paz y su posterior implementación dependen de un sinnúmero de factores y variables que, durante décadas, han sido objeto de investigación para la paz y la resolución de conflictos. Un punto de partida, como señalaron hace décadas Touval y Zartman (1985), es un particular momento de madurez (*ripe moment*) en el que las partes coincidan en concebir la situación de violencia como mutuamente desfavorable (*mutually hurting stalemate*), pues solo así se impulsa la búsqueda de nuevas formas pacíficas que desactiven la violencia política (Przeworski, 1991; Kalyvas & Kocher, 2007; Ríos et al., 2021).

1 Así se infiere de algunas conversaciones y entrevistas con destacados mayores generales en ejercicio durante el primer trimestre de 2017.

Que un acuerdo de paz disponga de legitimidad, viabilidad y capacidad transformadora depende de diferentes aspectos estructurales, institucionales y simbólico-culturales. Geddes (1999), Hendrix (2010), Hegre y Nygård (2015) y Walter (2015) destacan la importancia de las capacidades institucionales del Estado, a lo que debe sumarse un despliegue de recursos económicos que cambien las condiciones que soportan la violencia (Collier, 2009), como también otros aspectos de poder compartido (*power-sharing*), que integren en la institucionalidad a las diferentes partes involucradas en la confrontación armada (Hartzell & Hoddie, 2007).

Aunque la aparición de estructuras armadas disidentes tras un acuerdo de paz es un fenómeno usual (Collier et al., 2003), un aspecto básico para minimizarlo es crear capacidades socioeconómicas favorables para los excombatientes desmovilizados. Esto implica formación educativa y laboral (Hill et al., 2008; Nussio, 2018), pero también infraestructura y capacidades en los entornos donde la violencia tuvo un mayor impacto (Saleyhan, 2009). Así, al tiempo que deben emprenderse acciones contra las fuentes de financiación ilícita (Mashike, 2007), también debe implementarse políticas redistributivas para, por ejemplo, favorecer el acceso a la tierra (Collier, 1994).

Junto con estos aspectos estructurales e institucionales, deben considerarse otros elementos de naturaleza política y simbólico-cultural. Es importante propiciar un marco electoral que ofrezca posibilidades políticas a quienes antes detentaron las armas (Allison, 2006; Walter, 2015; Keels, 2017). También debe haber actores y garantes internacionales (Page, 2004), y el mantenimiento de compromisos y ciertos niveles de cohesión interna entre quienes afrontan un proceso de reincorporación (Pearlman & Cunningham, 2012). Otros aspectos para tener en cuenta son los posibles enemigos del acuerdo, que podrían actuar como saboteadores (Stedman, 1997), y el nivel de compromiso de quienes se encuentran al frente de la institucionalidad y la toma de decisiones (Ríos & Hidalgo, 2022). Finalmente, es importante que existan unos mínimos niveles de reconocimiento y liderazgo favorable a este proceso (Conolly & Doyle, 2018), además de un mínimo de satisfacción de las motivaciones y expectativas de quienes dejan las armas (Ríos et al., 2020), sin olvidar la importancia de garantizar los derechos a la vida y la seguridad, a efectos de evitar que los excombatientes retornen a la violencia para buscar, fuera de la institucionalidad, mayor seguridad (*security dilemma*) (Kalyvas & Kocher, 2007).

Para buena parte de estos aspectos, un papel muy importante reposa, como es de esperar, en las Fuerzas Militares, especialmente en lo que concierne a las capacidades institucionales para reducir la violencia, consolidar la presencia institucional en los territorios o intervenir los factores que soportan la criminalidad y su financiación. Igualmente importante es su papel para proteger la vida de los excombatientes y generar un escenario de confianza que coadyuve, positivamente, el proceso de reincorporación plena a la vida civil.

En el caso particular de Colombia, en los últimos años han proliferado trabajos centrados en la relación de las Fuerzas Militares con el Acuerdo de Paz, si bien, en su mayoría,

desde la perspectiva de su necesaria reforma para adaptarse al escenario de posconflicto. Algunos trabajos parten de la premisa de revisar el gasto militar y reorientar las capacidades militares hacia otras cuestiones, como la construcción de infraestructura (Martínez-Becerra, 2014) o la participación en operaciones internacionales de mantenimiento de paz (Guerrero-López, 2019; Álvarez & Duque, 2020).

Otros trabajos más bien abogan por transformaciones cualitativas, en favor de la gobernanza, la profesionalización y el compromiso con los derechos humanos (Schultze-Kraft, 2012), en especial ante la concurrencia de amenazas no resueltas y terceros actores de la violencia (Leal-Buitrago, 2018; Pizarro, 2018; Niño & Castillo, 2022) relacionados con el narcotráfico, la debilidad fronteriza y la falta de control territorial en buena parte de la geografía de la violencia que persiste en el país (Ríos, 2021b).

Finalmente, un último grupo de publicaciones se ha centrado en la relación de las Fuerzas Militares con la dimensión jurídica del Acuerdo de Paz (Cubides et al., 2018; Sierra-Zamora & Bermúdez, 2020). Sin embargo, quedan por desarrollarse investigaciones que, desde el interior de las Fuerzas Militares, analicen su relación con el proceso de transformación de la violencia o de la propia institucionalidad castrense, además de su particular modo de problematizar y analizar dicho fenómeno, aun cuando investigar esto se ve limitado en muchas ocasiones por la complejidad de acceder a fuentes orales o de documentación disponible (Ortiz-Ayala (2021a; 2021b).

Metodología

Este trabajo pretende analizar la percepción proveniente de antiguos oficiales de las Fuerzas Militares de Colombia en relación con la violencia delictiva surgida tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Se recogen testimonios únicamente de generales en retiro, habida cuenta de las limitaciones legales para que militares activos puedan pronunciarse públicamente sobre el tema. No obstante, todos los entrevistados ocuparon cargos de responsabilidad bajo los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018). En total, se entrevistaron cuatro brigadieres generales y once mayores generales, escogidos por criterios de pluralidad y saturación. Se ha intentado, por ende, recoger testimonios de altos mandos que ocuparon cargos al frente de divisiones y estructuras más próximas a la confrontación armada durante la presidencia de Uribe y, por otro lado, altos mandos con responsabilidades durante el periodo de negociación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Santos. Esta diferencia, sea como fuere, no se tiene en consideración como variable para el desarrollo del análisis, por cuanto, como se verá, la mayor parte de los entrevistados comparten un universo semántico muy similar respecto al fenómeno de las disidencias, la falta de presencia del Estado en parte del territorio o las respuestas integrales frente al narcotráfico —tan carentes como necesitadas de una redefinición—.

Todas las entrevistas tuvieron una duración entre 60 y 90 minutos, y transcurrieron en la ciudad de Bogotá a partir de un trabajo de campo durante los meses de octubre y noviembre de 2021. Aun cuando varios generales dieron su permiso expreso para publicar su testimonio, otros prefirieron mantener el anonimato, razón por la cual, finalmente, se decidió extender esta condición a todos los testimonios recibidos.

En las entrevistas se intenta analizar, problematizar y recoger las narrativas relacionadas con el fenómeno de la violencia armada tras el Acuerdo de Paz. Esto implica considerar aspectos del propio acuerdo, especialmente los puntos tercero (“Fin del conflicto”) y cuarto (“Solución al problema de las drogas ilícitas”), dos dimensiones íntimamente relacionadas con este fenómeno, y también con otros aspectos como las disidencias o la dinámica de las agendas de transformación dentro del Ejército y la Policía Nacional.

El Acuerdo de Paz y las dinámicas de continuidad de la violencia

El Acuerdo de Paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP ponía fin, tras cuatro años de negociaciones en La Habana, a un conflicto armado vigente durante cinco décadas. Al respecto, la agenda de contenidos quedó organizada en torno a seis puntos vertebradores: 1) reforma rural integral; 2) participación política; 3) fin del conflicto; 4) solución al problema de las drogas ilícitas; 5) víctimas; y, por último, 6) implementación, verificación y refrendación.

En relación con el primer punto, por ejemplo, se comprometieron un total de diez millones de hectáreas en favor de la titulación y explotación de tierras para quienes sufrieron con mayor agudeza la violencia armada. Para ello, se promueven diferentes instrumentos de inversión sobre recursos económicos, tejido productivo e infraestructura, en aras del desarrollo rural, para mitigar eficazmente las condiciones de violencia en los territorios (Cairo et al., 2018). Este punto bien puede entenderse como un reclamo tradicional de las FARC-EP, aunque cobra significado como una deuda del Estado colombiano que es necesario saldar para promover la transformación territorial y generar capacidades y oportunidades que reduzcan la violencia en su dimensión más estructural (Grasa, 2020).

El segundo punto establece los mecanismos para dotar a las extintas FARC-EP de las herramientas necesarias para conformar un partido político que se aleje de la reivindicación armada. Unido con aspectos del tercer punto, se trata de garantizar su presencia en el Congreso durante al menos dos mandatos presidenciales, hasta 2026, además de fijar los instrumentos de financiación y visibilidad mediática, así como las reformas institucionales para otorgar mayores posibilidades a los territorios más golpeados por la violencia.

Por su parte, el punto sobre el fin del conflicto fija los instrumentos para concluir el proceso de dejación de armas y cese definitivo de la violencia de los algo más de 7100 combatientes que en agosto de 2016 conformaban las filas de las FARC-EP, instrumentos de los cuales finalmente se han beneficiado más de 13000 personas. Según los últimos

datos publicados por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN, 2022), a pesar de la proliferación de estructuras armadas que, de un modo u otro, se autodefinen como continuadoras de las FARC-EP, más del 90 % de los exguerrilleros continúa, a enero de 2023, comprometido con el proceso de paz. De igual manera, el punto cuarto, relativo al problema de las drogas ilícitas, exige a las extintas FARC-EP su colaboración para conocer las rutas cocaleras que durante años fueron fuente de recursos para su financiación. Además, intenta diseñar una hoja de ruta para promover la sustitución paulatina y voluntaria de los cultivos ilícitos, sin renunciar, en última instancia, a la erradicación forzada.

En el punto sobre víctimas, el Acuerdo se compromete a proteger los derechos de las víctimas en cuanto a justicia, verdad, reparación y no repetición. Se compromete con la creación de una Comisión de la Verdad (CV), una Unidad de Búsqueda para Personas Desaparecidas por el Conflicto y una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esta última se encarga de las condiciones procesales y judiciales de los excombatientes de las FARC-EP (sin transgredir el derecho internacional humanitario) y de las demás personas —agentes del Estado, miembros de la Fuerza Pública o políticos, entre otros— que estuvieron involucradas directa o indirectamente en el conflicto armado.

Por último, el sexto punto del Acuerdo recoge lo relativo a los esquemas de seguimiento de la implementación, además de los actores de la comunidad internacional que deben acompañar dicha labor. Esta tarea, a nivel interno, recae en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), mientras que a nivel externo involucra a actores como Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Iberoamericanos. Igualmente, incorpora el apoyo en la búsqueda y sistematización de experiencias exitosas y la disposición de recursos provenientes de la cooperación internacional, en aras de lograr una correcta implementación del Acuerdo.

Sobre las circunstancias descritas, si bien el Acuerdo ha conseguido después de seis años de su firma desmovilizar a las FARC-EP en más de un 90 %, se ha experimentado un proceso de reaparición de estructuras herederas de la vieja guerrilla, toda vez que no se han superado los diversos escenarios de confrontación con otros actores de la violencia que lastran la construcción de paz en el país (Aguilera & Perea, 2020; Ríos, 2022). Así, como se desarrolla en el siguiente epígrafe, desde finales de 2016 han surgido tres expresiones violentas en Colombia, heterogéneas entre sí, pero que reclaman de un modo u otro el legado revolucionario de las FARC-EP, aun cuando reproducen idénticas pautas violentas, concurren en espacios fundamentalmente fronterizos y cocaleros, y dependen completamente de las economías ilícitas y las actividades criminales.

Tal es el caso de la disidencia inicialmente comandada por alias Gentil Duarte, la disidencia “Segunda Marquetalia” y el elenco tan plural como polisémico de las mal llamadas estructuras residuales. Estas últimas están presentes sobre todo en la región del Pacífico y en el sur del país, donde han proliferado a modo de pequeñas organizaciones locales, vinculadas en su mayoría al narcotráfico, que operan como agentes locales y di-

námicos, a la par que colaboran o se enfrentan con estructuras armadas de mayor calado (Ríos, 2021b).

Además, se debe mencionar la presencia del ELN, que entre 2016 y 2022 ha duplicado su estructura y fortalecido su presencia en la región fronteriza con Venezuela, especialmente en Arauca y Norte de Santander, como lo han hecho en el Chocó y en departamentos del Pacífico sur como Cauca o Nariño (Llorente & Garzón, 2020). También se destaca el Clan del Golfo, especialmente consolidado en la región Caribe y en Antioquia, pero que funciona como una estructura cuyas siglas se encuentran en muchos otros lugares del país, funcionando como una suerte de cártel descentralizado. A estos dos actores habría que añadir otro grupo de estructuras armadas como Los Pachencia, Los Pelusos, Los Puntilleros, Los Caparros o Los Rastrojos, entre otras, que disfrutaban de una alta implantación local, muy diferenciada, haciendo las veces de terceros actores que mantienen alianzas o enfrentamientos según la coyuntura o lugar (Trejos, 2020; Gómez & Ríos, 2022).

Todo lo anterior, a la vez que representa un importante cambio en las dinámicas de la violencia armada, transforma los ejes de identificación y caracterización de la amenaza, en un contexto en el que la desaparición de las FARC-EP supone una reestructuración de relaciones y representaciones violentas. Sin un actor hegemónico local, como lo eran las FARC-EP en buena parte de la geografía de la violencia colombiana, se impulsa un incremento sustancial de diferentes expresiones de violencia, que van desde acciones de carácter político-electoral hasta el asesinato selectivo de excombatientes o líderes sociales (Indepaz, 2021).

Percepciones de oficiales en retiro sobre el fin del conflicto

El fin del conflicto, en sentido estricto, representaba una doble responsabilidad. Para las FARC-EP, su responsabilidad era movilizarse hacia unas zonas y puntos transicionales desde los cuales desarrollar las primeras acciones de concentración, desarme y transición orientadas a la plena reincorporación a la vida civil. Por su parte, las Fuerzas Militares, aparte de acompañar y garantizar dicho proceso, tenían el especial compromiso de preservar la vida de los excombatientes que, especialmente en sus comienzos, asumían un proceso de retorno a la vida civil como colectividad.

En la actualidad, transcurridos más de seis años de la firma del Acuerdo, las cifras oficiales de la ARN (2022) señalan que más de un 90 % de la población excombatiente de las FARC-EP, ya sea de forma individual o colectiva, continúa en el proceso de reincorporación plena a la vida civil. Cabe reseñar, por ejemplo, que este punto era el más avanzado en su cumplimiento para finales de 2021, respecto de todas las 140 disposiciones del Acuerdo. De estas, para entonces, más de la mitad se hallaban completadas y apenas un 10 % estaban por comenzar. Así, en aspectos fundamentales como la entrega de armas se

había cumplido la práctica totalidad de las acciones dispuestas en el Acuerdo (Instituto Kroc, 2021).

Sin embargo, este avance tiene varios lunares, en especial los retrasos y dificultades de las garantías mismas de seguridad para la población excombatiente, por parte de las Fuerzas Militares y los esquemas de protección. Esto se ha traducido en más de 350 excombatientes asesinados desde noviembre de 2016. A pesar de que, para algunos sectores, la responsabilidad recae en las Fuerzas Militares, lo que adolece de fallos, en todo caso, son los criterios de asignación de los esquemas de protección, aparte de la falta de recursos, especialmente en los entornos periféricos donde ocurre este tipo de violencia dirigida contra los excombatientes. Así lo expresa, por ejemplo, un general entrevistado:

Cada vez que se utiliza esa cifra de 200 y tantos desmovilizados asesinados yo volteo el argumento y le digo, con toda la dificultad existente, el Estado colombiano le ha garantizado la vida a 12 700 desmovilizados. Claro que son vidas que nos duelen y más en un escenario de negociación de paz, pero se les está tratando de cumplir por medio de la Unidad Nacional de Protección. (MG1, comunicación personal, 29 de octubre de 2021)

Por otra parte, un factor que, inexorablemente, ha generado críticas al proceso de desmovilización es la proliferación de estructuras disidentes tras la firma del Acuerdo de Paz. Como se ha dicho, existen al menos tres grupos armados surgidos de este fenómeno disidente, que, como es de esperar, alimentan sobremanera el descrédito de los entrevistados respecto de la desmovilización guerrillera.

La primera disidencia que mostró inconformidad con el Acuerdo de Paz estuvo conformada por tres nombres en particular: 'Iván Mordisco', 'Jhon 40' y, por encima de ambos, 'Gentil Duarte'. El primero en mostrar públicamente su distanciamiento con el Acuerdo, al ni siquiera participar en la X Conferencia Guerrillera, que debía aprobar lo comprometido con el Gobierno, fue 'Iván Mordisco'. De hecho, llegó a dirigir acciones armadas contra un puesto de votación en su área de influencia el día en que se celebró el plebiscito sobre el Acuerdo de Paz. Ya el 10 de junio de 2016, casi seis meses antes de la firma definitiva, era el responsable de la emisión de un comunicado que rezaba lo siguiente:

Hemos decidido no desmovilizarnos, continuaremos la lucha por la toma del poder por el pueblo y para el pueblo. Independientemente de la decisión que tome el resto de los integrantes de la organización guerrillera. Respetamos la decisión de quienes desistan de la lucha armada, dejen las armas y se reincorporen a la vida civil, no los consideramos nuestros enemigos. (citado en *Verdad Abierta*, 15 de abril de 2018)

Asimismo, desde el Frente 7, 'Gentil Duarte' desdecía cualquier atisbo de compromiso con el Acuerdo de Paz y anunciaba públicamente su alianza con el Frente 1, a lo que no tardaron en sumarse otras estructuras de las FARC-EP altamente relacionadas con el

narcotráfico, como las dirigidas por ‘Euclides Mora’, el mismo ‘Jhon 40’ o ‘Julián Chollo’, pertenecientes a los frentes 1, 7, 16 y 44. Esto provocaría que, a finales de 2016, el mismo Estado Mayor del Bloque Oriental primero, y el secretariado de las FARC-EP después, desautorizasen por insubordinación a los correligionarios de ‘Duarte’, arguyendo que “esta decisión está motivada en su conducta reciente que los ha llevado a entrar en contradicción con nuestra línea político-militar” (Reuters, 2016). Este argumento fue ratificado por Rodrigo Londoño alias ‘Timochenko’ (comunicación personal, diciembre de 2021).

Desde 2017, esta ha sido la disidencia de las FARC-EP que más ha crecido y mayor notoriedad ha cobrado, tanto por activismo como por presencia territorial, en buena parte gracias a las ingentes fuentes de financiación provenientes de la explotación ilícita cocaleira, aurífera y maderera (Indepaz, 2020). Antes de ser abatido en mayo de 2021, ‘Gentil Duarte’ logró cooptar para su propósito diferentes estructuras que, desde 2017, fueron proliferando sobre escenarios cocaleros y fronterizos donde las FARC-EP habían mantenido un particular arraigo, con los otrora frentes 33 (Norte de Santander), 28 (Casanare) y 10 (Arauca). Además, con el paso de los años, su activismo terminó concentrando mayores capacidades operativas, tanto en los departamentos de Meta y Guaviare como en otros escenarios de la Orinoquia y la Amazonia (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Además de integrar en su estructura diferentes grupos residuales de las FARC-EP (en particular de los antiguos frentes 14, 15, 17, 27, 40, 42 y 43), ‘Gentil Duarte’ consiguió alianzas puntuales con el ELN en Arauca y Norte de Santander, e incluso con grupos herederos del paramilitarismo como el Clan del Golfo en el Guaviare. Sin embargo, la altísima fragmentación de la violencia en el plano local y la imposibilidad de alinear todas las estructuras armadas herederas de las FARC-EP desembocaron en importantes confrontaciones, principalmente con la Segunda Marquetalia —en Sucre, Bolívar, Antioquia y Putumayo— y grupos residuales de Nariño y Cauca, durante 2021 y 2022.

Por su parte, la aparición de la Segunda Marquetalia fue totalmente diferente a la de ‘Gentil Duarte’, al producirse con mucha posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz. Fue promovida por quienes lideraron la negociación en La Habana: ‘Iván Márquez’ y ‘Jesús Santrich’. Su primera aparición pública tuvo lugar el 29 de agosto de 2019, cuando ‘Márquez’, en compañía de ‘Santrich’, ‘El Paisa’ (excomandante de la Columna Móvil Teófilo Forero), ‘Romaña’ (excomandante del Bloque Oriental), ‘Loco Iván’ (excomandante del Frente 26), ‘Walter Mendoza’ (excomandante de la Columna Móvil Libardo García) y ‘Zarco Aldinever’ (excomandante del Frente 53), leyó un comunicado con las figuras de Simón Bolívar y ‘Manuel Marulanda’ tras él. La Segunda Marquetalia se proclamaba como la disidencia heredera de las FARC-EP, por cuanto “surgía de los incumplimientos” a un Acuerdo “desnaturalizado” y al servicio de una “oligarquía colombiana” a la que responsabilizaban y tildaban de traidora, según dicho discurso (Segunda Marquetalia, s. f.). En relación con las propias acciones de violencia dirigidas contra excombatientes, este fenómeno es analizado por un entrevistado del siguiente modo:

Toda la violencia contra líderes sociales y antiguos guerrilleros [viene] dada por la oportunidad del narcotráfico y por la fragmentación de las FARC-EP. Estas quedaron divididas en tres: las FARC-EP desmovilizadas, las FARC-EP partido político Comunes y las FARC-EP disidentes. La capacidad de estos últimos fue mal encasillada como violencia residual, pues en realidad han ido creciendo poco a poco y manteniendo capacidades que están detrás del deterioro de la violencia. Mi comprensión de este fenómeno lo llamaría algo así como “FARC-EP contra FARC-EP: una nueva violencia en Colombia”. No olvide que el porcentaje de homicidios a desmovilizados excombatientes de las FARC-EP por disidentes de las FARC-EP supera el 40 % (BG1, comunicación personal, 21 de octubre de 2021)

Desde su comienzo, la Segunda Marquetalia exhortó la legitimación de la violencia, aunque recalcaba su rechazo a actuar sobre objetivos militares —más allá de la autodefensa— y la práctica del secuestro. En su primer comunicado reconocía también la necesidad de imponer el cobro de “aportaciones económicas” en sus áreas de acción, además de su compromiso por construir alianzas con grupos como el ELN. Si bien la colaboración con el ELN era prioritaria para ‘Iván Márquez’, también es cierto que se planteaba desde una posición muy diferente a la del pasado, sobre todo porque el ELN es el grupo que más se ha consolidado tras la desmovilización de las FARC-EP, principalmente en el corredor colombo-venezolano (desde el que se proyecta también la Segunda Marquetalia), región donde es casi hegemónico. Además, dada la naturaleza descentralizada del ELN, cualquier eventual colaboración queda reducida al estricto plano local y coyuntural, donde en muchas ocasiones el factor de cohesión no es otro que contar con enemigos comunes, como el Clan del Golfo o, en algún momento, el Frente Oliver Sinisterra.

Por ello, entre los entrevistados, una posición mayoritaria, a excepción de aquellos generales que tuvieron mayor peso en la primera presidencia de Juan Manuel Santos, es que el fenómeno de las disidencias, en realidad, es una suerte de imbricación de un “brazo político” y un “brazo militar”. Esto pone de manifiesto el profundo sentimiento de desconfianza entre los militares hacia la antigua guerrilla, como muestran los siguientes relatos:

Las FARC-EP ganan siempre. A ellos les sirve estar sentados en el Congreso, con un brazo político, y disponer de unas disidencias que son su brazo armado, violento, que sigue lucrándose del negocio del narcotráfico y de otras economías ilegales. (MG1, comunicación personal, 29 de octubre de 2021)

Las FARC digamos que están legales. Los que están en su parte política, en el partido Comunes, no han sido contundentes en rechazar a estas disidencias. Los grupos organizados, por ejemplo, en el Pacífico, están mezclados con bandas criminales y pudiéramos pensar que más bien es narcotráfico puro. Aunque nos falta información, yo diría que lo de Segunda Marquetalia en cierta manera es algo que ellos mismos dejaron. Es un grupo bien organizado, bien financiado, que está como a la espera. Una reserva para ver cómo sigue el proceso. Con respecto a eso no hay claridad. Luego, además, estaría el grupo de Gentil Duarte y el resto de su gente, que está por el oriente y suroriental

del país. Eso es todo zona gris que digamos. (MG4, comunicación personal, 24 de noviembre de 2021)

Por si fuera poco, al escenario descrito hay que añadir un tercer elenco de actores herederos de las FARC-EP derivado del surgimiento de innumerables estructuras armadas, más o menos autónomas, que desde un plano local reclaman igualmente su conexión con la guerrilla. En la gran mayoría de los casos, estas estructuras tienen enclaves periféricos, con marcada impronta cocalera y en posiciones claramente fronterizas, como el corredor oriental, el litoral Pacífico o el sur del país (Ríos, 2021a). Tal es el caso, desde 2016, de grupos como las Guerrillas Unidas del Pacífico, “Nueva Gente” o “Nuevo Orden”, activo en Nariño. Igualmente, está el Frente Oliver Sinisterra, continuador de la Columna Móvil Daniel Aldana, con grupúsculos herederos del Frente 6, activo en Cauca, y con estructuras herederas del Frente 48, presente en Tumaco. Desde 2017, también ha aparecido el Frente Estiven González en las inmediaciones del espacio transitorio del municipio nariñense de Policarpa, nutrido de las antiguas Columnas Móviles Daniel Aldana y Mariscal Sucre. La misma lógica han tenido otras estructuras herederas de los antiguos frentes 18 y 36 de las FARC-EP en Antioquia, del Frente 30 en Cauca, del Frente 33 en Norte de Santander, del Frente 28 en Casanare o del Frente 10 en Arauca, entre otros casos (Ríos, 2021a). Al respecto, otro de los entrevistados señala lo siguiente:

Yo estoy convencido de que las FARC-EP no entregaron las armas. Hoy hablan de unos grupos como disidencias, pero para mí no son disidencias. Son reductos que las FARC-EP dejaron como reservas en caso de que no funcionara el proceso (político). (BG3, comunicación personal, 25 de noviembre de 2021)

Percepciones de oficiales en retiro frente al problema de las drogas ilícitas

En relación con lo anterior, hay dos aspectos que para los entrevistados pueden explicar las dificultades de las Fuerzas Militares a la hora de enfrentar las dinámicas de violencia producidas en el posconflicto. Por un lado, el impacto del narcotráfico en la continuidad e intensificación de un fenómeno violento que integra, además, otras estructuras armadas. Como se verá, existe una fuerte relación entre las muertes violentas de excombatientes y la presencia de disidencias y otros actores armados con la presencia de cultivos ilícitos. Por otro lado, están las dificultades asociadas a un Estado como Colombia, con más territorio que soberanía, donde la institucionalidad en muchos enclaves periféricos se reduce con frecuencia a la presencia policial o militar, sin estar acompañada de otros elementos de generación de oportunidades, recursos y unos mínimos de bienestar y gobernanza local.

A ello se suma, como indican otros testimonios, una profunda reforma, aún por emprender, que verdaderamente redefina los roles de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares tras la transformación del conflicto armado desde 2016. Esto conlleva reorientar

el papel de la Policía hacia un paradigma de seguridad ciudadana, más próxima a los entornos locales, y un papel de las Fuerzas Militares volcado hacia los aspectos de defensa y misión multitarea, entre muchas otras atribuciones y responsabilidades.

Uno de los aspectos donde los entrevistados identifican mayores problemas de inseguridad y reproducción de la violencia criminal en Colombia se relaciona con lo comprometido, y apenas cumplido, del punto cuatro del Acuerdo de Paz, dedicado al tema de los cultivos ilícitos. Según lo acordado, se debía enfrentar y reducir el problema de la superficie cocalera cultivada, desincentivar su desarrollo y optimizar las respuestas estatales para ello, tanto preventivas como punitivas. Asimismo, se exigía la colaboración de las extintas FARC-EP para conocer las rutas cocaleras que durante años fueron usadas para su financiación.

En realidad, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022) se incrementó la superficie cocalera cultivada y también la producción de clorhidrato de cocaína. En la actualidad, además de superar, según UNODC (2022), las 200 000 hectáreas cultivadas, las plantaciones son más eficaces e impulsan la proliferación de estructuras armadas. Los discursos de los entrevistados redundan en dos consideraciones claramente compartidas: 1) la falta de compromiso de las FARC-EP en identificar las rutas del narcotráfico y 2) la necesidad de una política más eficiente para un problema que, todavía hoy, es el principal motor de la violencia en Colombia:

Ellos se comprometieron a aportar las rutas, la identificación del negocio, a colaborar en la erradicación de cultivos y promover programas de sustitución. Ha sido todo lo contrario. Estas personas [las FARC-EP] han sabido manipular a que el campesinado vea que la única forma de seguir subsistiendo es cultivando coca. Con la política actual se pierden recursos, se pierde tiempo y no se logra la erradicación del cultivo de coca. (MG3, comunicación personal, 24 de noviembre de 2021)

El proceso de paz no afectó al narcotráfico absolutamente en nada. Fue un error estratégico haber incluido el narcotráfico en la agenda de negociación. Es el factor que explica la ampliación de oportunidades y capacidades en el ELN, pero también de unas disidencias en proceso de recomposición. (BG2, comunicación personal, 21 de octubre de 2021)

Así suene impopular, la única solución que veo es volver a la fumigación con glifosato. Es la única forma de reducir esto. Sin producción de cocaína no hay plata y sin plata no tendríamos muchos de los problemas que tenemos. (MG2, comunicación personal, 26 de octubre de 2021)

Desarrollando el argumento anterior, si se observa el número de muertes violentas cuando se desarrolló el trabajo de campo y las entrevistas, los datos resultan reveladores. Entre noviembre de 2016 y junio de 2021, fueron asesinados 262 exguerrilleros de las FARC-EP, a la vez que ocurrieron 1182 muertes violentas de líderes y activistas sociales. Las 262 víctimas excombatientes se concentraron en los departamentos de Cauca (49), Nariño (33), Antioquia (31), Meta (28), Caquetá (23), Valle del Cauca (22), Putumayo

(22), Norte de Santander (17) y Chocó (13). Es decir, más del 90 % de los asesinatos de excombatientes de las FARC-EP se cometieron en apenas 9 de los 32 departamentos que conforman el país.

Algo muy parecido sucedió con los líderes sociales asesinados en ese tiempo. Según las cifras que ofrece Indepaz (2021), entre la firma del Acuerdo con las FARC-EP y el 14 de junio de 2021 se contabilizaron en Colombia un total de 1182 asesinatos. La mayor parte de ellos coinciden en los mismos departamentos: Cauca (279), Antioquia (156), Nariño (122), Valle del Cauca (88), Putumayo (70), Norte de Santander (55), Chocó (45), Caquetá (42) y Meta (41). Es decir, nuevamente, como sucedió con la muerte de excombatientes de las FARC-EP, estos mismos escenarios concentran más de tres cuartas partes de los homicidios violentos.

Ahora bien, en los sucesivos reportes publicados entre 2017 y 2020 por la Policía Nacional, los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca han acumulado un total de 578 504 hectáreas de cultivos cocaleros, lo cual representa el 90 % del total de 642 735 hectáreas cultivadas para entonces en Colombia (Observatorio de Drogas, s.f.). Igualmente hay otros indicadores que denotan el arraigo de la actividad criminal en los territorios cocaleros. Por ejemplo, de los 1 018 049 kilogramos de clorhidrato de cocaína incautados entre enero de 2017 y diciembre de 2020, 756 040, equivalentes a un 74,20 %, han sido decomisados en estos mismos departamentos (Observatorio de Drogas, s.f.).

Así mismo, allí se han concentrado hasta 1072 laboratorios de cocaína del total de 1227 laboratorios destruidos en el transcurso de estos cuatro años (87,36 %) (Observatorio de Drogas, s.f.). Es tanta la correlación que, según cifras del Instituto Nacional de Medicina Forense (2020), algunos de los departamentos más violentos del país son, precisamente, Valle del Cauca (51,18 muertes violentas por cada 100 000 habitantes), Chocó (39,60), Cauca (39,23), Norte de Santander (38,35), Meta (30,83) y Putumayo (30,33). Todos ellos sobrepasan ampliamente el promedio nacional de 21,4 muertes violentas por cada 100 000 habitantes.

Un trabajo de Ríos (2022), al correlacionar estadísticamente la presencia del negocio cocalero y el asesinato de excombatientes y líderes sociales, arroja como resultado una muy alta correlación, de 0,722 y 0,756, respectivamente. De igual manera, para la presencia de estructuras criminales, ya sean herederas de las FARC-EP o grupos posparamilitares, el negocio cocalero arroja unos valores de correlación muy significativos (0,712). Al ser analizado discursivamente, este aspecto muestra relación, además con dos cuestiones fundamentales de lo que se ha planteado hasta aquí: las dificultades para cooptar el territorio colombiano y la falta de una estrategia de redefinición de las funciones de la Policía Nacional y el Ejército en aquellos enclaves donde debía desaparecer la guerrilla de las FARC-EP. Algunos testimonios sobre la primera cuestión expresan lo siguiente:

No prestamos suficiente atención a un principio de la física elemental: todo espacio vacío tiende a ser ocupado. Hizo falta un planteamiento sólido de qué iba a hacer el Estado cuando las FARC-EP saliesen del territorio. Eso no sucedió y el espacio fue cooptado por otros actores armados. Faltó estrategia, compromiso y entender que el Estado es algo más que Policía y Ejército. (MG5, comunicación personal, 5 de noviembre de 2021)

Respecto de la segunda cuestión, indisociable de la primera, hay que añadir un elemento particular, vinculado con el modo de coordinación y acción de las Fuerzas Militares como garantes de control del territorio colombiano una vez las FARC-EP se retirasen de sus entornos de violencia. Lejos de que esto sucediera, varios trabajos han puesto de manifiesto cómo la geografía de la violencia previa al Acuerdo de Paz sigue siendo la misma hoy tras más de seis años de su firma (Salas et al., 2019; Ríos & González, 2021).

Este es un aspecto sobre el que es posible encontrar autocrítica generalizada entre los entrevistados, pues, en un marco de posconflicto, parece necesario repensar los términos de seguridad y defensa. Es decir, si de promover la paz territorial se trata, tal vez la Policía Nacional, en aras de un tránsito de la seguridad pública hacia la seguridad ciudadana, debería ser el principal garante del entorno local, una vez desaparecidas las FARC-EP. No obstante, esto debe hacerse de forma transitoria, pues no se puede obviar que, durante décadas, el principal actor de disputa frente a las guerrillas fue el Ejército. Al respecto cabe destacar estos testimonios:

No hubo claridad con respecto a cómo cooptar el territorio. Pudiera decirse que hubo un proceso de militarización de la Policía y de *policización* del Ejército, alimentando un dilema que ha impedido controlar el territorio tras el Acuerdo de Paz. Es necesario pensar en fuerzas intermedias que cumplan con la defensa territorial y permitan a las Fuerzas Militares cumplir con su misión constitucional. Tal vez la solución sea una fuerza con miembros de la Policía y el Ejército que nos permita escapar de esa idea a superar del combate contra el enemigo interno. (MG6, comunicación personal, 4 de noviembre de 2021)

En el tema de roles se viene trabajando, pero lo que pasa es que venimos de un conflicto de más de cincuenta años en donde los colombianos se acostumbraron a ver de manera combinada a las FFMM y a la Policía Nacional actuando contra las insurgencias. Si hay un proceso de paz, y si esto sigue avanzando como esperamos, las FFMM tendrán que redefinir su acción y su actividad en lo que tiene que [ver] con la seguridad ciudadana. Y la Policía Nacional también. Cada una de sus actividades deberá ajustarse de forma gradual. Llegar a un momento donde haya una separación real de roles nos llevará un tiempo, pero estoy completamente seguro de que llegará. Puede que suene atrevido, pero la Policía ya no tendrá que estar patrullando con fusiles y utilizará su arma normal, su arma de defensa, la pistola y no el fusil. Esa es la idea que se busca. (MG7, comunicación personal, 7 de marzo de 2017)

Discusión

Es posible destacar como principal resultado la preocupación entre los oficiales en retiro entrevistados respecto al escenario de violencia y seguridad producido tras el Acuerdo de Paz de 2016. Hay dos posiciones predominantes en los testimonios obtenidos. Por un lado, se observa un relativo cuestionamiento con relación al fenómeno de las disidencias. Aunque es cierto que el Partido Comunes siempre ha mantenido una posición crítica frente a los grupos comandados por ‘Gentil Duarte’ y la Segunda Marquetalia, también es de esperar que el principal compromiso que las Fuerzas Militares demandan, en principio, con respecto a la superación de la violencia en Colombia pasa por la entrega total de armas y la contención de las disidencias. Aun cuando en todo proceso de dejación de armas es habitual el fenómeno de las disidencias, el hecho de que destacados dirigentes de la guerrilla (como ‘Iván Márquez’, ‘Jesús Santrich’, ‘El Paisá’ o ‘Romaña’) retomasen las armas, a la vez que Comunes mantiene su representación parlamentaria en el Congreso, genera suspicacia en los oficiales en retiro de que este fenómeno responda a una suerte de combinación de todas las formas de lucha, donde el brazo armado se complementa con el brazo político.

Esta lectura exhibe la continuación de imaginarios fuertemente arraigados durante un largo tiempo de confrontación, que necesitarán de muchos años para que las Fuerzas Militares asuman la nueva situación que demanda el Acuerdo en términos de construcción de paz y fortalecimiento democrático. Asimismo, en todos los testimonios recogidos, a pesar de lo anterior, existe claridad en cuanto a la diferente naturaleza e impacto de las trayectorias de quienes se hacen seguir llamando FARC-EP, lo que en cierta manera da cuenta de la necesidad de adaptar la política de seguridad del Estado a un escenario tan heterogéneo como cambiante.

Por otro lado, parece evidente en el discurso de los entrevistados el lugar central que ocupa el narcotráfico en la preservación y transformación de la violencia. En realidad, esto supone cuestionar tanto las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz y su implementación —en varias ocasiones se reclaman respuestas aún más reactivas— como la política gubernamental desarrollada en los últimos años. En todo caso, sobre la relación del narcotráfico con las disidencias, se observa un constructivo elemento de autocritica que se manifiesta en dos factores: las dificultades del Estado para cooptar un territorio cuyas demandas superan ampliamente las capacidades institucionales existentes, y —relacionado con lo anterior— la necesidad aún no atendida de optimizar y mejorar un marco de adaptación, problematización y respuesta en torno a la distinción de las funciones entre Policía Nacional y Ejército.

Por el momento, son muy pocos los trabajos que han tratado de abordar este tipo de cuestiones de forma académica, de manera que las posiciones y planteamientos más comunes se reducen a foros y congresos de estudios militares, posiciones en medios de

comunicación y trabajos personales. Entre las publicaciones, puede mencionarse el libro publicado recientemente por el General retirado Jorge Enrique Mora Rangel, *Los pecados de la paz* (Mora, 2021), así como la tesis doctoral de Coronel Rodrigo Mezu Mina (2021).

Para los estudios militares, un elemento de gran relevancia e interés, más allá de la documentación primaria de carácter doctrinal y oficial, pasa por disponer de la recolección y el análisis de discursos provenientes de estudios cualitativos que, como este, ofrezcan la posibilidad de enmarcar fenómenos que afecten la seguridad del país, tal y como es el caso de la violencia producida tras la firma del Acuerdo de Paz. Es posible que el escenario de profunda polarización política y social que ha experimentado Colombia durante las últimas dos décadas haya dificultado la posibilidad de desarrollar trabajos de esta naturaleza, aun cuando el testimonio directo de quienes fueron responsables de la política de seguridad y defensa del país es de un altísimo valor en términos analíticos.

Se trata, en todo caso, de una limitación metodológica que hay que aceptar y saber gestionar, no solo por el señalamiento y el alto nivel de polarización, sino porque es un objeto de estudio sensible, así como lo es la relación objeto/agente, factores que se suman a las limitaciones para el pronunciamiento público de militares en ejercicio. En todo caso, en un tema que siempre ha estado atravesado por la desconfianza, la opacidad y la tensión cívico-militar, de forma que trabajos de este tipo a la investigación social rigurosa.

Resta señalar que esto no es más que un punto de partida. El contraste, por ejemplo, entre diferentes grados y posiciones orgánicas en las Fuerzas Militares, o la selección de entrevistados en función de sus trayectorias, cargos y entornos en el marco de la confrontación armada o de los procesos de paz, pueden servir para recoger otras narrativas que iluminen nuevas tensiones, contradicciones o aspectos por considerar.

Conclusiones

En conclusión, si bien en esta investigación se plantean narrativas que problematizan y abordan de manera diferente otros aspectos del Acuerdo, que permitirían proponer resultados diferentes a los recogidos, en lo referente al fin del conflicto y el problema del narcotráfico existe una gran proximidad discursiva. El hecho de que sean militares en retiro puede contrastar con el discurso de quienes están activos. Como se ha señalado, esta sería una variable para explorar con mayor detenimiento, atendiendo las rupturas y continuidades con base en su relación con el conflicto armado. Sea como fuere, aun cuando se entrevistó de manera anonimizada a una decena de generales activos para el periodo 2017-2022, tales testimonios no fueron considerados para este trabajo.

Por otra parte, este análisis se basa en un trabajo de campo realizado en 2021. Desde entonces ha tenido lugar un cambio de gobierno, un importante viraje en la política de paz del ejecutivo y, asimismo, una notable transformación en diferentes escalas de poder

del estamento policial y militar. Por ello, cualquier trabajo complementario debe considerar estas circunstancias. No obstante, se puede prever que las principales preocupaciones aquí planteadas, a saber: 1) violencia contra poblaciones vulnerables; 2) fenómeno de disidencias; 3) problema del narcotráfico, y 4) estrategia integral de cooptación del territorio, pueden identificarse actualmente en condiciones de urgencia y prioridad muy similares. Habrá que ver, no obstante, si los nuevos acontecimientos han determinado formas distintas de problematizar o de proveer respuestas a estos problemas, de acuerdo con la nueva política de paz. Hay que entender, sobre todo, que estos factores, en buena medida, son de largo aliento, difíciles de intervenir y resolver en el corto plazo, dado que son más estructurales que coyunturales.

Finalmente, es necesario seguir visibilizando y confirmando protagonismo a las Fuerzas Militares en la gestión de la violencia y la construcción de paz en Colombia, habida cuenta de su aportación, en términos holísticos y de complejidad, a un fenómeno que se yuxtapone y relaciona con numerosos factores y circunstancias, que, a su vez, se combina con la heterogeneidad de los territorios. Se requieren investigaciones que analicen con rigor el rol de las Fuerzas Militares, su responsabilidad y la continuidad de su transformación, para contribuir efectivamente a la superación de una violencia, desde hace décadas, tan indómita como irresoluta.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este trabajo es resultado del proyecto “Discurso y expectativa sobre la paz territorial en Colombia: una mirada comparada entre las antiguas FARC-EP y las Fuerzas Militares” (PR65/19-22461), cuyo investigador principal es Jerónimo Ríos, de la convocatoria de Proyectos de I+D para jóvenes doctores, resultado del convenio plurianual entre la Administración de la Comunidad de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid de 2019.

Financiamiento

El proyecto fue financiado por el convenio plurianual entre la Administración de la Comunidad de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid de 2019.

Sobre los autores

Jerónimo Ríos Sierra es doctor en ciencias políticas y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en humanidades de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Fue asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos en Colombia durante el proceso de negociación e implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP (2012-2018).

<https://orcid.org/0000-0003-3574-0116> - Contacto: jeronimo.rios@ucm.es

Alberto Castillo Castañeda es doctor en ciencias políticas e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid. Ha sido Decano de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, Bogotá y asesor del Departamento Jurídico Integral del Ejército Nacional de Colombia en el área de Memoria Histórica y Contexto.

<https://orcid.org/0000-0002-9778-933X> - Contacto: albcasti@ucm.es

Referencias

- Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). (2022). La reincorporación en cifras (corte 31122022). <https://tinyurl.com/2tmw2mp6>
- Aguilera, M., & Perea, C. (2020). *Violencias que persisten. El escenario tras los acuerdos de paz*. Universidad del Rosario.
- Allison, M. (2006). The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 137-162. <https://doi.org/d53653>
- Álvarez, C., & Duque, F. (2020). Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 87-109. <https://doi.org/10.21830/19006586.542>
- Cairo, H., Oslender, U., Piazzini, C., Ríos, J., Koopman, S., Montoya, V., Rodríguez, F., & Zambrano, L. (2018). Territorial peace: The emergence of a concept in Colombia's peace negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1425110>
- Castillo, A., & Niño, C. (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia. *América Latina Hoy*, 84, 31-47. <https://doi.org/10.14201/alh.21021>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. <https://bit.ly/3PfjIV>
- Collier, P. (1994). Demobilization and insecurity: A study in the economics on the transition from war to peace. *Journal of International Development*, 6(3), 343-351. <https://doi.org/10.1002/jid.3380060308>
- Collier, P. (2009). Post-conflict recovery: How should strategies be distinctive? *Journal of African Economies*, 18(1), 99-131. <https://tinyurl.com/bdd8dyb>
- Collier, P., Elliott, V., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M., & Sambanis, N. (2003). *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy* (Policy Research Report). World Bank; Oxford University Press. <https://tinyurl.com/htmkukaz>
- Conolly, E., & Doyle, J. (2018). Reflections on the Northern Ireland conflict and peace process. *Irish Studies in International Affairs*, 26, 147-162.
- Cubides, J., Caldera, G., & Ramírez, É. (2018). La implementación del Acuerdo de Paz y la seguridad en Colombia en el posconflicto. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 178-193. <https://tinyurl.com/6kjhbuh>
- Fundación Ideas para la Paz. (2018, 16 de noviembre). *Los primeros 100 días del presidente Duque: conflicto, Acuerdo de Paz y política de drogas*. <https://tinyurl.com/5cbwphmj>
- Geddes, B. (1999). What do know about democratization after twenty years? *Annual Review of Political Science*, 2(1), 115-144. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.115>

- Gómez Triana, D., & Ríos, J. (2022). Armed violence in the Llanos Orientales region following the signing of the peace agreement with the FARC-EP in Colombia. *Journal of Strategic Security*, 15(3), 62-79. <https://tinyurl.com/2vyz9yr7>
- Grasa, R. (2020). *Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo* (Documentos de Trabajo 39). Fundación Carolina. <https://tinyurl.com/yckp9cyj>
- Guerrero-López, L. (2019). Participación de las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz 2019-2023. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 5-24. <https://doi.org/10.21830/19006586.355>
- Hartzell, C., & Hoddie, M. (2007). *Crafting peace: Power sharing institutions and the negotiated settlement of civil wars*. Pennsylvania State University.
- Hegre, H., & Nygård, H. (2015). Governance and conflict relapse. *Journal of Conflict Resolution*, 59(6), 984-1016. <https://doi.org/10.1177/0022002713520591>
- Hendrix, C. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285. <https://www.jstor.org/stable/20752162>
- Hill, R., Taylor, G., & Temin, J. (2008). *Would you fight again? Understanding Liberian ex-combatant reintegration* (Special Report). United States Institute of Peace.
- Indepaz. (2020). *Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz*.
- Indepaz. (2021). *Paz al liderazgo social*.
- Instituto Kroc. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Universidad de Notre Dame. <https://tinyurl.com/ym47y35a>
- Instituto Kroc. (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación*. Universidad de Notre Dame. <https://tinyurl.com/3239b86p>
- Kalyvas, S., & Kocher, M. (2007). How “free” is free riding in civil wars? Violence, insurgency, and the collective action problem. *World Politics*, 59, 177-216. <https://doi.org/10.1353/wp.2007.0023>
- Keels, E. (2017). Electoral reforms and peace duration following negotiated settlements. *International Interactions*, 44(1), 33-58. <https://doi.org/10.1080/03050629.2017.1296834>
- Kruijt, D., Rey, E., & Martín, A. (2020). *Latin American guerrilla movements: Origins, evolution, outcomes*. Routledge
- Leal-Buitrago, F. (2018). Militares y construcción de paz en la Colombia actual. *Nueva Sociedad*, 278, 90-99. <https://tinyurl.com/5yrhw3re>
- Llorente, M. V., & Garzón, J. C. (2020). *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable* (Notas Estratégicas 16). Fundación Ideas para la Paz. <https://tinyurl.com/4vfj7vbe>
- Martínez-Becerra, C. (2014). Las fuerzas militares y de policía en el postconflicto colombiano. *Derecho y Realidad*, 12(24), 300-314. <https://doi.org/10.19053/16923936.v2.n24.2014.4542>
- Mashike, L. (2007). *Former combatants involvement in crime and crime prevention* [informe de investigación]. Centre for the Study of Violence and Reconciliation.
- Mezú, R. (2021). *Militares y procesos de paz: El caso de Colombia desde la experiencia de las negociaciones con las FARC en La Habana, Cuba* [tesis doctoral, Universidad de los Andes, Bogotá]. Repositorio Institucional Séneca. <http://hdl.handle.net/1992/55046>
- Mora Rangel, J. (2021). *Los pecados de la paz*. Planeta.

- Niño, C. & Castillo, A. (2022). La transformación de la seguridad en Colombia tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Revista Opera*, 30, 79-98. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.06>
- Nussio, E. (2018). "Ex-combatants and Violence in Colombia: Are Yesterday's Villains Today's Principal Threat?" *Third World Thematics Journal*, 3, pp.135-152.
- Ortiz-Ayala, A. (2021a). *They see us like the enemy: Soldiers' narratives of forced eradication of illegal crops in Colombia*. *Conflict, Security & Development*, 21(5), 593-614. <https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1986305>
- Ortiz-Ayala, A. (2021b). *War mentality and post-peace accord violence: A field experiment of political-ideological bias among Colombian soldiers* [tesis doctoral, University of Otago, Nueva Zelanda]. OUR Archive. <http://hdl.handle.net/10523/12117>
- Page Fortna, V. (2004). Does peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war. *International Studies Quarterly*, 48(2), 269-292. <https://www.jstor.org/stable/3693574>
- Pearlman, W., & Cunningham, K. (2012). Nonstate actors, fragmentation and conflict processes. *Journal of Conflict Resolution*, 56(1), 3-15. <http://dx.doi.org/10.1177/0022002711429669>
- Pizarro, E. (2018). *De la guerra a la paz: las fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Planeta.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Reuters. (2016, 14 de diciembre). *Guerrilla colombiana FARC expulsada de sus filas a cinco comandantes disidentes*. <https://tinyurl.com/y28f6sb4>
- Ríos, J. (2021a). *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*. Catarata.
- Ríos, J. (2021b). *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*. Silex.
- Ríos, J. (2022). Where is territorial peace? Violence, drug trafficking and territory: The killings of former guerrilla combatants and social leaders in Colombia (2016-2021). *Partecipazione e Conflitto*, 15(1), 290-314. <https://tinyurl.com/3yze9da5>
- Ríos, J., & González, J. (2021). Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 63-91. <https://doi.org/10.21308/recp.55.03>
- Ríos, J., González, J., & Pachón, W. (2020). Risk assessment analysis of attacks on FARC ex-combatants: Towards a new evaluation model of probability. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 15(1), 44-63. <http://dx.doi.org/10.1080/18335330.2020.1727945>
- Ríos, J., & Hidalgo, M. (2022). Entre la lucha armada y la paz: una aproximación a la madurez del conflicto colombiano (1982-2016). *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 128(4), 285-313. <https://doi.org/10.55509/ayer/1097>
- Ríos, J., Hidalgo, M., & Medina, L. (2021). From green to ripe: Dynamics of peacemaking in Colombia (1998-2016). *Rationality and Society*, 33(3), 282-312. <https://doi.org/10.1177/10434631211024242>
- Salas, L., Wolff, J., & Camelo, F. (2019). Towards violent peace? Territorial dynamics of violence in Tumaco (Colombia) before and after the demobilisation of the FARC-EP. *Conflict, Security & Development*, 19(5), 497-520. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1661594>
- Saleyhan, I. (2009). *Rebels without borders: State boundaries, transnational opposition and civil conflict*. Cornell University Press.
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de construcción de paz. En A. Rettberg (Ed.), *Construcción de paz en Colombia* (pp. 405-434). Uniandes.

- Segunda Marquetalia. (s. f.). *Discurso de Iván Márquez, el Paisa y Jesús Santrich* [video]. YouTube. https://youtu.be/GPZgtBnXr_g
- Sierra-Zamora, P., & Bermúdez, M. (2020). La invisibilidad de la identificación de víctimas en las fuerzas militares y el inicio de una crisis en la defensa y seguridad nacional a raíz del Acuerdo de Paz. *Vniversitas*, 69, 1-12. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.iivf>
- Stedman, S. (1997). Spoiler problem in peace processes. *International Security*, 22(2), 5-53.
- Touval, S., & Zartman W. (1985). *International mediation in theory and practice*. Westview Press.
- Trejos, L. F. (2020). *Situación de los actores armados en el Caribe colombiano: del orden armado a la anarquía criminal* (Policy Brief 2-2020). Instituto CAPAZ. <https://tinyurl.com/mvn7jmz5>
- UNODC. (2022). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Naciones Unidas. <https://tinyurl.com/ve2z85zk>
- Verdad Abierta*. (2018, 15 de abril). Disidencias de las Farc: problema en crecimiento. <https://tinyurl.com/mpvfxe6m>
- Walter, B. (2015). Why bad governance leads to repeat civil war. *Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1242-1272. <https://www.jstor.org/stable/24546339>



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 887-906
<https://doi.org/10.21830/19006586.1232>

Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia

Shared sovereignty, criminal governance and challenges to the State model in Colombia

César Niño

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

Hugo Fernando Guerrero-Sierra

Universidad Santo Tomás, Tunja, Colombia

José Manuel Rivas Otero

Universidad de Salamanca, España

RESUMEN. La persistencia y actividad de grupos ilegales en Colombia se puede explicar a través de la inviabilidad del concepto tradicional del Estado moderno. El objetivo de este artículo es analizar cómo los principios fundamentales de la soberanía y la gobernanza que implica la idea del Estado moderno son menoscabados por la presencia endémica de estructuras ilegales en Colombia. Mediante una aproximación metodológica ecléctica e híbrida, se muestra cómo se han configurado en el país algunas soberanías compartidas y gobernanzas criminales, en especial tras la desmovilización de las FARC-EP y la disipación de la agenda de seguridad nacional respecto a sus objetivos. Se concluye que Colombia debe continuar en la senda de la cohesión, para consolidar sus intereses nacionales y proteger la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Estado; gobernanza criminal; seguridad; soberanía; soberanías compartidas

ABSTRACT. The persistence and activity of illegal groups in Colombia can be explained through the unfeasibility of the traditional concept of the modern State. The objective of this article is to analyze how the fundamental principles of sovereignty and governance implied by the idea of the modern State are undermined by the endemic presence of illegal structures in Colombia. Through an eclectic and hybrid methodological approach, it is shown how shared sovereignty and criminal governance have been configured in the country, especially after the demobilization of the FARC-EP and the distraction of the national security agenda regarding its objectives. It is concluded that Colombia must continue on the path of cohesion, to consolidate its national interests and protect citizens.

KEYWORDS: criminal governance; security; shared sovereignty; sovereignty; State

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 26 de junio de 2023 • Aceptado: 10 de septiembre de 2023

CONTACTO: Hugo Fernando Guerrero-Sierra ✉ hugo.guerrero@usantoto.edu.co

Introducción

Después del fin del conflicto armado entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016, han surgido preocupaciones sobre cómo se define la gobernanza y la soberanía en el país. Durante más de cincuenta años, mientras las FARC-EP estuvieron activas, las narrativas políticas, académicas, constitucionales y de políticas públicas se asociaron en gran medida con las dinámicas del conflicto (Ríos & González, 2021). En contraposición a la mayoría de países del continente, que transitaban hacia el autoritarismo durante la segunda mitad del siglo XX (Huntington, 2012), Colombia se presentó como un Estado con grandes logros democráticos (Pécaut, 2004). A pesar de las críticas al pacto entre los partidos políticos conservador y liberal entre 1958 y 1974, llamado el Frente Nacional, Colombia pareció ser un caso de éxito al no experimentar interrupciones democráticas. Paradójicamente, esto se debió a que las instituciones en Colombia aún estaban en proceso de construcción y el Estado no controlaba completamente el territorio, lo que desalentaba iniciativas dictatoriales (Melo, 2017). En otras palabras, en la medida que el Estado era más débil, tenía menos control efectivo del territorio y ostentaba instituciones incompletas, resultaba menos probable que se produjeran interrupciones democráticas porque el Gobierno no interfería con los poderes de facto en el territorio y viceversa.

Asimismo, durante la Guerra Fría, el país tuvo una alineación irrestricta y exclusiva con Estados Unidos en la forma de concebir la seguridad, e incluso al Estado (Dallanegra, 2012). Mientras Colombia adoptaba un modelo ajeno y exógeno a su naturaleza periférica, su realidad riñó con los marcos teóricos del Estado moderno ortodoxo. Por eso, con la desmovilización de las otrora FARC-EP en 2016, que permitió remover la idea de seguridad tradicional y de Estado conservador (Gutiérrez, 2008), se han vuelto más evidentes las formas alternativas de la gobernanza y la soberanía en el país.

Los estudios sobre gobernanza y soberanía conservan un espíritu tradicional y estático, debido a la configuración de cánones sobre una hegemonía conceptual y teórica que no permite disrupciones ni nociones críticas. Por ejemplo, el consenso académico sobre la gobernanza está dominado por posturas que la asocian con las formas de creación de reglas de juego e instituciones formales para la administración y el gobierno de la sociedad (Stoker, 1998). En este sentido, es una visión que desconoce otras formas de construcción de reglas y dimensiones alternas de administración en territorios periféricos. De igual forma, impera la idea clásica *westfaliana* de la soberanía como una facultad exclusiva del Estado relacionada con la seguridad nacional (Morgenthau, 1948), la legitimidad y el principio de integridad territorial (McVeigh, 2021; Rees, 1950). Aunque esta perspectiva ha servido para comprender el sistema de Estados y el sistema internacional, así como las motivaciones de las guerras interestatales (Croxtton, 1999), deja por fuera nuevas formas de seguridad y violencia, otras maneras de concebir el territorio, así como la creciente convergencia de actores al margen de la ley que comparten dinámicas soberanas con la figura estatal.

Dichas concepciones tradicionales atraviesan actualmente por una crisis de aplicación. Así, los cambios en los conflictos armados; las nuevas formas de violencia; la relación de la ciudadanía con el Estado y el papel de los grupos armados no estatales sobre la población civil; la debilidad de las instituciones estatales; la evolución de actores subnacionales, y el auge del crimen como fenómeno “glocal” abren un debate sobre el papel de la gobernanza y la soberanía contemporáneas (Dwyer, 2014; Kay, 2004).

Los marcos de análisis de la gobernanza y de la soberanía comparten una arquitectura dominada por el enfoque del Norte Global (Tickner & Smith, 2020), esto es, una apuesta por la uniformidad de los actores y por la concepción del poder estatal desde unas instituciones determinadas (Abrahamsen & Sandor, 2018). Además, ambos conceptos tienen trayectorias lentas de adaptación entre la teoría y la evidencia. Así, mientras que los estudios de ciencia política y de relaciones internacionales se han concentrado tradicionalmente en el funcionamiento de las grandes potencias, apenas se empieza a notar que los grandes cambios del sistema internacional y de las particularidades asociadas a la gobernanza y la soberanía pueden explicarse mejor desde los Estados pequeños o del Sur Global (Heng, 2020; Long, 2016).

En efecto, la realidad territorial de un Estado como Colombia funciona como evidencia para desenclavar las clásicas narrativas al respecto. En el país, la existencia de grupos armados no estatales que ejercen control territorial, la cooperación entre estructuras criminales e instituciones estatales por objetivos compartidos, así como la creación de reglas de juego sobre la población y la legitimidad de actores irregulares, son muestra de que, en Estados pequeños como Colombia, la coexistencia de algunos actores legales con grupos ilegales debilita las nociones tradicionales de soberanía y gobernanza. En otras palabras, parece que la noción tradicional de soberanía es la excepción en entornos periféricos, porque son más los Estados que experimentan soberanías compartidas y gobernanzas criminales que los que mantienen una soberanía bajo los términos teóricos más conservadores.

La pregunta central de este artículo es: ¿Por qué Colombia no encaja en el principio rector de soberanía y gobernanza asociado con la idea del Estado moderno? El estudio se basa en el reconocimiento de la diversidad de enfoques en la construcción del poder que desafían la perspectiva convencional. En el contexto de Colombia, se establecen y desarrollan el Estado de derecho, la gobernanza y la soberanía mediante elementos que respaldan al Estado, aunque estos elementos difieren de los enfoques teóricos tradicionales. A pesar de que Colombia se presenta como una entidad jurídica unificada bajo los paradigmas convencionales, no se ajusta completamente a la definición de un Estado o una nación soberana.

A pesar de que la Constitución Política de Colombia de 1991 establece a Colombia como un actor jurídico unitario, su estatus como Estado y nación soberana se debe analizar con detenimiento a la luz de los estándares conceptuales tradicionales. La legitimidad del Estado es débil en algunas regiones del país, y la presencia de estructuras ilegales socava aún más la autoridad estatal y su capacidad de control territorial. Esta situación no solo

pone en riesgo la soberanía del Estado, sino que también impacta su capacidad para garantizar la seguridad y el bienestar de la población. En este sentido, el Estado se asemeja a un “Estado Frankenstein”, con capacidades variadas según el territorio; la soberanía estatal es heterogénea y discontinua, adaptándose a las complejidades locales. Por ejemplo, en algunas áreas urbanas, el Estado muestra una presencia y soberanía distintas a las de zonas rurales aisladas.

En consecuencia, es crucial analizar la interacción entre las estructuras ilegales y el Estado en Colombia, y cómo las tensiones entre estos debilitan la soberanía y la gobernanza del país. Comprender estas diferencias en la construcción del poder es fundamental para desarrollar nuevas perspectivas teóricas y prácticas que promuevan una gobernanza más eficaz y equitativa en Colombia. Esto requiere una reflexión crítica sobre el papel del Estado y su relación con las estructuras ilegales, así como una disposición a explorar nuevas formas de construir el poder que superen las limitaciones de los marcos teóricos convencionales. Por esta razón, la tesis de Max Weber (2022) que fundamenta el Estado moderno no es aplicable en el contexto colombiano.

El objetivo principal de este estudio es identificar las posibles características específicas de Colombia respecto a los conceptos de soberanías compartidas y gobernanza criminal. Se busca proporcionar sendos marcos conceptuales para futuras investigaciones sobre las dinámicas de los Estados, especialmente en los pequeños, que no son potencias y pertenecen al Sur Global. Para ello, se propone una metodología ecléctica e híbrida. A continuación, se procede a detallar las soberanías en conflicto, contrastando el deber ser teórico con la realidad territorial de Colombia. Posteriormente, se analiza a Colombia mediante una analogía, describiéndola como un Estado Frankenstein y un país paradójico, con el fin de caracterizar las particularidades que la convierten en un caso de estudio relevante en cuanto a soberanías compartidas y gobernanzas criminales. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas de los análisis anteriores.

Aproximación metodológica

Esta investigación constituye una revisión teórica híbrida y ecléctica, que examina el caso de Colombia como un ejemplo de la no aplicación de las teorías clásicas sobre soberanía estatal, para responder el interrogante de por qué Colombia no encaja con el principio rector de soberanía y gobernanza que supone la idea del Estado moderno.

Se realiza una revisión de literatura especializada, enfocada en la teoría sobre “soberanía” y “gobernanza”. Utilizando la noción de mecanismos causales de Beach y Pedersen (2019), así como las aproximaciones de Checkel y Bennett (2015), se busca identificar el papel de los grupos criminales en Colombia y su relación con los conceptos de soberanía y gobernanza. En este análisis, se consideran elementos clave como la presencia de actores irregulares que controlan territorios, la existencia de soberanías compartidas debido a la

fragilidad estatal, y las formas de gobierno criminal presentes en el país, con el objetivo de precisar los mecanismos causales implicados.

Por otra parte, se identifican secuencias clave siguiendo la perspectiva de Falleti y Mahoney (2015), evidenciando una serie de eventos que ilustran la inaplicabilidad de la concepción teórica ortodoxa del Estado a la realidad política e institucional de Colombia. Asimismo, se emplean metáforas como la del “Estado Frankenstein” y el “país paradójico” para describir situaciones particulares en las que estructuras criminales ejercen gobierno sobre territorios y el Estado comparte soberanía, ya sea por incapacidad o por elección racional (Banton, 1995; Shepsle, 2008). En este contexto, considerando que las acciones de grupos criminales necesitan de mecanismos racionales para tener éxito, se puede formular una secuencia de eventos donde el evento A (soberanías en pugna) más el evento B (país paradójico) resultan en el evento C (Estado Frankenstein), estableciendo así una posible explicación de la dinámica política y de gobernanza en Colombia.

Soberanías en pugna: entre el deber ser teórico y la realidad territorial

El concepto del poder absoluto del Estado soberano ha sido una de las columnas fundacionales de la teoría política moderna (MacCormick, 1999). Desde una perspectiva hegeliana, las amenazas externas al Estado moderno funcionan como un estímulo para el desarrollo de estructuras internas de cohesión, donde los grupos corporativos (élites) median entre el Estado y la sociedad con el fin de superar divisiones, recabar recursos y consolidar la unidad necesaria para enfrentar eventuales ataques externos a la soberanía (Devigne, 2022). En el ámbito interno, el ejercicio de la soberanía estatal se utiliza para reducir los problemas de coordinación y cooperación entre gobernantes y gobernados, abriendo la puerta a la ansiada unidad del sistema mediante la estabilización de la vida social, política y económica (Spruyt, 2002). En este sentido, el Estado moderno reclama soberanía, pero también territorialidad, pues aspira al ejercicio de una autoridad absoluta que no reconoce ninguna otra jurisdicción externa o interna en el ámbito de su territorio, entendido tradicionalmente desde una perspectiva geográfica (Spruyt, 1994).

Sin embargo, la concepción clásica del Estado, así como su conexión inherente con el principio de soberanía, tienden actualmente a difuminarse como consecuencia de diferentes elementos de presión que ascienden y descienden entre lo macro y lo micro, entre lo global y lo local. De hecho, desde diferentes orillas del conocimiento, entre ellas el derecho y la ciencia política, cada vez hay un escrutinio más profundo de la premisa que asume la soberanía estatal como el ejercicio de una autoridad indivisible en el marco de un territorio definido (dimensión interna), reconocida por otros iguales (dimensión externa) (Agnew, 2005; Biersteker & Weber, 1996).

Al respecto, desde el análisis de los desafíos del sistema internacional, parece haber consenso en atribuir a la globalización, y en particular a la evolución de las tecnologías de la información, la capacidad de superar cualquier tipo de limitación geográfica. De este modo, la solidez de las fronteras políticas se debilita inevitablemente como consecuencia de estas dinámicas, lo que empieza a hacer del concepto de soberanía territorial algo obsoleto (Kohen, 2016; Van Staden & Vollaard, 2002). Así, el Estado parece condenado a ser un simple facilitador de los intercambios económicos, políticos y sociales de un sistema global desterritorializado, lo que deja a la noción tradicional westfaliana de soberanía en una profunda crisis (Cohan, 2006; Rothe & Mullins, 2010).

Por otra parte, surge un debate significativo cuando la falta de elementos de cohesión conduce a la fragmentación de un proyecto colectivo social. En este contexto, actores internos no institucionalizados ven la oportunidad de desafiar la unidad soberana (Guerrero & Melamed, 2013). Para abordar estos casos de desestructuración estatal, se han propuesto diversas conceptualizaciones y enfoques analíticos. Desde la perspectiva de los países desarrollados, se ha tendido a categorizar a las naciones que enfrentan graves crisis como Estados “frágiles”, “fallidos” o “fracasados”, a veces con el objetivo de justificar acciones intervencionistas (Eriksen, 2011; Grimm et al., 2014; Patrick, 2007). Estas designaciones, algunas ambiguas, también son utilizadas de manera estratégica por los países así etiquetados, en busca de retrasar cambios institucionales o presionar por mayores fondos de cooperación (Osaghae, 2007).

Si bien las etiquetas de “fragilidad” y “fracaso” pueden ser confusas, superficiales y homogeneizadoras al definir Estados con problemas graves de violencia o pobreza (Nay, 2013), generalmente hay consenso en que, en esos contextos es posible que el control estatal se debilite. Lee (2018) identifica esto como “soberanías nacionales incompletas”. Según Krasner (2004), la soberanía ideal comprende tres dimensiones: una “soberanía legal”, reconocida internacionalmente, que otorga autonomía jurídica y territorial; una “soberanía westfaliana”, que garantiza el derecho y deber del Estado de exigir y respetar el principio de no intervención en asuntos internos de otros; y la “soberanía nacional”, que, más que un principio jurídico, se plantea como un “deber ser” respecto a los alcances de la autoridad estatal dentro de sus fronteras. Sin embargo, Krasner (2004) observa que es cada vez más común ver Estados con soberanía legal y westfaliana, pero no tanto con soberanía nacional efectiva. Hace más de 30 años, Jackson (1987; 1990) acuñó el concepto de “cuasi-Estados”, resultado de la descolonización, que cuestionaba los alcances del concepto de soberanía como parámetro de referencia. De este modo, Jackson argumenta que la soberanía es más una normativa internacional y del derecho internacional que una realidad intrínseca a la mayoría de los Estados. Así, toma fuerza el argumento de que la aspiración a un ejercicio pleno de la soberanía estatal es más una idealización que una realidad efectiva en el sistema internacional, lo que pone a la excepción en camino de convertirse en la norma.

A lo largo de la evolución del Estado moderno, varios ejemplos relativizan el alcance hegemónico del ejercicio del principio absoluto de soberanía. A finales del siglo XIX y principios del XX no eran inusuales las cesiones de soberanía a través de la figura de los protectorados, donde ciertos Estados entregaban parte de la representación de su política exterior a Estados más poderosos, mientras conservaban la gestión de sus asuntos internos. Ejemplo de esto fueron los protectorados británicos, franceses y españoles en diferentes partes de África y Asia (Chandler, 1975; Crowcroft, 2017; Thomson, 1945). Experiencias más contemporáneas muestran cómo la descomposición del modelo de Estado en diferentes latitudes ha llevado a plantear fórmulas de ejercicio compartido de la autoridad entre gobiernos nacionales y actores de la comunidad internacional. Krasner (2004) y Ciorciari (2021), desde el concepto de “soberanías compartidas”, señalan experiencias de cesión de soberanía nacional mediante la creación de tribunales híbridos, formación de fuerzas policiales conjuntas y programas anticorrupción con el objetivo de restaurar el Estado de derecho y la gobernanza en países débiles, como ha sido el caso, entre otros, de Sierra Leona, Timor Oriental, Camboya, Guatemala y Liberia.

Soberanías compartidas y gobernanzas criminales

La soberanía, considerada principio rector del Estado moderno, a menudo se percibe como un mito por los Estados más pequeños en lugar de una realidad objetiva. Según la visión ortodoxa, es la sociedad la que da forma al Estado con atributos absolutos, como el monopolio de la violencia, concedido con legitimidad para su uso en el territorio que domina (Dusza, 1989). Sin embargo, esta perspectiva weberiana tiende a idealizar y evocar nostalgias por figuras anacrónicas, al menos en el caso de los Estados pequeños (Heng, 2020; Long, 2016), donde este arreglo no se cumple y se experimentan, por ende, otras formas de poder.

Por ello, el concepto de “soberanías compartidas” ha tenido cambios estructurales y diversas interpretaciones. Por un lado, los trabajos de Krasner (2004) y Ciorciari (2021) lo relacionan con dinámicas enmarcadas en prácticas legales y legítimas, donde los Estados voluntariamente comparten internamente (subnacional) o externamente (cooperación) sus atribuciones, con el fin de alcanzar una gobernanza efectiva. Por otro lado, la soberanía también puede ser compartida con actores irregulares, ilegales y criminales. Según McVeigh (2021), la soberanía se comparte con actores subalternos no estatales para adelantar y conseguir objetivos específicos (Rauta, 2016). En estos casos, actores estatales, grupos criminales, ciudadanos e instituciones coexisten de formas no competitivas y más bien colaborativas, para consolidar proyectos individuales y colectivos (Schultze-Kraft, 2016).

Así, las soberanías compartidas pueden producir gobernanzas criminales, lo que resulta en estructuras de control territorial por parte de actores ilegales, así como nuevas re-

glas de este poder criminal (Asmal et al., 1997). En esas circunstancias, los actores ilegales llegan a suplir funciones estatales como la administración de justicia, seguridad y recaudación de impuestos, usando la violencia como mecanismo de coerción y patrón de cambio (Kasfir, 2015). Algunos de estos casos se encuentran en América Latina y el Caribe (Arias, 2017; Badillo & Mijares, 2021), como en Brasil (Arias, 2006), Colombia (Arjona, 2016; Daza, 2021; Wilches et al., 2020), Haití (Niño & González, 2022) y México (Duncan, 2014). Otros casos se dan en África, como en Sudán, El Congo y Sierra Leona (Meagher, 2012), así como Sri Lanka en Asia (Zürcher, 2013).

Las soberanías compartidas y las gobernanzas criminales requieren la consolidación de unas instituciones solidas y la defensa del imperio de la ley para la protección del territorio y la ciudadanía. En esas condiciones, la soberanía compartida y las gobernanzas criminales se convierten en mecanismos operativos y herramientas de supervivencia, e incluso puede afirmarse que el crimen depende del Estado y viceversa (Canter & Youngs, 2016; Skaperdas, 2001; Tilly, 2017).

Para el caso colombiano, la soberanía es un proceso en continua evolución. Aunque ha logrado grandes avances en la construcción de instituciones, aun es necesario avanzar en la comprensión de las particularidades de su propia realidad. Por ejemplo, implementó diseños burocráticos españoles (Melo, 2021), categorías constitucionales alemanas y el funcionamiento administrativo francés (Bushnell & Montilla, 2007). También adecuó la lógica democrática anglosajona y un exclusivo modelo de seguridad nacional estadounidense (Badrán & Niño, 2020). Esto ha generado una suerte de *collage* estatal sin identidad ni cohesión.

Durante décadas, Colombia ha sido afectada por problemas territoriales y de violencia. La historia del país está marcada por conflictos armados internos, guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico, que han llevado a una inestabilidad política y social extrema en algunas regiones del país (Guerrero, 2012). El principal problema territorial de Colombia es la presencia de grupos armados ilegales en diversas regiones, incluidos los grupos derivados de la antigua guerrilla de las FARC-EP, el actual Ejército de Liberación Nacional (ELN), y los grupos derivados de los paramilitares (Guerrero & Wilches, 2021). Estos actores, aun a pesar de la acción gubernamental, durante algunos periodos han disputado el control de ciertas áreas del territorio nacional, ejerciendo su autoridad ilegítima a través de la intimidación y la violencia (Alzate-Zuluaga & Jiménez-García, 2021). Se benefician de la producción y tráfico de drogas, la extorsión y el secuestro, y se enfrentan violentamente con las fuerzas militares y policiales (Niño & Palma, 2017).

Otro problema derivado de esto es la disputa por el control del territorio. Las regiones rurales de Colombia son el escenario de luchas por el control territorial entre diferentes actores, incluidos los grupos armados ilegales, los empresarios agrícolas y mineros, y las comunidades locales. Estas disputas a menudo resultan en conflictos violentos (Anders, 2020; Ríos & Gago, 2018). Esto también ha llevado a la degradación ambiental y la pérdida de

biodiversidad en muchas regiones de Colombia. Actividades ilegales como la minería ilegal y la deforestación han resultado en la contaminación del agua y el suelo, y en la pérdida de hábitats vitales para muchas especies animales y vegetales (Valenzuela & Caicedo, 2018). Además, este fenómeno también ha producido una creciente inseguridad ciudadana en muchas regiones de Colombia, incluida la capital, Bogotá. La fuerza pública, que constitucionalmente tiene el monopolio legítimo de la violencia (Quiroga, 2019), continúa desarrollando estrategias en contra de los grupos armados en distintas áreas geográficas para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Colombia: Estado *Frankenstein* y un país paradójico

La metáfora de *Frankenstein*, proveniente de la novela de Mary Shelley *Frankenstein o el moderno Prometeo*, escrita en el siglo XIX, se refiere a una creación artificial que escapa al control de su creador (Purinton, 2023). En el contexto colombiano, tal como en todos los Estados, la existencia de una riqueza multicultural y pluriétnica ha generado diferencias que poco a poco se han sorteado para generar una cohesión como Estado. No obstante, dados algunos problemas territoriales, la metáfora puede aplicarse a la formación de ciertos actores criminales que escapan del control del Estado y que afectan a los ciudadanos. Algunos de estos grupos comparten en ocasiones espacios vitales con otros actores y desdibujan los cánones de un Estado social de derecho. Como ocurre con la criatura de Frankenstein, más allá de que la creación de estos grupos obedeciera a motivos políticos, económicos y sociales, han adquirido vida propia y trayectorias complejas que en ocasiones desbordan las capacidades del Estado colombiano.

Tras la desmovilización de las FARC-EP y la pandemia de covid-19, el Estado colombiano quedó aún más débil de lo que ya era (López, 2023). Gracias a esa debilidad, aunque ningún proyecto insurgente ha prosperado para la toma del poder político, sí han tenido éxito los proyectos criminales que construyen gobernanzas y comparten soberanías con el Estado. El retiro de las antiguas FARC-EP de la agenda de seguridad nacional permitió que la soberanía estatal sobre el territorio se fragmentara mucho más, pues tras el fin del conflicto con esa guerrilla, las instituciones estatales debieron re-definir sus roles y funciones para contribuir a un mejor país.

Sin las FARC-EP en el marco de la seguridad nacional del Estado que fue imperante por cinco décadas, los desajustes en materia política, institucional y social quedaron a la intemperie. Las violencias recicladas y las asociaciones criminales (Uribe, 2020) hicieron carrera para ocupar el espacio vacío que dejaron las FARC-EP en el país. Con el aumento de las protestas sociales (Pécaut, 2021), la política de seguridad debió replantearse objetivos claros y precisos (Niño & Castillo, 2021). Con la ausencia del enemigo tradicional, una crisis ontológica comenzó a definir el país (Blaney & Tickner, 2017; Mitzen, 2006). Los efectos de la violencia en Colombia dejaron un país en trauma y una soberanía incon-

clusa, así como una arquitectura estatal indeterminada. Al tiempo que existen ministerios y todo un orden burocrático para la administración y funcionamiento del Estado, no hay una aplicación efectiva de ello. Por ejemplo, hay un Ministerio de Defensa Nacional, pero no hay una ley de seguridad y defensa nacionales. La ausencia de certezas legales y directrices orientadoras en materia de seguridad nacional requiere una mayor conexión con el ámbito político y estratégico para mantener las buenas percepciones que sobre la fuerza pública mantienen los ciudadanos.

Por otro lado, Colombia tiene inercias sociales y criminales que han desbordado las capacidades de su soberanía ortodoxa. Grupos criminales han tratado de construir un Estado subterráneo, incluso en territorios donde el Estado tiene presencia. Además, la colusión permite que políticos y criminales acumulen poder político y económico en los territorios mediante alianzas ilícitas, lo cual socava las instituciones estatales. De hecho, Nieto-Matiz (2022) sugiere que el socavamiento del Estado es una decisión estratégica que sirve a los proyectos de las organizaciones criminales y afecta los intereses nacionales.

En enero de 2022, el presidente Iván Duque (2018-2022) y la cúpula militar llevaron a cabo una reunión de alto nivel en el departamento de Arauca para tratar los problemas de orden público y seguridad en la zona. Mientras eso ocurría, a solo dieciocho kilómetros de allí, con el fin de hacer parecer un limitado y esporádico control territorial, integrantes del ELN hacían un paro armado (Blu Radio, 16 de enero de 2022). Esto es un ejemplo de las constantes dificultades a las que se enfrenta el Estado colombiano con el fin de desvirtuar la existencia de gobernanzas criminales y soberanías compartidas en el territorio nacional.

Este es un ejemplo de cómo no es posible hacer coincidir las perspectivas teóricas del Estado moderno con las particularidades de un Estado pequeño como el colombiano. En efecto, el Estado *Frankenstein* tiene las características de un actor tradicional en el que el diseño institucional obedece a los cánones constitucionales, pero, al mismo tiempo, el funcionamiento interno, la legitimidad y el imperio de la ley son aspectos disfuncionales. Se trata de un conjunto de retazos entre el deber ser teórico y la realidad política, social y territorial.

En ese sentido, Colombia es un país paradójico, entendiéndose esto como la complejidad de tener actores que enfrentan un conflicto entre atender el sujeto y atender la tarea. Guerin e Innes (1984) llaman a este fenómeno un conflicto atencional, que ocurre cuando hay múltiples estímulos y el sujeto está interesado en prestar atención a cada uno, pero no logra atender a ninguno. La tarea que no está relacionada con el objetivo principal del sujeto se denomina distracción. Este conflicto solo ocurre cuando la presión para atender a cada insumo es igual entre todas y las capacidades cognitivas del individuo para hacerlo son inadecuadas. Así, en el caso colombiano, la paradoja puede tener dos connotaciones: una en la que el Estado se abstrae por la cantidad de asuntos a atender de manera simultánea, y otra como mecanismo para mantener la atención de la opinión pública (Durante & Zhuravskaya, 2018).

Tras el proceso de desarme de las FARC-EP en Colombia, la atención de las instituciones hacia la sociedad ha disminuido en diferentes dimensiones. La antigua guerrilla había mantenido en vilo a la ciudadanía y a las autoridades, de modo que su desaparición de la agenda de seguridad ha llevado a que los actores políticos, policiales y militares tengan que centrar su atención no solo a los problemas estructurales del país, como la gobernanza y la soberanía territorial, sino a otras amenazas emergentes. En buena medida, esta forma de actuar se debe a que para los actores estatales y la sociedad civil es complejo conocer y mitigar las raíces de los problemas territoriales, que anteriormente se asociaban con la presencia de la guerrilla. Pero la ausencia de la guerrilla en la escena política no significa que los problemas territoriales hayan desaparecido; por el contrario, varios de ellos se han potenciado y otros, que permanecían ocultos, han emergido y quedado en evidencia.

Los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018), que logró la firma del Acuerdo de Paz, e Iván Duque (2018-2022), que enfrentó entre el segundo y el quinto año de su implementación, evidencian las dificultades propias de un escenario de un pos-acuerdo de paz. Entre 2016 y 2021, fueron asesinados 1270 líderes sociales, así como 299 firmantes del Acuerdo (Pinto-Quijano et al., 2022); se registraron 179 masacres entre enero de 2020 y noviembre de 2021 (EFE, 2022), y, según la Matriz de Acuerdos de Paz del Instituto Kroc, solo se había cumplido el 30 % de lo pactado entre el Estado y las FARC-EP a noviembre de 2021. Esto se entiende porque el Estado, sin el clásico enemigo del establecimiento, debe comprender las complejas evoluciones de una noción ortodoxa de la seguridad.

En ese sentido, vale la pena preguntarse: ¿quién o quiénes ofrecen seguridad?; ¿quiénes tienen otros monopolios de la violencia?; ¿es el Estado convencional el único actor legítimo en los territorios?; ¿quién protege a quién? Los anteriores cuestionamientos pasan por determinar las funciones del Estado moderno colombiano. Si las fuerzas de seguridad legítimas y legales han tenido dificultades para proteger la nación durante el conflicto con las FARC, también las han tenido luego de la firma del Acuerdo, incluso para proteger a los excombatientes, que ya no son los enemigos. Es decir que el Estado busca proteger completamente a su población, pero, a pesar de su presencia militar, debe esforzarse para mantener estrictamente el monopolio legítimo de la violencia en todos los territorios.

Ahora bien, el escenario de aislamiento obligatorio decretado por la administración Duque en 2020 tras la pandemia produjo una parálisis de las instituciones estatales y una compleja distracción de algunas para atender las cuestiones de salud pública (Sánchez & Niño, 2023). Estas dificultades se debieron en cierta parte, a que la fuerza pública debió centrarse en el control de las movilizaciones sociales, teniendo que limitar, en ocasiones, su función de combatir el crimen y la inseguridad (Vivanco, 2020), para ejercer funciones de vigilancia durante el aislamiento social. Esto abrió brechas irresolubles en los mecanismos de gobernanza y en el ejercicio de la soberanía al estilo weberiano. Gracias a la distracción de las instituciones de seguridad del Estado, los grupos armados expandieron su presencia

en territorios y espacios estratégicos, reestructuraron sus rentas ilícitas (Alvarado et al., 2020) y transformaron mecanismos de relacionamiento social (Arjona, 2016), así como también de gobernanzas criminales (Blattman et al., 2021) y de soberanías compartidas; en últimas, una constelación de formas, mecanismos y actores que han hecho de Colombia un Estado *Frankenstein*.

El 28 de abril de 2021, Colombia experimentó un estallido social como respuesta a los intentos del gobierno Duque de hacer ajustes tributarios (Aguilar-Forero, 2022). Este evento reflejó una serie de desigualdades profundas en materia económica, social, de violencia y de seguridad en el país. La movilización ciudadana dio lugar a un “paro” nacional que frenó el comercio y el transporte de forma masiva, así como a una serie de fuertes eventos violentos en las principales ciudades (Ríos & Niño, 2021). En respuesta, el gobierno de entonces utilizó la figura constitucional de “asistencia militar” mediante el Decreto 575 de 2021 para respaldar a las fuerzas policiales a través del Ejército en las calles de las ciudades (Uprimny, 2021). Esta decisión representó una militarización de ocho departamentos, que equivalen al 25 % del territorio; una medida que corresponde a la misión denominada Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC) de las fuerzas militares. La misión ADAC tiene siete propósitos principales: salvar vidas, restaurar los servicios esenciales, mantener o restaurar la ley y el orden, proteger la infraestructura y propiedad (pública y privada), apoyar el mantenimiento o restauración del Gobierno local, configurar el ambiente operacional para el éxito interagencial y apoyar la recuperación social del territorio (Ejército Nacional, 2017, p. IX).

Los problemas de definición de gobernanza y de soberanía dentro del país han generado complejidades territoriales (Kalyvas, 2006). Las dificultades del control territorial, la proliferación de actores armados, las violencias recicladas (Gutiérrez, 2008) y la seguridad de los excombatientes son asuntos que dificultan la concentración sobre las causas subyacentes de la pobreza y la violencia (Ronderos & Marín-López, 2022). Con base en la desprotección por parte del Estado, incluso para los excombatientes que dejaron las armas, la Corte Constitucional emitió en 2022 un fallo declarando el Estado de cosas inconstitucional (Dejusticia, 2022), entre otras razones, porque las instituciones han sido incapaces de proteger los derechos constitucionales de quienes en su momento fueron los enemigos del Estado, pero optaron por la opción de la civilidad a través de un proceso de paz.

Aquel panorama está acompañado por la atomización de las violencias en distintos grupos armados. El Estado *Frankenstein* está determinado porque existen conflictos y cooperaciones entre actores ilegales, hay ausencia estatal en zonas periféricas e impera allí el control territorial de grupos criminales. Por ejemplo, en medio de la pandemia, hubo confinamientos forzados llevados a cabo por actores armados, que en 2021 privaron de sus derechos alrededor de 100 000 personas. También 72 300 personas fueron desplazadas por la violencia, lo que representó un aumento del 200 %.

Otro escenario que soporta la hipótesis de este trabajo es la frecuente utilización de los denominados “paros armados” por parte de grupos armados ilegales (Duzán, 2022). Este modo de acción materializa un mecanismo de chantaje hacia el Estado a través de la intimidación de la sociedad civil, mediante la aplicación de medidas como el bloqueo de vías, la restricción de la movilidad y todo tipo de amenazas que impiden la realización de actividades comerciales, educativas y otras de atención ciudadana (BBC News Mundo, 2022). El uso de esta estrategia por parte de las estructuras criminales muestra expresamente la vigencia del fenómeno de las soberanías compartidas en diferentes partes del territorio colombiano.

En efecto, un claro ejemplo de la crisis de soberanía del Estado colombiano se pudo observar los primeros días de mayo de 2022. En esa ocasión, las denominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), grupo armado de origen paramilitar con fuertes vínculos con el negocio del narcotráfico e importante presencia en la región Caribe, al norte del país, “decretaron” un “paro armado” durante cuatro días como represalia ante la extradición a Estados Unidos de su máximo líder, Dairo Antonio Úsuga, alias “Otoniel” (BBC News Mundo, 2022). Esta medida de intimidación sobre la población y de desafío a la autoridad estatal logró exitosamente bloquear 11 departamentos de los 32 que conforman el país, dejando millonarias pérdidas económicas durante los cuatro días de su implementación (Domínguez, 2022). Esta demostración de fuerza por esa estructura criminal evidenció la capacidad de estas organizaciones de ejercer temporalmente el control territorial en ciertas áreas de la geografía nacional, siendo esta una oportunidad para que las fuerzas de seguridad demostraran el mantenimiento del monopolio de la violencia.

En lugar de abordar las causas subyacentes de la violencia, los gobiernos se han enfocado en atacar las consecuencias, lo que ha resultado en una crisis de seguridad en el país. En este sentido, Eco (2013) ha señalado que el Estado ha revivido el antiguo fantasma del enemigo interno, en lugar de adoptar un enfoque más colaborativo y participativo en el que la ciudadanía sea un recurso para la seguridad nacional (Buitrago, 1992).

Así, cabe sostener que, a la vez que Colombia es un Estado *Frankenstein*, también es un país paradójico. La distracción es un efecto traumático del conflicto armado. Con el proceso de desecuritización de las FARC-EP (Castañeda & Niño, 2020), la ausencia de un enemigo referente ha impulsado unas instituciones distraídas. De hecho, pese a la presencia de policías y militares en las calles de algunos territorios periféricos, la violencia y la inseguridad persisten (Niño, 2021). Dicha situación obedece en buena parte a que en aquellas zonas la población civil se encuentra en medio de la violencia y el Estado debe demostrar continuamente sus capacidades para controlar los territorios que buscan cooptar las estructuras ilegales.

Con base en las distracciones estatales y en la arquitectura de una soberanía compartida compuesta por varios poderes fácticos convencionales e irregulares, la presencia endémica de actores ilegales permite que solo quienes suplantán y comparten el poder

del Estado logren sus objetivos. Esto lo han obtenido gracias a las formas de construir relaciones de poder cívico-criminales, que han desplazado las relaciones cívico-estatales.

Conclusiones

De acuerdo con lo planteado, Colombia no encaja en los modelos teóricos y conceptuales del ideal de Estado moderno. Es un país paradójico y se asemeja a la idea de un Estado *Frankenstein*. Esto significa que, en gran medida, Colombia tiene una presencia de gobernanzas criminales y soberanías compartidas en algunas partes de su territorio. Las primeras son resultado de la implementación de reglas de juego por actores ilegales en poblaciones y territorios específicos, mientras que las segundas son el resultado de procesos de transacción entre actores convencionales y no convencionales para el control de espacios y objetivos comunes. Entonces, un Estado puede ser un monstruo de *Frankenstein* por dos motivos. Primero, porque la soberanía en el sentido weberiano está fragmentada y repartida entre varios actores, y segundo, porque sus modelos institucionales pueden ser poco auténticos. Es decir, en una suerte de obsesión por buscar la semejanza con el “modelo perfecto” de Europa, los Estados periféricos han buscado “copiar, pegar y coser” elementos de los Estados que consideran como exitosos.

Luego del fin del conflicto armado con las FARC-EP a través del acuerdo de paz de 2016, Colombia ha experimentado una serie de distracciones que ilustran diversas modalidades de gobernanza criminal y de soberanías compartidas, características distintivas de los Estados que poseen instituciones incompletas y frágiles. Dichas características se han transformado en mecanismos operativos y herramientas de supervivencia mediante los cuales el crimen depende del Estado y, a su vez, el Estado depende del crimen.

Colombia se podría asimilar al eufemismo del Estado Frankenstein, porque, aun a pesar de sus debilidades, que revelan algunas carencias de cohesión, busca permanentemente la unidad entre diversos actores funcionales para el cumplimiento de sus fines. El Estado colombiano tiene elementos complejos para consolidar una soberanía ortodoxa. Finalmente, Colombia es un país paradójico debido a las dificultades para proteger los intereses de la ciudadanía y re-configurar la agenda de seguridad.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad de La Salle 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 pertenece al proyecto “Aproximaciones multidimensionales sobre la seguridad, las violencias y el conflicto en clave territorial en Colombia”, producto de

la colaboración entre el Grupo Interdisciplinar en Política y Relaciones Internacionales (categoría A) de la Universidad de La Salle y el Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas (categoría A) de la Universidad Santo Tomás de Tunja.

Financiamiento

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

Sobre los autores

César Niño es doctor en derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid; doctorando en Estudios Internacionales en Paz, Conflictos y Desarrollo, Universitat Jaume I, Castelló, España; magíster en seguridad y defensa; politólogo e internacionalista. Es profesor asociado de la Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de La Salle, Bogotá. Investigador senior ante MinCiencias.

<https://orcid.org/0000-0002-1417-6643> - Contacto: cnino@unisalle.edu.co

Hugo Fernando Guerrero-Sierra es doctor en relaciones internacionales y globalización, Universidad Complutense de Madrid; máster en derecho internacional público y relaciones internacionales; máster en cooperación internacional; máster en estudios estratégicos y seguridad internacional, y abogado. Es profesor del Doctorado en Derecho Público e investigador del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de la Universidad Santo Tomás, Tunja. Investigador asociado ante MinCiencias.

<https://orcid.org/0000-0002-7280-1662> - Contacto: hugo.guerrero@usantoto.edu.co

José Manuel Rivas Otero es doctor en Estado de derecho y gobernanza global, Universidad de Salamanca; máster en estudios latinoamericanos; estudió ciencias políticas y de la administración y derecho. Es profesor ayudante doctor de la Universidad de Salamanca.

<https://orcid.org/0000-0002-5115-8022> - Contacto: jmrivas@usal.es

Referencias

- Abrahamsen, R., & Sandor, A. (2018). *The Global South and international security*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.25>
- Agnew, J. (2005). Sovereignty regimes: Territoriality and state authority in contemporary world politics. *Annals of the Association of American Geographers*, 95(2), 437-461. <http://www.jstor.org/stable/3694127>
- Aguilar-Forero, N. (2022). Memoria y juvenicidio en el estallido social de Colombia (2021). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(3), 1-27. <https://doi.org/10.11600/rclsnj.20.3.5492>
- Alvarado, N., Norza, E., Pérez-Vincent, S. M., Tobón, S., & Vanegas-Arias, M. (2020). *Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002780>
- Alzate-Zuluaga, M. L., & Jiménez-García, W. G. (2021). Rackets and the markets of violence: A case study of Altavista, Medellín, Colombia. *Latin American Perspectives*, 48(1), 28-41. <https://doi.org/10.1177/0094582X20975012>

- Anders, T. (2020). Territorial control in civil wars: Theory and measurement using machine learning. *Journal of Peace Research*, 57(6), 701-714. <https://doi.org/10.1177/0022343320959687>
- Arias, E. D. (2006). The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325. <https://doi.org/10.1017/s0022216x06000721>
- Arias, E. D. (2017). Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean. En *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean* (pp. 1-2). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316650073>
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316421925>
- Asmal, K., Asmal, L., & Roberts, R. (1997). *Reconciliation through truth: A reckoning of apartheid's criminal governance*. New Africa Books.
- Badillo, R., & Mijares, V. M. (2021). Politicised crime: Causes for the discursive politicisation of organised crime in Latin America. *Global Crime*, 22(4), 312-335. <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.2024804>
- Badrán, F., & Niño, C. (2020). Seguridad nacional de Colombia: Aproximación crítica a los contrasentidos misionales. *Pensamiento Propio*, 51, 103-118.
- Banton, M. (1995). Rational choice theories. *The American Behavioral Scientist*, 38(3), 478-497. <https://doi.org/10.1177/0002764295038003008>
- BBC News Mundo. (2022, 9 de mayo). Paro armado en Colombia: 5 claves para entender las acciones violentas con las que el Clan del Golfo paralizó parte de Colombia. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61385661>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Biersteker, T. J., & Weber, C. (1996). The social construction of state sovereignty. En *State sovereignty as social construct* (pp. 1-21). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598685.001>
- Blaney, D. L., & Tickner, A. B. (2017). Worlding, ontological politics and the possibility of a decolonial IR. *Millennium*, 45(3), 293-311. <https://doi.org/10.1177/0305829817702446>
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2021). *Gang rule: Understanding and countering criminal governance*. SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/5nyqs>
- Blu Radio. (2022, 16 de enero). *Polémica por presencia del ELN en municipio de Arauca cerca donde Iván Duque daba un discurso*. <https://bit.ly/3GaPXmg>
- Buitrago, F. L. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis Político*, 15, 6-34. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74379>
- Bushnell, D., & Montilla, C. (2007). *Colombia: una nación a pesar de sí misma: Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. <https://biblioteca.inci.gov.co/handle/inci/18971>
- Canter, D., & Youngs, D. (2016). Crime and society. *Contemporary Social Science*, 11(4), 283-288. <https://doi.org/10.1080/21582041.2016.1259495>
- Castañeda, A. & Niño, C. (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia. *América Latina Hoy*, 84, 31-47. <https://doi.org/10.14201/alh.21021>
- Chandler, J. A. (1975). Spain and her Moroccan protectorate 1898-1927. *Journal of Contemporary History*, 10(2), 301-322. <https://doi.org/10.1177/002200947501000205>
- Checkel, J. T., & Bennett, A. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.
- Chua, B., & Ho, E. (2023). Introduction: Global literary adaptation in the twenty-first century. En *The Routledge Companion to global literary adaptation in the Twenty-First Century* (pp. 1-15). Routledge.

- Ciorciari, J. D. (2021). *Sovereignty sharing in fragile states*. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9781503614284>
- Cohan, J. A. (2006). Sovereignty in a postsovereign world. *Florida Journal of International Law*, 18(3), 5.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Observaciones y recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia. OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/IA.asp>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n.º 116. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Croxtan, D. (1999). The peace of Westphalia of 1648 and the origins of sovereignty. *The International History Review*, 21(3), 569-591. <https://doi.org/10.1080/07075332.1999.9640869>
- Dallanegra Pedraza, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 54(1), 37-54.
- Daza, J. D. (2021). Gobernanza criminal: Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(241). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>
- Dejusticia. (2022, 8 de febrero). *5 preguntas para entender el estado de cosas inconstitucional por la inseguridad de excombatientes*. <https://bit.ly/47sfp2w>
- Devigne, R. (2022). Hegel's Modern State and the interrelation of internal and external sovereignty. *History of Political Thought*, 43(4), 759-786.
- Domínguez, M. M. (2022, 8 de mayo). Paro armado en Colombia: el fracaso de la política de seguridad del Gobierno, según analistas. *France 24*. <https://tinyurl.com/5cwpk786>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Debate.
- Durante, R., & Zhuravskaya, E. (2018). Attack when the world is not watching? US news and the Israeli-Palestinian conflict. *The Journal of Political Economy*, 126(3), 1085-1133. <https://doi.org/10.1086/697202>
- Dusza, K. (1989). Max Weber's conception of the state. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 3(1), 71-105. <http://www.jstor.org/stable/20006938>
- Duzán, M. J. (2022, 10 de mayo). El paro armado y el fantasma de Pablo Escobar. *El País*. <https://bit.ly/3ssLnMao>
- Dwyer, R. E. (2014). Expanding homes and increasing inequalities: U.S. housing development and the residential segregation of the affluent. *Social Problems*, 54(1), 23-46. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>
- Eco, U. (2013). *Inventing the enemy: And other occasional writings*. Houghton Mifflin.
- EFE. (2022, 3 de marzo). *En 2021 aumentaron las masacres en Colombia, con 78, según la ONU*. SWI. <https://tinyurl.com/3akcdaxc>
- Eriksen, S. S. (2011). "State failure" in theory and practice: the idea of the state and the contradictions of state formation. *Kokusaigaku Revyu = Obirin Review of International Studies*, 37(1), 229-247. <http://www.jstor.org/stable/23024592>
- Ejército Nacional de Colombia (2017). Manual Fundamental del Ejército MFE 3-28 Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil. Centro de Doctrina del Ejército.
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. En *Advances in comparative-historical analysis* (pp. 211-239). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>
- Grimm, S., Lemay-Hébert, N., & Nay, O. (2014). "Fragile States": introducing a political concept. *Third World Quarterly*, 35(2), 197-209. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.878127>
- Guerin, B., & Innes, J. M. (1984). Explanations of social facilitation: A review. *Current Psychological Research & Reviews*, 3(2), 32-52. <https://doi.org/10.1007/BF02686548>

- Guerrero, H. (2012). *El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida* [tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].
- Guerrero, H., & Melamed, J. (2013). Las nuevas guerras: algunas consideraciones críticas acerca de esta categoría conceptual. *Academia y Virtualidad*, 6(1), 146-156. <https://bit.ly/46nffIA>
- Guerrero, H., & Wilches, J. (2021). Resurgimiento de expresiones paramilitares en Colombia: una crónica anunciada. En D. González (Ed.), *De Angostura a La Habana: doscientos años buscando la paz en Colombia* (pp. 146-201). Editorial Unigranadina.
- Gutiérrez Sanín, F. (2008). Telling the difference: Guerrillas and paramilitaries in the Colombian war. *Politics & Society*, 36(1), 3-34. <https://doi.org/10.1177/0032329207312181>
- Heng, Y.-K. (2020). Small states. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.545>
- Huntington, S. P. (2012). *The third wave: Democratization in the late 20th century*. University of Oklahoma Press.
- Jackson, R. H. (1987). Quasi-states, dual regimes, and neoclassical theory: International jurisprudence and the Third World. *International Organization*, 41(4), 519-549. <http://www.jstor.org/stable/2706757>
- Jackson, R. H. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge University Press.
- Kalyvas, S. (2006). *The logic of violence in civil war* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818462>
- Kasfir, N. (2015). Rebel governance – Constructing a field of inquiry: Definitions, scope, patterns, order, causes. En A. Arjona, N. Kasfir, & Z. Mampilly (Eds.), *Rebel Governance in Civil War* (pp. 21-46). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316182468.002>
- Kay, S. (2004). Globalization, power, and security. *Security Dialogue*, 35(1), 9-25. <https://doi.org/10.1177/0967010604042533>
- Kohen, M. G. (2016). *Territoriality and international law*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Krasner, S. D. (2004). Sharing sovereignty: New institutions for collapsed and failing states. *International Security*, 29(2), 85-120. <http://www.jstor.org/stable/4137587>
- Leal Buitrago, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis Político*, 15, 6-34.
- Long, T. (2016). Small states, great power? Gaining influence through intrinsic, derivative, and collective power. *International Studies Review*, 19(2), 185-205. <https://doi.org/10.1093/isr/viw040>
- López, E. (2023). *Sistema jurídico focalizado y normatividad disruptiva: estudio de la experiencia jurídica COVID-19*. Tirant Lo Blanch.
- MacCormick, N. (1999). On sovereignty and post-sovereignty. En *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth* (pp. 123-136). Oxford University Press. <https://doi.org/d8vw5p>
- Mantilla, G. (2023). Defective cooperation: Social pressure and forum management in Cold War conventional arms control. *International Organization*, 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0020818322000364>
- McVeigh, S. (2021). Sovereignty. En M. Valverde, K. Clarke, E. Darian-Smith, & P. Kotiswaran (Eds.), *Routledge handbook of law and society* (pp. 221-224). Routledge.
- Meagher, K. (2012). The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa. *Development and Change*, 43(5), 1073-1101. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01794.x>
- Melo, J. O. (2017). *Historia mínima de Colombia*. El Colegio de México.
- Melo, J. O. (2021). *Colombia: las razones de la guerra*. Crítica.

- Mitzen, J. (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341-370. <https://doi.org/10.1177/13540661060067346>
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among nations the struggle for power and peace*. Alfred Knopf.
- Nay, O. (2013). Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. *International Political Science Review*, 34(3), 326-341. <https://doi.org/10.1177/0192512113480054>
- Nieto-Matiz, C. (2022). When the state becomes complicit: Mayors, criminal actors, and the deliberate weakening of the local state in Colombia. *Comparative Political Studies*, 56(9). <https://doi.org/10.1177/00104140221139380>
- Niño, C. (2021, 7 de junio). La militarización es una apuesta equivocada. *Razón Pública*. <https://tinyurl.com/28sw7y7k>
- Niño, C., & Castillo, A. (2021). La transformación de la seguridad en Colombia tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Opera*, 30, 79-98. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.06>
- Niño, C., & González, C. (2022). Phantom state in Haiti: Criminal sovereignty and the mercenary remedy. *Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-022-09460-3>
- Niño, C., & Palma Álvarez, D. (2017). Seguridad en Colombia: de la rigidez a la pos-seguridad. En J. Cubides & J. Jiménez (Coords.), *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: teoría y praxis* (pp. 159-176). Sello Editorial ESDEG. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8103817>
- Osaghae, E. E. (2007). Fragile states. *Development in Practice*, 17(4-5), 691-699. <https://doi.org/10.1080/09614520701470060>
- Patrick, S. (2007). "Failed" states and global security: Empirical questions and policy dilemmas. *International Studies Review*, 9(4), 644-662. <http://www.jstor.org/stable/4621865>
- Pécaut, D. (2004). Tradición liberal, autoridad y autoritarismo. *Política*, 42, 59-85. <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504205.pdf>
- Pécaut, D. (2021). Entre polarización política y protesta social. *Análisis Político*, 34(102), 175-189. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99940>
- Pinto-Quijano, A., Castiblanco-Moreno, S., & Hernández-Perez, M. (2022). Liderazgo social como sentencia de muerte: El posacuerdo en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60), 1-31. <https://doi.org/10.18504/pl3060-012-2022>
- Purinton, M. D. (2023). The science of life and death in "Frankenstein". *European Romantic Review*, 34(1), 107-112. <https://doi.org/10.1080/10509585.2023.2158550>
- Quiroga, E. (2019). *Hermenéutica constitucional: El modelo de equilibrio para la decisión judicial-constitucional*. Ediciones Nueva Jurídica.
- Rauta, V. (2016). Proxy agents, auxiliary forces, and sovereign defection: Assessing the outcomes of using non-state actors in civil conflicts. *Southeast European and Black Sea Studies*, 16(1), 91-111. <https://doi.org/10.1080/14683857.2016.1148416>
- Rees, W. J. (1950). The theory of sovereignty restated. *Mind; a Quarterly Review of Psychology and Philosophy*, 59(236), 495-521. <https://www.jstor.org/stable/2251302>
- Ríos Sierra, J., & Gago Antón, E. (2018). Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. *Papers*, 103(2), 281. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2361>
- Ríos, J., & González, J. C. (2021). Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: Entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 63-91. <https://doi.org/10.21308/recp.55.03>
- Ríos, J., & Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *UNISCI*, 56, 95-115. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-118>

- Ronderos, S., & Marín-López, D. (2022). Rebels at war, criminals in peace: A critical approach to violence in Colombia. *Rethinking Marxism*, 34(1), 99-115. <https://doi.org/10.1080/08935696.2021.1999764>
- Rothe, D. L., & Mullins, C. W. (2010). The death of state sovereignty? An empirical exploration. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 34(1), 79-96. <https://doi.org/10.1080/01924036.2010.9678818>
- Sánchez, F., & Niño, C. (2023). The paradox of COVID-19 in Colombia: A resilience issue. En P. Baisotti & P. Moscuza (Eds.), *Reframing globalization after COVID-19: Pandemic diplomacy amid the failure of multilateral cooperation* (pp. 224-237). Liverpool University Press.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Shepsle, K. A. (2008). Rational choice institutionalism. En S. Binder, R. Rhodes, & B. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 23-38). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0002>
- Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime: Providing protection when the state does not. *Economics of Governance*, 2(3), 173-202. <https://doi.org/10.1007/PL00011026>
- Spruyt, H. (1994). *The sovereign state and its competitors: An analysis of systems change*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzxx91t>
- Spruyt, H. (2002). The origins, development, and possible decline of the modern state. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 127-149. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.101501.145837>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Thomson, R. S. (1945). The establishment of the French protectorate over Cambodia. *The Far Eastern Quarterly*, 4(4), 313-340. <https://doi.org/10.2307/2049693>
- Tickner, K., & Smith, K. (2020). *International Relations from the Global South* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315756233>
- Tilly, C. (2017). War making and state making as organized crime. En E. Castañeda & C. Schneider (Eds.), *Collective violence, contentious politics, and social change* (pp. 121-139). Routledge. <https://bit.ly/40YuKFS>
- Uprimny, R. (2021). *Protesta, proporcionalidad y bloqueos: A propósito del decreto 575*. DeJusticia.
- Uribe, M. V. (2020). Violence as a symptom: The case of Colombia. *International Journal of Conflict and Violence*, 1(1), 8-20. <https://doi.org/10.1177/2633002420907790>
- Valenzuela, P., & Caicedo, S. (2018). Environmental peacebuilding in post-conflict Colombia. En *Routledge handbook of environmental*. Routledge.
- Van Staden, A., & Vollaard, H. (2002). The erosion of state sovereignty: Towards a post-territorial world? En G. Kreijen (Ed.), *State, sovereignty, and international governance* (pp. 164-184). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199245383.003.0006>
- Vivanco, J. M. (2020, 15 de julio). Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19. *Human Rights Watch*. <https://tinyurl.com/yc582fj7>
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.
- Weber, M. (2022). *Politik als Beruf*. BoD.
- Wilches, J., Ruiz X., & Guerrero, H. (2020). Estados en pandemia y narcopopulismos reinventados: Consolidación del “narco” como orientador de sociedades ilegales, pero legítimas. *Análisis Político*, 33(100), 146-166. <https://doi.org/10.15446/apol.v33n100.93409>
- Zürcher, C. (2013). Rebel rulers: Insurgent governance and civilian life during war. *African Affairs*, 112(449), 683-684. <https://doi.org/10.1093/afraf/adt063>



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 907-924
<https://doi.org/10.21830/19006586.984>

Dinámicas migratorias en la frontera colombo-venezolana y su relación con la criminalidad transnacional

Migration dynamics on the Colombian-Venezuelan border and its relationship with transnational crime

Giuseppe Kodjack VII Gangi Guillén

Universidad Nebrija, Madrid, España

RESUMEN. Durante los últimos años, los flujos migratorios en la frontera colombo-venezolana han experimentado un cambio notable en sus dinámicas y perfiles. La expansión y consolidación de economías irregulares con cierto arraigo en el área fronteriza, así como la crisis económica y social en Venezuela y el conflicto en Colombia, han conducido a problemas de gobernabilidad y conflictos en las relaciones bilaterales entre ambos países. Este artículo estudia la transformación del fenómeno migratorio colombo-venezolano, sus implicaciones y riesgos para ambos países, con énfasis en el aprovechamiento de esta situación por parte de estructuras criminales. Se concluye que las acciones institucionales diseñadas para abordar dicha problemática requieren de gran colaboración a nivel regional, e incluso de la participación de actores extrarregionales.

PALABRAS CLAVE: Colombia; conflicto armado; migración; relaciones internacionales; tráfico de personas; Venezuela

ABSTRACT. In recent years, migratory flows along the Colombia-Venezuela border have experienced a notable change in their dynamics and profiles. The expansion and consolidation of irregular economies with certain roots in the border area, as well as the economic and social crisis in Venezuela and the conflict in Colombia, have led to governance problems and conflicts in bilateral relations between the two countries. This article studies the transformation of the Colombia -Venezuela migration phenomenon, its implications, and risks for both countries, with emphasis on the use of this situation by criminal structures. It is concluded that the institutional actions designed to address this problem require great collaboration at the regional level, and even the participation of extra-regional actors.

KEYWORDS: armed conflict; Colombia; human trafficking; international relations; migration; Venezuela

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 27 de abril de 2022 • Aceptado: 17 de agosto de 2023

CONTACTO: Giuseppe Kodjack VII Gangi Guillén ✉ ggangi@nebrija.es

Introducción

En el estudio de la crisis humanitaria actual en Venezuela se observan cambios en los perfiles y dinámicas migratorias. Así, modelos económicos irregulares, aunque tradicionalmente presentes en la frontera colombo-venezolana, ahora se han expandido y consolidado dentro de ambos países. Esta expansión ha modificado las dinámicas sociales y ha generado problemas de gobernabilidad. Esto se caracteriza por la convergencia de diversos espacios jurídicos y fallas diplomáticas que impactan la seguridad estatal. En este contexto, la reciente experiencia en migraciones se enfoca en la subjetividad de los derechos de los involucrados, convirtiendo la migración en un factor de conflicto para las relaciones bilaterales. Además, los desafíos políticos, económicos y sociales han condicionado la actividad comercial entre ambos países y han reducido la presencia del Estado y sus instituciones, lo que deviene en una falta de garantías jurídicas y el surgimiento de nuevos grupos irregulares, en medio de una crisis humanitaria.

Para entender los procesos migratorios, se debe conocer la dinámica social y política entre los Estados involucrados. Allí, las relaciones internacionales, entendidas como una disciplina científica relativamente reciente, contemplan el análisis de modelos políticos y económicos que hacen viable el desarrollo de un país (Serrano, 2021). Su metodología se basa en la interpretación histórica y social de la relación entre naciones en concordancia con sus intereses (Cox, 2013), lo que requiere una reflexión centrada en la naturaleza de las instituciones y el Estado moderno (Cremades-Guisado, 2021).

La multipolaridad económica y los efectos de la globalización han transformado la realidad de las relaciones entre los Estados. Por ello, resulta complejo encontrar un punto de equilibrio entre el orden internacional y la ideología de los gobernantes respecto a la configuración de sus alianzas o del mismo eje de poder. En este sentido, las formas y conceptos tradicionales de la diplomacia han cambiado (Murillo, 2015), hasta el punto de encontrar teorías relacionadas con formas de inmiscuirse en organizaciones internacionales y obtener beneficio de estas.

Venezuela, uno de los países fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con las reservas petrolíferas confirmadas más grandes del mundo (Lajous, 2011) y con influencia en el orden económico mundial, se encuentra sumergido en una crisis económica, política y humanitaria sin precedentes. El panorama social lo define como el país más desigual de la región, con una tasa inflacionaria de 1 000 000 % y un 62 % de su población en condición de pobreza extrema (Torrealba, 2019). Ante este escenario, resulta difícil caracterizar o identificar aliados estratégicos que puedan compartir sus intereses, o estudiar al menos sus relaciones diplomáticas, cuando estas se subordinan a la ubicación geográfica y los intereses comunes entre aliados comerciales. En las primeras dos décadas del siglo XXI, Venezuela se ha visto inmerso en una serie de problemas de orden económico, político y social que han provocado un éxodo masivo de

su población. Durante este éxodo, los perfiles migratorios han variado según el periodo de salida de los migrantes, por lo cual se define como un proceso heterogéneo. En este trabajo se identifican y detallan tres grandes periodos de migración. Según datos publicados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2021), más de seis millones de venezolanos se encuentran en condición de migrantes refugiados en el mundo, de los cuales cerca del 80 % reside en América Latina y el Caribe y el 32 % de éstos reside en Colombia.

Colombia, por su parte, mantiene esfuerzos destinados a la explotación de sus capacidades económicas, su proyección internacional, la lucha contra los tradicionales conflictos de orden interno y la protección de la diplomacia (Barbieri et al., 2020), pero es el principal destino de los migrantes venezolanos. Este fenómeno ocurre en el peor momento de las relaciones diplomáticas, dada la dificultad estructural del Estado colombiano para ejercer un control efectivo sobre estos migrantes y la negación de la existencia de una crisis humanitaria por el Gobierno venezolano (Chávez, 2020), lo que deteriora aún más las relaciones en medio de una polémica situación de respaldo a grupos armados irregulares colombianos por parte de Venezuela, que se han expandido y reforzado en ambos lados de la frontera apalancados en la migración irregular venezolana (Barbieri et al., 2020).

Marco teórico-metodológico

Los movimientos migratorios contemporáneos son influidos por los aspectos económicos, políticos o culturales de las sociedades de acogida, pero también por las actividades ilícitas de carácter internacional, que se apoyan en el anonimato de la migración irregular y la carencia de instrumentos de identificación. Al respecto, existe un vacío en las políticas migratorias frente a la dificultad de regular el estatus migratorio de los solicitantes; el imperativo funcional de la norma aparentemente es mantener alejado al migrante del país, cuando lo que ocurre es lo contrario, pues permanecerá allí. Cuando este hecho es masivo, se eleva la posibilidad de un conflicto social por presiones del Estado hacia quienes buscan apegarse a la regulación. Si bien el problema puede residir en la ausencia de medios y recursos para mitigar la migración, también es posible que simplemente se trate de un colectivo sin interés para la regulación del estatus migratorio. Por ello, la migración es un tema de interés político en los Estados modernos, que involucra factores como la pobreza, la gobernanza, recursos y medio ambiente (Brown, 2018). Además, el desplazamiento de población entre países también representa la movilidad de capitales financieros (Cornejo, 2019).

Para la gestión de los problemas migratorios, la presencia de migrantes en condición irregular se considera un problema mundial que conlleva múltiples riesgos, lo que convierte en estratégica su prevención y combate (Domenech, 2017). Por su parte, Magliano y Clavijo (2011), Reigada (2012), Santi y Clavijo (2020) y Santi (2020a, 2020b) plantean

que las migraciones representan problemas para la gobernabilidad de los países emisores y receptores.

Por otro lado, la relación entre migración y problemas de seguridad, objetivamente, se relaciona con el impacto de esta en la sensación de seguridad por parte de la ciudadanía. Un migrante en condiciones migratorias reguladas se encuentra controlado por el Estado, tiene obligaciones tributarias y económicas con el país receptor, diversifica el mercado laboral, influye en los indicadores estadísticos de crecimiento económico y puede contribuir al proceso general de globalización, mientras que un migrante irregular no se encuentra sujeto a las condiciones ni obligaciones de la ciudadanía de acogida, contribuye a mantener la economía sumergida (diferente a la informal) y carece de elementos de identificación, lo que incluso puede impedir el desarrollo de un proceso judicial. Por ello, los riesgos de la migración para la seguridad se enfocan en el estatus jurídico del migrante y sus actividades en el marco de la irregularidad. Allí cobra relevancia el análisis de los perfiles migratorios.

Respecto a estos riesgos, las políticas de puertas abiertas, que provocan flexibilidad o relajación en los procesos de identificación y seguridad, abren un margen de riesgo por las posibles dificultades de control del destino final, la actividad económica y el sentido del desplazamiento del migrante, producto de la ausencia de mecanismos de control por parte de los Estados. Esto convierte el problema migratorio en tensiones y obstáculos asociados a la seguridad interior. Cuando el problema es el control del flujo migratorio, la falla está en las políticas fronterizas (Thayer, 2016); pero si el problema es la falta de control del migrante en la sociedad receptora, la falla está en el régimen migratorio existente.

Independientemente del periodo migratorio de salida, un proceso de regulación del estatus migratorio, desde la óptica de la seguridad de Estado, reduce las posibilidades de que el migrante se vincule con actividades irregulares; de lo contrario, su permanencia en condición irregular implica perder la oportunidad de su control. Esta relación entre la necesidad de proteger a la ciudadanía y su vinculación con la regulación migratoria asocia nuevos fenómenos y factores con la seguridad que antes no formaban parte de su agenda (Abad, 2015).

En un espacio en el que convergen el conflicto armado entre grupos irregulares, la presencia del Estado y ciudadanos —participantes y no participantes— en medio, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del año 1977 ofrece un marco sujeto al derecho internacional humanitario. En este contexto, sus residentes han asimilado la existencia de conflictos como parte de su cotidianidad, conflictos que hoy se benefician de la crisis migratoria de la región.

Las migraciones se relacionan con factores demográficos, socioeconómicos, de gobernanza y medioambientales (Brown, 2018), y pueden descomponerse en gran variedad de tipologías jurídicas —como refugiados, asilados, visitantes, familiares, inversionistas,

estudiantes, etc.— según las cuales varían los requisitos y condiciones para ingresar, permanecer o transitar por diferentes países. Por otra parte, dado que la movilidad humana contemporánea implica la circulación del capital financiero y económico (Cornejo, 2019) y la rentabilidad del conflicto armado se basa en la irregularidad de sus actividades económicas (Mantilla, 2012), se ha perdido de vista que el objetivo de regular el estatus migratorio del solicitante es también una necesidad del Estado.

A partir de los elementos teórico-conceptuales expuestos, este artículo recurre a una metodología cualitativa basada en la revisión de la bibliografía disponible, con el propósito de caracterizar las transformaciones fundamentales del fenómeno migratorio en la frontera colombo-venezolana a lo largo del tiempo, así como identificar las diferentes aproximaciones empleadas para analizar este fenómeno.

Resultados

Un panorama migratorio con limitadas garantías jurídicas

La política exterior de Venezuela ha cambiado como la definición de sus socios (Bolton, 2016). Así, ha pasado de actividades diplomáticas pragmáticas a las arriesgadas posiciones de naturaleza ideológica autoritaria contrarias al orden internacional (Corrales, 2015). Con ello, ha definido posturas que pueden calificarse como desafiantes, que le han cerrado el paso en el mercado internacional, mientras que los países de la región alertan sobre el estado de su democracia en los discursos ante la Organización de Estados Americanos (Dávila, 2017).

Por ese motivo, la dificultad para superar las diferencias políticas y económicas entre Venezuela y Colombia por la vía diplomática es cada vez mayor. La relación entre ambos Estados ha estado definida por acciones imprecisas y discursos impetuosos desde Venezuela que endilgan la responsabilidad del flujo migratorio a otros actores indeterminados, mientras incrementa la tensión internacional. Esto genera la impresión de que las instituciones reguladoras carecen de voluntad para resolver las disputas, y los árbitros o mediadores tienden a la parcialización política. Así se configura un conflicto de zona gris, en el espectro que separa la paz (blanco) de la guerra (negro) (Jordán, 2018), con los efectos esperados de un conflicto de esas características. Se trata de un espacio de conflicto vacío, con medios y objetivos indeterminados. Este concepto de zona gris fue inicialmente concebido en relación con los ataques informáticos que debilitan las potencialidades militares o deterioran los servicios básicos de poblaciones civiles por la dificultad de su resolución inmediata (Sohr, 2019).

Por otra parte, es necesario definir el tipo de migración que se desea estudiar y los problemas asociados a su estatus migratorio. La transición de Venezuela como país receptor a emisor de migrantes con diversas características socioeconómicas se encuentra en el análisis de los tres periodos de mayor flujo migratorio de salida de Venezuela:

- Primer periodo (1999-2003): Se caracteriza por una población altamente cualificada, empresarios y filiales relacionadas con la actividad petrolera de Venezuela. En palabras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), fue considerada como una migración ordenada, con motivaciones económicas y movilidad preferencial hacia Estados Unidos, Colombia y España.
- Segundo periodo (2004-2013): Se caracteriza por una migración documentada por la OIM como ordenada y calificada, pero con un incremento en las solicitudes de protección internacional en los casos de Colombia, Estados Unidos, España, Panamá, Perú y Ecuador.
- Tercer periodo (2014-2018): Se caracteriza por una migración que es consecuencia de la contractura económica y social de Venezuela, sin incentivos económicos ni poder adquisitivo.

Las estructuras sociales en la porosa frontera colombo-venezolana tienen sus raíces en las actividades económicas y la concentración demográfica. Desde la existencia del Estatuto de Régimen Fronterizo entre Venezuela y Colombia del 5 de agosto de 1942, que permitía la libre circulación entre ambos países sin necesidad de pasaporte y la exoneración de impuestos, no ha habido mayor presencia de políticas centrales de ambos Estados al respecto. Así, hoy en día ambos países tienen dificultades por la ausencia de infraestructuras oficiales que efectivamente garanticen al menos la prestación de servicios básicos en la región fronteriza. Cuando el Estado trata de hacer presencia en estos espacios para hacer ejercicio de soberanía, es inevitable la coexistencia de este ejercicio y la lucha contra grupos irregulares alzados en armas que se han hecho con el control de la región.

Esta es la razón por la cual se incluye el conflicto armado interno de Colombia y su expansión al territorio venezolano como objeto de estudio en las relaciones internacionales. Estos grupos han encontrado en la debilidad institucional de ambos países la oportunidad de expandir las actividades de narcotráfico hacia el territorio de Venezuela y constituir estos espacios como retaguardia estratégica ante las acciones del Gobierno colombiano (Patiño & Almario, 2020).

Estudios de García y Trejos (2021), Patiño y Almario (2020), González y Galeano (2014), Carreño (2014) y Alegría y Arroyo (2010) ya han alertado sobre la conformación de nuevos grupos armados irregulares desde el territorio venezolano y la posibilidad de ser empleados coordinadamente o consentidos por parte de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. La legitimidad y protección de estos grupos irregulares parece hacer parte de la defensa de los intereses territoriales, económicos e ideológicos por parte del actual Gobierno de Venezuela.

La conocida inestabilidad social, política y económica de Venezuela es especialmente tangible en Colombia con mayor profundidad, lo que ha devenido en una crisis diplomática con implicaciones nacionales, regionales e internacionales. Esto afecta las

dinámicas sociales, imposibilita el cruce de fronteras, paraliza el histórico intercambio comercial en la región y promueve el surgimiento de nuevos grupos armados apoyados en la migración irregular.

Ante esto, las políticas de seguridad y defensa de Colombia van de la mano con la diplomacia y la proyección y análisis de capacidades militares y posibles objetivos de los países vecinos. En el caso de Venezuela, el posible vínculo entre sus Fuerzas Militares con las guerrillas colombianas y otros grupos irregulares es objeto de estudio en las agendas de inteligencia, por la inestabilidad con que se definen estas relaciones (Alegría & Arroyo, 2010).

Se evidencia la falta de cooperación en las políticas transfronterizas debido a que el Estado venezolano se niega a reconocer su problemática interna, lo que ha impulsado las actividades del narcotráfico y ha elevado los índices de conflictividad social en la zona. Las acciones del Gobierno de Venezuela han sido implementar limitaciones al tránsito de bienes y personas entre los países (Idler, 2019), lo que resulta en una oportunidad de explotación del flujo migratorio por parte de los grupos irregulares, que controlan los desplazamientos masivos en la zona.

En efecto, las contracciones económicas y la dificultad de acceder a bienes y servicios básicos en la frontera común entre ambos países han sido el motor de las actividades irregulares, no por los productos comercializados, sino por la materialización de una actividad económica a través de estructuras logísticas no regladas. Se ha establecido, entonces, una nueva forma de negocio: grupos irregulares hacen uso de agencias turísticas como fachada para captar potenciales víctimas en el área contigua al Puente Internacional “Simón Bolívar”, que conecta a ambos países (Bonilla, 2019). Este es el punto en el que el tráfico de sustancias ilícitas, contrabando, desaparición forzada, explotación infantil y otras prácticas ilegales encuentran la posibilidad de apalancarse en las limitaciones de los cuerpos de seguridad de uno de los países para actuar frente a los hechos ocurridos en el otro país, y en sentido contrario cuando sea necesario.

Si se detalla la génesis de estos procesos comerciales ilícitos y de sus autores, se comprende que los grupos armados organizados han mutado a un carácter transnacional, mediante actores con intereses económicos que van más allá del usual contrabando fronterizo. Las oportunidades de este nuevo modelo socioeconómico se mantienen por los medios que sean necesarios; en un espacio de limitado acceso del Estado, no resulta difícil convencer a los habitantes, siempre que de alguna manera se vean beneficiados.

Estos nuevos grupos han encontrado un gran apoyo en la migración irregular por la misma carencia de elementos de identificación. De ahí la tendencia a que las acciones del Estado para identificar y controlar a los migrantes irregulares sean tildadas de acciones racistas, xenófobas e intolerantes por parte de quienes no han considerado la necesidad de su vigilancia o de quienes posiblemente no tienen interés en que dicho control se produzca.

El panorama de Venezuela es complejo. El escenario social, económico y político actual se ha caracterizado como la implosión de un modelo democrático (Fisher & Taub,

2017), seguido por la vulneración de derechos humanos, el cierre de pasos internacionales, y el surgimiento y desarrollo de nuevos grupos irregulares que antes operaban solo en zonas fronterizas y ahora se han expandido hacia el interior del territorio venezolano. Los usuales espacios de intercambio comercial se han convertido en rutas migratorias sin garantías, dada la inseguridad jurídica que conlleva el paso por vías irregulares para salir del territorio venezolano, sin acompañamiento de las instituciones y la exposición progresiva a riesgos asociados con la dinámica social del puerto de salida empleado.

Migración Colombia es la Agencia colombiana, responsable de monitorear y controlar los datos migratorios. Dispone de un portal llamado Hazte Visible, en el que se pueden registrar e iniciar procesos migratorios de venezolanos que se encuentren en Colombia. Según esta fuente, al 30 de agosto de 2021 habían ingresado 1 842 390 venezolanos, de los cuales 344 688 se encuentran en condición regular, 1 182 059 están en proceso de regulación con la figura del Estatuto Temporal de Protección y los 315 643 restantes se encuentran en condición irregular.

Por otra parte, el portal de ACNUR (2021) señala que existen 5,9 millones de venezolanos en condición de migrantes y refugiados en el mundo. Dicho esto, cabe la posibilidad de inferir que el 32 % de la población migrante de origen venezolano reside en Colombia, siempre que los migrantes venezolanos se hayan registrado en el portal de Migración Colombia.

Para analizar e interpretar la evolución de estas cifras de migración venezolana en Colombia, es necesario comprender la contraposición de cuatro enfoques actuales.

Primer enfoque: integración económica y social de ambos países

Venezuela es conocida por su potencial energético (Pardo, 2017) y su subsecuente seguridad energética, definida como el suministro suficiente y continuo de la energía necesaria para sostener el desarrollo de la vida y las actividades individuales y colectivas de la nación (Berenguer, 2014).

Los índices de prosperidad de la economía venezolana alcanzaron un momento óptimo a partir del año 1980, fecha conocida como la etapa dorada del petróleo y la expansión financiera. Ese fue el periodo de mayor consolidación de la migración colombiana en Venezuela con una rápida integración, gracias a que coincidió con uno de los mejores momentos económicos de la sociedad venezolana, con un ingreso per cápita en dólares 1,4 veces mayor que el colombiano (Martínez, 2008). Para esa época, la apuesta era escoger entre una Colombia sumergida en el conflicto armado interno y una Venezuela próspera, así que la tendencia era clara y el mercado permitía este proceso migratorio (Robayo, 2018).

El diferencial cambiario entre los dos países promovía que las actividades comerciales se ubicaran del lado donde fuera favorable, de modo que se alternaba el domicilio

central del negocio cuando era necesario. Merece la pena señalar que grandes empresas familiares se han constituido bajo este modelo.

Segundo enfoque: diversidad cultural

Si se atiende a la recepción migratoria tras la primera y segunda guerra mundial; la existencia del Estatuto de Régimen Fronterizo de 1942 entre Venezuela y Colombia; la promoción del Programa de Recursos Humanos (PRH) puesto en marcha en el año 1970 y la adhesión de Venezuela al Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, se puede considerar que hay una gran diversidad de culturas extranjeras en Venezuela. Sin embargo, ha sido especialmente para los migrantes colombianos el destino principal de preferencia, dadas las similares características socioeconómicas, culturales y el rápido acoplamiento de ambos gentilicios (García & Restrepo, 2019). La migración en sentido contrario solo representaba una cuestión de lógica social.

Tercer enfoque: diplomacia y conflictos internacionales

El nuevo modelo de relacionamiento exterior está basado en la necesidad de diplomacia para la seguridad desde la defensa. Así pues, se circunscribe a la inteligencia estratégica, para entender las relaciones de diferentes actores en un contexto determinado (Abella, 2020; Cremades-Guisado, 2021; Cremades-Guisado & Díaz-Matey, 2020; Cremades-Guisado & Cancelado-Franco, 2021).

Por otro lado, los conflictos internacionales tienen gran influencia en el mapa migratorio global, ejemplos de lo cual son las crisis migratorias en las relaciones entre China y Hong Kong; las del Sahara Occidental, Mauritania y Argelia en el conflicto con Marruecos y España; e inclusive hoy la guerra entre Rusia y Ucrania, que añade un nuevo perfil migratorio hacia Europa derivado de un conflicto internacional.

Las relaciones internacionales entre Colombia y Estados Unidos se han fortalecido en las últimas décadas, al tiempo que Hugo Chávez Frías instalaba la corriente política del “socialismo del siglo XXI” en Venezuela, que cimienta un discurso antinorteamericano en la región (González & Galeano, 2014). En estos términos, las relaciones internacionales se encuentran en un terreno movedizo, donde los cánones clásicos para analizarlas se están agotando (Grasa, 2016). Pareciera ser el mismo modelo del “Éxodo de Mariel”, donde los migrantes que lograban salir de Cuba eran señalados como “indeseables”, mientras que al llegar a Estados Unidos eran admitidos como “exiliados, refugiados o disidentes”, lo que deterioraba las relaciones diplomáticas entre los Estados (Clot & Martínez, 2018) y conllevaba una estigmatización al migrante antes de su llegada al país de acogida.

Cuarto enfoque: el Estado moderno

La construcción del Estado moderno se basa en su capacidad para ofrecer bienes y servicios, garantizar la seguridad a sus habitantes por medio de un sistema jurídico sólido de

libertades políticas y generar riquezas por medio de la industrialización (Sánchez, 2011). El modelo venezolano avanza en sentido contrario, pues ha pasado de ser un ejemplo de sistema democrático en auge petrolero para afianzarse en problemas de corrupción política y el estancamiento económico del modelo rentista petrolero (Echarte-Fernández et al., 2018). El país con las reservas confirmadas más grandes del mundo e importante actor en el equilibrio económico mundial ha demostrado ser un gigante con pies de barro (Pardo, 2017).

Las políticas del Gobierno de Venezuela se enfocaron en la intervención de las empresas por parte del Estado y, por ende, la paralización del sistema productivo. La mano de obra técnica altamente calificada de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), junto a sus filiales y empresarios con experiencia en producción de hidrocarburos, constituyeron la primera oleada migratoria de venezolanos hacia el extranjero, lo que hace muy difícil concebir una recuperación económica sin personal capacitado a corto plazo.

Rentabilidad de la crisis migratoria

Autores como Gilman y Goldhammer (2013) señalan que los efectos de la globalización son de carácter transversal. Así, en el ámbito del crimen organizado, se presenta como un fenómeno llamado “globalización desviada”, donde el mercado irregular satisface la demanda de bienes y servicios por vías ilícitas, donde la ley es difícil de aplicar.

Desde este punto de vista, el bloqueo de los pasos fronterizos por parte del Gobierno venezolano y su control de facto por grupos irregulares hacen rentable la crisis migratoria. Cruzar la frontera entre ambos países cuando se encuentra cerrada significa pagar un costo impuesto por estos grupos para garantizar la protección individual frente a “otros” posibles grupos irregulares. De este modo, las amenazas a la seguridad de frontera se producen cuando se prohíben o restringen las actividades sociales y comerciales históricamente existentes.

Una acción prohibitiva en un mercado crea incentivos para que actores diversos se beneficien mediante la creación y el desarrollo de redes y mercados ilícitos que permeen la frontera, con el fin de cubrir las demandas. No es casualidad que este concepto coincida con la definición de “crimen organizado transnacional” establecida por la Convención de la ONU sobre este tema en Palermo, Italia (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000).

El intercambio comercial y la dinámica social en la frontera colombo-venezolana son históricos, por lo cual la permeabilidad de esta frontera permite a los actores del crimen organizado influir en diversas áreas como el tráfico de drogas, de armas, la minería criminal, el contrabando, la trata de personas, la violación de medidas de salubridad, la afectación del medio ambiente, la violación de derechos fundamentales y la migración irregular, entre otras. Con la migración irregular también se impulsa el traslado de productos, bienes y recursos, lo que afecta críticamente los intereses nacionales. En últimas,

se trata de la fusión de distintas formas de conflicto que erosionan al Estado: el crimen organizado, la guerra estatal y la violación de los derechos humanos (Carnevali, 2015).

Estos espacios están lejos de retornar a una zona de libre comercio binacional. En lugar de ello, la violencia e inseguridad son el resultado de un conflicto prolongado donde confluyen, interactúan y se retroalimentan tres fenómenos: guerra irregular colombiana, violencia criminal y crisis migratoria y humanitaria de Venezuela (García & Trejos, 2021).

Se ha señalado que el anonimato es indispensable para los actores irregulares fronterizos, pues posibilita cualquier actividad por parte de organizaciones irregulares de la mano de actores desconocidos o no identificables. Esto potencia las amenazas y promueve la creación en ambos lados de la frontera de nuevos grupos armados ilegales, incluso compuestos por disidencias del acuerdo de paz de 2016 en Colombia.

También se han encontrado nuevas formas de lavado de dinero producto del narcotráfico, así como la obtención de tierras con medios de coerción, bajos precios, complicidad de instituciones estatales simpatizantes del régimen político de Venezuela, el uso de testaferros o intermediarios con documentación falsa caracteriza estas operaciones.

Los grupos irregulares en la zona son reconocidos por su avanzado impacto en la frontera. Tienen control territorial y ejercen ciertas formas de poder institucional, inclusive proporcionan servicios básicos a sus habitantes (Pérez, 2016). Esto evidencia una progresiva pérdida de la ideología inicial, a cambio de un incremento en la economía irregular, que genera mayor liquidez monetaria y aumenta la capacidad de influencia de estos grupos en las zonas ocupadas por otros (Mantilla, 2012).

En este contexto, los importantes avances logrados con la firma del acuerdo de paz en 2016 se han estancado e incluso retrocedido, ya que hay factores estructurales que atentan contra la consolidación de la paz (Ahumada, 2020) y dificultan la reinserción de estos grupos a la sociedad.

Estas dinámicas en la frontera han alterado la ideología y la organización de estos grupos armados, que explicaba su origen, su contexto y sus limitaciones político-militares (Aguilera, 2013). Es imposible unificar todo un grupo insurgente ya fragmentado y dividido, mientras que otros continúan ejerciendo violencia tanto en Colombia como en la frontera colombo-venezolana, con la particularidad de que han expandido sus acciones y sedes principales en el territorio venezolano. En este sentido, el conflicto ha pasado de ser una lucha del Estado contra grupos irregulares a una forma más compleja, la lucha aislada de un Estado contra organizaciones irregulares transnacionales conectadas entre sí.

Las disputas territoriales se han hecho sentir al igual que sus actores. En 2019, Iván Márquez, uno de los líderes de grupos disidentes, demostró que se encontraba con hombres armados en diversas actividades irregulares en Venezuela (Mansilla, 2021). Asimismo, se han reconocido cada vez más facciones disidentes que dispersan su organización a ambos lados de la frontera en labores de captación de nuevos miembros y aliados institucionales (Uribe et al., 2021).

Estas formas de violencia responden al interés de algunos sectores por mantener la irregularidad de este modelo económico, lo que permite planificar acciones contra el Estado colombiano e imposibilitan cualquier acuerdo con Venezuela. Esto aleja la posibilidad de una paz próxima y genera otras formas de violencia y usufructo. Ante la necesidad de operar con cierta holgura y evitar ataques de la fuerza pública en Colombia, estos grupos han encontrado en Venezuela un salvavidas económico y un gobierno aliado que les puede brindar el apoyo requerido.

Esta problemática social de origen político con impacto económico hoy es una fuente de ingresos común que ha reconfigurado la actividad comercial en un lugar de escasa presencia del Estado. Esto genera “espacios vacíos” en los que convergen diversas formas de economía irregular contrarias al Estado de derecho y a la seguridad del Estado. De igual modo, el migrante irregular encuentra eventualmente en su participación activa dentro de estos espacios una nueva fuente de recursos económicos, por lo cual no le resulta necesaria ni conveniente la regulación de su estatus migratorio.

Discusión

Al muy estudiado conflicto armado en Colombia, el posconflicto y sus consecuencias sociales y económicas, ahora se ha sumado la inestabilidad social, política, geoestratégica y económica de Venezuela, que ha derivado en una crisis con implicaciones nacionales, regionales e internacionales. La falta de liquidez del Estado, la escasez de alimentos y el surgimiento de nuevos grupos irregulares como la Fuerza Bolivariana de Liberación (FBL), generalmente armados, se han comenzado a instaurar en zonas y barrios de Venezuela.

Esto ha incentivado los flujos migratorios en busca de mejores oportunidades, que se desplazan a los países de la región cercanos por la facilidad para transportarse, en especial Colombia. Esto ha facilitado la captación de nuevos miembros para formar parte de grupos armados irregulares, ante las adversidades económicas y las dificultades en la regulación del estatus migratorio en el país de destino. Se trata de dos problemas simultáneos: una crisis migratoria de impacto regional y el surgimiento de nuevos grupos irregulares en regiones capitales de Venezuela, apoyados por grupos armados organizados asentados en la frontera colombo-venezolana.

El conflicto armado colombiano y su afectación en la frontera con Venezuela es un claro ejemplo de conflicto armado prolongado al que se han sumado diversos actores, niveles políticos y motivaciones que transformaron la naturaleza del conflicto en dinámicas más complejas con características violentas (Delgado-Morán et al., 2020). En este contexto, se han desarrollado iniciativas para desmontar diferentes grupos irregulares, pero incluso tras el acuerdo de paz, a pesar de ser un hito importante para Colombia, el panorama real del conflicto colombiano no ha tenido las transformaciones positivas esperadas. Continúan los enfrentamientos, las disputas por el territorio y otros actos violentos que afectan a la sociedad civil.

Este viejo conflicto interno de Colombia se ha instalado ahora en las áreas urbanas de rezago socioeconómico en Venezuela y en tierras de gran productividad o fertilidad, que por su valor geoestratégico constituyen nuevos espacios para continuar la violencia indiscriminada y el desarrollo de actividades irregulares. Desde allí continúa la violación de derechos humanos a la población civil y a miembros de la fuerza pública, gracias a la ausencia institucional del Estado.

Al reconocer la frontera colombo-venezolana como un lugar para el desarrollo de economías criminales como el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de personas, se puede comprender que las condiciones sociales y económicas del desplazamiento masivo de ciudadanos venezolanos continuarán en detrimento. Grupos irregulares se han apropiado de grandes extensiones de tierra para producir cultivos ilícitos, crear nuevas bases de operación y fortalecer sus estructuras delictivas. Así, el migrante que busca salir de Venezuela por las condiciones económicas internas se enfrenta con la fusión de estos nuevos grupos con bandas criminales de Venezuela, y se debate sobre la posibilidad de integrarse a estas economías ilegales como una nueva fuente de ingresos. Este modelo económico de severas consecuencias en el tejido social de ambos países ya se encuentra arraigado en Venezuela. Se presentan actos violentos de forma tan continua que son socialmente aceptados y comunes; en últimas, se ha establecido un pacto social con la ilegalidad (Albornoz-Arias et al., 2019).

Detrás del control de estos espacios fronterizos por su interés geoestratégico, están actores armados irregulares como el ELN, grupos disidentes de las FARC-EP, el EPL, mafias colombianas, las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL) y otros grupos de Venezuela. También se ha advertido la presencia de clanes mexicanos en la frontera, en zonas donde se pueden manejar y comercializar cultivos ilícitos (Estrada et al., 2016).

Una consecuencia de la crisis migratoria, agravada por la situación interna de cada país, es el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados y de la colaboración internacional entre las instituciones. Esto ha generado desconfianza entre los organismos de seguridad, poniendo en riesgo la institucionalidad y la estabilidad en la región.

Al respecto, se deben considerar los hechos ocurridos en junio y julio de 2021, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia publicó la Resolución 7300 de 2021, mediante la cual resuelve la anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad, de acuerdo con los cinco supuestos del artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 relacionados con supuestas irregularidades administrativas que puedan haber en la emisión de documentos de identidad colombiana. Esta situación permitió detectar una red criminal dedicada a la emisión de documentos de identidad por vías irregulares, simulaciones jurídicas y presentación de documentos que carecían de autenticidad legal.

A pesar de tratarse de documentos emitidos por la institución gubernamental con la debida competencia, fueron emitidos con el consentimiento de funcionarios públi-

cos que tenían conocimiento de que los documentos de soporte no eran legítimos. Esto materializa el delito de falsedad documental tipificado en el código penal de cualquier país occidental. El problema tras la detección y anulación es la ubicación geográfica de beneficiados que hayan logrado salir del territorio nacional e ingresar a otros países como nacionales de Colombia.

La operación de seguridad llevada a cabo en Francia en octubre de 2022 sirve como evidencia de que esta práctica se enmarca dentro del concepto de organización criminal internacional. En dicho operativo, se detuvieron siete miembros de una red dedicada a la falsificación de documentos venezolanos. Entre ellos, dos ciudadanos árabes poseían identificaciones venezolanas, así como cédulas y pasaportes colombianos. Además, se identificaron ciudadanos de China, Cuba, Rusia y varios países europeos involucrados en la misma práctica, con documentación que les acreditaba falsamente como nacidos en Colombia.

Las tensiones y conflictos en América Latina son estructurales y recurrentes, marcados por la interacción entre la diversidad sociocultural y la evolución de los Estados hacia corrientes políticas extremistas, lo que choca con la economía regional (Bringel & Falero, 2016). Aunque redistribuir la crisis migratoria podría parecer una solución, es importante reconocer que las tensiones sociales, económicas y políticas en la región son similares y ofrecen pocas perspectivas de cambio. América Latina se caracteriza por enfrentar conflictos armados, narcotráfico, minería ilegal, inestabilidad política, distanciamiento social, desafíos económicos, radicalización de ideologías políticas (que ahora se presentan como nuevos modelos económicos y sociales), incapacidad para controlar el territorio, crisis humanitarias y corredores migratorios, entre otros problemas.

Conclusiones

Actualmente, ante la crisis migratoria, solo hay acciones institucionales por parte del Gobierno colombiano. Esto representará un reto mayor para Venezuela cuando su gobierno decida hacer frente a los diversos factores que esta crisis ha desatado. La complejidad del problema migratorio potencia la aparición de una nueva y económica mano de obra que puede ser empleada por cualquier organización criminal.

La migración irregular ya es un problema regional con efectos en la economía internacional, lo que representa un problema de gobernabilidad y múltiples riesgos para la seguridad de los países receptores. Por esto, los Estados deben centrar el esfuerzo en controlar la migración, regularla e introducirla a la sociedad, como parte de políticas de integración social y la existencia simultánea de mecanismos de control del Estado. De lo contrario, está la necesidad de establecer rutas humanitarias para atender a la población vulnerable víctima de la violación de derechos fundamentales y definir rutas judiciales para procesar a los actores de organizaciones criminales.

Frente a este problema, cobra relevancia el enfoque de la seguridad multidimensional, que requiere la integración de políticas regionales para garantizar su materialización. Actualizar este concepto de seguridad dependerá de los aspectos que influyan en la coexistencia cada vez más estrecha entre seguridad, migración y los vacíos jurídicos que con frecuencia se encuentran en los regímenes migratorios.

El histórico conflicto armado en Colombia se ha visto recrudecido con la participación de migrantes irregulares venezolanos captados como brazo ejecutor de las acciones terroristas de estos grupos no acogidos al proceso de paz. Por ello, uno de los riesgos de mayor preocupación es la reorganización y fortalecimiento de estas organizaciones internacionales apoyadas en la crisis humanitaria venezolana, lo que implica la internacionalización del conflicto armado con grandes posibilidades de interconexión con similares grupos irregulares en otros países del hemisferio.

Es crucial reconocer el papel de actores extrarregionales, particularmente de España, en la gestión de la crisis migratoria. España ha mostrado su compromiso y apoyo a Colombia frente al éxodo venezolano mediante la donación de recursos financieros y visitas diplomáticas regulares. Debido a la globalización, la similitud lingüística y la eficaz gestión migratoria colombiana, España probablemente continúe siendo el principal destino en la Unión Europea para estos flujos migratorios. Por tanto, se hace imprescindible una mayor coordinación entre los equipos de colaboración institucional de Colombia y España, con el fin de optimizar la detección de redes ilegales y la judicialización de víctimas y actores involucrados en posibles delitos transnacionales. Dada la magnitud de estos delitos, que a menudo implican la vulneración de derechos fundamentales, es esencial promover la internacionalización de los derechos humanos en todos los niveles de la sociedad.

Latinoamérica, con sus conflictos políticos, económicos y sociales de patrones similares, enfrenta la complejidad creciente en la definición de flujos migratorios. Ante esta situación, se sugiere desarrollar proyectos de apoyo estatal dirigidos a países más afectados por conflictos armados internos. Asimismo, se recomienda adaptar el modelo de seguridad internacional de la Unión Europea en espacios extraterritoriales, como una estrategia de seguridad. De no implementarse estas medidas, y ante la presión social, es probable que se observe un aumento en la migración de Latinoamérica hacia Europa. Considerando las barreras lingüísticas y las políticas migratorias norteamericanas, España, con su sociedad multicultural, emerge como una opción migratoria viable en estos escenarios.

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 Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por MinCiencias (código COL0120899), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

Sobre el autor

Giuseppe Kodjack VII Gangi Guillén es Comandante (R). Es director del Máster en Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos y Derechos Operacional de la Universidad Nebrija, Madrid. Es miembro de la Cátedra Global de Seguridad Nebrija-Santander en Gestión de Riesgos y Conflictos. Es profesor invitado de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y del Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas del Perú.

<https://orcid.org/0000-0001-5627-3874> - Contacto: ggangi@nebrija.es

Referencias

- Abad, G. (2015). El concepto de seguridad: su transformación. *Comillas Journal of International Relations*, 4, 40-51. <https://doi.org/10.14422/cir.04.y2015.002>
- Ahumada, C. (2020). La implementación del Acuerdo de paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio. *Problemas del Desarrollo*, 51(200), 25-47. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.200.69502>
- Albornoz-Arias, N., Mazuera-Arias, R., Millán-Vázquez, M., & Briceño-León, R. (2019). Los pactos sociales y el contrabando en la frontera colombo-venezolana. *Convergencia*, 26(81), 03. <https://doi.org/10.29101/crcs.v26i81.9369>
- Alegría, A., & Arroyo, M. (2010). El conflicto colombo-venezolano y la construcción de escenarios desde la teoría de juegos. *Convergencia*, 17(52), 97-124. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10512246005>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). *Situación de Venezuela*. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2000, 15 de noviembre). Resolución 55/25. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Barbieri, N., Ramírez, J., Ospina, M., Cardoso, B., & Polo, S. (2020). Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, 63, 219-233. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219>
- Berenguer, F. (2014). Consideraciones geoestratégicas y geopolíticas en torno a la energía. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ed.), *Cuadernos de estrategia y energía geoestratégica* (pp. 45-90). Ministerio de la Defensa. <https://tinyurl.com/4rt7vsf8>
- Bolton, P. (2016, 24 de marzo). *The other explanations for Venezuela's economic crisis*. Council on Hemispheric Affairs. <https://tinyurl.com/5n8453pr>
- Bonilla, M. (2019, 14 de enero). La nueva fachada del tráfico de migrantes entre Colombia y Venezuela. *Insight Crime*. <https://bit.ly/3uRADIP>
- Bringel, B., & Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: Transiciones, conflictos y mediaciones. *Cuaderno CRH*, 29(spe3), 27-45. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400003>
- Carnevali, R. (2015). El terrorismo de estado como violación a los derechos humanos: en especial la intervención de los agentes estatales. *Estudios Constitucionales*, 13(2), 203-236.
- Clot, J., & Martínez Velasco, G. (2018). La “odisea” de los migrantes cubanos en América: modalidades, rutas y etapas migratorias. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 13. <https://doi.org/10.22201/cimi-sur.18704115e.2018.v13.345>

- Corrales, J. (2015). Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26(2), 37-51. <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2015.0031>
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 24, 99-116. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2013.24.006>
- Cremades-Guisado, Á. (2021). Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español. *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 9(1), 45-59. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.447>
- Cremades-Guisado, Á., & Cancelado-Franco, H. (2021). La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(34), 479-496. <https://doi.org/10.21830/19006586.701>
- Cremades-Guisado, Á., & Díaz-Matey, G. (2020). El uso de la inteligencia ante la inmigración irregular: el caso de Frontex. En O. Ramírez-Villegas, H. Cancelado-Franco, & N. Cárdenas-Rodríguez (Eds.), *Nuevas amenazas en el siglo XXI: Fronteras y derechos humanos* (pp. 237-259). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789584288950>
- Dávila, L. (2017). *Aproximaciones al cambio hemisférico* [primer borrador]. Caracas.
- Delgado-Morán, J. J., Jiménez-Reina, J., & Cremades-Guisado, Á. (2020). Analytical approach to emergent hybrid threats phenomena. Case study: EU and Colombia. En J. Ramírez & J. Biziewski (Eds.), *A shift in the security paradigm. Advanced sciences and technologies for security applications* (pp. 49-68). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-43253-9_5
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48. <http://hdl.handle.net/11086/549077>
- Echarte-Fernández, M., Martínez-Hernández, M., & Zambrano, O. (2018). Un análisis de la crisis económica de Venezuela desde los postulados de la Escuela Austríaca de Economía. *Revista Lasallista de Investigación*, 15(2), 68-82. <https://bit.ly/3NlsUZQ>
- Estrada, F., Moscoso, D., Fabio, F., & Andrade, N. (2016). Políticas de seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia. *Análisis Político*, 29(86), 3-34. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n86.58039>
- Fisher, M., & Taub, A. (2017, 4 de abril). El ejemplo de Venezuela: cómo el populismo deriva en autoritarismo. *The New York Times ES*.
- García, M., & Restrepo, J. (2019). Aproximación al proceso migratorio venezolano en el siglo XXI. *Hallazgos*, 16(32), 63-82. <https://doi.org/10.15332/2422409x.5000>
- García, V., & Trejos, L. (2021). Las tramas del conflicto prolongado en la frontera colombo-venezolana: un análisis de las violencias y actores armados en el contexto del posacuerdo de paz. *Colombia Internacional*, (105), 89-115. <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.04>
- González, R., & Galeano, H. (2014). Las relaciones Colombia-Venezuela: límites, desgolfización y securitización, tres variables en la política exterior binacional. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 24, 76-97. <https://bit.ly/48byOoG>
- Grasa, R. (2016). Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacionales. *Nueva Sociedad*, 263, 50-63. <https://bit.ly/3t1dSSL>
- Idler, A. (2019). *Borderland battles: Violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war*. Oxford University Press.
- Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 129-151.
- Lajous, A. (2011). Prospectiva petrolera a 2025. *Economía UNAM*, 8(23), 78-90. <https://bit.ly/3Gyvwjy>

- Magliano, M. y Clavijo, J. (2011). La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio. *Análisis Político*, 71, 149-163. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75259>
- Mansilla, R. (2021, 12 de abril). Las FARC en Venezuela: ¿una guerra de mafias encubierta? *ESGlobal*. <https://tinyurl.com/mr38uv97>
- Mantilla, S. (2012). Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 55, 35-73.
- Martínez, A. (2008). Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones estado-empresarios. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 265-291. <https://bit.ly/3uRGPR6>
- Murillo, C. (2015). Diplomacia, inteligencia exterior y secreto diplomático frente a los desafíos de la era global. *Política y Seguridad Pública*, 5(2), 29-74. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2325>
- Pardo de Santayana, J. (2017). Energía y geopolítica en América Latina. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ed.), *Energía y geoestrategia 2017* (pp. 99-137). Ministerio de la Defensa. <https://tinyurl.com/ytcvc3x6>
- Patiño, C., & Almario, O. (2020). Venezuela: un régimen militar sin capacidad de gobierno ni opción de transición política. *Análisis Político*, 33(99), 160-173. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90989>
- Pérez, A. (2016). La construcción social de una guerrilla. *Análisis Político*, 29(87), 77-94. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60724>
- Reigada, A. (2012). Más allá del discurso sobre la inmigración ordenada: contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía. *Política y Sociedad*, 49(1), 103-122. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2012.v49.n1.36524
- Sánchez, J. (2011). El Estado y los riesgos de la modernidad. *Argumentos*, 24(65), 59-79. <https://tinyurl.com/mr2pdsee>
- Santi, S. (2020a). La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración. *Estudios de Derecho*, 77(169), 213-242.
- Santi, S. (2020b). La OIM como difusora global de las políticas de migración ordenada. La implantación del control migratorio mediante los mecanismos de cooperación técnica sobre migración y capacity-building. En P. Schuster & K. Valenzuela-Moreno (Eds.), *Trayectorias y jornadas: transnacionalismo en acción* (pp. 25-44). Transnational Press London.
- Santi, S., & Clavijo, J. (2020). La configuración de las políticas de migración circular en Sudamérica. Los acuerdos de regulación laboral de España con Colombia y Ecuador. *Desafíos*, 32(2), 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6849>
- Serrano, C. (2021). Las relaciones internacionales como objeto del pensamiento social: miradas desde América Latina. *Universidad de La Habana*, 291, 1. <https://revistas.uh.cu/revuh/article/view/2234/1977>
- Torrealba, C. (2019). Venezuela: contexto, análisis y escenarios. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(2), 443-455. <https://tinyurl.com/4yrzbd6>
- Uribe, S., Otero-Bahamón, S., & Peñaranda, I. (2021). Hacer el Estado: carreteras, conflicto y órdenes locales en los territorios de las FARC. *Revista de Estudios Sociales*, 75, 87-100. <https://doi.org/10.7440/res75.2021.08>

EDUCACIÓN Y DOCTRINA

Education and Doctrine

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 927-948

<https://doi.org/10.21830/19006586.1124>

En búsqueda de la mejor formación de oficiales: academia militar de España vs. West Point

In search of the best officer training: Spain's military academy vs. West Point

Enrique Gaitán Monje y Andrés de Castro García

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, España.

RESUMEN. Este artículo presenta dos estudios de caso sobre el modelo de formación de oficiales de la Academia General Militar de España y de la Academia Militar de West Point de Estados Unidos. Luego se hace un estudio comparado para dilucidar si proporcionan competencias similares a los cadetes de cada ejército. Para ello se revisan los respectivos currículos que definen las competencias que debe tener un oficial, según las necesidades y circunstancias de cada ejército. Luego se añade la observación participante en ambos casos. Esta investigación concluye que ambos sistemas proporcionan competencias similares, si bien varían en su adaptación a las necesidades de cada ejército. También se identifican ciertas áreas de mejora en articulación y formación en habilidades para toda la carrera profesional en el caso español, que pueden motivar reformas y nuevas investigaciones.

PALABRAS CLAVE: cadetes; competencias profesionales; educación militar; formación; liderazgo

ABSTRACT. This article presents two case studies on the officer training model of the General Military Academy in Spain and the West Point Military Academy in the United States. A comparative study is then carried out to elucidate whether they provide similar competencies to the cadets of each army. For this purpose, the respective curricula that define the competencies an officer must have, according to the needs and circumstances of each army, are reviewed. Participant observation is then added in both cases. This research concludes that both systems provide similar competencies, although they vary in their adaptation to the needs of each army. Certain areas for improvement in articulation and training in skills for the entire professional career are also identified in the Spanish case, which may motivate reforms and new research.

KEYWORDS: cadets; leadership; military education; professional competencies; training

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

Recibido: 13 de diciembre de 2023 • Aceptado: 14 de septiembre de 2023

CONTACTO: Enrique Gaitán Monje ✉ egaitan11@alumno.uned.es

Introducción

Al reflexionar sobre qué aspectos pueden resultar de mayor interés en los estudios de seguridad en general y las fuerzas armadas en particular, a la hora de hacer investigación en el ámbito de las ciencias sociales, es pertinente seguir lo que Stake (1994) denomina “la oportunidad de aprender”, para resolver preguntas de investigación que tengan un impacto real en la mejora de los aparatos de seguridad. En este sentido, se hace evidente que los estudios sobre la formación de los oficiales tienen una importancia capital para cualquier ejército (Anguita & Silva, 2020). De la formación que reciban los oficiales dependerá su desempeño y, con ello, la vida de los soldados a su mando, la misión por cumplir y, llegado el momento, el destino de la nación.

Además, según De Castro y García (2018), la selección del tema a estudiar en la investigación cualitativa está determinada también por las circunstancias personales y profesionales de quien investiga, sus compromisos ideológicos personales, sus valores y sus dilemas morales. En este caso, uno de los autores ha desarrollado su carrera profesional en puestos clave de la formación de oficiales tanto en España como en EE. UU. Esto ha permitido advertir que, hoy en día, muchos ejércitos no operan ni se preparan de forma aislada, sino que lo hacen en el seno de estructuras y operaciones multinacionales. Por ello, es aún más interesante observar cómo los oficiales de distintos países actúan con medios y procedimientos similares ante los mismos cometidos y circunstancias. Sin embargo, el modelo de formación de oficiales, si bien es de la máxima importancia para cualquier ejército, es diferente en cada país, como lo explica Atkinson (2014). Por estas razones, es interesante desarrollar dos estudios de caso (la formación de oficiales en España y EE. UU.) y comparar sus semejanzas y particularidades, como lo plantean De Castro y García (2018) a partir de anteriores aportaciones:

El estudio de casos (Merriam 1988) se plantea con la intención de describir, interpretar o evaluar. A través del estudio de casos (Stake 1994) el investigador puede alcanzar una mayor comprensión de un caso particular, conseguir una mayor claridad sobre un tema, o indagar un fenómeno, población o condición general. (p. 83)

El modelo de enseñanza de un ejército es necesariamente heredero de su propia evolución en el tiempo y de sus circunstancias contemporáneas. En el caso de España, en 2010, la Academia General Militar (AGM) acometió un profundo reordenamiento de la formación militar de oficiales (posiblemente el mayor en su historia) para adecuarla a su época y circunstancias. Para ello adoptó un modelo que presenta grandes similitudes con el de los países aliados con los que participa en estructuras y operaciones multinacionales, pero también con sus propias peculiaridades.

Este modelo de enseñanza ha superado ya una década de vida y está ahora mismo siendo reevaluado para asegurar los objetivos a través del análisis de datos provenientes de los oficiales que ya egresaron (Izquierdo et al., 2020). Esto podría enriquecerse mediante

un análisis que contraste en toda su amplitud y profundidad el modelo de enseñanza adoptado con los de otros países aliados. Asimismo, puede servir para extraer conclusiones que sirvan para la toma de decisiones.

En un tiempo de cambios acelerados como el actual¹, conviene que la formación de los oficiales se oriente hacia proporcionarles competencias y herramientas lo más desligadas posible de las circunstancias coyunturales y enfocadas hacia aquello que realmente perdura, entendiendo que el proceso de formación de un oficial necesariamente repercute en toda su trayectoria profesional y en su capacidad de adaptarse y actualizarse ante las transformaciones. Decía el filósofo y psicólogo estadounidense B. F. Skinner (1968) que la educación de un individuo es lo que permanece en él una vez olvidado lo que aprendió; podríamos añadir también que la educación es lo que perdura cuando lo aprendido ha quedado obsoleto. Posiblemente, este sea uno de los axiomas más importantes en que se inspira la formación de cadetes. Como se comprobará a continuación mediante el estudio de la AGM y de la United States Military Academy (USMA), ello es una realidad hoy en día en ambos modelos de formación.

Modelo actual de formación en la Academia Militar de West Point

El “desarrollo de mandos” del Ejército de EE. UU. es un proceso realizado a lo largo de la carrera del militar desde su ingreso hasta su retiro (Army Regulation 350-1, 2017, p. 3). Dentro de dicho sistema de formación de oficiales existen dos programas fundamentales: el Basic Officer Leaders Courses Accession (BOLC-A), con el cual se prepara a los individuos para convertirse en oficiales, y el BOLC Branch (BOLC-B), que complementa la formación previa al destino en las unidades y que les cualifica en una de las distintas especialidades o armas². El programa BOLC-B lo siguen los segundos tenientes (alféresces) egresados del BOLC-A y se realiza en las escuelas de las armas. Este artículo se centra exclusivamente en el programa que proporciona la USMA (junto al Reserve Officers Training Corps y el Officers Candidate School), sin perjuicio de la proporción de oficiales que ingresan por él.

Tras estos programas, el oficial continúa su formación en otros momentos clave de su carrera, con la finalidad de capacitarlo para acceder a los empleos superiores. Entre estos programas se encuentra el “Curso de Carrera de Capitanes”, que ofrece la capacitación necesaria para el mando de unidad tipo Compañía (Army Regulation 350-1, 2017, p. 74).

1 En octubre de 2019, el US Army Training and Doctrine Command publicó su TRADOC Pamphlet 525/92 con el horizonte hasta 2050, en el que se pronostica un cambio en el carácter de la guerra en dos etapas: hasta 2035 se denomina la etapa del “progreso humano acelerado”, seguida por la etapa de “igualdad disputada”.

2 El término *arma* se refiere a las especialidades fundamentales (Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros, Transmisiones y Aviación de Ejército) en que se agrupa el Cuerpo General del Ejército de Tierra español, así como a sus equivalentes en el Ejército de EE. UU.

La USMA proporciona la formación correspondiente al programa BOLC-A por medio de un currículum de cuatro años de duración, con el cual se obtiene un grado de Bachelor of Science (BS) y el ascenso a segundo teniente (Army Regulation 350-1, 2017, p. 7). La misión de la USMA es educar, instruir e inspirar el cuerpo de cadetes, de manera que cada graduado se convierta en un jefe con carácter, comprometido con los valores de servicio, honor y patria, y preparado para una carrera de excelencia profesional y servicio a la nación como oficial del Ejército de EE. UU. (Army Regulation 350-1, 2017, p. 73).

La USMA nació en un joven país en expansión, al igual que su ejército; EE. UU. era un país inmenso que había que construir y el Ejército estaba llamado a ejercer un papel importante en esa empresa. Así, el hecho de que naciera como una escuela de matemáticas que, tras la acción de su director Sylvanus Thayer entre 1817 y 1833, se convirtió en una escuela de ingenieros no es casualidad (Gaitán, 2021). El país necesitaba ingenieros que construyeran la infraestructura necesaria para vertebrar una extensión tan gigantesca, pero también necesitaba unos militares modernos cuya forma de pensar se sustentara en una base científica y su actuación se basara en un código ético militar.

La USMA no era la única escuela de formación de oficiales en ese país, por lo cual no era un problema que esos oficiales salieran más enfocados en las especialidades de Artillería y de Ingenieros, aunque pudieran ser destinados a las demás armas. En cualquier caso, se preveía que la formación más estrechamente relacionada con los cometidos del teniente se impartiría posteriormente en otras escuelas especializadas.

Por otra parte, desde su creación, existía una gran inquietud en el Ejército de EE. UU. ante la gran amplitud de su despliegue y la consiguiente necesidad de mantener actualizados a sus oficiales y asegurar su unidad de doctrina, por lo cual se esforzaron para continuar formándolos con posterioridad a su paso por las academias. Por lo tanto, desde sus orígenes, el enfoque de la formación de oficiales en la USMA fue principalmente proporcionar al oficial una base científica y matemática, así como un código ético y un espíritu de compañerismo, como cimientos para su desempeño profesional, considerando que su formación tendría que ser reforzada y completada a medida que progresaba en la carrera.

En el cumplimiento de su misión, la acción global de la USMA se realiza con base en una estrategia que deriva de la propia estrategia del Ejército, y en la que se definen las prioridades y esfuerzos necesarios para cumplir su misión. Para ello, la USMA se sirve del West Point Leader Development System (WPLDS). Este es un modelo de formación mediante el que “se integra el desarrollo del liderazgo orientado a hacer líderes con carácter sobre la base de un desarrollo individual y de un desarrollo de liderazgo, todo ello enmarcado en una cultura de crecimiento del carácter” (USMA, 2018, p. 9; trad. propia³). El WPLDS está diseñado a través de múltiples actividades con una duración total de cuarenta y siete meses (cuatro cursos académicos), agrupadas en cuatro programas de desarrollo: académico, militar, físico y de carácter (Figura 1).

3 Todas las citas provenientes del inglés han sido traducidas por el autor.

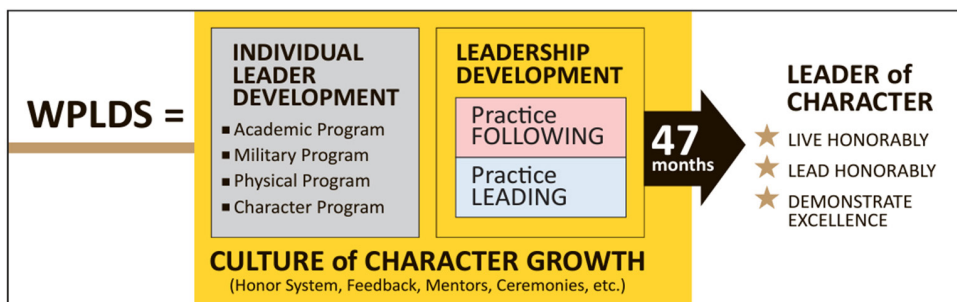


Figura 1. West Point Leader Development System.

Fuente: USMA (2018, p. 9)

Programa académico

El programa académico consiste en alcanzar una titulación universitaria de BS a través de un currículum que se estructura en dos partes. Por un lado, existe un núcleo compuesto por veinticuatro asignaturas esenciales para todos los graduados y tres asignaturas de ingeniería para aquellos cadetes que no eligen una especialidad en el área de ingeniería. Este núcleo, junto a educación física y ciencia militar, constituye lo que se denomina la “profession major” y proporciona amplitud al programa académico (USMA, 2020a, p. 14).

Por otro lado, existe una especialización mediante la elección de un “academic major” (especialidad), compuesto por al menos trece asignaturas obligatorias y optativas. Esta especialidad proporciona la profundidad al programa académico.

El núcleo del currículum (USMA, 2020a, p. 15) está compuesto por ocho asignaturas técnicas, otras ocho de humanidades y ciencias sociales, cuatro que componen un hilo regional/cultural (incluyendo el aprendizaje de un idioma) y otras cuatro que componen un hilo militar profesional (incluyendo liderazgo, derecho, oficialidad e historia militar).

Las especialidades ofrecidas son numerosas y variadas, tanto en el ámbito de las ciencias y la ingeniería, como en el de humanidades. Abarcan áreas muy diversas en el ámbito de historia, geografía, psicología, derecho, lenguas extranjeras, etc.

Programa militar

El programa militar de la USMA constituye la herramienta mediante la que se proporciona a los cadetes la formación militar y el desarrollo del liderazgo necesarios para hacer de ellos oficiales con carácter. Este programa tiene cuatro componentes:

1. El componente de adiestramiento militar, que consiste en el conjunto de eventos, asignaturas y actividades programadas ejecutadas durante los “campamentos de verano para cadetes” (USMA, 2020b, p. 10).
2. El componente de ciencia militar y formación de oficial, compuesto por una secuencia progresiva de cuatro asignaturas básicas que proporcionan las competencias tácticas y técnicas.

3. El componente de desarrollo de liderazgo, cuya finalidad es integrar el desempeño global del cadete y valorar el progreso en su formación como líder con carácter.
4. El componente de ingreso, compuesto por diversos programas menores como, por ejemplo, el de elección de arma o el de valoración del talento.

Programa físico

La finalidad del programa físico es "contribuir a la misión de la USMA mediante el desarrollo de líderes que sean aptos físicamente y fuertes mentalmente" (USMA, 2020c, p. 2). Es desarrollado a lo largo de todo el periodo formativo de la USMA y está compuesto de tres componentes complementarios: "el currículum de educación física, la evaluación de la forma física y la participación en deportes de competición" (USMA, 2020c, p. 9).

La participación en deportes de competición es una obligación para todos los cadetes en cada uno de los años académicos, y es considerada fundamental para el desarrollo y demostración de todas las facetas del carácter que se pretende que los cadetes alcancen mediante el WPLDS. La filosofía que se sigue con los deportes de competición en la USMA es que "cada cadete es un atleta [...] y cada cadete tiene ante sí un reto" (USMA, 2020c, p. 10).

Programa de formación de carácter

El programa para la formación del carácter tiene como finalidad "facilitar que el cadete comprenda lo que significa ser un oficial con carácter que es capaz de vivir y mandar con honor de acuerdo con los objetivos del WPLDS" (USMA, 2019b, p. 3). Los objetivos de este programa se sitúan en el ámbito moral: que los cadetes comprendan y ejerciten el Código de Honor del Cadete (CHC), que confíen en dicho sistema, que comprendan los valores de la USMA y del Ejército, que acepten responsabilidad por su propio desarrollo del carácter y por influenciar el de otros cadetes, que comprendan que el carácter es integral a todos los aspectos de la oficialidad y la responsabilidad del oficial como líder moral, y que estén seguros de su capacidad para cumplir con los imperativos morales que se presentan a un oficial.

Este programa se compone de tres líneas de esfuerzos (LOE) progresivas y que se refuerzan entre sí. La primera LOE, y la más importante, es el acatamiento del CHC, fundamento del desarrollo del cadete en carácter, con el que se convierte en un oficial. El Sistema de Honor es la principal herramienta en que se basa el CHC; se considera imprescindible para adquirir la autoridad moral necesaria de un oficial. El Sistema de Honor está constituido por normas, procedimientos y autoridades u órganos responsables que sirven para el debido acatamiento al CHC.

La segunda LOE es el "Programa de Formación del Carácter del Cadete" (CCEP) (USMA, 2019b, p. 6), que comprende las siguientes materias: el CHC, el Sistema de

Honor, los valores de la USMA, los del Ejército, y aquellas virtudes personales que son esenciales en la profesión militar. Por su parte, la tercera LOE es la asignatura “Oficialidad” (USMA, 2019b, p. 6), que forma parte, a su vez, del segundo componente (ciencia militar y formación de oficial) del programa militar y del académico. La finalidad de esta asignatura es convertir al cadete “en un mando con carácter que es siempre ejemplar en virtudes, honor, patriotismo y subordinación” (USMA, 2019b, p. 6).

Modelo actual de formación en la Academia General Militar de Zaragoza (AGM)

La enseñanza militar en el ámbito de las Fuerzas Armadas de España (FAS) está regulada por la Ley 39/2007 de 19 de noviembre de 2007, ajustada a lo dispuesto en el proceso de Bolonia (Izquierdo et al., 2020):

La formación de oficiales de los cuerpos generales y de Infantería de Marina tiene como finalidad la preparación para el ejercicio profesional y la capacitación para la incorporación a sus respectivas escalas. Comprende, por una parte, la formación militar general y específica y, por otra, la correspondiente a un título de grado universitario del sistema educativo general. También comprende la formación para la adquisición de las especialidades fundamentales que sean necesarias para desempeñar los diferentes cometidos de cada cuerpo. (Ley 39/2007, 2007, p. 37347)

En la actualidad, la totalidad del personal que ingresa como oficial en los distintos cuerpos del Ejército de Tierra (ET) sigue alguna parte de sus estudios de formación en la AGM, cuya historia es conveniente conocer. La AGM nació tras las guerras carlistas y poco antes de los acontecimientos de 1898, en el imperio menguante que era España (Gaitán, 2021, p. 19). En aquel momento, el Ejército atravesaba una situación de grave inoperatividad por los grandes problemas que padecía, entre los que destacaban los de su personal (Puell, 2005). Una de las reformas que urgía era la de conseguir unificar la carrera y la formación de los oficiales de las distintas armas; de ahí la razón más importante para la creación de la AGM.

La tarea no era fácil, ya que el enfoque de la formación que recibían los oficiales estaba muy orientado a las particularidades de cada arma para proporcionarles las competencias que necesitarían para inmediato desempeño en las unidades, lo cual dificultaba encontrar el equilibrio adecuado en los contenidos a impartir. En lo que sí había más unanimidad, como en el caso de la USMA, era en la necesidad de formar al oficial bajo un mismo código ético militar que fomentara el espíritu de compañerismo entre todas las armas. Al igual que en la USMA, la AGM contó con una figura clave en sus principios: el Coronel jefe de estudios Vázquez Landa (Gaitán, 2021, p. 21). Sin embargo, más allá de ese código ético y el espíritu de compañerismo, la formación mantenía su enfoque en las competencias propias del arma, en un sistema general de preparación que no se ocupaba

luego de perfeccionar, actualizar y completar la formación inicial adquirida en la AGM. No fue hasta 1932 que se creó “el curso de aptitud para el ascenso a jefe” (Puell, 2005, p. 202), como requerimiento en el ascenso a comandante; es decir que hasta ese momento se ascendía sin necesidad de ninguna acción formativa.

Existen distintos currículos en función del cuerpo y de la modalidad de acceso, si bien este trabajo se concentra en el correspondiente a la enseñanza de formación para el acceso al Cuerpo General del ET sin exigencia de titulación previa. La razón es que este es el currículo de referencia para el acceso a la escala de oficiales del ET, seguido por la amplia mayoría de oficiales. Este currículo dimana del Reglamento regulador de la enseñanza de formación, partiendo de la base de que se accede a esta sin una titulación universitaria previa, que se adquiere en paralelo a la específicamente militar. Por lo tanto, esta enseñanza

[...] requerirá la superación de dos planes de estudios, el correspondiente a la formación militar general, específica y para la adquisición de la especialidad fundamental y, un segundo, para la obtención de un título universitario de grado del sistema educativo general. El total de la enseñanza se ordenará en cinco cursos académicos. (Real Decreto 35/2010, 2010, p. 3453)

Del citado reglamento emanaron unas directrices generales por medio de las cuales se fijaba la finalidad de los PLEST (planes de estudio) de la enseñanza de formación:

Los planes de estudios de la formación militar tienen como finalidad proporcionar a los alumnos las capacidades para alcanzar los perfiles necesarios para el ejercicio profesional que definan, en su ámbito de responsabilidad, el subsecretario de Defensa, y los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire. (Orden DEF/1158/2010, 2010, p. 40389)

A partir de esta normativa, se aprobó el primer PLEST concebido según el nuevo marco normativo (Orden Ministerial 51/2010, 2010). Puesto en marcha en 2010, este plan sufrió dos ajustes (2012 y 2014) antes de que fuera reordenado en 2016. En este trabajo se analiza exclusivamente esta última versión, cuya principal novedad fue unificar en un único currículo integrador los dos PLEST anteriormente mencionados (el de la formación militar y el de la obtención de la titulación universitaria).

Las competencias que debe alcanzar un teniente están fijadas por el Jefe de Estado Mayor del ET (JEME) y se encuentran recogidas en la memoria justificativa del currículo de formación militar (Mando de Adoctrinamiento y Doctrina, 2020, p. 2). Las competencias están desglosadas en diecisiete de carácter general, que son comunes para todos los componentes del Cuartel General del Ejército de Tierra (CGET), y dos específicas para cada arma. Las competencias específicas correspondientes a cada arma son similares para todas ellas, excepto por estar referidas a la especialidad de que se trate. Ambas son competencias que capacitan para el empleo de teniente y de capitán.

En 2010, el PLEST del grado estaba compuesto por 240 créditos europeos (ECTS)⁴. El PLEST de la formación militar también equivalía al mismo número de ECTS. La suma de ambos PLEST alcanzaba la cifra de 378 ECTS, ya que 102 correspondían a asignaturas comunes a ambos PLEST. La formación quedaba completada con 32 semanas de instrucción y adiestramiento (IA).

Tras los dos ajustes que ha sufrido el PLEST del grado (2012 y 2014) y la reordenación de 2016, los contenidos del grado siguen equivaliendo a 240 ECTS y en esencia no han variado, aunque la cantidad total de ECTS del currículo disminuyó y suma en la actualidad 333. Aparte de ello, ahora son 52 semanas y media de IA, que incluyen la educación física.

El periodo académico se distribuye en cinco módulos⁵: 1) el módulo de formación militar general incluye las materias que se considera que todo oficial debe conocer por el hecho de serlo; 2) el módulo de formación militar específica incluye las materias que todo oficial debe conocer; 3) el módulo de formación militar de arma está compuesto por las materias que un oficial debe conocer del arma asignada; por último, están 4) el módulo de formación en idioma extranjero y 5) el trabajo de fin de formación.

En cuanto a la titulación universitaria, cuya impartición es responsabilidad del Centro Universitario de la Defensa (CUD), creado para ello, se eligió el grado de Ingeniería en Organización Industrial (IOI) por la formación tecnológica y empresarial que proporciona, considerando que ofrecía unas competencias muy apropiadas para un oficial (Resolución 420/38202/2019, 2019, p. 77144). Ahora, bien, en su momento se decidió no diversificar (Izquierdo et al., 2020) y que solo a través del mencionado IOI se pueda cursar esta enseñanza de formación. Así, se optó por una mayor homogeneidad entre los oficiales del ET, más allá de las diferencias derivadas del arma elegida⁶.

Actualmente, el currículo no contempla de forma explícita aquellas actividades que formen parte de un plan para ayudar a los cadetes a adquirir algunas de las competencias generales fijadas por el JEME. Se trataría de actividades con las que poder ejercitarse en aquellas competencias generales referidas a valores morales y a atributos de la personalidad, lo cual es absolutamente imprescindible para un futuro oficial. La realidad es que es preciso contar con una herramienta adicional, más allá de las actividades propias del currículo, para que el cadete desarrolle su capacidad de liderazgo como oficial del ET. Eso es lo que se denomina un plan de liderazgo:

4 El ECTS representa la carga de trabajo del estudiante, integrando las clases teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas y el propio trabajo del alumno. Un ECTS equivale a veinticinco horas.

5 Se define *módulo* como el conjunto de contenidos temáticos relativos a un ámbito de conocimiento determinado, compuesto de materias y asignaturas (Orden DEF/810/2015, 2015, p. 38781).

6 Un total de 86 de los 333 ECTS que conforman el grado en IOI corresponden a cada especialidad fundamental; es decir, los contenidos del grado difieren en más de un 25% en función de la especialidad fundamental desarrollada (Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2020, p. 10).

El plan de liderazgo de la AGM es la herramienta que nos ayuda a conseguir la excelencia en el ejercicio del mando, reforzando las competencias teóricas de liderazgo, con una serie de sub-planes, que dan a los cadetes las habilidades y los valores que necesita un teniente, líder de pequeña unidad. (Izquierdo et al., 2020, p. 407)

El plan de liderazgo de la AGM se deriva del correspondiente a la enseñanza militar de formación establecido por la Dirección de Enseñanza, Instrucción, Adiestramiento y Evaluación (DIREN) del ET en el año 2016, aunque en realidad existe desde el año 2012. En todo caso, la mayoría de actividades que lo conforman han existido y se han practicado desde la creación de la propia AGM.

El plan de liderazgo está compuesto por diez subplanes. De los ocho dirigidos directamente al cadete, el primero es la propia asignatura de liderazgo, que forma parte del PLEST del grado. Entre los restantes subplanes destaca el de formación en valores, cuya finalidad es que “el alumno interiorice la esencia de la profesión militar y la asuma como única vía para su ejercicio, conociendo y profundizando en los valores concretados por el Ejército” (Norma Operativa 1/20, 2020, p. 8). Para ello, se programan sesiones teórico-prácticas específicas. Por otra parte, la propia vida académica proporciona a los cadetes oportunidades para practicar los valores a través de la observancia y práctica a diario del Decálogo del Cadete y de las Reales Ordenanzas de las FAS.

Mediante el subplan de acción tutorial, el cadete recibe orientación individual por parte de un profesor que es designado como tutor, con la finalidad de “ayudar al alumno a encontrar su camino vocacional, motivándolo y estimulando su desarrollo profesional y realización personal” (Norma Operativa 2/20, 2020, p. 6). Los subplanes de instructores y de monitor de instrucción física tienen una finalidad similar, cada una en su ámbito de actividad (IA y educación física, respectivamente), con la finalidad de que los cadetes se ejerciten en el mando y liderazgo de sus compañeros en distintos niveles en todas las actividades que estas asignaturas permitan.

Por último, el plan de liderazgo es complementado por otras actividades programadas anualmente como, por ejemplo, el ciclo de conferencias de liderazgo dirigido a los alumnos de cuarto curso, las jornadas de liderazgo para los alumnos de tercer curso, competiciones de carácter físico militar como el Trofeo Teniente Cabrelles y el ciclo anual de conferencias que, organizado por la Cátedra Cervantes (Ejército de Tierra, s. f.), acerca al alumno a conferenciantes civiles y militares de reconocido prestigio.

Análisis comparado: USMA vs. AGM

Una vez realizados y presentados los estudios de caso, se hizo evidente que el análisis comparado de ambos puede ser particularmente interesante para esta investigación, de acuerdo con King y Keohane (1994). Aunque se desarrollan en contextos geográficos, políticos y sociales distintos, ambos Estados tienen en común su pertenencia a la Organización

del Tratado del Atlántico Norte y la participación conjunta en misiones internacionales, además del objetivo de formar los mejores oficiales.

Influencia de la historia y su evolución

Las dos academias objeto de este trabajo, la USMA y la AGM, cumplen en la actualidad su misión bajo la influencia de lo que ha sido su propia historia y la de sus respectivos países. En la USMA se buscaba una sólida base formativa válida para una vida profesional, pero con carencias de formación más específicas de utilidad inmediata que debían ser cubiertas antes de los ascensos (incluido el de teniente) por medio de cursos posteriores. En el caso español, la acción formativa necesitaba unificar los modelos de carrera para todas las armas, dado su enfoque en las competencias de utilidad inmediata en las unidades, en detrimento de una posible formación de base más general; hacía falta que el oficial saliera capacitado para desempeñar prácticamente la totalidad de su carrera, ya que no existía ningún esfuerzo formativo posterior (aunque desde 1932 se implementó un curso para ascender a comandante).

Como no podía ser de otra manera, ambas academias, la USMA y la AGM, han evolucionado desde su creación, pero de forma significativamente diferente. Mientras la de la primera ha sido progresiva sin discontinuidades, la AGM ha sufrido dos cierres sucesivos tras los que fue reabierta. Aunque esto podría dar a entender que el sistema de formación de la AGM era erróneo, como de hecho lo asumieron sus detractores, en realidad ambas reaperturas tuvieron un carácter de continuidad respecto a la época anterior. Es decir, la AGM evolucionó lenta y progresivamente como la USMA, sin grandes discontinuidades desde el punto de vista formativo.

En la USMA, cualquier evolución era frenada por un sistema de equilibrios en el que el Academic Board y el Board of Visitors constituían contrapesos que amortiguaban los cambios. A pesar de todo, el currículo, que inicialmente tenía un marcado carácter científico (que se mantiene así en buena medida para todos los cadetes), con el tiempo terminó diversificándose en numerosas especialidades, a la vez que se introducían más contenidos de carácter militar y humanístico. Lo que ha permanecido invariable a lo largo de su historia es la necesidad de implementar un código ético militar que fomente especialmente el espíritu de compañerismo.

Paralelamente, la formación de oficiales en España ha mantenido su continuidad, siempre con la determinación de mantener una carga importante de contenidos de utilidad directa en las unidades (incluidos los de arma) sin perjuicio de proporcionar también, en lo posible, una base formativa de largo plazo. También ha sido siempre fundamental la implementación de un código ético que fomente el espíritu de compañerismo.

Sin embargo, en 2010 se produjo el cambio más profundo experimentado por la enseñanza que se imparte en la AGM desde sus orígenes. Como se ha descrito, el modelo de enseñanza introducido ese año implicaba, como aspecto más diferenciador, la inclusión

en el currículum de un estudio de grado universitario. Como consecuencia de esto se creó el CUD. Hasta entonces, la formación de oficiales del ET era una responsabilidad que recaía exclusivamente en la propia cadena orgánica del Ejército, si bien bajo las directrices del ministerio. Antes de 2010, la ya compleja coordinación entre la AGM y las academias especiales venía facilitándose gracias a que todos estos centros dependían de un mismo órgano: la Dirección de Enseñanza del ET. Pero a partir de entonces, la responsabilidad pasó a ser compartida con un nuevo centro que, además, estaba fuera de esa cadena orgánica.

La posterior reordenación de la enseñanza en 2016 simplificó el modelo y facilitó la acción conjunta de la AGM y el CUD, al implantarse un currículo único con objetivos y competencias únicas. Sin embargo, la separación orgánica sigue requiriendo un esfuerzo de coordinación importante.

Indudablemente, la coordinación es también un aspecto para tener en cuenta en la USMA, pero allí la USMA es el único centro docente responsable de la formación del cadete hasta que alcanza el empleo de segundo teniente, mientras que la formación de arma se produce con posterioridad y es responsabilidad exclusiva de otros centros.

Por lo tanto, en ambos países el modelo de formación de oficiales se ha diseñado de acuerdo con el enfoque que históricamente se le ha impreso y que se ha consolidado hasta nuestros días. En el caso de los oficiales de EE. UU., su formación se realiza en dos fases: una primera fase en centros docentes entre los que se encuentra la USMA, y una segunda en la que otros centros son responsables de proporcionar la enseñanza del arma correspondiente. Posteriormente, el oficial se capacita para el mando de unidad tipo compañía y de puestos en planas mayores de batallón y brigada (esto puede ocurrir dentro de los cuatro años desde que egresó de la USMA).

Por lo tanto, la acción formativa inicial en la USMA no está demasiado condicionada por las competencias inmediatas que necesita un oficial en las unidades. Indudablemente, esto tiene dos grandes ventajas: permite impartir al cadete una formación base útil a lo largo de toda su carrera; y le proporciona la formación que lo capacita para sus futuros destinos de una forma más actualizada y cercana en el tiempo. El inconveniente se encuentra en la necesidad de organizar e implementar esos otros cursos de capacitación.

Por su parte, el modelo español proporciona toda la formación que precisa un oficial para el tramo de carrera que abarca los empleos de teniente y capitán, que en la actualidad suma alrededor de quince años. Posteriormente, el oficial solo recibirá capacitación antes de su ascenso a comandante, casi quince años después de su egreso de la AGM. Esto obliga a dedicar gran parte del tiempo y del esfuerzo formativo del cadete a los contenidos de utilidad directa en las unidades, en detrimento de esa base útil para toda su carrera. Las ventajas de este sistema es que el teniente tiene una alta capacitación de aplicación directa, ya que, en potencia y a falta de mayor experiencia, podría incluso mandar una unidad tipo compañía; de hecho, lo hará cuando se produzca su ascenso, que se da por antigüedad. A su vez, el sistema de enseñanza no requiere ningún esfuerzo adicional de capacitación

durante casi quince años. Pero los principales inconvenientes son la menor riqueza de esa formación de base y, por otro lado, el riesgo de que las competencias de aplicación directa en las unidades pueden quedar obsoletas durante ese periodo de aproximadamente quince años que deben cubrir.

Finalidad y amplitud del currículo

Como se demuestra en este trabajo, al comparar el currículo de la USMA con el de la AGM, se perciben inmediatamente varios paralelismos. Lo primero que resalta es que, en el caso de la USMA, se hace una definición nítida y explícita del “producto” que es objeto de la globalidad de su acción formativa. Esa definición aparece ya en el enunciado de la propia misión de la USMA —desarrollada en el documento que define su estrategia e implementada mediante el WPLDS— de forma muy breve y sencilla: “hacer líderes con carácter”. Posteriormente se describe claramente lo que esto significa, al definir el “carácter” en sus cinco facetas: moral, cívico, desempeño, social y de liderazgo. A esa finalidad se llega por medio de un sistema que se articula en cuatro pilares: los programas académico, militar, físico y de carácter. Esto es trascendental para que todo el personal de la USMA, alumnos, cátedra y personal de apoyo, entienda perfectamente la razón y finalidad de su trabajo, de modo que se articule la acción de todos en esa dirección.

Por otro lado, no es baladí que la estrategia de la USMA emane del entorno operativo que el propio Ejército de EE.UU. visualiza (USMA, 2019a, p. 6). Así, el énfasis se pone en los desafíos que presenta el mundo cambiante de estos tiempos, lo cual se traslada al sistema de enseñanza, que ha de adaptarse a ello a través de una acción formativa para el oficial a lo largo de su carrera con una gran periodicidad, como se ha explicado.

El modelo de la AGM parte también de una finalidad expresada en la ley, basada en la preparación para el ejercicio profesional y la capacitación. Posteriormente, mediante una orden ministerial, se define la finalidad de la formación de oficiales por la adquisición de las competencias que determine el JEME, así como se define el perfil del oficial que, debido a su formación multidisciplinar, puede ejercer los cometidos del Cuerpo General mediante su capacidad de desarrollar acciones directivas, especialmente de mando, y como técnico y gestor. Hasta aquí queda demostrado que todos estos parámetros encajarían en la faceta del desempeño, una de las cinco que componen el carácter del oficial para la USMA.

Finalmente, en la memoria justificativa del currículo, se detallan esas competencias fijadas por el JEME; entre ellas, una referida a valores morales y otras a atributos de la personalidad. Estas serían las que podrían responder a las otras facetas del carácter (moral, cívico, social y de liderazgo) como se entiende en la USMA. Se trata de aspectos morales y de personalidad imprescindibles para un oficial y que no aparecen, explícitamente al menos, en la orden ministerial que detalla la composición del currículo, cuya memoria justificativa detalla las materias y asignaturas que lo componen y que, en la USMA, conformarían los programas académico, militar y físico.

Según lo anterior, parecería que en el currículo de la AGM falta el programa de carácter. Sin embargo, no es así, puesto que el plan de liderazgo es una realidad —por más que la normativa que define el currículo no lo incluya— que existe por iniciativa de la propia AGM a lo largo de su historia, y desde 2016 bajo las directrices marcadas por la DIREN.

Programa académico (USMA vs. grado AGM-CUD)

Tanto el programa académico de la USMA como su equivalente en la AGM presentan las similitudes que se han planteado antes. Estas similitudes, no obstante, dejan a la vista diferencias cuantitativas y cualitativas. Las diferencias cuantitativas se reflejan en el esfuerzo académico que supone superar el programa. En el caso de la USMA, como en cualquier otro BS, para superar el programa académico es preciso completar al menos cuarenta asignaturas de tres créditos, lo cual implica un mínimo de 4800 horas. Al sumar las asignaturas de ciencia militar y de educación física, se alcanza un total de unos 140 créditos (equivalente a unas 5600 horas). Esto, como se ha dicho, no incluye las asignaturas del arma, que se estudian tras el egreso de la USMA.

En el caso español, los oficiales cursan un título universitario oficial, un “grado” cuya suma total de horas de trabajo arroja 240 ECTS, equivalentes a 6000 horas. Pero si se contabilizan las asignaturas militares que no forman parte del grado y que son contabilizadas en ECTS (táctica y logística, sistemas de armas y topografía), se alcanzarían los 333 ECTS, equivalentes a 8325 horas de trabajo en los cinco años de formación, que incluyen todas las asignaturas de cada una de las especialidades dentro del arma del ET.

Para poder comparar este proceso con la USMA, habría que deducir la carga de trabajo que suponen las asignaturas del arma, lo que deja el currículum en el equivalente a 6175 horas (frente a las 5600 horas de la USMA). En definitiva, el esfuerzo que hace el cadete de la AGM es de unas 600 horas más que el de la USMA, y ello en algo menos de los cuatro años que dura la formación en esta última.

Pero la diferencia más importante es cualitativa. Mientras en la AGM se imparte exclusivamente el grado de IOI, en la USMA se imparten diversas especialidades universitarias, aunque tengan una base común y todas lleven a un BS. Esta base está pensada para proporcionar una amplitud a los estudios incluyendo asignaturas de diversa naturaleza, pero siempre con un contenido científico o de ingeniería importante, y con una parte común a todos los cadetes (más del 25 % del programa). Luego, mediante el *major* o, también, el *minor*, los cadetes adquieren especialización, la cual nada tiene que ver con la de arma. Esa especialización, el *major*, supone algo más del 25 % del total del programa académico. Por lo tanto, el oficial que se gradúa de la USMA adquiere un tronco común de contenidos complementado por otros de muy diversa naturaleza; lo importante es alcanzar los objetivos que se propone el programa, que son de carácter genérico y para el largo plazo.

En el caso de la AGM, el grado es idéntico para todos los cadetes excepto por las asignaturas optativas que proporcionan la especialización del arma elegida, que supone algo más del 26 % del currículo, proporción muy parecida a la especialización que proporciona el *major* con respecto al BS en la USMA.

Ahora bien, aunque este grado sea una ingeniería, lo cierto es que algunas de las asignaturas que lo componen tienen un carácter humanístico y social. Así, el aprendizaje de inglés suma un total de 24 ECTS, y otras muchas asignaturas, como fundamentos de administración de empresas, organización y dirección de empresas, relaciones internacionales, mundo actual, derecho y liderazgo, equivalen a 36 ECTS. En total, se trata de 60 ECTS que equivalen a un 25 % del total.

El asunto del idioma extranjero, capital en la época actual, tiene un enfoque muy distinto entre ambas academias. En el caso español, es fundamental el aprendizaje del inglés, al que se dedica el equivalente a 625 horas. En el caso de EE. UU., al ser un país con intereses globales, se ofrecen hasta ocho idiomas diferentes, aunque con una carga mucho menos elevada para el cadete: 240 horas. Ahora bien, no solo se enseña el idioma, sino que este forma parte del mencionado hilo de cuatro asignaturas orientadas a una determinada región del globo.

Programa militar

La formación de carácter militar que reciben los cadetes de ambas academias presenta también un gran paralelismo en cuanto a la forma de impartir las prácticas de adiestramiento: en verano (trimestre cero en la USMA, frente a periodos de IA a principio y final de cada cuatrimestre en la AGM) y el resto durante los trimestres primero y segundo de la USMA (equivalente al periodo académico de la AGM). Con ello se pretende evitar interrumpir los periodos académicos con actividades de otra naturaleza, como el adiestramiento militar.

No obstante, existe una notable diferencia en cuanto a cómo se imparten las materias militares en la USMA, al haberse agrupado todos los componentes de carácter militar en el denominado programa militar. La ventaja de este enfoque es que son alineadas así todas estas asignaturas y actividades de acuerdo con la finalidad y objetivos identificados, lo que facilita la sincronización necesaria y queda perfectamente claro para todos los actores.

Sin embargo, el equivalente a ello en el currículo de la AGM está articulado en asignaturas que forman parte de materias diversas e incluso módulos diferentes, para las que no se identifican unos objetivos y una finalidad específica de forma global. La falta de una idea de conjunto formalmente explicitada (como sí ocurre con las asignaturas del grado) no favorece la debida sincronización, ya que necesariamente se complementan y deben ser impartidas mediante actividades teóricas y prácticas.

Por otra parte, parece que los contenidos que se imparten en la USMA siguen una progresión similar a la que se sigue en la AGM. La diferencia más visible es que en cuarto

curso de la AGM se introducen ya los contenidos propios del arma asignada y se continúa con ellos en quinto curso (academias especiales) hasta alcanzar las competencias propias de un teniente e incluso de un capitán del arma.

Una segunda diferencia notable es que las actividades programadas en periodos asignados al componente de adiestramiento en la USMA contemplan también alcanzar determinados objetivos relacionados con los otros tres programas: académico, físico y de carácter. Ello contribuye a la cohesión entre los programas. Esto puede que de hecho ocurra en la AGM para sus actividades equivalentes al programa físico y de carácter de la USMA, pero no queda explicitado de ninguna manera, por lo que no es medible.

En cuanto al tiempo dedicado a IA, en la USMA el periodo asignado a estas actividades suma un total de seis semanas por curso, lo que supone un total de 24 semanas. En la AGM, el número de semanas para alcanzar el nivel equivalente al del último curso de la USMA (competencias del jefe de sección) supone la suma de las prácticas de los tres primeros cursos: 21,5 semanas (Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2020, p. 36). Si se consideran, además, las semanas dedicadas a la asignatura del sistema de instrucción y adiestramiento del ejército (SIAE) para esos tres primeros cursos (dos semanas y media), la suma final curiosamente alcanza la misma cifra: 24 semanas. Por lo tanto, en lo que se refiere al adiestramiento, los cadetes de ambas academias reciben aparentemente la misma cantidad de sesiones para alcanzar los mismos objetivos, pero en la AGM, en un curso menos (la IA de cuarto curso corresponde casi en su totalidad al arma correspondiente).

Programa físico

La existencia de un programa físico en la USMA demuestra la gran importancia que se da en esta academia a la formación física. Como en el caso del programa militar, este programa se concentra en un objetivo claro y concreto: los graduados son líderes con carácter aptos físicamente y fuertes mentalmente. Para alcanzarlo, está articulado en tres componentes, dos de los cuales (el currículo y la evaluación de la forma física) equivalen a la asignatura de formación física de la AGM.

Lo que no existe de forma explícita en la AGM es el tercer componente de la formación física en la USMA: la participación obligatoria de todos los cadetes en deportes de competición. La práctica deportiva contribuye de forma notable al objetivo definido por la USMA para el programa físico: no solo alcanzar una forma física adecuada, sino ser fuerte mentalmente. Esta es una faceta importante que está conectada al programa de carácter en la USMA, como de forma paralela podría estarlo en la AGM con el plan de liderazgo.

Por su parte, en la AGM se practican actividades de formación física que contribuyen a su plan de liderazgo, tales como la equitación obligatoria (Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2020, p. 32), así como otras actividades que coinciden con las de la USMA

(por ejemplo, el combate cuerpo a cuerpo en la AGM, versus el boxeo en la USMA). Asimismo, en la AGM, la ejecución de las sesiones de formación física contribuye al plan de liderazgo a través del subplan de monitor de educación física. El segundo elemento del currículum del programa físico de la USMA contribuye igualmente a formar al cadete en la responsabilidad de impartir esta actividad, de forma similar al plan de liderazgo de la AGM.

Programa de carácter (USMA vs. plan de liderazgo AGM)

Como ya se ha expuesto, el plan de liderazgo de la AGM es fundamental para alcanzar las competencias generales establecidas por el JEME, y constituye la herramienta imprescindible para garantizar el logro de dichas competencias, puesto que, aunque son esenciales para ser militar y oficial, no se ven directamente fortalecidas por los contenidos del currículum vigente.

La propia existencia del plan de liderazgo, que no forma parte integral del currículum, hace evidente que este tiene una importante carencia. Efectivamente, el currículum no es suficiente para alcanzar todas las competencias que en él se proponen, por lo que se hace preciso complementarlo con el plan de liderazgo. Lo relevante es que el plan de liderazgo contribuye a alcanzar las competencias requeridas para ser teniente, si bien sus actividades no forman parte del currículum y no emanan formalmente de su misma finalidad y objetivos (competencias).

Caso contrario es el de la USMA, cuya misión solo puede alcanzarse a través de sus cuatro programas (incluido el programa de carácter). El programa de carácter de la USMA no es completamente equivalente al plan de liderazgo de la AGM, pero coinciden en lo esencial: sus objetivos principales se encuentran en el plano moral y de la conducta, y se alcanzan a través de un código moral y de actividades y vivencias.

Por otro lado, en el contexto español, la ley establece también normativa sobre el régimen interno de los alumnos, en busca de facilitar el desarrollo de los PLEST y la compatibilidad de la formación militar con la obtención de una titulación civil. Sin embargo, este régimen interno —que incluye el internado y las normas de funcionamiento, entre otros aspectos— es clave en la formación del carácter del cadete e incide directamente en el conjunto de competencias a adquirir. Por tanto, esta normativa, ya sea como parte del plan de liderazgo o en conjunto con él, debería estar claramente reflejada en el currículum para contribuir efectivamente a la formación integral del oficial.

La inclusión del plan de liderazgo en el currículum de la AGM aportaría más coherencia al modelo formativo de la AGM y normalizaría al nivel adecuado las prácticas y actividades realizadas de acuerdo con ese plan de liderazgo. Es indudable que estas actividades tienen intención y carácter formativo, por lo cual pueden enriquecer el concepto del modelo de formación de la AGM.

Conclusiones

Esta investigación busca ser un aporte significativo para sistematizar el conocimiento escrito respecto a la formación de oficiales a través de sendos estudios de caso sobre la USMA y la AGM española. Además, a través de la observación participante, se ha realizado un estudio comparado que presenta novedades mediante su desarrollo empírico y plantea un conjunto de reflexiones que sugiere temas para nuevas investigaciones.

A partir de esta investigación, se puede concluir que los modelos de formación de la USMA y de la AGM proporcionan competencias similares, excepto en lo que se refiere a la formación específica en el arma. Es precisamente esta diferencia, que se debe al diseño distinto en cada ejército de la acción formativa completa para alcanzar el empleo de teniente, lo que hace diferente el perfil de carrera de los oficiales durante sus primeros empleos.

En el caso de la USMA, tras cuatro cursos y sin el concurso de ningún otro centro de enseñanza, los cadetes adquieren toda la formación necesaria para, como indica su misión, convertirse en líderes (en este caso, oficiales) con carácter, lo que conlleva conseguir un título de Bachelor of Science (BS). Sin embargo, esa acción formativa es incompleta para desempeñar la profesión, más aún para hacerlo en el empleo de capitán, porque carece de la formación en algún arma. Pero ello, sencillamente, no está en la misión de la USMA, pues se trata de competencias por adquirir mediante acciones formativas posteriores, tanto para el empleo de teniente como para el de capitán, que son responsabilidad de otros centros.

Así, a lo largo de su historia, la formación que se imparte en la USMA ha tenido un carácter más general, orientada a proporcionar herramientas de largo plazo y de utilidad para toda una carrera profesional, tanto en el plano del desempeño como en planos no menos importantes para un oficial, como el moral, cívico, social y de liderazgo. Siempre fue una formación menos o poco condicionada por la necesidad de alcanzar competencias de inmediato desempeño y utilidad en las unidades.

En el caso español, no se puede hablar de la formación en el arma de forma separada. Se trata de un modelo de currículo único en el que, tras los cinco años de formación, los cadetes adquieren todas las competencias que precisan tanto para el empleo de teniente como para el de capitán.

Ciertamente, el modelo de formación de la AGM, complementada por las academias especiales, sigue influenciado por una evolución histórica en la que siempre ha sido una necesidad formar al oficial con todas las competencias que necesita y que son de utilidad inmediata en las unidades (muy ligadas a la formación en el arma) para un periodo de tiempo relativamente largo que, en la actualidad, es de unos quince años, tiempo de permanencia en los empleos de teniente y capitán.

La profunda transformación de la formación de oficiales en España desde 2010 ha continuado proporcionando esas competencias de utilidad inmediata en las unidades y ha enriquecido, además, mediante la inclusión de la titulación de grado, la base formativa para toda una carrera profesional. Es decir, con el actual modelo de enseñanza no se ha renunciado a lo que venía impartándose, sino que se ha ampliado su enfoque y ambición. El resultado es un muy completo modelo de formación de oficiales, de nivel equivalente al de la USMA. Abarca el amplio espectro que supone seguir un programa académico de nivel universitario con una sólida formación científica y de humanidades, así como unos programas militares, físicos y de carácter/liderazgo enfocados en crear líderes de pequeñas unidades. Se trata de un modelo de gran complejidad desde el punto de vista de su impartición, a la vez que de gran exigencia para los cadetes.

La complejidad viene dada porque en dicho modelo intervienen la AGM y el CUD en la formación general y específica, a lo que se suman las academias especiales en cada arma, lo cual exige un esfuerzo de coordinación notable. Por otra parte, el currículo actual no abarca toda la amplitud de la acción formativa requerida para que el cadete alcance todas las competencias que necesita como oficial; es preciso complementarlo con el plan de liderazgo, que es ajeno al currículo desde el punto de vista normativo, lo que provoca cierta dificultad para su óptima articulación con el resto de las actividades.

Para el cadete, este modelo supone un gran esfuerzo que, en términos cuantitativos, parece superior al del cadete de la USMA, al menos en cuanto al título de grado: para poder compararlo con el BS de la USMA, en el supuesto de que se despojara al grado de IOI de sus contenidos de arma, excedería al de la USMA en unas 600 horas, y en un tiempo menor a los cuatro años de la USMA. En el resto de los programas, las diferencias no son tan evidentes. Por ejemplo, como se ha demostrado, el volumen de IA del programa militar de la USMA es similar al de la AGM en igualdad de los objetivos a alcanzar (es decir, sin consideración de la IA de arma).

En términos cualitativos, en la USMA adquirir la titulación de BS no es una finalidad en sí, puesto que son muchas y variadas las especializaciones que dicha titulación puede tener y a través de las cuales se llega a las competencias deseadas. Es cada cadete el que decide, en función de sus capacidades y preferencias, qué especialidad o *major* e incluso *minor* seguir entre los muchos ofrecidos para llegar a ser oficial. Ello no implica necesariamente obtener una ingeniería, por más que, en todos los casos, se adquiera una base científica, técnica y matemática suficiente para alcanzar las competencias buscadas.

En contraste, el único camino existente en el caso español es la obtención de un grado en IOI, lo que convierte a este en una finalidad en sí misma: el cadete que no tenga capacidad y vocación para obtener esa ingeniería sencillamente no puede aspirar a ser teniente.

Otros aspectos que podrían parecer carencias responden en realidad a las necesidades concretas de cada uno de los dos ejércitos. Así es, por ejemplo, el caso de la enseñanza de

un segundo idioma, que tiene un enfoque totalmente distinto en ambas academias, toda vez que son muy diferentes las necesidades de sus ejércitos al respecto. Por supuesto, la falta de experiencia en la vida y funcionamiento de las unidades, para los oficiales de ambos ejércitos, no se considera carencia, sino que se asume como algo que necesariamente ha de ser adquirido en ellas.

Por último, existe otra conclusión importante: sería conveniente, en el caso de la formación de oficiales en España, acometer un nuevo análisis de la misión para revisar el enfoque estratégico de su modelo de formación, de manera que, sin necesidad de salirse de los parámetros que impone la actual ley, se replanteen las bases de la acción formativa de una forma integral. De esta forma, aspectos tales como que la formación de oficiales deba seguir alcanzando todas las competencias necesarias para casi quince años de carrera (teniente y capitán) o que sea una sola titulación de grado la herramienta para alcanzar las competencias de oficial podrían replantearse, teniendo en cuenta el mundo aceleradamente cambiante y diverso de la actualidad. Asimismo, conviene revisar la composición del currículo para que abarque la globalidad de la acción formativa. Esto es importante, pues no parece conveniente que el currículo aún no contenga un plan de liderazgo, que es una necesidad formativa imprescindible, y que hoy día extrañamente se encuentra al margen del currículo en la normativa.

¿Deberían, pues, adquirirse las competencias de capitán en un momento más cercano al correspondiente ascenso? ¿Sería factible añadir otros posibles grados al currículo? ¿Por qué existe un plan de liderazgo si aparentemente el currículo provee todos los contenidos necesarios para alcanzar las competencias que se marcan en él? Estas y otras muchas preguntas deben ser objeto de análisis y estudio para continuar mejorando el modelo de formación.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Nacional de Educación a Distancia 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

Enrique Gaitán Monje es Coronel del Ejército de Tierra español. Ha sido subdirector y jefe de estudios de la Academia General Militar (Zaragoza) y oficial de enlace en el US Army TRADOC HQ (EE. UU.). Participó en operaciones en Bosnia (1994) y Afganistán

(2003 y 2013). Actualmente es investigador y secretario en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED.

<https://orcid.org/0000-0001-9264-6789> - Contacto: egaitan11@alumno.uned.es

Andrés de Castro García es el subdirector académico del IUGM, coordinador del Master de Paz, Seguridad y Defensa y profesor de Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED.

<https://orcid.org/0000-0002-3794-7703> - Contacto: adcastro@poli.uned.es

Referencias

- Anguita Osuna, J. E., & Silva Soto, Á. (2020). *Pasado, presente y futuro de la enseñanza militar en España*. Dykinson S. L.
- Army Regulation 350-1. (2017, 10 de diciembre). *Army training and leader development*. Headquarters Department of the Army.
- Atkinson, C. (2014). *Military soft power: Public diplomacy through military educational exchanges*. Rowman & Littlefield Publishers.
- De Castro García, A., & García Rodríguez, M. L. (2018). *Una aproximación a la investigación en ciencias sociales*. Universidad Técnica del Norte; Editorial Ibarra.
- Ejército de Tierra. (s. f.). Cátedra Cervantes. <https://bit.ly/40woIMs>
- Gaitán Monje, E. (2021). *Modelos de formación de oficiales: Academia General Militar vs. Academia Militar de West Point*.
- Izquierdo Navarrete, J., Ortiz de Zárate, J. R., & Aparicio, Á. (2020). *La Academia General Militar: Crisol de la oficialidad española* (3.ª ed.). Zaragoza.
- King, G., & Keohane, R. O. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Ley 39/2007. (2007, 19 de noviembre). De la carrera militar. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 278, 47347-47352. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/19/39/con>
- Mando de Adiestramiento y Doctrina. (2020). *Memoria justificativa del currículo de formación militar, para el acceso a la escala de oficiales del Cuerpo General del Ejército de Tierra, ingreso sin titulación universitaria*. Ejército de Tierra (Granada, España).
- Norma Operativa 1/20. (2020, junio). Plan de liderazgo para los planes de estudio. Academia General Militar (Zaragoza, España).
- Norma Operativa 2/20. (2020, junio). Plan de acción tutorial. (2020, junio). Academia General Militar (Zaragoza, España).
- Orden DEF/1158/2010. (2010, 3 de mayo). Sobre directrices generales de los planes de estudios de la formación militar general, específica y técnica para el acceso a las diferentes escalas de oficiales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 111, 40389. <https://www.boe.es/eli/es/o/2010/05/03/def1158>
- Orden DEF/810/2015. (2015, 4 de mayo). Por la que se aprueban las directrices generales para la elaboración de los currículos de la enseñanza de formación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 107, 38778-38797. <https://www.boe.es/eli/es/o/2015/05/04/def810>
- Orden Ministerial 51/2010. (2010, 30 de julio). Por la que se aprueban los PLEST de la Enseñanza de Formación de Oficiales para la Integración en el Cuerpo General del Ejército de Tierra mediante las formas de ingreso sin titulación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 156, 18182-18192.

- Puell de la Villa, F. (2005). *Historia del Ejército en España* (2.^a ed.). Alianza Editorial.
- Real Decreto 35/2010. (2010, 15 de enero). Por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso y Promoción y de Ordenación de la Enseñanza de Formación en las FAS. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 14, 3453. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/01/15/35/con>
- Resolución 420/38202/2019 de la Secretaría General Técnica. (2019, 16 de julio). Por la que se publica el Convenio con la Universidad de Zaragoza, para la adscripción a dicha universidad del Centro Universitario de la Defensa ubicado en la Academia General Militar de Zaragoza. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, p. 77144. <https://bit.ly/40jOtPY>
- Skinner, B. F. (1968). *The technology of teaching*. Copley Publishing Group.
- United States Army Training and Doctrine Command. (2019). *TRADOC pamphlet 525-92: The operational environment and the changing character of warfare*. Fort Eustis, VA. <https://tinyurl.com/2zpv3x7n5>
- United States Military Academy (USMA). (2018). *Developing leaders of character: The West Point Leader Development System*. <https://tinyurl.com/384xj7kw>
- United States Military Academy (USMA). (2019a). *The USMA strategy*. <https://tinyurl.com/4vwjfvmv>
- United States Military Academy (USMA). (2019b). *USMA character program: Academic year 2020*. West Point, NY.
- United States Military Academy (USMA). (2020a). *USMA academic program: Class of 2020 - Curriculum and course description*. West Point, NY.
- United States Military Academy (USMA). (2020b). *USMA military program: Academic year 2021*. West Point, NY.
- United States Military Academy (USMA). (2020c). *USMA physical program: Academic year 2021*. West Point, NY.



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 949-963
<https://doi.org/10.21830/19006586.1275>

Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia

Evolution of civil-military relations in Latin America: a comparative study between Peru and Colombia

Ximena Andrea Cujabante-Villamil, Luisa Fernanda Villalba-García y Manuel Alexander Betancur-Montoya

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

RESUMEN. En toda democracia liberal, hay una tensión entre el ejercicio del poder militar para sostener la institucionalidad y el control civil de dicho poder para mantener la democracia. En América Latina, dicha tensión pesa sobre las relaciones civiles-militares, en el marco de dictaduras militares, transiciones democráticas y amenazas subversivas. Este artículo estudia los casos de Colombia y Perú, países con una historia de conflicto que ha puesto en riesgo su democracia, y que ha requerido unas Fuerzas Militares suficientemente fuertes para enfrentar amenazas cambiantes. A la vez, ambos países han requerido buscar el control civil para garantizar la gobernabilidad y legitimidad democrática. Se encuentra que en ambos países ha habido esfuerzos por el control civil de las Fuerzas Armadas, sin prescindir completamente de la participación militar mediante la Acción Integral en busca de la paz.

PALABRAS CLAVE: Acción Integral; Colombia; democracia; fuerzas armadas; gobernabilidad; Perú

ABSTRACT. In every liberal democracy, there is tension between the exercise of military power to sustain institutionalidad and civilian control of said power to maintain democracy. In Latin America, this tension weighs on civil-military relations, within the framework of military dictatorships, democratic transitions, and subversive threats. This article studies the cases of Colombia and Peru, countries with a history of conflict that has put their democracy at risk, and that has required Military Forces strong enough to face changing threats. At the same time, both countries have sought civilian control to guarantee governability and democratic legitimacy. It is found that in both countries there have been efforts for civilian control of the Armed Forces, without completely setting aside military participation through Integral Action in the search for peace.

KEYWORDS: armed forces; integral action; Colombia; democracy; governance; Peru

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

Recibido: 23 de marzo de 2023 • Aceptado: 18 de septiembre de 2023

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

Introducción

En el marco de las democracias liberales, la principal problemática que se presenta en las relaciones civiles-militares es la necesidad que tiene el Estado de un estamento militar que sea lo suficientemente fuerte para defenderlo, sin que a su vez tenga la capacidad de sublevarse contra el Estado que lo instituyó (Feaver, 1996). En ese sentido, se hace imperativo que los militares estén bajo el control de las autoridades civiles, con el fin de garantizar la existencia del régimen democrático (Dahl, 1992). Este control se lleva a cabo a través de las instituciones del Estado, las leyes y las costumbres.

Para el caso de América Latina, luego del proceso de redemocratización dado tras las dictaduras del siglo XX, el centro de gravedad de las relaciones civiles-militares ha girado alrededor del control civil sobre los militares, acentuado en la reducción de las prerrogativas y la autonomía que estos ostentaron en el marco de los regímenes autoritarios durante la Guerra Fría (Jaskoski, 2012). Esto se dio con más énfasis en los países del denominado Cono Sur, donde, tras largos periodos de dictaduras militares, la preocupación del liderazgo civil se ha concentrado en limitar el rol de los militares a la defensa de las fronteras, dejando de lado las tareas del control del orden público, propio de las fuerzas de policía (González et al., 2007; Jaskoski, 2012)

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo pretende aportar al estudio de las relaciones civiles-militares en América Latina, especialmente en Colombia y Perú. Estos países enfrentan amenazas transnacionales que han facilitado un alto grado de autonomía para la fuerza pública, en cuanto a la implementación de políticas de seguridad y defensa encaminadas a atender problemas de orden público, insurgencia, narcotráfico, terrorismo y defensa de fronteras.

Respecto al caso peruano, durante el final del siglo XX, en especial en la década de los noventa, el presidente Fujimori Inomoto (1992-2002) decidió priorizar en su agenda política la lucha contra grupos insurgentes como Sendero Luminoso (SL), de origen maoísta, y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), de corte comunista guevarista. Estos movimientos privilegiaban el uso del terrorismo como táctica para amenazar la institucionalidad peruana. Ello, sumado a la Guerra del Alto Cenepa entre Perú y Ecuador en 1995, afianzó aún más la autonomía del estamento militar frente a la autoridad civil peruana, al darles más relevancia a los militares (Jaskoski, 2012).

No obstante, como antecedente, es preciso aclarar que los militares peruanos habían llegado a la administración del presidente Fujimori ya con cierto grado de autonomía, debido a que durante el periodo de transición a la democracia, en la presidencia de Ernesto Balaúnde Terry, el país afrontó también un conflicto armado con Ecuador, en lo que se conoció como la “Guerra del Falso Pasquisha”, así como el inicio de actividades terroristas por parte de los movimientos insurgentes mencionados (Tapia, 1997).

Por otro lado, para el caso colombiano, la primera década del siglo XXI significó el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, debido a las decisiones que en materia de seguri-

dad y defensa tomó la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) en contra de los grupos insurgentes, en especial contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esto contrastaba con la presidencia anterior de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), que priorizó el establecimiento de diálogos de negociación con las FARC-EP, lo cual limitó el margen de maniobra táctico de los militares, situación que, a la postre, deterioró las relaciones civiles-militares (Avilés, 2012).

Sin embargo, paralelo al proceso de negociación con las FARC-EP, el presidente Andrés Pastrana, de la mano del alto mando militar y de asesores de los Estados Unidos, diseñó e implementó el denominado Plan Colombia, que sería el punto de partida de la exitosa pero controvertida Política de Seguridad Democrática (PSD) del presidente Álvaro Uribe (Pizarro Leongómez, 2018; Torres del Río, 2008).

Marco teórico

Las relaciones civiles-militares se definen como las relaciones de la sociedad y el gobierno con las organizaciones militares que los protegen. En otras palabras, son las interacciones entre las autoridades civiles, que fungen como representantes de la sociedad, y el poder militar, que ostenta gran parte del monopolio de la violencia legítima (Martin, 2018). De esta manera, el término *relaciones civiles-militares* está asociado con las interacciones, roles y relaciones entre las Fuerzas Armadas, el Estado como institución y la sociedad (Owens, 2010).

Los estudios sobre las relaciones civiles-militares nacen propiamente en los Estados Unidos a finales de la década de los cincuenta, con el fin de dar explicación al asentamiento de los sistemas democráticos en Occidente. Estos estudios aglutinaron varias disciplinas propias de las ciencias sociales, tales como la ciencia política, la administración, la sociología, la economía y la psicología. De igual manera, estos estudios se extendieron a Europa Occidental, donde se nutrieron de disciplinas como la historia y el derecho. Algunos autores representativos en el campo de estudio son Bañón y Olmeda (1985), Samuel Huntington (1957), Morris Janowitz (1971), Gerke Teitler (1974), Bengt Abrahamsson (1972) y Charles Moskos (1973).

A la luz de su definición, y de los autores antes mencionados, los estudios sobre relaciones civiles-militares han gravitado en tres esferas: el poder civil, el poder militar y la sociedad civil (Owens, 2010). En tal sentido, Desch (2001) destaca la existencia de unas “olas” en los programas de investigación al respecto. La primera ola —de la mano de Huntington (1957) y Janowitz (1960)— reorientó las inquietudes sobre las relaciones civiles-militares lejos de los individuos, más enfocadas en las relaciones entre las instituciones militares, la sociedad y el Estado tras la Segunda Guerra Mundial, haciendo especial énfasis en estudios comparados en Estados emergentes en África, América Latina y el Medio Oriente.

La segunda ola, a partir de la década de los años setenta —bajo la tutela de Richard Betts (1977), Amos Perlmutter (1977) y Eric Nordlinger (1977)—, se concentró en explicar la creación de las condiciones para una paz internacional, en lo que fue conocido como la *détente*, o proceso de distensión en el marco de la Guerra Fría. Finalmente, la tercera ola, abarca desde el fin de la Guerra Fría hasta el presente con los siguientes ejes temáticos: primero, el control civil sobre los militares dentro de las denominadas democracias liberales, con autores como Dunlap (1992), Weigley (1993), Khon (1994), Foster (1997) y Holsti (2001); segundo, las posibles consecuencias de un vacío entre las sociedades liberales y un posible distanciamiento de la cultura militar (Guttman, 2000; Feaver & Khon, 2001), y tercero, la denominada crisis de las relaciones civiles-militares (Foster, 1997; Khon, 2008).

Lo anterior evidencia una rica literatura teórica sobre las relaciones civiles-militares, en especial de origen anglosajón. En cuanto a tesis doctorales recientes que aborden este tema, se evidencia una tendencia hacia la revisión de las teorías. Rahbek-Clemmensen (2013), por ejemplo, propone una revisión de toda la teoría sugerida por Huntington (1957), la cual giraba en torno a la profesionalización de las Fuerzas Armadas y cómo ello influye, en el marco de las democracias liberales, en el ejercicio de un control más efectivo del poder civil sobre el poder militar. Por otra parte, según Rahbek-Clemmensen (2013), existió otra corriente desde la sociología, de la mano de Janowitz (1960), que abordó la identidad de los militares contemporáneos. Luego surgirían los trabajos de Finer (1962), que observa las divergencias entre civiles y militares en los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría.

Por otro lado, el trabajo doctoral de Kupka (2015) establece otra corriente que formula la apertura de los militares al control externo (civiles), con el fin de evitar una posterior resistencia al cambio por parte de estos. Para ello, se apoya en autores como Nielsen y Snider (2009), Nielsen (2012), Feaver & Kohn (2001) y Feaver (2003).

Empero, el trabajo de Owens (2010) presenta una organización de la teoría de las relaciones civiles-militares un poco más estructurada a la luz de todo lo anterior. Así, está la teoría institucional de las relaciones civiles-militares, con Huntington (1957) como el máximo referente; la teoría sociológica de las relaciones civiles-militares de Janowitz, como respuesta al planteamiento institucional de Huntington; la teoría de la agencia de las relaciones civiles-militares, de la mano de Peter Feaver; la teoría de la concordancia de las relaciones civiles-militares, cuya abanderada es Rebecca Schiff; y, por último, la teoría de la valoración estratégica de las relaciones civiles-militares, impulsada por Risa Brooks (2008). La referencia por parte de Owens (2010) a estas dos últimas teorías es realmente reveladora. Por un lado, la teoría de la concordancia consiste en la predicción y prevención de la intervención de los militares en asuntos políticos internos; por otro lado, la teoría de la valoración estratégica evidencia que las relaciones civiles-militares afectan la seguridad nacional en la medida que impactan dicha valoración estratégica.

Dicho todo lo anterior, la presente investigación utiliza la aproximación institucional (Huntington, 1991), ya que, como se ha identificado, las relaciones civiles-militares, en el marco de los regímenes democráticos, están sujetas al diseño institucional del Estado, las leyes y las tradiciones, más aún en el caso de América Latina, debido a la larga tradición que los militares y en particular el ejército han tenido en el proceso de consolidación del Estado-nación (Rouquié, 1984).

El caso de Colombia

Para comprender los cambios en las relaciones civiles-militares en Colombia durante los últimos años, es esencial señalar como punto de partida los antecedentes inmediatos al Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las FARC. De 2002 a 2007, tras el fracaso del proceso de paz con esa guerrilla en el Caguán, se llevó a cabo el Plan de Guerra denominado “Plan Patriota”, derivado de la PSD del entonces presidente Uribe. Este plan fue diseñado por el Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM) y los diferentes comandantes de cada fuerza: Ejército (EJC), Armada (ARC) y Fuerza Aérea (FAC). Con este plan se buscaba debilitar de manera significativa las FARC, que para ese momento se encontraban a las puertas de la ciudad de Bogotá.

Así mismo, el Plan Patriota se llevó a cabo por medio de tres fases: alistamiento y despliegue; debilitamiento, y consolidación. En cuanto a la primera, fueron esenciales el programa Soldados de mi Pueblo, con el cual se aumentó el pie de fuerza gracias al reclutamiento de campesinos, y el Plan Meteoro, que permitió una mayor presencia de fuerza militar y policial en las vías de comunicación para restablecer la conectividad a nivel nacional. En la fase del debilitamiento se realizaron operaciones militares ofensivas, primero en Cundinamarca y posteriormente en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Tolima, Huila y Putumayo.

La última fase fue un Plan de Campaña en el que se empezó a consolidar el término de Acción Integral. En este plan, se buscó fortalecer la legitimidad de las Fuerzas Militares y la consolidación del territorio por medio de la llegada de las instituciones y el robustecimiento del tejido social. Ahora bien, este plan fue esencial para el nuevo Plan de Guerra Espada de Honor en sus tres versiones, incluyendo Victoria y Victoria Plus. En este, la desarticulación de los grupos ilegales era el fin último, que tuvo como estrategia la Acción Integral. Esta acción comprende el concepto de *seguridad humana*, desarrollado por las Naciones Unidas en 1994, que entiende que la seguridad trasciende las amenazas tradicionales relacionadas con el *hard power* y la protección de las fronteras y el territorio, y pone al ser humano como centro de gravedad no solamente en su supervivencia, sino en su calidad de vida.

De hecho, para el 2017 se publica el Manual de Acción Integral Conjunta, hecho relevante teniendo en cuenta que la Acción Integral se ha convertido para las Fuerzas

Armadas en un referente respecto a su rol y misionalidad tras el Acuerdo de Paz con las FARC. Es una brújula para las relaciones civiles-militares, que comprende la función de los militares en un Estado cambiante en el que las amenazas mutan, pero nunca desaparecen.

En el manual se recuerdan las palabras del General Valencia Tovar: “En Colombia, un primer elemento de la Acción Integral para considerar es la necesidad de integrar esfuerzos civiles y militares para un empeño común” (COGFM, 2017). Este empeño común no es más que una visión de la seguridad y la defensa desde una perspectiva multidimensional, en la que el General, adelantado a su tiempo, comprendía ya la responsabilidad de las instituciones civiles respecto a la seguridad del país, pero también el gran peso que cae sobre las Fuerzas Militares de coordinar e incluso liderar estos esfuerzos compartiendo sus valores y saberes estratégicos, organizacionales y logísticos para hacer de la seguridad una realidad y no un objetivo inalcanzable.

Actualmente se cuenta con el plan de guerra denominado Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad” (COGFM, 2018), que estuvo vigente durante el mandato del presidente Iván Duque (2018-2022). Este plan cuenta con los siguientes ejes estratégicos:

1. Protección del Estado y sus recursos, contribuyendo en *la seguridad de la población e infraestructura de la Nación y sus fronteras*, así como en *la neutralización del sistema de amenaza de los grupos armados organizados*.
2. Estabilización institucional del territorio, *a través de las capacidades de las Fuerzas Militares se apoyará la seguridad, la legalidad y el emprendimiento*, además se contribuirá con *la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente*.
3. Fortalecimiento de las Fuerzas Militares, las cuales apuntan directamente a un estado final deseado con unas *Fuerzas adaptables, capaces de operar en entornos de seguridad cada vez más complejos*, a nivel interno, regional y en apoyo de la seguridad global. Todo esto integrando las capacidades de las Fuerzas Militares para lograr *la sinergia en los dominios terrestres, marítimos, fluvial, aéreo, ciberespacio y espectro electromagnético*. (énfasis añadido)

Las cursivas resaltan elementos importantes para los roles que se asignan a las Fuerzas Militares en un enfoque multimisión y de seguridad multidimensional, puesto que se tienen en cuenta amenazas que trascienden lo físico y que incluyen elementos no tangibles y aspectos no tenidos en cuenta desde las doctrinas de Seguridad Nacional, como lo relacionado con el medio ambiente y la legalidad. De hecho, ha sido un esfuerzo de las Naciones Unidas resaltar los elementos de transparencia, gobernanza y gobernabilidad en el ejercicio de poder de los diferentes Estados. Todo ello se tiene en cuenta en los ejes estratégicos, que a su vez se enmarcan en un cambio de dinámica a nivel nacional dado por el Acuerdo de Paz.

De estos ejes, es relevante comprender que el proceso de implementación del Acuerdo de Paz coincide con un cambio de doctrina, la Doctrina Damasco, que responde a la participación de Colombia en la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) como

socio global. Esta doctrina es un eje articulador para transformar el Ejército y buscar una fuerza multimisión, donde la “misión de las tropas va más allá de garantizar la seguridad, para ponerse al servicio de la comunidad”. Esta doctrina acerca aún más las comunidades con los militares, en pro de generar gobernanza para así contribuir a la gobernabilidad.

Así es como se han fortalecido las relaciones civiles-militares en roles que generalmente no corresponden a las Fuerzas Armadas. Esto se refleja en iniciativas como “De la coca al cacao” de la Fuerza Aérea, en la que la sustitución de cultivos ha sido posible en el Vichada gracias a la coordinación entre la Fuerza Aérea, que saca las cosechas del territorio; la Casa Luker, que compra el cacao, y la población, que juiciosamente produce el cacao en lugar de la coca.

El punto tres del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) establece el fin “de manera definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP”. Este punto quizá sea una de las razones por las que la población esperaba una disminución masiva tanto en el presupuesto de defensa como en el pie de fuerza en las regiones. Sin embargo, con el tiempo, no solamente algunos han transgredido los acuerdos, sino que además han surgido disidencias y algunos exmiembros de las FARC se han unido a otros grupos al margen de la ley.

Por ello, las Fuerzas Armadas han hecho un esfuerzo, que se estructura en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” como tanque de pensamiento, para clasificar las diversas amenazas y su evolución, con el fin de encontrar respuestas estratégicas adecuadas que respondan al ambiente volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA) que se vive actualmente. Es evidente un aumento en la bibliografía que explica la seguridad desde otras aristas. Entre esos estudios, se encuentran investigaciones respecto al crimen organizado transnacional, que revelan los ecosistemas criminales y escenarios ilegales que inundan a poblaciones alejadas que viven en espacios vacíos (Cohen, 2009). Estos ecosistemas criminales bloquean las posibilidades de gobernabilidad y desarrollo potencial de estas regiones por medio de la perpetuación de la violencia y el alejamiento sistemático y estratégico mediante la destrucción de infraestructura como puentes y vías de conexión.

Allí hay una necesidad imperante de coordinar esfuerzos con otras instituciones para lograr no solo responder a las amenazas, sino consolidar las poblaciones para reducir su vulnerabilidad, por medio de la gobernanza, pero también de la gobernabilidad. Para ello, una condición básica que se requiere es la confianza de las instituciones para estar en el territorio y de la población hacia las instituciones, lo cual puede alcanzarse a través de mayor veeduría ciudadana.

El punto cuatro del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) establece la necesidad de “promover una nueva visión en donde impere un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico”. El tratamiento distinto, por supuesto, supone una capacidad de adaptación de las

Fuerzas Armadas, sobre todo teniendo en cuenta que son la única institución con la que cuentan territorios alejados en Colombia. En este punto no se tuvo en cuenta la capacidad del narcotráfico para alimentar económicamente los grupos al margen de la ley, por lo cual, guiados por la avaricia, estos grupos no solo afectan a las comunidades que habitan los territorios en que se establecen, sino también generan amenazas ambientales como la deforestación, cuyo impacto se evidencia en los lugares que ocupan.

En este sentido, los nuevos roles de las Fuerzas Militares tienen en cuenta el medio ambiente, la biodiversidad y la protección hidrográfica como activos estratégicos del Estado y, por lo tanto, susceptibles a la acción de las Fuerzas Militares. Así, no solamente el narcotráfico, sino también la minería ilegal y la destrucción de oleoductos, se consideran amenazas inminentes que requieren una respuesta rápida, lo cual demanda no solo confianza de la población, sino también presupuesto. Por esta razón, dentro de las relaciones civiles-militares, también ha sido una tarea de las Fuerzas Armadas exponer y hacer evidentes sus tareas y esfuerzos hacia la población, el Congreso y otros estamentos que pueden hacer oposición a su actividad.

Por otro lado, la Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, la equidad y el emprendimiento (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) define como una de sus tareas la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, donde se establece la importancia de la Acción Integral, unificada, interagencial y coordinada de las Fuerzas Militares con otras instituciones. Allí se determinan las Fuerzas Armadas como las encargadas de marcar el paso para que otras instituciones aporten activamente en la consolidación de zonas que han sido especialmente afectadas por el conflicto, y que dependen no solamente de las Fuerzas Armadas, sino de la participación de todo el Estado para lograr establecer la paz como en los lugares más prósperos, seguros y estables del país.

Históricamente, en los acuerdos de paz, los militares no han tenido una intervención activa, pues, en palabras de Illera y Ruíz (2018): “los asuntos de la estrategia de paz se consideraban como un aspecto restringido únicamente a los políticos” (p. 513). No obstante, como los mismos autores sostienen, el Acuerdo de Paz del gobierno de Santos se dio no tras una derrota militar sino, por el contrario, tras grandes victorias y golpes militares que debilitaron considerablemente a las FARC. Esto ha permitido una capacidad de respuesta y de participación importante de las Fuerzas Armadas, que sin duda es necesaria sobre todo por la mutación de las diversas amenazas contra la seguridad del país.

Desde la perspectiva de la economía, la subutilización de cualquier recurso se considera una ineficiencia. Así, sería un despropósito desconocer las capacidades y los aprendizajes que han adquirido las Fuerzas Armadas tras más de cincuenta años de conflicto. Incluso el arte estratégico que hoy se enseña a nivel corporativo tiene su origen en la ocupación castrense. En este sentido, lo que se busca mediante la Acción Integral es que los militares tomen la batuta respecto al *know how* en seguridad. En este sentido, se busca lograr una difusión de responsabilidad con sentido estratégico, operativo y táctico del quehacer de la

seguridad, lo cual es imposible sin una evolución de la cultura estratégica del país. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas deben buscar espacios dentro de su plan de comunicaciones estratégicas para generar conciencia en la ciudadanía respecto a los temas tratados.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante recalcar que la Acción Integral ha estado presente de una u otra forma en las Fuerzas Militares desde el inicio del conflicto colombiano. Prueba de ello es el Plan Lasso o Lazo, en el que, como algunos militares sostienen, se buscaba unir a la población y la fuerza pública. De esta forma, la Acción Integral es la implementación colombiana de la triada de Clausewitz, tal y como lo sostiene Montoya (2007), donde se integran la población, el Gobierno y las Fuerzas Militares para ejercer el control territorial en busca del desarrollo:

En otras palabras y en cuanto a las Fuerzas Militares (FFMM) una vez estas recuperan y ejercen el control territorial para proteger a la población civil y sus recursos de la amenaza narcoterrorista, emerge la institucionalidad integrada por los diferentes campos de acción: político, económico y social generando así un proceso de consolidación de estos territorios [...]. De esta forma se debe continuar destruyendo los centros de gravedad de estas organizaciones y consolidar victorias militares estratégicas, combinadas con acciones de protección y apoyo a la población civil, la infraestructura económica y el control territorial (Acción Integral Coordinada). Y a nivel externo, con un criterio disuasivo, defensivo, fiel y leal a la tradición de Colombia de asumir una actitud pacífica en sus relaciones con los países vecinos. (Montoya, 2007)

El caso de Perú

La historia de la República del Perú ha estado muy ligada a las Fuerzas Armadas debido a que una buena parte de sus presidentes han sido militares. De hecho, hasta comienzos del siglo XXI, Perú había tenido 39 presidentes militares frente a 25 civiles (Rooney, 2022, p. 99). En la década de los cincuenta, Perú vivió la politización del Ejército, que participó como autónomo alejándose de la oligarquía latifundista. Entre 1962 y 1963 se creó una Junta de Gobierno provisoria al mando de los Generales Ricardo Pérez y Nicolás Lindley.

De 1963 a 1968, durante el gobierno de Fernando Belaúnde, la conflictividad social, la oposición de los demás partidos, el surgimiento de la guerrilla, entre otros fenómenos, determinaron dicho período, lo que llevó finalmente al golpe militar de 1968 liderado por el General Juan Velasco Alvarado. Dicho gobierno fue reconocido como el “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas”, considerado un caso sui generis en la historia del militarismo en el continente americano (Luque-Talaván, 2003, p. 195). Dicho gobierno tenía como objetivos prioritarios la reforma agraria y la nacionalización de los recursos naturales en manos de empresas extranjeras (cobre y petróleo). No obstante, vale la pena mencionar que su implementación no fue exitosa, en parte porque la gran mayoría de las Fuerzas Armadas continuaban manteniendo posturas más conservadoras (Luque-Talaván, 2003).

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Velasco Alvarado se institucionalizó la colaboración civil-militar en el proceso revolucionario, con el propósito de estimular la participación de la población en la política económica y así coordinar y promover el desarrollo económico y social. De 1975 a 1980 llegó a la presidencia el General Francisco Morales, luego del cual siguió un gobierno civil, el segundo periodo de Belaúnde, quien intentó comenzar el recorte de las competencias militares (Luque-Talaván, 2003, p. 195). Es de anotar que, en la década de los ochenta, América Latina estuvo marcada por la reformulación del rol militar. No obstante, contrario a lo que sucedía en el resto de la región, la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en Perú después de la transición democrática (1978-1980) se enmarcó en una guerra interna desatada a partir de 1980 por el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso. Por esa razón, la transición democrática y las relaciones civiles-militares se circunscribieron a la violencia política (Degregori, 1993).

A partir de 1983, los gobiernos delegaron en las Fuerzas Armadas la conducción de la lucha contra Sendero Luminoso, lo cual permitió que a estas se les otorgaran de facto amplios poderes en aquellas provincias donde se declaraba el estado de emergencia. De esta forma, surgió una tensión entre las prerrogativas a las Fuerzas Armadas contenidas en la Constitución de 1979 y sus crecientes responsabilidades políticas (Degregori, 1993).

De 1985 a 1990 ostentó el poder el presidente Alan García, quien intentó cooptar a las Fuerzas Militares con el objetivo de controlarlas, tarea que continuó el presidente Alberto Fujimori en la década de los noventa. En esta década, Perú vivía una hiperinflación que afectaba fuertemente el presupuesto militar, al tiempo que se presentaba una crisis política que deslegitimaba los partidos y favorecía el avance de Sendero Luminoso (Degregori, 1993). Durante estos años, el presidente Fujimori puso el poder en manos de las Fuerzas Armadas, al tiempo que disolvía el Congreso y el poder judicial e inauguraba un nuevo gobierno de emergencia y reconstrucción nacional, con un marcado enfoque neopopulista. Se trató de evidentes avances antidemocráticos que tuvieron un gran respaldo de los altos mandos de las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, tuvo lugar un gobierno de transición en cabeza del presidente del Congreso Valentín Paniagua, quien llevó a cabo cambios en la cúpula militar de las Fuerzas Armadas (Luque-Talaván, 2003, p. 198). Después de la dictadura del presidente Alberto Fujimori, se desarrolló un periodo de transición que permeó todos y cada uno de los elementos del aparato institucional. Las Fuerzas Armadas, como un actor más, también se vieron en la necesidad de reestructurar y renovar su estructura de mando, con el compromiso de ayudar a consolidar la democracia y cooperar con la sociedad civil (Degregori, 1993).

Al respecto, Jaskoski (2012) identifica diferentes formas a través de las cuales se dio la politización e incluso la manipulación de las Fuerzas Armadas: 1) cooptación de efectivos militares; 2) distribución de propaganda progubernamental durante las campañas electorales; 3) instrumentalización del Servicio de Inteligencia Nacional, con el fin de asegurar lealtad al régimen.

Es de anotar que el redireccionamiento del sistema político peruano hacia la democracia en el siglo XXI conllevó cambios en las prerrogativas militares planteadas en el ordenamiento jurídico, con el objetivo de incrementar el control democrático sobre las Fuerzas Armadas y así modificar su relación con los actores políticos. En este sentido, en 2001, el presidente Alejandro Toledo nombró por primera vez un ministro de Defensa civil, decisión que se mantuvo en los gobiernos siguientes (Rooney, 2022). Esto evidencia que, a partir del siglo XXI, el cambio de relacionamiento entre el poder político y los militares implicó la puesta en marcha de medidas que aumentaron el control político, como establece Jaskoski (2012):

- Judicialización en el fuero común en los casos de violación de derechos humanos atribuidos a militares por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, previa derogación de las Leyes 26479 y 26492.
- Restricción en la concepción de delitos, con el fin de que fueran sometidos al fuero civil.
- Civiles como ministros de Defensa.
- Limitaciones a las prerrogativas en los niveles locales y regionales del ámbito de la seguridad en zonas declaradas en emergencia.
- Encausamiento por delitos de corrupción a generales y superiores aliados del régimen de Alberto Fujimori.
- En materia de educación militar, se realizó una reforma que incluyó cursos de Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos en los programas de formación. De igual manera, se incluyeron profesores universitarios civiles.
- El Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2006, vigente hasta ahora, plantea como ejes básicos de la reforma: 1) control democrático del sector defensa; 2) contar con Fuerzas Armadas modernas, con capacidad de disuasión y con competencias para coadyuvar al mantenimiento de la paz mundial (Rooney, 2022, p. 102).

Estos cambios han ayudado a fortalecer el respeto por la Constitución Política y el sistema democrático por parte de los militares, así como a reforzar el control político sobre las Fuerzas Armadas (Rooney, 2022, p. 103).

Por otro lado, la Política del Estado del Acuerdo Nacional (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2002), en su punto 25: “Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia”, plantea el compromiso de optimizar el servicio de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la integridad territorial en el marco del respeto constitucional, el ordenamiento legal y los derechos humanos. De esta forma, el Estado: 1) reafirma el profesionalismo y neutralidad de las Fuerzas Armadas; 2) garantiza el control democrático de las Fuerzas Armadas; 3) confirma

una adecuada relación civil-militar; y 4) otorga el derecho al sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas (CEPLAN, 2002). En lo que respecta a esto último, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) regula el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional (ONPE, 2006).

Cabe destacar que desde el año 2000 se evidencia una mayor participación de militares retirados en cuestiones políticas a través de cargos gubernamentales de alto nivel o de la participación en la rama legislativa como resultado de victorias electorales. En este orden de ideas, durante el gobierno de Martín Vizcarra (2018-2020) se designó el mayor número de militares en retiro (Rooney, 2022, p. 110). Así, la participación política de los militares se ha venido dando una vez se encuentran en situación de retiro, y su designación en cargos ministeriales se ha dado principalmente en el sector defensa (Rooney, 2022, p. 111).

Como se ha podido evidenciar, desde la década de los ochenta, después del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas y hasta el día de hoy, las Fuerzas Armadas han estado sujetas al control político civil, aunque esto no ha garantizado la democracia en todo momento. Por lo tanto, se puede plantear que el control civil no significó necesariamente gobernabilidad democrática (Rooney, 2022, p. 103).

Conclusiones

Tanto en Colombia como en Perú, se observa una evolución significativa en las relaciones civiles-militares a lo largo de las últimas décadas. Desde la lucha contra grupos insurgentes hasta la adaptación a nuevas amenazas y la participación en la construcción de paz, las Fuerzas Armadas han desempeñado roles diversos que reflejan una adaptación a contextos cambiantes.

Asimismo, ambos países han incorporado la Acción Integral como parte fundamental de sus estrategias militares. Desde la consolidación del territorio hasta la promoción de la legalidad y la protección del medio ambiente, las Fuerzas Armadas han asumido responsabilidades que van más allá de las tradicionales, en busca de abordar desafíos multidimensionales para lograr una paz sostenible.

De igual forma, en ambas naciones, los cambios políticos, especialmente las transiciones democráticas, han influido en la relación entre civiles y militares. Tanto en Colombia como en Perú, se observan momentos de colaboración, control político y adaptación a las demandas de la sociedad, lo que destaca la interconexión entre los contextos políticos y militares.

Por otro lado, la participación política de militares, ya sea durante su servicio activo o después de su retiro, ha sido un tema recurrente en la historia de ambos países. Se observa una tendencia hacia un mayor control político sobre las Fuerzas Armadas en el siglo XXI, con medidas como la designación de civiles como ministros de Defensa y la judicialización de casos de violación de derechos humanos.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos por adaptarse a nuevas amenazas y desafíos, ambas naciones enfrentan persistentes problemas de seguridad, como el crimen organizado, la violencia política y la presencia de grupos armados ilegales. La necesidad de coordinación entre civiles y militares sigue siendo crucial para abordar estos desafíos de manera efectiva y consolidar la seguridad y la paz en la región.

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 artículo pertenece al proyecto de investigación “Los nuevos escenarios y retos de la seguridad para las fuerzas armadas en el contexto suramericano: Colombia, Chile y Perú” (código INV-EES-3469), del grupo de investigación Sociedad, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada, categorizado en C por Minciencias, con código de registro COL0066669. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Financiamiento

Los autores declaran como fuente de financiamiento para la realización de este artículo el proyecto de investigación INV-EES-3469 de la Universidad Militar Nueva Granada.

Sobre los autores

Ximena Andrea Cujabante-Villamil es Ph.D. en estudios políticos, magíster en asuntos internacionales, especialista en negociación y relaciones internacionales, y politóloga, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>

Contacto: ximena.cujabante@unimilitar.edu.co

Luisa Fernanda Villalba-García es estudiante del doctorado en estudios estratégicos, seguridad y defensa y magíster en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C.. Es investigadora de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0003-3169-9312>

Contacto: luisa.villalba@unimilitar.edu.co

Manuel Alexander Betancur Montoya es magíster en estudios políticos e internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá; profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, y profesional en ciencias militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

<https://orcid.org/0000-0001-6511-9000>

Contacto: manuel.betancur@umng.edu.co

Referencias

- Abrahamsson, B. (1972). *Military professionalization and political power*. SAGE.
- Avilés, W. (2012). *Global capitalism, democracy, and civil-military relations in Colombia*. State University of New York Press.
- Bañón, R., & Olmeda, J. (1985). *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.
- Betts, R. (1977). *Soldiers, statesmen, and cold war crises*. Harvard University Press.
- Brooks, R. (2008). *Shaping strategy: The civil-military politics of strategic assessment*. Princeton University Press.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2002, junio). Las 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Perú. <https://tinyurl.com/4c8sn9jm>
- Cohen, S. (2009). *Geopolitics: The geography of international relations* (3.^a ed.). Rowman & Littlefield.
- Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM). (2017). *Manual FFMM 5.1. Manual de acción integral conjunta*. Comando General de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM). (2018). *Plan bicentenario: Héroes de la libertad*. Comando General de las Fuerzas Militares.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Ediciones Paidós.
- Degregori, C. I. (1993). *Perú 1980-1993: Fuerzas armadas, subversión y democracia: Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Desch, M. (2001). *Civilian control of the military: The changing security environment*. Johns Hopkins University Press.
- Dunlap, C. (1992). *The origins of the American military coup of 2012*. National Defense University, National War College.
- Feaver, P. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces & Society*, 23(2), 149-178.
- Feaver, P. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*. Harvard University Press.
- Feaver, P. D. & Kohn, R. H. (2001). *Soldiers and civilians: The civil-military gap and American national security*. The MIT Press.
- Finer, S. (1962). *The man on horseback: The role of the military in politics*. Pall Mall Press.
- González, J., Gutiérrez, C., Luis Saint-Pierre, H., Winand, E., & Suárez, G. (2007). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Altamira.
- Huntington, S. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Belknap Press.
- Huntington, S. (1991). *The third wave democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Illera, O. & Ruíz, J. C. (2018). Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. *Araucaria*, 20(39). <https://tinyurl.com/39nc7jca>
- Janowitz, M. (1960). *The professional soldier: A social and political portrait*. Free Press.
- Janowitz, M. (1971). Volunteer armed forces and military purpose. *Foreign Affairs*, 50.

- Jaskoski, M. (2012). Civilian control of the armed forces in democratic Latin America. *Armed Forces & Society*, 38(1), 70-91. <https://core.ac.uk/reader/36737240>
- Kupka, J. M. (2015). *Toward a concept of the "warrior class": The impact of sub-cultures in civil-military relations*. University of Kansas.
- Luque-Talaván, M. (2003). Las relaciones cívico-militares en el Perú actual. *Cuadernos de Estrategia*, 123, 189-218. <https://tinyurl.com/bdzrbhya>
- Martin, D. A. (2018). *Dissent in the ranks—Dissent within U.S. civil-military relations during the Truman administration: A historical approach* [tesis doctoral, The George Washington University]. <https://bit.ly/46Feqej>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad (PDS)*.
- Montoya, M. (2007). La Acción Integral: una estrategia para ganar la guerra. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 18-24. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.151>
- Moskos, C. C. (1973). The American dilemma in uniform: Race in the armed forces. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 406(1), 94-106. <https://doi.org/10.1177/000271627340600109>
- Nielsen, S. C. & Snider, D. M. (2009). Introduction. En *American civil-military relations: The soldier and the state in a new era*. Johns Hopkins University Press
- Nielsen, S. C. (2012). American civil-military relations today: The continuing relevance of Samuel P. Huntington's *The soldier and the state*. *International Affairs*, 88(2), 369-376. <https://bit.ly/47JDzT>
- Nordlinger, E. A. (1977). *Soldiers in politics: Military coups and governments*. Prentice-Hall.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/3ipBd5N>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2006). *ONPE aprueba disposiciones para el voto de militares y policías*.
- Owens, M. T. (2010). Civil-military relations. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.123>
- Perlmutter, A. (1977). *The military and politics in modern times: On professionals, praetorians, and revolutionary soldiers*. Yale University Press.
- Pizarro Leongómez, E. (2018). *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Planeta.
- Rahbek-Clemmensen, J. (2013). *Beyond "the soldier and the state" The theoretical framework of elite civil-military relations*. London School of Economics and Political Science (University of London).
- Rooney, M. (2022). Las relaciones político militares en el Perú contemporáneo: revisión de los factores domésticos y coyunturales en el período 2020-2022. En S. Namihas & F. Novak (Eds.), *Relaciones civiles-militares en la región sudamericana: reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú; Konrad Adenauer Stiftung.
- Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. Siglo Vientiuno Editores.
- Tapia, C. (1997). *Las fuerzas armadas y Sendero Luminoso: Dos estrategias y un final*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Teitler, G. (1974). *The genesis of the professional officers' corps*. SAGE.
- Torres del Río, C. (2008). Conflicto interno y Fuerzas Armadas colombianas, 1982-2002. En C. Torres del Río & S. Rodríguez Hernández (Eds.), *De milicias reales a militares contrainsurgentes*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Weigley, R. F. (1993). The American military and the principle of civilian control from McClellan to Powell. *The Journal of Military History*, 57(5).

Esta página queda intencionalmente en blanco

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Justice and Human Rights

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 967-986
<https://doi.org/10.21830/19006586.1159>

La inmunidad soberana y el caso de los Estados Unidos versus Noriega

Sovereign immunity and the case of the United States v. Noriega

Yovani Edgar Chávez Rodríguez

Sistema Nacional de Investigación (SNI), SENACYT / UMECIT, Ciudad de Panamá, Panamá

RESUMEN. La inmunidad soberana es una doctrina internacional según la cual ni un soberano ni un Estado pueden ser demandados por tribunales judiciales extranjeros. Los Estados Unidos regulan esta figura jurídica a través de la Ley de Inmunidades Soberanas Extranjeras de 1976. Dicha regulación, sin embargo, no define la inmunidad soberana de jefes de Estado. Por eso, el caso de los Estados Unidos contra Noriega resulta de gran interés, pues fue la primera vez que los tribunales judiciales de un país juzgaron a un jefe de Estado de otro país. En este caso, los tribunales cometieron un error al no solicitarle al órgano ejecutivo una aclaración oficial para definir el estatus de jefe de Estado del General Noriega. En ese sentido, la decisión no se apegó al estricto derecho y se basó en motivaciones políticas.

PALABRAS CLAVE: derecho internacional; General Noriega; General Torrijos; inmunidad soberana; jefe de Estado; soberanía

ABSTRACT. Sovereign immunity is an international doctrine according to which neither a sovereign nor a state can be sued by foreign courts. The United States regulates this legal figure through the Foreign Sovereign Immunities Act of 1976. Said regulation, however, does not define the sovereign immunity of heads of state. For this reason, the case of the United States v. Noriega is of great interest, since it was the first time that the courts of one country tried a head of state of another country. In this case, the courts made a mistake by not asking the executive branch for official clarification to define General Noriega's status as head of state. In that sense, the decision did not adhere to strict law and was based on political motivations.

KEYWORDS: General Noriega; General Torrijos; head of state; international law; sovereign immunity; sovereignty

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

Recibido: 31 de enero de 2023 • Aceptado: 10 de septiembre de 2023

CONTACTO: Yovani Edgar Chávez Rodríguez ✉ yovani.edgar.chavez.rodriguez.cisa20@ndualumni.org

Introducción

La inmunidad soberana es una doctrina internacional que mantiene la premisa de que se debe proteger al jefe de Estado de un país y a sus altos funcionarios, así como a sus entidades estatales y federales, de demandas de naturaleza civil o criminal por parte de personas nacionales o extranjeras, otros Estados del país u otros Estados extranjeros, a menos que dicha personalidad o entidad estatal haya expresamente renunciado a dicha prebenda.

En la doctrina tradicional, la inmunidad soberana impide que los ciudadanos de un país puedan presentar demandas contra su propio Gobierno (Cole, 2022, p. 172). Sin embargo, debido a que es una doctrina de amplio reconocimiento internacional, los países han expandido el concepto y han establecido diversas reglamentaciones para definir y delimitar el alcance de la inmunidad soberana con respecto a funcionarios del Estado y sus entidades, por motivo de las diversas interacciones a nivel nacional e internacional.

La inmunidad soberana también es aplicable a las tribus indígenas, las cuales son también reconocidas como entidades soberanas o Gobiernos (Martin, 2022, p. 172). Este principio ha sido muy claramente definido en la doctrina estadounidense, cuando se establece que no se permitirá que el poder judicial opere bajo ninguna ley o reglamentación que de inicio o formalice demandas judiciales contra el Gobierno por parte de los ciudadanos de otros Estados de la Unión Americana o por parte de los ciudadanos o entidades de Gobiernos extranjeros (Zhang, 2022, p. 44).

Es bien sabido que la doctrina de inmunidad soberana tiene amplia consideración en la comunidad internacional con respecto al jefe de Estado y sus altos funcionarios, con el fin de que se mantenga el mismo beneficio dado a otros jefes de Estado y altos funcionarios extranjeros.

En dicho sentido, la Corte Suprema de los Estados Unidos reconoció que las leyes de inmunidad soberana tienden a evitar fricciones innecesarias en las relaciones internacionales con otros países, pues, de lo contrario, se activarían demandas judiciales en jurisdicciones extranjeras contra el país por razones fútiles (*Federal Republic of Germany v. Philipp*, 2021, pp. 444-445). Por ende, esta doctrina tiene una justificación implícita para permitir que el Estado, sus entidades y sus altos funcionarios puedan ejercer las funciones inherentes a sus responsabilidades sin temor a que sean demandados en tribunales extranjeros que lleven a detenciones o acusaciones criminales. Por ejemplo, la inmunidad soberana busca facilitar que senadores, oficiales de policía y diversas instituciones del Gobierno puedan realizar sus funciones inherentes a sus responsabilidades sin el temor de recibir demandas judiciales en el extranjero, a menos que el Estado haya renunciado a dicha inmunidad (Benton, 2021).

Sin embargo, la doctrina de la inmunidad soberana no está exenta de diversas críticas por la necesidad de modificaciones. Por ejemplo, debido a los peligros del ámbito cibernético y al uso de entidades privadas por parte de los Estados, los cuales afectan los

derechos humanos y la competencia económica justa, se requiere una reforma de la Ley de Inmunidades Soberanas Extranjeras (FSIA, por sus siglas en inglés) de 1976, para que los Estados puedan ser responsables de actos realizados en el ámbito cibernético (Silow, 2022). También, aunque la FSIA establece claramente la inmunidad soberana en actos de naturaleza civil, existe un vacío legal respecto a aspectos de naturaleza criminal tales como delitos corporativos y espionaje comercial, el cual podría llenarse a través de un nuevo parámetro legal (Liu, 2021).

En el mismo sentido, aunque la Corte Suprema de los Estados Unidos ha sostenido que los Estados de la Unión Americana tienen inmunidad soberana, se requiere una paulatina ampliación legal en casos de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía (Crocker, 2021). Es decir, la inmunidad soberana requiere una reforma constitucional por parte del Congreso de los Estados Unidos para que haya mayor responsabilidad institucional, debido a los abusos de violencia policial en contra de comunidades vulnerables y afrodescendientes (Crocker, 2022). No obstante, aunque la inmunidad soberana de los estados y la jurisprudencia puedan afectar derechos constitucionales, la inmunidad soberana tiene amplia utilidad en el mundo moderno (Hughes, 2021).

A la luz de estas consideraciones, es preciso resaltar que, aunque la doctrina de la inmunidad soberana se mantiene principalmente delimitada en el marco jurídico de los Estados Unidos, a través de la FSIA, dicha ley no trata específicamente sobre la inmunidad soberana de los jefes de Estado. En otras palabras, la FSIA no establece una guía acerca de la inmunidad soberana para jefes de Estado, lo cual provoca que las decisiones judiciales creen un grado de incertidumbre e injusticia que se suma al contexto de las presiones políticas que buscan favorecer a los jefes de Estado (Mallory, 1986, p. 197).

No obstante, a partir del caso *The Schooner Exchange versus McFaddon* de 1812, se considera que la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos estableció la doctrina de derecho consuetudinario que hacía que los tribunales de justicia, en la mayoría de los casos, respetaran las sugerencias del órgano ejecutivo sobre inmunidad soberana de alguna entidad o persona (Yelin, 2011, pp. 929-930).

Este caso dio inicio cuando el barco de velas *Exchange*, propiedad de John McFaddon and William Greetham, zarpó en 1809 desde los Estados Unidos y fue apresado en 1810 en España por órdenes de Napoleón Bonaparte. Luego, el barco fue comisionado como un navío de guerra francés. Sin embargo, en 1811, debido al mal tiempo el barco regresó a los Estados Unidos, lo cual motivó que los dueños presentaran una demanda para que les fuera devuelto el barco. Inicialmente, el tribunal de justicia alegó no tener la jurisdicción, lo que fue anulado por la Corte de Apelaciones. No obstante, alegando que el barco tenía inmunidad soberana, pues pertenecía a una nación amiga, la Corte Suprema de Justicia, ordenó que la nave fuera liberada y devuelta a los franceses (Shahi, 2022).

Sin embargo, esta consideración hacia el órgano ejecutivo no es una constante por parte de los tribunales de justicia. En el caso de los Estados Unidos versus Noriega, no

hubo una consideración acerca de la inmunidad soberana del general Noriega como jefe de Estado, sino que el tribunal de justicia, aprovechando el silencio del órgano ejecutivo de los Estados Unidos, no solicitó la revisión por parte del Departamento de Estado de la inmunidad soberana del general Noriega. En otras palabras, el tribunal de justicia se tomó la atribución de no solicitar su revisión por parte del Departamento de Estado, por lo cual no reconoció la inmunidad soberana del general Noriega como jefe de Estado de Panamá.

Aunque es probable que el Departamento de Estado de los Estados Unidos hubiera, de igual forma, negado el estatus de Noriega como jefe de Estado, la omisión de este paso creó un precedente inusual, pues el tribunal de justicia alegó que el órgano ejecutivo había expresado implícitamente sus sentimientos para no reconocer dicha inmunidad. Por consiguiente, se requiere una revisión del caso de los Estados Unidos versus Noriega, debido a las inconsistencias del órgano ejecutivo de los Estados Unidos, que había reconocido de forma explícita al general Noriega como jefe de facto de Panamá, pero guardó silencio en el momento de su juicio.

Por eso, este artículo parte de la postura de que los tribunales de justicia de los Estados Unidos se equivocaron al no buscar la opinión oficial del órgano ejecutivo, con lo cual se tomaron atribuciones que no tienen y vulneraron la inmunidad soberana del general Noriega como jefe de Estado. Este caso demuestra las inconsistencias de la justicia, cuyas decisiones tuvieron un matiz político y no se basaron en estricto derecho.

Antecedentes

La doctrina de la inmunidad soberana se arraiga como un privilegio de los reyes de no ser enjuiciados por delitos y faltas cometidas debido a que contaban con cierta investidura divina. Aproximadamente para el año 1.000 a. C., durante la era monárquica de la nación de Israel, en el Segundo Libro de Samuel 14:9, se apreciaba la inmunidad soberana del rey David cuando en una audiencia se registra lo siguiente: “el rey y su silla sea sin culpa” (Biblia del Oso, 1569). Posteriormente, en el antiguo derecho romano se establecía que las autoridades del Gobierno con potestad e imperio eran inmunes de enjuiciamiento mientras estuvieran en sus cargos. Sin embargo, podían ser responsables penal y civilmente después de dejar sus cargos públicos (Plescia, 2001, pp. 53-54).

Posteriormente, en las antiguas cortes del Imperio británico, esta doctrina sería conocida bajo la premisa de que “el rey no puede hacer nada malo” (Gujrati, 2021, p. 239). Esta doctrina establecía un privilegio legal que prohibía presentar demandas contra el rey de Inglaterra sin su consentimiento, y que se trasladó como un privilegio similar a los Estados de la Unión Americana (Schultz, 2021).

Aunque esta doctrina no se plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos de 1787, los Federalistas del año 1788 habían considerado lo saludable de contar con ciertas restricciones al poder ejecutivo por medio del enjuiciamiento del Presidente de

la República, pero controlado a través del balance de los poderes judiciales y legislativos (Hamilton, 1788).

Sin embargo, para el año de 1794, los Estados Unidos introdujo la Undécima Enmienda Constitucional para prohibir el enjuiciamiento por parte de los ciudadanos de otros Estados de la Unión Americana o por parte de ciudadanos o entidades de Gobiernos extranjeros del Gobierno federal y de los Estados de la Unión Americana sin su consentimiento (U.S. Congress, 1794a).

Modalidades

La inmunidad soberana se origina en la entidad del rey o del soberano de un país, pero se extiende hacia sus funcionarios, las divisiones estatales dentro un Gobierno federal y el propio país que un soberano gobierna, lo cual ha originado diversas clasificaciones para los tipos de inmunidad soberana.

Aunque no existe un consenso único acerca de cómo clasificarla, dichas clasificaciones son utilizadas de forma intercambiable. La inmunidad soberana puede darse, a nivel nacional, a favor de los estados en los cuales se divida un Gobierno federal o país, con el fin de evitar que dicho estado sea sujeto de demandas judiciales dentro de sus mismas cortes, sean estas cortes federales o estatales.

En sentido más amplio, la inmunidad soberana puede manifestarse, a nivel internacional, a favor de países bajo la premisa que “los iguales no tienen soberanía unos sobre otros”, ya que ningún país tiene la potestad de llevar a juicio a otro país sin su consentimiento o su renuncia a este derecho (Oxford Reference, 2023). Además, puede extenderse a favor de la entidad del Gobierno federal.

Asimismo, puede referirse a la inmunidad que tienen un gobernante y sus funcionarios y las monarquías contra demandas judiciales a nivel nacional o en el extranjero. Este tipo de inmunidad soberana puede ser una inmunidad cualificada para la protección de funcionarios en circunstancias especiales (Legal Information Institute, 2023). Por otro lado, puede ser una inmunidad absoluta, que protege de forma total contra cualquier demanda judicial por el motivo que sea (Cantanzaro, 2020). En cuanto a su naturaleza, puede cubrir mayoritariamente asuntos de naturaleza civil. Sin embargo, también puede cubrir asuntos de naturaleza penal.

No obstante, en cuanto a su alcance, puede dividirse según su ejecución y su jurisdicción. En cuanto a su jurisdicción, se refiere a inmunidad para no ser sometido a la potestad de otro Estado u organismo del cual no es dependiente (Mazzucco, 2021). En cuanto a su ejecución, se refiere a que se excluye la potestad de los Estados de tomar o llevar a cabo medidas coactivas contra la propiedad o similares instrumentos de otro Estado para satisfacer las exigencias de los demandantes (Kondrashov, 2022).

Marco legal

Debido a que la inmunidad soberana es una doctrina de larga tradición, los países establecen marcos legales para definir casos en los cuales se puede renunciar a ella. En dicho sentido, los Estados Unidos cuentan con reglamentaciones al respecto. Por ejemplo, la FSIA es una ley que principalmente otorga inmunidad soberana, salvo ciertas excepciones, a favor de Estados extranjeros y sus agencias contra casos de demandas de naturaleza civil en cortes de los Estados Unidos, aunque muchas cortes han tenido diferencia de opiniones con respecto a si esta ley tiene alcance para casos de naturaleza criminal (U.S. v. Pangang Group Co, 2022, p. 1680).

De este modo, los Estados Unidos han sistemáticamente reafirmado la doctrina de la inmunidad soberana a través de su jurisprudencia. Por ejemplo, los casos de *Chisholm versus Georgia* (1793), *Hans versus Louisiana* (1890) y *Principality of Monaco versus Mississippi* (1934) han confirmado que, en esencia, los Estados Unidos no permitirán la utilización de sus cortes para permitir demandas nacionales o extranjeras en contra de sus entidades estatales o federales, lo cual va alineado con lo establecido en la Enmienda 11 de la Constitución de los Estados Unidos, la cual establece que “el poder judicial de los Estados Unidos no debe interpretarse que se extiende a cualquier litigio de derecho estricto o de equidad que se inicie o prosiga contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado o por ciudadanos o súbditos de cualquier Estado extranjero” (U.S. Congress, 1794b).

A pesar de esto, los Estados Unidos ofrecen alternativas legales para renunciar de manera consentida a su inmunidad soberana bajo ciertas condiciones especiales. Por ejemplo, establecieron la Ley Tucker de 1887 sobre compensaciones económicas producto de violaciones a la Constitución; la Ley Federal de Reclamos de Agravios (FTCA) de 1946, sobre compensaciones producto de afectaciones por empleados federales; y la Ley de Procedimiento Administrativo (APA) de 1946, para la justicia y revisión administrativa en casos de agravios por parte de las agencias federales (Brady & Reid, 2021, p. 787). Por ejemplo, en el caso de *Ex parte Young* (1908), la Corte Suprema de Justicia decidió que un funcionario que viola la Constitución Política no puede estar en cargos en que represente al Estado, por lo cual se permite demandar a dicho funcionario sin que eso afecte la inmunidad soberana a favor del Estado (*Ex parte Young*, 1908).

De este modo, los tribunales de justicia de los Estados Unidos, con base en su sistema garantista, no anula la capacidad de jurisdicción y ejecución de dichos tribunales para decidir en casos de demandas contra otros países, sus funcionarios y sus instrumentos. En dicho sentido, por ejemplo, en el caso *Alemania versus Philipp* de 2020, la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia determinó que la venta de una pieza de arte que un consorcio judío le hizo en 1935 a un banco alemán, durante el Holocausto provocado por el Partido Nazi, constituía un acto de genocidio, por lo cual se habilitaba la utilización de la FSIA para presentar un litigio legal por la presunta violación de leyes internaciona-

les de expropiación. No obstante, la Corte Suprema de Justicia dictaminaba que dicha excepción no aplicaba en casos en que un Estado expropiara propiedades de sus propios ciudadanos, lo cual no era una violación de leyes internacionales (Federal Republic of Germany v. Philipp, 2020).

Algo un poco similar ocurrió en el caso Hungría versus Simon, cuando unos húngaros presentaron un litigio que fue favorecido por la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, en razón a que buscaba reparación por confiscaciones hechas por el Gobierno de Hungría durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia rechazó el dictamen de dicha Corte de Apelaciones, el cual debía alinearse con el dictamen del caso Alemania versus Phillips de 2020 (Republic of Hungary v. Simon, 2020).

Luego, en 2004, en el caso de la República de Austria versus Altmann, la Corte Suprema de Justicia decidió que la FSIA aplicaba de forma retroactiva por violación de derechos de propiedad en cuanto a leyes internacionales, pues, durante la Segunda Guerra Mundial, los nazis se apropiaron ilegalmente de seis piezas de arte que eran propiedad de un familiar de Maria Altmann. Por consiguiente, se habilitaba la demanda de Altmann contra el museo gubernamental de Austria (Republic of Austria v. Altmann, 2003).

Asimismo, en el caso Fischer versus Magyar Államvasutak (MÁV Zrt.), la Corte Suprema de Justicia reafirmó la decisión de rechazar la demanda de Fisher contra la compañía de ferrocarril de Hungría. Fisher alegaba que la compañía era responsable, debido a su participación, durante el dominio nazi, como transportadora de judíos hacia campos de concentración. Sin embargo, la Corte Suprema consideró que no se cumplían las condiciones básicas de la FSIA, entre las cuales se destacaba la de haber agotado las instancias en Hungría y haber probado que la compañía hubiera ejercido actividades comerciales en los Estados Unidos (Fischer v. Magyar Államvasutak Zrt., 2018).

En resumen, la jurisprudencia de los Estados Unidos ha respaldado la doctrina de la inmunidad soberana con base en la Undécima Enmienda Constitucional, que protege a los Estados Unidos, a los Estados de la Unión Americana y a sus funcionarios contra la jurisdicción y ejecución de tribunales de cualquier otro Estado, y sus ciudadanos, u otra entidad nacional o extranjera, a menos que se haya renunciado a dicha inmunidad.

No obstante, los Estados Unidos mantienen principalmente la regulación a través de la FSIA, la cual permite la jurisdicción y ejecución de los tribunales de justicia de los Estados Unidos contra la propiedad, en casos en que se violen leyes internacionales o se hayan realizado actividades comerciales en territorio estadounidense, entre otros.

Dictadores de Panamá como jefes de Estado

En el año de 1968, la República de Panamá sufrió un golpe de Estado en contra del presidente Arnulfo Arias por parte de una junta militar que era liderada por el coronel Omar Torrijos y el mayor Boris Martínez (Fernández, 2021).

En ese año, Arnulfo Arias Madrid había ganado las elecciones como presidente constitucional de Panamá. Sin embargo, fue derrocado por los militares tan solo once días después de haber tomado posesión del cargo (Guardia, 2018). Como resultado, Panamá vivió bajo un régimen militar desde 1968 hasta 1989, cuando terminó como resultado de la Operación Causa Justa desplegada por los Estados Unidos.

No obstante, luego del golpe de Estado de 1968, y consumado el control militar del país, en 1972 el general Omar Torrijos fue nombrado por la Asamblea Nacional Constituyente como Líder Máximo de la Revolución mediante el Artículo 277 de la Constitución Política de Panamá (1972), la cual le garantizó grandes atribuciones ejecutivas.

Como resultado, Panamá fue gobernada por el general Omar Torrijos como jefe de Estado, con la subordinación de presidentes de la República que, desde 1968 hasta 1981, fueron nombrados por el general Torrijos y ratificados por el cuerpo legislativo del país del momento. En otras palabras, no eran elegidos por votación popular del electorado poblacional.

Aunque esta situación era irregular, debido a que el país vivía bajo una dictadura militar, los Estados Unidos reconocían de forma sistemática al general Omar Torrijos como jefe de Estado. Por ejemplo, en 1972, la Embajada de Estados Unidos en Panamá envió comunicación al Departamento de Estado de los Estados Unidos con la propuesta de que el general Omar Torrijos fuera recibido como jefe de Estado por el presidente Richard Nixon (U.S. Department of State, 1972). Asimismo, en 1976, el presidente Gerald Ford respaldó el régimen del general Omar Torrijos como jefe de Estado cuando envió al embajador Ellsworth Bunker para reiniciar negociaciones sobre los nuevos Tratados del Canal, a pesar de que Omar Torrijos era un dictador (Ridding, 1976). Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la Comisión de la Verdad, se pudo observar que, desde 1968 hasta 1983, la dictadura militar, liderada principalmente durante este periodo por el general Torrijos, causó la muerte o desaparición de 77 personas, mientras que del periodo de 1984 hasta 1989, el régimen causó la muerte o desaparición de 31 personas (Almanza et al., 2002).

A pesar de estos eventos, en agosto de 1977, el presidente James Carter realizó una llamada al general Omar Torrijos en calidad de jefe de Estado para conversar sobre los nuevos Tratados del Canal de Panamá (U.S. Department of State, 1977). La condición de dictador del general Omar Torrijos, pero reconocido por los Estados Unidos como jefe de facto de Panamá, se consolidó cuando en 1977 el presidente Jimmy Carter y el general Omar Torrijos firmaron los Tratados Torrijos-Carter en Washington D. C. (Panama Canal Treaties, 1977). Por consiguiente, la condición de dictador de Omar Torrijos no invalidó su reconocimiento sistemático como jefe de Estado por parte de los Estados Unidos.

En este contexto, apareció la figura de Manuel Antonio Noriega, quien, luego de la muerte del general Omar Torrijos, en 1981, y de la jubilación del general Rubén Darío Paredes, en 1983, tomó el control total de las fuerzas armadas de Panamá.

Al igual que el general Omar Torrijos, el general Noriega mantuvo el reconocimiento como jefe de facto de Panamá, el cual contaba con un Presidente de la República de turno a su servicio. Por ejemplo, en diciembre 1983, el vicepresidente George Herbert Bush viajó a Panamá para reunirse con el general Noriega y el presidente Ricardo de la Espriella (Engelberg & Gerth, 1988). Hay que tener en cuenta que Ricardo de la Espriella, siendo vicepresidente constitucional, llegó a ser Presidente de la República en 1982, luego de la renuncia de Arístides Royo, debido a diferencias con el general Noriega y la cúpula militar (Hernández, 2021a). No obstante, a pesar de todo este contexto, el vicepresidente Bush decidió reunirse con el general Noriega y el presidente, Ricardo de la Espriella.

De todas formas, los militares concibieron la necesidad de cambiar la Constitución de 1972, permitir la inscripción de partidos políticos y realizar convocatoria para elecciones democráticas para el año de 1984 (Candanedo, 2021). Aunque el ganador de las dudosas elecciones de 1984 fue el candidato oficialista, Nicolás Ardito Barletta, este terminó renunciando en 1985, luego de disputas con el general Noriega (Guardia, 2021). Fue reemplazado desde entonces por diversas figuras que no lograron dominar el poder dictatorial del general Noriega como jefe de facto del país.

A pesar de todo lo anterior, en febrero de 1988, los Tribunales Federales de Florida profirieron ante el Departamento de Justicia dos acusaciones criminales contra el general Noriega por sus actividades de narcotráfico internacional, con participación de carteles de Colombia, las cuales se habrían extendido al menos entre 1981 y 1986 (Pichirallo, 1988).

Mientras que la acusación del Tribunal de Miami podría resultar en condenas de cadena perpetua y 1,4 millones de dólares en multas, la acusación del Tribunal de Tampa podría provocar condenas máximas de 20 años en prisión y 140.000 dólares en multas (Senon, 1988). En consecuencia, el general Noriega negó las acusaciones criminales y alegó un interés de los Estados Unidos en apropiarse del Canal de Panamá. De todas formas, era casi imposible que el general Noriega fuera enviado a la justicia de los Estados Unidos, debido a que la Constitución Política de Panamá prohíbe la extradición de sus nacionales.

Posteriormente, vendrían las elecciones presidenciales de mayo de 1989, en las cuales los militares trataron de utilizar el proceso electoral para legitimar su poder. En dicho contexto, las campañas del partido oficialista fueron coordinadas desde los cuarteles. Sin embargo, como el ganador de las elecciones presidenciales fue el candidato Guillermo Endara Galimani, el Tribunal Electoral decidió anular las elecciones, alegando, entre otras cosas, la intromisión de los Estados Unidos (Gandáségui, 1990). Esta situación llevó al nombramiento de un presidente sustituto por parte del general Noriega, lo cual, sumado al discurso y accionar beligerante de los militares en contra de los Estados Unidos, llevó al país a una crisis política de gran envergadura.

De todas formas, siguiendo casi el mismo estilo del general Omar Torrijos, el 15 de diciembre de 1989, el general Manuel Antonio Noriega fue nombrado por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos como Líder Máximo de la Lucha de Liberación Nacional y como jefe de Gobierno con todos los poderes, mediante la Resolución 10 y la Resolución 11, que declararon un Estado de guerra entre Panamá y los Estados Unidos (Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, 1989). Sin embargo, el 20 de diciembre de 1989, los Estados Unidos ejecutarían la Operación Causa Justa para dismantelar las Fuerzas de Defensa de Panamá.

El general Noriega logró escapar, lo que motivó a los Estados Unidos a ofrecer una recompensa de un millón de dólares por información que llevara a su captura (Gerstenzang, 1989). Con todo, el general Noriega fue capturado, pues se entregó el 3 de enero de 1990, luego de haberse refugiado en la Nunciatura Apostólica del Gobierno del Vaticano en Panamá (Hernández, 2021b). De allí fue trasladado a los Estados Unidos, en donde fue condenado a cuarenta años de prisión, de los cuales solo cumplió diecisiete, por buen comportamiento, luego de lo cual fue extraditado a otros países, que requirieron su presencia para enfrentar otros cargos criminales (Palm, 2017).

Controversias acerca de Noriega como jefe de Estado

Cuando, para evitar ser procesado, Noriega defendió su estatus como jefe de Estado, el Tribunal de Justicia negó dicha solicitud alegando que, en su concepto, Noriega no era reconocido por los Estados Unidos como legítimo gobernante de Panamá, pues había anulado las elecciones presidenciales de 1989. Como consecuencia, el gobierno de Guillermo Endara Galimani era la entidad legítima para argumentar cualquier supuesta violación a tratados internacionales producto de la operación militar de los Estados Unidos (United States v. Noriega, 1990).

Obviamente, el argumento del Tribunal de Justicia de la Florida de que Noriega no era el jefe de Estado legítimo de Panamá, ya que era un dictador que había anulado las elecciones democráticas de 1989 es un válido. Sin embargo, no existía ninguna diferencia significativa entre el general Manuel Noriega y el general Omar Torrijos, el cual, aunque derrocó a un presidente elegido democráticamente, fue reconocido como jefe de Estado legítimo por las administraciones de los presidentes Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter.

Siguiendo los pasos de su mentor, Noriega anuló el proceso democrático de las elecciones de 1989 y fue nombrado jefe de Estado por la Asamblea Nacional de Panamá. Por consiguiente, el argumento del Tribunal de Justicia de la Florida no justificaba con suficiencia por qué a un dictador se le reconocía su estatus como jefe de Estado de Panamá mientras que a otro dictador se le negaba dicho estatus.

Sobre este aspecto, es importante destacar que el Tribunal de Justicia de la Florida argumentó que los Estados Unidos no reconocían a Noriega como jefe de Estado de Panamá. Esta decisión del Tribunal de Justicia es incongruente con el tratamiento que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos le otorgó al expresidente de Haití Jean-Bertrand Aristide en 1994.

En contraste con el caso de Noriega, la Corte Suprema de Justicia sí le solicitó aclaración formal al Departamento de Justicia para definir el estatus de inmunidad soberana de Aristide como jefe de Estado. En otras palabras, el tribunal de justicia cometió un error, pues no aclaró igualmente con el órgano judicial el estatus de Noriega como jefe de Estado. A este error se suma el hecho de que ni siquiera partió de la presunción de inocencia del acusado para aclarar dicho aspecto, por lo cual crearon de manera implícita un nuevo criterio para establecer dicha inmunidad: “la manifestación no verbal de la intención del órgano ejecutivo” (The Harvard Law Review Association, 1998).

De esta forma, el caso Noriega incrementó el poder discrecional de los tribunales de justicia para definir los casos de inmunidad soberana de jefes de Estado, lo cual podría crear problemas en el futuro a la hora de que un tribunal determine la intención del órgano ejecutivo cuando dicho órgano se mantenga en silencio, pues puede atribuirle al órgano ejecutivo una intención que nunca ha sido explícitamente expresada (Hasson, 2002).

El extraño reconocimiento de estatus como jefe de Estado a Jean-Bertrand Aristide presenta grandes contradicciones con respecto al no reconocimiento de Noriega como jefe de Estado de Panamá. En el caso *Lafontant versus Aristide*, un caso de presunto homicidio, el Departamento de Justicia emitió una carta en la que explicaba que el reconocimiento de la inmunidad soberana como jefe de Estado se basaba en una decisión del órgano ejecutivo de los Estados Unidos basada en los intereses de la política exterior hacia naciones amigas (*Lafontant v. Aristide*, 1994). Esto, a pesar de que Aristide había firmado su carta de renuncia como presidente de Haití para exiliarse en los Estados Unidos y que supuestamente habría dado órdenes de ejecutar a Roger Lafontant por su participación en un fallido golpe de Estado en 1991. Roger Lafontant sería asesinado ese mismo año.

Por eso, la Corte Suprema de Justicia determinó que no tenía jurisdicción sobre Aristide, dado su estatus de jefe de Estado. De manera contradictoria, Noriega no contó con el aval del órgano ejecutivo de los Estados Unidos para reconocerlo como jefe de Estado. No obstante, no existe justificación valedera para haberle reconocido la inmunidad soberana de Aristide a pesar de su renuncia como presidente, y, en cambio, para no habérsela reconocido a Noriega como jefe de Estado, quien no había presentado ninguna carta de renuncia.

Así mismo, no existe justificación para reconocerle la inmunidad soberana a Aristide en un supuesto caso de homicidio, ya que dicho acto criminal tampoco es parte de la autoridad oficial del Presidente de Haití. Teniendo en cuenta los argumentos del tribunal de justicia, se podría argumentar que dichos actos criminales constituyen actos personales y

no ocurren en nombre de la República de Haití (*Lafontant v. Aristide*, 1994). Por consiguiente, si como precedente no se reconoció la inmunidad soberana de Noriega como jefe de Estado en 1992, tampoco se debió reconocer la del expresidente Jean-Bertrand Aristide en 1994 en un caso criminal. Posteriormente, en 1997, el Tribunal de Apelaciones del Circuito Undécimo informó que el órgano ejecutivo había expresado su postura de no reconocer la inmunidad soberana de Noriega como jefe de Estado al buscar capturarlo y enjuiciarlo (*United States v. Noriega*, 1997).

Otros podrían argumentar que los cargos federales contra Noriega por cargos criminales no permitían bajo ninguna circunstancia el reconocimiento de la inmunidad soberana como jefe de Estado, tal como ha ocurrido en otros casos.

Por ejemplo, en el caso *Hilao versus Estate of Marcos*, la Corte de Apelaciones expresó que la FSIA no confiere inmunidad soberana para casos de presunta tortura y ajusticiamiento por parte de autoridades extranjeras, debido a que dichos actos son de carácter personal y no ocurren en nombre de la República de Filipinas. Es decir, dichos supuestos actos ilegales no son ejecutados como parte de su autoridad oficial, que emana de la investidura de Presidente de Filipinas (*Hilao v. Estate of Marcos*, 1994). Cabe destacar que este caso judicial comenzó en 1986, luego de que el dictador Ferdinand Marcos huyera a Hawái en 1986. En ese mismo año, los familiares de personas que habían sido arrestadas, torturadas y ejecutadas durante su periodo dictatorial, desde 1971 hasta 1986, presentaron sendas demandas que buscaban indemnización.

Sin embargo, el caso judicial en contra de las propiedades de Ferdinand Marcos difiere del caso Noriega. Ferdinand Marcos huyó de Filipinas y solicitó asilo en los Estados Unidos, por lo cual se sometía voluntariamente a las leyes del país. Por el contrario, Noriega, siendo jefe de Estado, fue trasladado por las autoridades estadounidenses sin que mediara un tratado de extradición hacia los Estados Unidos avalado por la Constitución Política de Panamá. En dicho sentido, en 1989, tanto la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos condenaron la invasión de Panamá por parte de los Estados Unidos y calificaron dicha operación militar como una violación de las leyes internacionales (Wadhwa, 2021).

En el caso de Noriega, se podría argumentar que, luego de la acusación penal en 1988 por parte de los tribunales de justicia de la Florida, Noriega consideró el otorgamiento de inmunidad soberana como jefe de Estado por parte de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento en 1989. Sin embargo, este argumento podría no tener un sustento firme, ya que Panamá no extradita a sus nacionales por mandato constitucional. Además, la Operación Causa Justa fue una operación militar sorpresiva, que no fue esperada por los militares de Panamá.

En resumen, el reconocimiento del general Omar Torrijos como jefe de Estado de Panamá por parte de las autoridades de los Estados Unidos, a pesar de ser un dictador, contrasta con el no reconocimiento de la misma condición al general Noriega. Sumado a

esta complicada situación, el dictamen del caso de Hilao versus Estate of Marcos, donde no se reconoció la inmunidad soberana como jefe de Estado, contrasta radicalmente con el dictamen del caso Lafontant versus Aristide, donde sí se reconoció.

Discusión

La controversia acerca del reconocimiento de la inmunidad soberana en casos de dictadores y casos criminales por parte del Gobierno y la Justicia de los Estados Unidos podría tener varias implicaciones. El no reconocimiento de la inmunidad soberana del general Noriega como jefe de Gobierno, bajo la Resolución 10 y la Resolución 11 del año 1989 por parte de la Asamblea Nacional, podría tener afectaciones de diversa índole, en vista de que, antes, los Estados Unidos sí reconocieron al general Torrijos como jefe de Estado, a pesar de haber logrado el poder político por medio de un golpe de Estado.

En primer lugar, el no reconocimiento de la inmunidad soberana del general Noriega como jefe de Estado de Panamá refleja la poca claridad de la justicia estadounidense sobre esta materia.

Se puede argumentar que Noriega no tenía legitimidad como jefe de Estado. Y, sin embargo, con base en su doctrina de política exterior, que desde 1960 se enfocaba en las relaciones diplomáticas con regímenes que habían alcanzado el poder a través de medios no constitucionales, y en la historia de las relaciones bilaterales, los Estados Unidos otorgaron al general Torrijos y al general Noriega un estatus de legitimidad como líderes de facto de Panamá a través de las continuas relaciones diplomáticas entre ambos países (Sherman, 1989, pp. 419-420).

Ante el argumento de la inmunidad soberana de Noriega como jefe de Estado, el tribunal de justicia contraargumentó que Noriega era jefe de los militares y no del Gobierno de Panamá, ya que en Panamá había una estructura que elegía presidentes por votación popular que servían por un tiempo definido (Malman, 2002, p. 17). Pero esta consideración del tribunal de justicia, que se basa en un sistema democrático, invalidaría la inmunidad soberana de jefes de Estado en monarquías absolutas, en donde no se permite la votación popular.

En segundo lugar, la decisión del tribunal de justicia de no solicitarle al Departamento de Estado aclaración sobre la inmunidad soberana de Noriega como jefe de Estado indicaría la subjetividad con que se manejó el caso. En otras palabras, el tribunal de justicia debió mantener el principio de presunción de inocencia y solicitar al órgano ejecutivo que aclarara formalmente si Noriega era jefe de facto de Panamá.

Es posible que el tribunal de justicia pudiera haber sido influenciado por la fuerte atención internacional que recibió Noriega como un dictador derrotado por parte de los medios de comunicación masiva. Es posible que, entonces, el tribunal haya tenido una percepción tan parcializada de Noriega que consideraron innecesario solicitarle una

aclaración formal al Departamento de Estado. No obstante, la Sexta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos establece el derecho de los acusados en juicios criminales de contar con un juicio imparcial (U.S. Congress, 1791).

Es importante destacar que se ha observado que los comentarios y la publicidad de los medios de comunicación pueden influir en la opinión pública y en la adecuada conducta de la justicia criminal (Shiyab, 2021).

Teniendo en cuenta que el juicio contra Noriega fue de carácter público, tampoco hubo una aclaración formal del nuevo Gobierno de Panamá que negara o afirmara el estatus de inmunidad soberana de Noriega como jefe de Estado. Obviamente, se podría argumentar que, debido a que el nuevo Gobierno de Panamá presentó en 1990 una demanda civil contra Noriega ante la Justicia de los Estados Unidos, por la suma de 6,5 billones de dólares, entonces cabía entender que no había inmunidad soberana (*The Tampa Bay Times*, 25 de octubre de 1990). Sin embargo, dicha consideración repetiría el mismo errado accionar de establecer que Noriega no tenía inmunidad soberana porque el órgano ejecutivo había expresado su postura de que no la tenía al buscar su captura y enjuiciamiento.

En tercer lugar, el silencio por parte del Gobierno de los Estados Unidos podría dar asidero a la revisión de la validez jurídica de los Tratados Torrijos-Carter de 1977. Esto se debe a que, por ejemplo, no existe una razón lógica para justificar que un dictador sea reconocido como jefe de Estado para firmar unos tratados internacionales. Es decir, si el argumento del Tribunal de la Florida de que Noriega no era el presidente legítimo de Panamá es enteramente válido, entonces el mismo argumento pone en ascuas la legitimidad de Torrijos como jefe de Estado de Panamá para firmar dichos tratados.

Hay que tener en cuenta que la Constitución Política de Panamá de 1972 establecía, en su artículo 163, que el Presidente de la República tenía la siguiente atribución: “dirigir las relaciones exteriores, acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares, así como celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos” (Constitución de la República de Panamá, 1972).

Por consiguiente, aunque, en el artículo 277 de dicha Constitución, el general Torrijos era reconocido como Líder Máximo de la Revolución con facultades de dirigir las relaciones exteriores, el mismo no tenía facultades constitucionales para firmar el Tratado Torrijos-Carter de 1977, ya que el presidente del país era Demetrio Basilio Lakas. De manera contradictoria, el gobierno del presidente James Carter decidió reconocer de manera implícita el estatus del general Torrijos como jefe de Estado y con ello su inmunidad soberana.

Como consecuencia, es posible que, en el futuro, los Tratados Torrijos-Carter sean revisados y declarados nulos. Obviamente, algunos pueden argumentar que esta es una

implicación descabellada. Sin embargo, en 1993, se presentó en la Cámara Baja del Congreso de los Estados Unidos la Resolución Concurrente 2, la cual resaltaba la ilegalidad de los Tratados Torrijos-Carter debido a que el general Torrijos firmó dichos tratados sin que fuera el presidente de Panamá, lo cual era violatorio a la Constitución Política de Panamá (Crane, 1993).

Aunque esta es una posibilidad extremadamente remota, el reconocimiento de la inmunidad soberana a dictadores y la historia de los Estados Unidos crea un precedente anormal para el derecho internacional. Sin embargo, los Estados Unidos, como cualquier país del mundo, no son inmunes a la tentación de romper o declarar nulo un tratado. Así, por ejemplo, no han respetado convenios con Francia, en 1798, con Suiza, en 1899, y con México, en 1927 (Constitution Annotated, s. f.).

En cuarto lugar, el no reconocimiento de la inmunidad soberana a Noriega como jefe de Gobierno presenta un antecedente jurídico que debe ser considerado por el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, debido a sus similitudes. Al igual que Noriega, que desde 1988 tenía una acusación criminal por parte de los tribunales de justicia de los Estados Unidos, Maduro tiene desde 2020 una acusación criminal por parte del Tribunal de Justicia de la Florida por cargos de narcoterrorismo, corrupción, tráfico de drogas y otros cargos criminales (U.S. Department of Justice, 2020). Sumado a esta acusación criminal, el Gobierno de Estados Unidos ha ofrecido una recompensa de hasta 15 millones de dólares por información que lleve a su captura y enjuiciamiento (U.S. Department of State, 2020). Por ende, al igual que Noriega, Maduro no tendría el reconocimiento de su inmunidad soberana como jefe de Estado por parte de los Estados Unidos.

Esta situación es muy bien tenida en cuenta por el gobierno de Maduro. De hecho, en enero de 2023, Maduro canceló su viaje hacia Argentina, para participar en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, por temor a ser atacado por grupos adversarios (Sandoval, 2023).

Obviamente, muchos pueden argumentar que los cargos criminales justifican la invalidación de cualquier vestigio de inmunidad soberana. Sin embargo, este razonamiento no tiene un asidero sistemático dentro de las consideraciones de la justicia de los Estados Unidos.

Por ejemplo, en 2018, sin que fuera jefe de Estado, el Gobierno de los Estados Unidos le concedió inmunidad soberana al príncipe de Arabia Saudita Mohammed bin Salman contra cualquier demanda civil producto del asesinato del periodista Jamal Khashoggi (Kirchgaessner, 2022). Esta consideración por parte del Gobierno de los Estados Unidos se dio a pesar de que la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) emitió un reporte de que el príncipe saudí había aprobado la captura o asesinato del periodista Khashoggi debido a que supuestamente el reino saudí lo veía como un peligro (DNI, 2021).

Como fuera, con independencia de que dicho reporte de la inteligencia de los Estados Unidos sea válido o no, el reconocimiento de la inmunidad soberana para jefes de Estado y autoridades del Gobierno ante casos de naturaleza criminal no es sistemático y, por lo tanto, es de naturaleza política.

Conclusión

La inmunidad soberana es una doctrina de amplio reconocimiento internacional que mantiene la premisa de que el soberano, sus altos funcionarios, sus divisiones estatales y el Estado federal no pueden ser demandados por tribunales nacionales e internacionales. En dicho, sentido, los Estados Unidos mantienen un sólido marco legal a fin de delimitar la inmunidad soberana, principalmente a través de la FSIA. Dicha normativa establece regulaciones acerca de la inmunidad soberana de otros países y entidades extranjeras, y establece ciertas excepciones que permiten a los tribunales de los Estados Unidos tratar y juzgar diversos casos judiciales.

La FSIA no establece de manera concreta cómo se debe tratar la inmunidad soberana de jefes de Estado. Por eso, el caso de los Estados Unidos contra Noriega ha sido de gran interés, pues fue la primera vez que los tribunales de justicia de los Estados Unidos juzgaron a un jefe de Estado. Como resultado de las acusaciones de narcotráfico, Noriega fue condenado a cuarenta años de prisión. Sin embargo, este caso refleja las contradicciones de la justicia estadounidense cuando se trata de la inmunidad soberana de jefes de Estado.

En este caso, el tribunal de justicia aprovechó el silencio del órgano ejecutivo de los Estados Unidos para establecer un criterio sobre inmunidad soberana sin tener ninguna posición o documentación oficial por parte del órgano ejecutivo. Cabe destacar que, desde 1812, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos estableció el principio del respecto de las sugerencias del órgano ejecutivo cuando se trataba de definir la inmunidad soberana.

Además, el tribunal de justicia omitió el contexto histórico de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y Panamá: durante las administraciones de los presidentes Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter, el Gobierno de los Estados Unidos de facto reconoció al general Torrijos como jefe de Estado de Panamá mediante sus relaciones diplomáticas y, durante la presidencia de Ronald Reagan, reconoció de facto al general Noriega mediante la reunión que este sostuvo con el vicepresidente George Herbert Bush.

Finalmente, el caso de los Estados Unidos versus Noriega creó un precedente irregular, pues violó el principio de presunción de inocencia y el debido proceso, que podría afectar de forma directa o indirecta tratados internacionales y la relación con otros jefes de Estado.

En este caso, la Justicia de los Estados Unidos debió apegarse al estricto derecho para reconocer la inmunidad soberana del general Noriega como jefe de Estado, en lugar de tomar decisiones basadas meramente en motivaciones políticas.

Declaración de divulgación

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

Financiamiento

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

Sobre el autor

Yovani Edgar Chávez Rodríguez es doctor en administración de empresas, Universidad del Istmo de Panamá; magíster en estudios de seguridad estratégica, Universidad de Defensa Nacional de Washington D.C., y magíster en artes y ciencias operacionales militares, Universidad del Aire, Alabama, EE. UU. Es profesor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, Panamá.

<https://orcid.org/0000-0003-3170-5751>

Contacto: yovani.edgar.chavez.rodriguez.cisa20@ndualumni.org

Referencias

- Almanza, A., Tejada, J., Velásquez, O., Murria, J., & Berguido, F. (2002). *Informe Final de la Comisión de la Verdad*. Defensoría del Pueblo de Panamá. <https://tinyurl.com/bdfhzdwy>
- Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. (1989, 15 de diciembre). Resolución 10/11. https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/21436_1989.pdf
- Benton, A. (2021). Charter schools, EMOs, and sovereign immunity. *North Carolina Law Review*, 99(3), 753-788. <https://tinyurl.com/mv7hdpvf>
- Biblia del Oso. (1569). Casiodoro de Reina (Trad.). <https://estudialabiblia.co/2016/06/30/la-biblia-del-oso/>
- Brady, R., & Reid, J. (2021). Protecting the throne: The Third Circuit's decision to preserve sovereign immunity in *Gentile v. SEC*. *Iowa Law Review*, 66(4), 783-798. <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol66/iss4/4/>
- Candanedo, Z. (2021, 13 de noviembre). Las elecciones generales de 1984 como vehículo de docencia. *La Estrella de Panamá*. <https://tinyurl.com/32bcwk5n>
- Catanzaro, M. (2020). What is absolute immunity? Law Offices of Mark W. Catanzaro. <https://catanzarolaw.com/2020/12/what-is-absolute-immunity/>
- Cole, M. (2022). Don't "estop" me now: Estoppel, government contract law, and sovereign immunity if Congress retroactively repeals public service loan forgiveness. *Lewis & Clark Law Review*, 26(1), 153-217. <https://law.lclark.edu/live/files/33138-261-cole>
- Constitución de la República de Panamá. (1972). Asamblea Nacional Constituyente. <https://tinyurl.com/2táj29afw>
- Constitution Annotated. (s. f.). ArtII.S2.C2.1.10 Breach and termination of treaties [anotaciones al artículo]. Constitution Annotated: Analysis and interpretation of the U.S. Constitution. <https://tinyurl.com/5n7uzp2u>
- Crane, P. (1993, 5 de enero). 103D Congress. 1st Session. H. Con. Res. 2. U.S. Congress. <https://tinyurl.com/bddb7u5>

- Crocker, K. (2021). Reconsidering section 1983's nonabrogation of sovereign immunity. *Florida Law Review*, 73(3), 523-590. <https://tinyurl.com/6276ytja>
- Crocker, K. (2022). Qualified immunity, sovereign immunity, and systemic reform. *Daw Law Journal*, 71(8), 1701-1780. <https://tinyurl.com/37sdzw74>
- Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). (2021, 11 de febrero). Assessing the Saudi Government's role in the killing of Jamal Khashoggi. Office of the Director of National Intelligence. <https://tinyurl.com/y6awusu>
- Engelberg, S., & Gerth, J. (1988, 28 de septiembre). Bush and Noriega: Examination of their ties. *The New York Times*. <https://tinyurl.com/4xhehekf>
- Ex parte Young. (1908). 209 U.S. 123. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/209/123/>
- Federal Republic of Germany v. Philipp. (2020). Ballotpedia. <https://tinyurl.com/23m5vs53>
- Federal Republic of Germany v. Philipp. (2021). Federal Republic of Germany v. Philipp. Comment on 141 S. Ct. 703 (2021). *Harvard Law Review*, 135(1), 441-450. <https://bit.ly/48dyl56>
- Fernández, H. (2021). Golpe Militar de 1968. *Panamá América*. <https://tinyurl.com/4jh7rjn6>
- Fischer v. Magyar Államvasutak Zrt. (2018). FindLaw. <https://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1937425.html>
- Gandasegui, M. (1990). Democracia, intervención y elecciones: Panamá 1989. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), 371-389. <https://doi.org/10.2307/3540614>
- Gerstenzang, J. (1989, 21 de diciembre). Noriega Flees; Reward posted: 15 GIs killed as U.S. Forces topple Panama Regime. *Los Angeles Times*. <https://lat.ms/41jb6o6>
- Guardia, M. (2018, 11 de octubre). Así fue el golpe de Estado de 1968. *La Estrella de Panamá*. <https://tinyurl.com/mp3hdzy4>
- Guardia, M. (2021, 3 de marzo). Gobernar en tiempos de crisis. *La Estrella de Panamá*. <https://tinyurl.com/2y8y4mzf>
- Gujrati, N. (2021). The doctrine of sovereign immunity - An analysis. *Jus Corpus Law Journal*, 2(2), 238-243. <https://tinyurl.com/3n86pkky>
- Hamilton, A. (1788, 4 de abril). The appointing power continued and other powers of the executive considered. *Federalist* 77. <https://tinyurl.com/r8x44n2m>
- Hasson, A. (2002). Extraterritorial jurisdiction and sovereign immunity on trial: Noriega, Pinochet, And Milosevic - Trends in political accountability and transnational criminal law. *Boston College International & Comparative Law Review*, 25, 125-158.
- Hernández, R. (2021a, 8 de agosto). Díaz Herrera se refiere al "Gargantazo" de Royo. *La Crítica de Panamá*. <https://tinyurl.com/3kfcfs33>
- Hernández, R. (2021b, 24 de diciembre). Noriega se refugia en la nunciatura el 24 de diciembre de 1989. *La Crítica de Panamá*. <https://tinyurl.com/3fmn9hcx>
- Hilao v. Estate of Marcos. (1994). 25 F.3d 1467. Case Law Access Project (Harvard Law School). <https://cite.case.law/f3d/25/1467/>
- Hughes, J. (2021). Rex Non Potest Peccare: The unsettled state of sovereign immunity and constitutional torts. *Drake Law Review*, 69(4), 949-980.
- Kirchgaessner, S. (2022, 18 de noviembre). Biden administration says Mohammed bin Salman should be granted sovereign immunity in Khashoggi civil case. *The Guardian*. <https://tinyurl.com/3772ed4k>
- Kondrashov, N. (2022). *Sovereign immunity from execution (in enforcement)*. Jus Mundi.
- Lafontant v. Aristide. (1994). 844 F. Supp. 128. <https://tinyurl.com/3aae2cd5>
- Legal Information Institute. (2023). Qualified immunity. Cornell Law School. https://www.law.cornell.edu/wex/qualified_immunity

- Liu, M. (2021, 20 de diciembre). The scope of sovereign criminal immunity: Instrumentalities under the Foreign Sovereign Immunities Act. *Columbia Journal of Transnational Law*. <https://tinyurl.com/mph3fbmf>
- Mallory, J. (1986). Resolving the confusion over head of state immunity: The defined rights of kings. *Columbia Law Review*, 86(1), 169-197. <https://doi.org/10.2307/1122620>
- Malman, M. (2002). United States v. Manuel Noriega: Never before, never again. *American Bar Association*, 28(2), 13-20. <https://www.jstor.org/stable/29760265>
- Martin, N. (2022). Brewing disharmony: Addressing tribal sovereign immunity claims in bankruptcy. *American Bankruptcy Law Journal*, 96(1), 145-iv.
- Mazzucco, F. (2021). Inmunidad soberana: jurisdicción y ejecución aplicación a Estados y sus entidades. *Revista de Derecho*, 24, 177-201. <https://doi.org/10.22235/rd24.2568>
- Oxford Reference. (2023). Par in parem non habet imperium. <https://tinyurl.com/4fzawwx>
- Palm, M. (2017, 30 de mayo). Manuel Antonio Noriega acumulaba 60 años en condenas por homicidio y asociación ilícita. *La Prensa de Panama*. <https://tinyurl.com/ekxkc4dp>
- Panama Canal Treaties. (1977).. The University of Florida Digital Collections; U.S. Department of State. <https://dloc.com/AA00054954/00001/images/22>
- Pichirallo, J. (1988). Indictments depict Noriega as drug-trafficking kingpin. *The Washington Post*. <https://tinyurl.com/yy63cvxn>
- Plescia, J. (2001). Judicial accountability and immunity in Roman law. *American Journal of Legal History*, 45(1), 51-70. <https://doi.org/10.2307/3185349>
- Republic of Austria v. Altmann. (2003). Republic of Austria v. Altmann. Oyez. <https://www.oyez.org/caAses/2003/03-13>
- Republic of Hungary v. Simon. (2020). Ballotpedia. https://ballotpedia.org/Republic_of_Hungary_v._Simon
- Ridding, A. (1976, 10 de octubre). A troubled dictator. *The New York Times*. <https://tinyurl.com/mss9arav>
- Sandoval, A. (2023). Maduro cancela participación de Venezuela en la cumbre de la CELAC por posible “ataque”. *Anadolu Agency*. <https://tinyurl.com/3y26abji>
- Schultz, A. (2021). Sovereign immunity and the two tiers of Article III. *George Mason Law Review*, 29(1), 287-374. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3969685>
- Senon, P. (1988). Noriega indicted by U.S. for links to illegal drugs. *The New York Times*.
- Shahi, K. (2022, 12 de julio). Case brief: The schooner exchange Vs. M’Faddon. *The Legal Lock*. <https://tinyurl.com/2yu668fr>
- Sherman, M. (1989). An inquiry regarding the international and domestic legal problems presented in United States V. Noriega. *The University of Miami Inter-American Law Review*, 20(2), 393-428. <https://www.jstor.org/stable/40176218>
- Shiyab, T. (2021). The impact of social media on the rights of the accused in Jordan: Does public opinion matter? *Cogent Arts & Humanities*, 8(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/23311983.2021.1994112>
- Silow, A. (2022). Bubbles over barriers: Amending the Foreign Sovereign Immunities Act for cyber accountability. *Journal of National Security Law & Policy*, 12, 659-684. <https://tinyurl.com/5n76v9zv>
- The Harvard Law Review Association. (1998). Separation of powers. Head-of-State Immunity. Eleventh Circuit holds that the executive branch’s capture of Noriega exempts him from head-of-state immunity. *Harvard Law Review*, 111(3), 849-854. <https://doi.org/10.2307/1342208>
- The Tampa Bay Times*. (1990, 25 de octubre). Noriega hit with civil suit from Panama. <https://tinyurl.com/y67yympn>
- U.S. Congress. (1791). Sixth Amendment of the U.S. Constitution. Constitution Annotated: Analysis and interpretation of the U.S. Constitution. <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-6/>

- U.S. Congress. (1794a). Amendments to the Constitution of the United States of America (Amendment XI). U.S. Government Publishing Office. <https://tinyurl.com/3mmxddxf>
- U.S. Congress. (1794b). Eleventh Amendment of the U.S. Constitution. Constitution Anotated. <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-11/>
- U.S. Department of Justice. (2020, 26 de marzo). *Nicolás Maduro Moros and 14 current and former Venezuelan officials charged with narco-terrorism, corruption, drug trafficking and other criminal charges* [comunicado de prensa]. <https://tinyurl.com/45wmrn5j>
- U.S. Department of State. (1972). 561. Telegram 4843 from the Embassy in Panama to the Department of State. Office of the Historian. <https://tinyurl.com/454xkttv>
- U.S. Department of State. (1977). 85. Memorandum of conversation. Office of the Historian. <https://tinyurl.com/yps5wd24>
- U.S. Department of State. (2020). Nicolás Maduro Moros - New target. <https://www.state.gov/nicolas-maduro-moros-new-target/>
- U.S. v. Pangang Group Co. (2022). Criminal law - Foreign Sovereign Immunities Act - Ninth Circuit holds that certain Chinese state-owned companies are not foreign “instrumentalities” and thus lack immunity under the FSIA from criminal prosecution - United States v. Pangang Group Co. *Harvard Law Review*, 135(6), 1680-1687. <https://tinyurl.com/yncpsy2k>
- United States v. Noriega. (1990). ICRC. <https://tinyurl.com/28ytmsde>
- United States v. Noriega. (1997). United States of America, Plaintiff-Appellee, v. Manuel Antonio Noriega, Defendant-Appellant. Nos. 92-4687, 96-4471. FindLaw. <https://caselaw.findlaw.com/us-11th-cir/4687/1089768.html>
- Wadhwa, T. (2021). Panamanians demand justice for the victims of the 1989 US invasion. Peoples Dispatch. <https://tinyurl.com/4sv7jjsr>
- Yelin, L. (2011). Head of state immunity as sole executive lawmaking. *Vanderbilt Journal of Transnational Law Manuscript*, 44, 911-997. <https://tinyurl.com/2auunnyz>
- Zhang, B. (2022). The dilemma of applying state sovereign immunity in inter partes review proceedings. *Federal Circuit Bar Journal*, 31(1), 41-70. <https://doi.org/10.1093/ejil/chab098>

Una devaluación del mito eurocéntrico sobre la universalidad de los derechos humanos: la sospecha latinoamericana

A devaluation of the Eurocentric myth about the universality of human rights:
The Latin American suspicion

Oscar Alexis Agudelo Giraldo y Jorge Enrique León Molina

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

RESUMEN. Desde la hermenéutica de la sospecha, este artículo explora cómo la teoría crítica de los derechos humanos inspiró la perspectiva latinoamericana de emancipación, que cuestiona el universalismo convencional, eurocéntrico, de los derechos humanos. Se desarrolla una investigación causal y filosófico-jurídica, basada en la metodología de análisis documental de fuentes bibliográficas. La investigación identifica tres herramientas claves en el pensamiento latinoamericano que han influenciado la devaluación de la visión impuesta de los derechos humanos: las ideologías de emancipación, la cultura y la literatura. Se muestra cómo ha habido diversos movimientos sociales y culturales que promueven dicha emancipación. Finalmente, la investigación abre nuevas líneas de estudio sobre la viabilidad de establecer una cultura propia latinoamericana de los derechos humanos, desafiando el conocimiento occidental impuesto en este contexto pluricultural.

PALABRAS CLAVE: cultura latinoamericana; decolonialismo; derechos humanos; hermenéutica de la sospecha; ideologías de emancipación

ABSTRACT. From the hermeneutics of suspicion, this article explores how the critical theory of human rights inspired the Latin American perspective of emancipation, which questions the conventional, Eurocentric universalism of human rights. A causal and philosophical-legal investigation is developed, based on the methodology of documentary analysis of bibliographic sources. The research identifies three key tools in Latin American thought that have influenced the devaluation of the imposed vision of human rights: emancipation ideologies, culture and literature. It shows how there have been various social and cultural movements that promote said emancipation. Finally, the research opens new lines of study on the viability of establishing a Latin American culture of human rights, challenging the Western knowledge imposed in this multicultural context.

KEYWORDS: decolonialism; emancipation ideologies; hermeneutics of suspicion; human rights; Latin American culture

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

Recibido: 20 de mayo de 2023 • Aceptado: 26 de septiembre de 2023

CONTACTO: Oscar Alexis Agudelo Giraldo ✉ oaagudelo@ucatolica.edu.co

Introducción

En el Génesis, según el mito bíblico, Dios moldeó al hombre en el sexto día de la creación a su imagen y semejanza. Luego, con el arte pictórico renacentista, que se destacó por un marcado antropocentrismo, en un vasto número de obras como *La creación de Adán* de Miguel Ángel, *El jardín de las delicias* de El Bosco y *Cristo cargando la cruz*, de El Greco, se evidencia al hombre europeo como la vida hecha a imagen y semejanza de Dios. Años después, el mito de la creación fue empleado como una de las estrategias para institucionalizar la cultura de universalidad de los derechos humanos. Sin embargo, ¿aparecen detalladas las características antropomorfológicas del hombre nativo latinoamericano, moldeado a imagen y semejanza de Dios, en el arte pictórico renacentista? Una respuesta de carácter negativo implica cuestionar la estrategia del mito de la creación para vindicar una cultura universal de los derechos humanos, extensible al hemisferio sur del continente americano.

Latinoamérica ha sido catalogada como una región conflictiva en materia de nominación, recepción y aplicación de los derechos humanos, y su promoción suele generar estigmatización (González-Monguít et al., 2022), entre otras razones, debido a su historia colonial, independista, revolucionaria y neoliberal, donde los derechos humanos aparecen como una cultura impuesta.

El fenómeno de homogenización de los derechos humanos ha generado un ensanchamiento cuantitativo. Sin embargo, este ensanchamiento suele ignorar cuestiones particulares, como la historia y el contexto de los pueblos latinoamericanos. Uno de los velos de ignorancia recayó sobre las relaciones civiles de las costumbres indígenas que, con ocasión de la conquista de América, implicaron una pérdida parcial de las herencias culturales, afectadas debido al proceso de aculturación. A través de la colonia, se impuso un modelo de educación eurocentrista que limitó la herencia cultural en el territorio latinoamericano.

A partir de los movimientos independentistas, hasta mediados del siglo XX, Latinoamérica experimentó etapas propias para la construcción de repúblicas independientes. Sin embargo, la ignorancia respecto a la nominación jurídica de contextos sociales diversos posibilitó la continua y excesiva violación de derechos humanos, a través de políticas neoliberales que favorecían las economías hegemónicas eurocentristas. Como efecto de lo acontecido emergieron, cultural y socialmente, movimientos literarios que inspiraron el advenimiento de políticas de izquierda, definidas por Sartori como “política que apela a la ética y que rechaza la injusticia” (Restrepo et al., 2021). Estos dieron origen a hitos revolucionarios, en pro de la emancipación del pensamiento propio latinoamericano, frente a un impostado y heredado pensamiento del primer mundo, tildado de anacrónico e inoperante para los contextos sociales de esta región. A la par, se buscó desarrollar interpretaciones desde el sur para comprender los conflictos propios (Silva-García et al., 2022).

¿Cómo respondió la idea de universalización de los derechos humanos a contextos históricos y geográficos diferenciales? La misma denominación de derechos humanos en otros contextos resultaba problemática, ya que su enunciación obedecía a un marco de generalización. Así, la juridicidad o positivización de los derechos humanos se alinea con categorías genéricas para describir conductas, pero no atiende a contextos específicos. En consecuencia, los derechos humanos se han formulado desde una perspectiva ideal que, arriesgándose a caer en la falacia naturalista, produce dos efectos: 1) un nuevo nivel de aculturación, no surgido de la educación, sino de la imposición de regímenes jurídicos hegemónicos, nacidos en el contexto del modelo capitalista, como paradigma de una sociedad bien gobernada (García & García, 2022); 2) el surgimiento de ideologías de emancipación, que buscan fundamentar la realidad política, jurídica y social, independientemente de la visión hegemónica del primer mundo.

¿A qué obedece la aparición de las ideologías de emancipación en el hemisferio Sur? Recurriendo a un balance de lo dado, emergen cuatro razones: 1) las distintas visiones acerca de los derechos humanos; 2) las críticas al eurocentrismo en clave decolonialista; 3) la dimensión cultural de los derechos humanos, y 4) la devaluación del carácter universal de los derechos humanos.

Por ejemplo, en la pluralidad de visiones acerca de los derechos humanos, Guaraglia (2017) encuentra en la propuesta Zen una visión no codificada de estos, conducente a dos aspectos característicos: su dimensión social y cultural. Estos dos rasgos constituyen el correlato de lo que Rosillo (2023) enuncia como una visión liberadora de los derechos humanos, que es una visión ulterior a la conservadora y la del derecho internacional de los derechos humanos. Las tres visiones se caracterizan como se plantea a continuación.

Por un lado, la visión conservadora, que no sobrepasa el umbral político de los derechos humanos, se limita al reconocimiento de derechos liberales. Por el otro, la visión internacional de los derechos humanos, que no excede el ámbito jurídico, vela por su juridificación por vía de codificación, ligando la noción de derechos humanos a la del modelo de Estado garantista. Estas dos visiones han generado un cultismo político y jurídico hacia el lenguaje universal de los derechos humanos. Sin embargo, como cuestionaba Aristóteles, ¿existen los universales? Como expone Rosillo (2023), estas dos primeras visiones siguen una teoría tradicional de los derechos humanos. Este artículo no se inclina hacia el cultismo de los derechos humanos, no se desarrolla a partir de una teoría tradicional. Por el contrario, aborda los derechos humanos desde una tercera visión: la liberadora, que se entremezcla con una teoría crítica que concibe a los derechos humanos, desde la óptica marxista, como derechos burgueses; es decir, derechos anclados al concepto de propiedad. Por lo tanto, al apostar por una teoría crítica, “no cae en el solipsismo normativo” (Rosillo, 2023, p. 31).

Paralelamente, dentro del balance de lo dado, las tres visiones son transversales a los tres modelos historiográficos que propone Cincunegui (2019) para dar cuenta del apogeo y expansión de los derechos humanos:

1. el modelo de la historia mundial, marcada por un carácter eurocentrista;
2. el modelo de las circunstancias, que atiende a hitos históricos con ubicación geográfica demarcada; y
3. el modelo revisionista, que cuestiona los nichos eurocéntricos universalizantes de los derechos humanos y la línea histórica de su desarrollo. (Mata, 2019)

Luego, en Castillejos (2019) se evidencia cómo el modelo revisionista, en cuanto es un constructo en parte latinoamericano, debe su apogeo al pensamiento posmetafísico de Dussel, inspirado en el cuestionamiento del carácter universal de los modelos teóricos de Searle. De esta manera, el cuestionamiento al eurocentrismo constituye un giro posmetafísico del cual emergen las propuestas de decolonizar los derechos humanos. La investigación de Polo y Gómez (2019), por su parte, descubre a Mignolo como padre del pensamiento decolonial. Una de sus raíces es la conferencia Banding de 1955, que generó un modelo de cooperación afroasiática en contra del yugo eurocéntrico.

A partir de lo expuesto, se asume como problema central para este artículo la siguiente pregunta: ¿A partir de qué herramientas emergió la apuesta latinoamericana de emancipación que devalúa el carácter universal-eurocéntrico de los derechos humanos? Como hipótesis se plantean tres herramientas: 1) la cultura latinoamericana, que apuesta por la recuperación de la unidad cultural; 2) la ideología, que, en respuesta a la historia política latinoamericana de revoluciones y reacción al neoliberalismo, propició teologías políticas de emancipación que pusieron el poder clerical al servicio de los derechos humanos y la denuncia social, y 3) la literatura, que, a partir del *boom* latinoamericano, devalúa el lenguaje eurocéntrico de los derechos humanos desde la visión de los oprimidos y de la injusticia social. Estas herramientas generaron la emergencia de visiones contraculturales de los derechos humanos, como la decolonización y las teorías críticas. A su vez, esta hipótesis es respaldada con la propuesta teórica de la hermenéutica de la sospecha, elaborada por Boaventura de Sousa Santos e inspirada en el giro posmetafísico. Esta labor supone, según Silva-García (2022), deconstruir las realidades elaboradas en el marco de derecho, como es el caso de la universalidad de los derechos humanos.

Marco teórico

Por una teoría crítica de los derechos humanos: la hermenéutica de la sospecha

Tras un proceso de positivación, en el año 1948, los derechos humanos se expandieron globalmente gracias a la globalización y el fin de la Segunda Guerra Mundial. El propósito específico era limitar los ámbitos de soberanía interna, de tal manera que las violaciones de derechos humanos, producto de la guerra, no fueran sancionadas con exclusividad por las autoridades de los sistemas jurídicos estatales. Así, en la convergencia con la idea de

soft law, entraron a operar tribunales internacionales encargados de cuantificar los sesgos de los daños causados. Sin embargo, con posterioridad, durante la Guerra Fría, la idea de un paradigma moral internacional, dado en los derechos humanos, entró en crisis, de tal manera que la clásica división Oriente-Occidente permitió la emergencia de posiciones anticolonialistas, que marcaron la génesis de las ideologías de emancipación (Moyn, 2010, p. 2). Dichas ideologías se traducen, entre otras cosas, en teologías políticas, que implican lo siguiente:

1. Una mayor presencia de la religión en la esfera pública, que obró, con mayor protagonismo, bajo la vigencia de Estados confesionales (Cárdenas & Romero, 2012).
2. La manifestación de la religión en la esfera pública conlleva la misión de hacer cumplir la voluntad de Dios como actividad propia de la dignidad humana, por lo cual no se puede relegar al ámbito de la esfera privada (Sousa Santos, 2014, p. 10).

La eclosión de teologías políticas es producto de una reacción en contra de la raíz epistémico-liberal que protagonizó el nacimiento político de los derechos humanos, inspirados en la idea de ilustración. Al corresponder su positivación a un momento histórico de tradición liberal, los derechos humanos están marcados por dos características: su carácter individualista, y su posición secular. De ahí que “los derechos humanos son individualistas, seculares, culturalmente occidentocéntricos y estadocéntricos [...]”. Las teologías políticas, por el contrario, son comunistas, antiseculares” (Sousa Santos, 2014, p. 10). Es decir, las teologías políticas están en posición de hostilidad frente al Estado.

El carácter individualista de los derechos humanos proviene, desde una perspectiva jurídico-política, de dos circunstancias:

1. Desde la tradición histórico-política, nacen en las declaraciones francesa y americana, de carácter burgués, que establecieron derechos de naturaleza liberal e individual (Carpizo, 2011, p. 20).
2. Desde una visión jurídica, fueron adscritos a la categoría de derechos subjetivos, al igual que los derechos fundamentales (Peces, 2014).

A la postre, el ejercicio de ciertos derechos humanos, desde el punto de vista de su protección, conserva las bases liberales que ideológicamente determinaron su nacimiento como derechos burgueses (Atienza, 2008, p. 9). La génesis de los derechos en el Estado liberal conlleva los derechos de propiedad y de autonomía en la celebración de contratos de derecho privado.

Ahora, que los derechos humanos persistan como derechos estadocéntricos es una posición que colisiona con su pretensión de universalidad. Esta dicotomía opera en atención a que la totalidad de la masa poblacional del mundo no constituye objeto directo de los derechos humanos; sino objeto de discurso acerca de estos. (Sousa Santos, 2014, p. 13)

Esta situación se hace evidente en aquellos casos donde países no considerados como de tradición o hegemonía occidental han tenido que promocionar sistemas alternos de protección de derechos humanos. Ejemplos de ello son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA, aprobada en 1948; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; la Carta Asiática de los Derechos Humanos, y la Declaración del Cairo. De esta forma, el hecho de que toda la humanidad no constituya objeto real de los derechos humanos, dado que su ejercicio conserva bases liberales, marca la necesidad de lo que Sousa Santos (2014) denomina una “hermenéutica de la sospecha respecto a los derechos humanos” (p. 14). Esta hermenéutica debe partir de la génesis occidental y liberal de los derechos humanos, para dar lugar a la configuración de concepciones contrahegemónicas al respecto.

Siguiendo la hermenéutica de la sospecha, la genealogía moderna de los derechos humanos remite a las revoluciones burguesas liberales y la división entre formas de sociedades coloniales y metropolitanas. El lenguaje occidental de los derechos humanos se arraiga en las sociedades metropolitanas (Europa y Norteamérica), y establece como objeto de discurso, mas no de protección directa de los derechos humanos, a las sociedades coloniales, donde aún subsisten, por influjo de los países y sociedades hemisféricas o metropolitanas, fenómenos como el racismo, el neocolonialismo, la xenofobia, la migración económica e inmigrantes indocumentados, entre otros (De Lucas, 1996).

Los casos son concretos. Por ejemplo, ante la positivación del derecho humano a migrar (García, 2016), algunos países de corte occidental hegemónico han tomado la posición de cerrar sus fronteras (por ejemplo, la fortaleza Europa). Como caso paradigmático, cabe mencionar la situación fronteriza entre España y Marruecos, específicamente en Ceuta y Melilla. Allí, el argumento en contra de la promoción del derecho humano a migrar viene dado por la inseguridad ciudadana que puede generar el ingreso de migrantes económicos e indocumentados de África. Sin embargo, los fenómenos de migración ilegal, que constituyen un golpe a los derechos humanos, también se han extendido al Cono Sur latinoamericano (Polo & Serrano, 2018; 2019). Lo irónico de esta situación en el hemisferio occidental son las medidas de control fronterizo que se han adoptado, donde existe la llamada *sirga*, erigida por cables entrecruzados entre las mallas interna y externa, para impedir el flujo de migrantes (Agudelo & Riaño, 2016, p. 61). Al respecto, anota Sousa Santos (2014): “En el curso de este proceso, los inmigrantes, sobre todo los trabajadores migrantes indocumentados, descienden aún más, hasta convertirse en comunidad subhumana” (p. 19).

¿Demuestra, entonces, la hermenéutica de la sospecha que los derechos humanos corresponden a una concepción hegemónica, convencional y acultural? La respuesta es necesariamente afirmativa, lo que se explica como producto de dos ilusiones: 1) la ilusión del triunfalismo, que considera los derechos humanos como un bien humano común, y 2) la ilusión de la descontextualización, que demuestra que la aplicación y concepción

universal de los derechos humanos, como derechos morales universales, aplicada a contextos geográficos alternos, supone una polisemia en el concepto de dignidad humana y derechos humanos (Sousa Santos, 2014, p. 16).

Así, las características de la concepción hegemónica y convencional de los derechos humanos está centrada en dos factores: 1) la dignidad humana como punto de base, y 2) la universalidad, vista desde el punto de vista de su validez supranacional. Por otro lado, una concepción contrahegemónica de los derechos humanos surge, entonces, de 1) la consolidación de teologías políticas, que presentan versiones alternas a la idea de dignidad humana, y 2) las teorías críticas de la concepción universalista de los derechos humanos.

En la revisión de la perspectiva universalista de los derechos humanos subyacen cinco cuestionamientos: 1) la no universalidad en términos de validez universal; 2) la no universalidad, dada la ausencia de legitimidad democrática; 3) la no universalidad, dada la demarcación de Estados nacionales; 4) la no universalidad, como producto de posiciones multiculturalistas, y 5) la no universalidad ante casos de violación constante.

Respecto a *la no universalidad en términos de validez universal*, convencionalmente se aboga por una universalidad de los derechos humanos bajo el entendido de que versan sobre textos normativos que gozan de una validez supranacional (Agudelo & Riaño, 2016). Sin embargo, la validez supranacional es el reto del constitucionalismo global, puesto que no basta con la positivación de un derecho para considerarlo de protección universal, debido a que aún subsisten grados de autonomía en la soberanía estatal. Como ejemplo, Brian Barry (1992, p. 219) plantea el caso del secretario general de las Naciones Unidas, cuando se negaba a autorizar la intervención en Irak para proteger los derechos del pueblo kurdo.

En cuanto a *la no universalidad, dada la ausencia de legitimidad democrática*, se refiere a que, en 1948, durante la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no estuvieron de forma participativa ni representativa, todos los países del globo terráqueo (Amuchastegui, 1998, p. 50).

La no universalidad, dada la demarcación de Estados nacionales, se sustenta en los casos de exclusión de los denominados *extracomunitarios* y la existencia de políticas de control fronterizo. A su vez, esta es una categoría que demarca la distinción entre derechos de las personas y derechos de los ciudadanos, que correlativamente da lugar a la existencia de derechos humanos y derechos fundamentales (Velasco, 2016). Aquí se genera el reto de asumir ciudadanías en el marco de Estados democráticos posnacionales (Coello, 2013), lo que implicaría un concepto globalizado de justicia (véase Agudelo & Galán, 2015).

La no universalidad, como producto de posiciones multiculturalistas, consiste en que existen comunidades cuya tradición cultural es contraria a la noción de derechos humanos. Se sustenta en la idea según la cual la universalidad, por vía de la globalización, implica un proceso de aculturación, sustentado en una pérdida de identidad (Sartori, 2001). Dichos

procesos de pérdida de identidad, a partir de la pedagogía global de los derechos humanos, ha sido impulsado, entre otros factores, por la extensión de la civilización técnico-científica y por los movimientos de evangelización (Agudelo & León, 2017, p. 13).

La aculturación se hace evidente en la medida en que la diversidad solo se reconoce siempre y cuando no colisione con los derechos humanos (Sousa Santos, 2014, p. 23). De ahí que “muy vinculados a estos planteamientos antropológicos, se encuentran las tesis indigenistas que ven en las aproximaciones universalistas un intento de perpetuar la situación de marginación en la que se encuentran las comunidades indígenas” (Amuchastegui, 1998, p. 57). Esta situación ha trivializado las prácticas culturales y políticas de los países que hacen parte del sur global.

Es ante ello que la hermenéutica de la sospecha, como discurso contrahegemónico de los derechos humanos, promueve dos puntos de tensión con la visión occidental: 1) el distanciamiento de los derechos humanos frente a la visión del mundo indigenista; y 2) la desproporción que hay respecto al concepto de dignidad humana entre la visión occidental y las teologías políticas alternas al cristianismo.

Estas dos tensiones se justifican en el hecho de que, producto del colonialismo, los pueblos que entraron en contacto con la tradición occidental fueron forzados a abandonar sus propias concepciones, lo que dio lugar al movimiento de asimilacionismo como una forma de imposición de lógicas monoculturales, que en términos de Sousa Santos (2014) dio lugar a una injusticia cognitiva global (p. 59). A su vez, subsiste un asimilacionismo de segundo grado cuando los países de tradición multicultural aplican estándares de protección internacional de los derechos humanos (*hard law*) que, en el juego de una balanza, no tienen el mismo peso frente a situaciones similares ocurridas en países hegemónicos y de estirpe metropolitana. Por otro lado, hay violaciones de derechos humanos que han sido silenciadas y han dado lugar a una injusticia socioeconómica (Silva-García & Barreto-Montoya, 2022).

Por último, *la no universalidad ante casos de violación constante* muestra geográficamente a los países latinoamericanos como potenciales violadores de derechos humanos, por lo cual se consideran ajenos, en la práctica, a una concepción universalista de estos derechos.

Metodología

Esta investigación tiene un carácter dual. Por un lado, ante la naturaleza del problema, es una investigación causal que, para hallar las herramientas que permitieron la emergencia de la apuesta latinoamericana de emancipación, recurre a una metodología de análisis documental en la que, a partir de la articulación de fuentes bibliográficas primarias y secundarias, mediante una lectura crítica, identifica la cultura, la ideología y la literatura como factores útiles para devaluar el mito de la universalidad de los derechos humanos.

Por otro lado, apostando al dualismo metodológico de Feyerabend, también reviste las características de una investigación filosófico-jurídica que, en clave deconstructivista, pone en duda el concepto jurídico sedimentado de la universalidad de los derechos humanos, desde la teoría de la hermenéutica de la sospecha, posicionada en el continente latinoamericano.

Resultados

Tres elementos para la sospecha latinoamericana: cultura, ideología y literatura

En la historia de los pueblos latinoamericanos, surgieron categorías de homogeneidad cultural originadas de prácticas sociales propias, lo que, a su vez, condujo a una homogeneidad jurídica. Esta última es producto de una ignorancia superable respecto a las categorías occidentales, las cuales pueden ser enseñadas y asimiladas, pero no necesariamente replicadas (Las Casas, 1992). A pesar de ello, dichas categorías han sido ignoradas debido a imposiciones culturales hegemónicas, que no corresponden al contexto social en el que son aplicadas. De esta manera, la cultura impuesta a los pueblos latinoamericanos provocó que “las políticas económicas propias de Latinoamérica permitieran la concentración, en pocas manos, de las riquezas materiales, culturales y simbólicas de la región” (Elíades et al., 2014, p. 112).

La historia política latinoamericana está relacionada, en primera medida, con el subdesarrollo, pues se comprende que el avance económico y político de la región permanece en constante atraso. En segundo lugar, la historia política latinoamericana se vincula con la revolución, pues esta se concibió como la cura a la herencia poscolonial, que limita categorías jurídicas que promueven garantías mínimas para los derechos humanos del pueblo latinoamericano. En tercer lugar, Latinoamérica suele registrar, a lo largo de su historia, “anormalidad democrática” (Sandoval, 2020, p. 154). Al respecto, esta se encuentra:

Inmersa en los dictámenes de un nuevo colonialismo, que no se proyecta como la estructura de dominación/explotación directa, como ocurrió en las épocas de la colonia, sino que se produce sutilmente a través de procesos tanto políticos como económicos o jurídicos que le hacen perder, gradualmente, la soberanía. (Burckhart, 2015, p. 6)

Así, la pregunta por lo propio en materia de derechos humanos para el pueblo latinoamericano se hace muy presente en movimientos culturales, donde sobresalen hitos literarios que inspiraron gestas revolucionarias, que circularon como una “poesía de la liberación, cuyas composiciones estaban comprometidas con causas de izquierda, en pro de transmitir testimonios de una causa revolucionaria” (De Navascués, 2002, p. 156). Estos hitos acontecieron gracias a una acelerada unidad latinoamericana, pensada “contra el primer mundo, en donde se hicieran valer las condiciones propias de Latinoamérica

frente al exacerbado neoliberalismo que pretendía controlar esa parte del mundo” (Saxe-Fernández, 1996, p. 155).

La finalidad primaria de la relación simbiótica entre ideología y movimientos culturales radica en que se posibilita la “creencia en que se puede recuperar una identidad cultural perdida a través de una revolución contra todo lo que proviene del primer mundo” (Cobb, 2013, p. 101). Dicha creencia ha sido ampliamente difundida, tanto por artistas como por intelectuales y escritores, quienes abogaron por el surgimiento de un pensamiento propio latinoamericano apto para, en primer lugar, reclamar derechos humanos propios del contexto cultural americano y, en segundo lugar, mostrar la forma en que una sucesión de conceptos y contextos, propios de realidades ajenas al tejido social latinoamericano, califican realidades ajenas para sistemas jurídico-políticos, alejándolos de la idea de unidad (Schwartz, 2019; Silva-García & Pérez-Salazar, 2021). Estas realidades:

Obedecen a éticas que deben estar al servicio de la autonomía, de la libertad, la igualdad y la justicia, y que está dirigida hacia valores que favorezcan la inclusión de cada uno y de todos en un proyecto de vida compartido. (Márquez-Fernández, 2011, p. 101)

La revolución literaria, como cura contra la imposición hegemónica cuyo proceso de aculturación observó el fenómeno latinoamericano desde modelos políticos y jurídicos no correspondientes a la realidad propia, emergió a través del denominado *boom* latinoamericano. Como corriente literaria, este fenómeno fue protagonizado por escritores como García Márquez, Vargas Llosa y Carlos Fuentes, entre otros. Aquí el latinoamericanismo se destacó como un “espacio intelectual literario” (Cobb, 2013) caracterizado por lo siguiente:

Expresar, desde la literatura, puntos de contención ideológicos en Latinoamérica, frente al imperialismo neocolonialista del primer mundo, basados en ideologías socialistas, que permitiesen el rescate de las categorías sociales, jurídicas y económicas perdidas en Latinoamérica desde la conquista y la colonia, y siendo reemplazadas por una impuesta cultura occidental capitalista. (Cobb, 2013, p. 102; traducción propia)

Surgido en 1967 en la revista argentina *Primera plana*, el *boom* buscó a través de nuevas categorías literarias —como, por ejemplo, el realismo mágico— formas que explicitaran la relación entre el sentimiento latinoamericano y su herencia ancestral, la alteridad en la relación con el otro y una forma real (mágica) de representar los fenómenos sociales en Latinoamérica.

De esta forma, la literatura se convirtió en el catalizador de aquellas ideas que propugnaban un cambio en la cultura de violencia, característica de la historia latinoamericana, hacia una nueva forma de gobierno basada en una cultura de tolerancia. Esta nueva orientación incluso materializó las formas originarias en que se presentaron los primeros movimientos indigenistas, como movimientos críticos que, bajo la luz de la hermenéutica cristiana, veían a los habitantes de América como sujetos (Ruiz, 2010). Los movimien-

tos literarios latinoamericanos se enfocaron en identificar grupos sociales previamente ignorados por los modelos impuestos en categorías neoliberales, es decir, en una justicia social centrada en los grupos oprimidos (Bartolomei, 2008). Así, con la literatura se buscó identificar las “particularidades regionales y nacionales de cada Estado latinoamericano, es decir, de un discurso unificador a partir de la diversidad de circunstancias políticas, económicas y jurídicas de cada uno de ellos” (Rea, 2014, p. 96).

Adicionalmente, la literatura tiene un papel protagónico como herramienta útil para denunciar la injusticia social y la inoperancia estatal, en casos de violencia indiscriminada, así como para defender el proteccionismo frente a industrias multinacionales que afectan la población local (como consecuencia de postulados neoliberales ajenos al contexto latinoamericano). Esta situación hace proliferar “todo un corpus narrativo que vuelve sobre una violencia históricamente anterior, el contexto de las guerras sucias en las que la nación funcionaba como marco semántico de la violencia y el sacrificio para contextos culturales diferentes al hegemónico” (Rosemberg, 2014, p. 143).

En este sentido, la nación, como unidad del Estado, es el eje de un discurso jurídico-político que ha legitimado procesos de aculturación en Latinoamérica. En oposición a las construcciones coloniales, se presenta un pensamiento propio latinoamericano que le planta cara a la concepción cuasidemoníaca que se tiene tanto de los pueblos como de las culturas propias del sur de América (Borja, 1998). La neoliberalización de las economías y políticas nacionales, influenciada por los países potencia, facilitó la construcción de Estados nacionales desvinculados de su realidad social; es decir, imposiciones que no se ajustan al contexto social de cada territorio al que se aplican estas disposiciones. Estas circunstancias políticas e históricas deslegitiman la aplicación descontextualizada de los derechos humanos, concebidos como creación del primer mundo. De ahí que:

Los conceptos universales provenientes de las potencias, como los Derechos Humanos, son abstracciones del pensamiento que sirven como herramientas de análisis, pero solo existen como tales dentro de la mente del observador, pero nunca dentro de la realidad concreta y efectiva. (Valero, 2017, p. 158)

Esto supone que los movimientos de garantía de derechos, surgidos de un sentimiento cultural latinoamericano, no están supeditados al modelo liberal tradicional, sino que se inclinan hacia un modelo político de izquierda, donde las categorías de clases sociales resultan irrelevantes. Esta es una forma de superar el discurso emancipador de derechos individuales y en su lugar hablar de colectividades, en casos de “demandas sociales que puedan ser sometidas a reconocimiento político, incluso al judicial” (Rosemberg, 2014, p. 145).

En todo caso, aquí resulta necesario considerar que la comprensión de los derechos humanos desde la literatura latinoamericana tiene un fuerte componente ideal. Se parte desde la expectativa de lo que no fue, de lo que no pudo ser, de lo que se hubiese podido hacer si los procesos democráticos hubiesen sido formulados conforme al entorno cultural

latinoamericano. Debido a ello, se debe cuestionar hasta qué punto la estrategia del sueño latinoamericano se configura como un nacionalismo étnico (Muñoz & González, 2022).

La literatura local refleja esa nostalgia de lo que pudo ser. Sin embargo, también proyecta la esperanza de que algún día el espíritu emancipador de la revolución cultural en Latinoamérica permita surgir un sentimiento cultural, social, jurídico y político que permita aglutinar la diversidad social, producto tanto de la Conquista y la Colonia, como de procesos revolucionarios en Latinoamérica. Esto es factible en la medida en que:

Los derechos humanos pueden ser reimaginados como una estrategia flexible para preservar la posibilidad de la justicia, al cuestionar el sistema legal y la ilusión pospolítica de los derechos puede proporcionar un lenguaje para la continuidad de las causas políticas. (Rosemberg, 2014, p. 149)

Teniendo presente que la perspectiva deontológica de los derechos humanos obra en la “observancia de la igualdad” (Navas-Camargo & Castillo, 2022), es innegable que uno de los grandes obstáculos para implementar la justicia social, equidad e igualdad en Latinoamérica es la marcada distinción de clases sociales, constante desde la Colonia, en cabeza de quienes tienen los medios económicos para sostenerla. De esta manera, “el reclamo de respeto de los derechos humanos consiste en tratar, en lo posible, de lograr una mayor equidad, en lugar de una inalcanzable igualdad” (Picarella, 2022). Así, la historia de injusticia y dolor en la región se mantiene al sostener condiciones neoliberales en los Estados modernos latinoamericanos, caracterizados por enfocarse más en los medios de producción de riqueza, y menos en la garantía de derechos humanos básicos para toda la población. De esta forma, niegan “derechos mínimos y básicos, como la salud, la vida digna, un entorno políticamente eficiente y libre de corrupción, etcétera” (Rodríguez, 2001, p. 54).

En suma, la concepción ideal de los derechos humanos que se tiene en el mundo occidental es parcialmente una utopía para Latinoamérica, como continente occidentalizado; una utopía que no goza de eficacia, pues no se respeta ni se hace real. Así, se soporta únicamente por el espíritu emancipador, que desde la literatura se ha encargado de evidenciar el pensamiento latinoamericano, cuyas categorías políticas, inclinadas a un socialismo latente, obedecen a una lucha revolucionaria que, al día de hoy, lejos de haber terminado, se potencia en la búsqueda de una cultura propia de los derechos humanos, en palabras de Galán (2016), considerados “una fuente inagotable de garantía de respeto del otro a favor de su dignidad humana” (p. 37).

Discusión

Frente a la pregunta: ¿A partir de que herramientas emergió la cultura latinoamericana de emancipación que devalúa el carácter universal-eurocéntrico de los derechos humanos?, los resultados de la investigación se centran en tres herramientas: la cultura, la literatura

y la ideología. Estas tres herramientas propiciaron la hermenéutica de la sospecha y el pensamiento decolonial, que, desde la perspectiva de una teoría crítica, sintetiza así al eurocentrismo: 1) la creencia en la superioridad de la cultura europea; 2) el modelo universalista como imitación o propagación del modelo occidental; 3) la reducción de la cultura europea a la única cultura civilizada; 4) el binarismo en oposición (valores occidentales vs. valores orientales), y 5) la imposición de una visión unilateral del progreso (Wences, 2021).

Los resultados obtenidos permiten inferir la existencia de una contracultura latinoamericana que concibe a los derechos humanos como una imposición orientada a la homogeneización cultural. En este contexto, con el apoyo de la ideología y la literatura, se intentó, a través del denominado *boom* latinoamericano, recuperar la unidad cultural. Sin embargo, como consecuencia, es pertinente cuestionar, en terminología hegeliana, si es posible la creación de una cultura propia de los derechos humanos cuando Latinoamérica parte de una cultura impuesta. Este interrogante puede abrir camino para investigaciones futuras.

Al identificar en el universalismo de los derechos humanos un orden etnocéntrico manifestado como dominación epistemológica, las ideologías de emancipación y la literatura latinoamericana perciben este universalismo como un paradigma que carece de contextualización territorial. Esta perspectiva se refuerza cuando “el eurocentrismo emerge al intentar que la historia provincial de Europa se posicione como el cauce principal y esencial de la historia universal” (Polo & Gómez, 2019). Las ideologías de emancipación latinoamericanas surgen como respuesta al marcado neoliberalismo, y consideran la revolución como un componente clave de la ecuación contracultural que cuestiona los conceptos universalizantes.

Estas ideologías se enlazaron con movimientos literarios como la poesía de la liberación y el *boom*, caracterizados por la denuncia de fuertes injusticias sociales; la reivindicación de los derechos de los oprimidos; la reacción en contra de la inoperancia estatal, y la idealización de los derechos humanos llevados mas allá de la propiedad privada (Conde, 2023).

Al comparar los resultados con investigaciones precedentes, se encontró que la relación entre derechos humanos y literatura se da por el género llamado en inglés “the human rights fictions”, así como por las novelas de denuncia social, típicas del ámbito latinoamericano. La literatura, como herramienta que inspira a la hermenéutica de la sospecha y justifica la devaluación del carácter universal y eurocéntrico de los derechos humanos, encuentra dos vías de análisis: por un lado, la de los críticos literarios, que se ocupan de reastrear conexiones entre los textos literarios y los derechos humanos, y, por otro lado, la de los teóricos de la literatura, que identifican las raíces eurocéntricas de los derechos humanos (Guaraglia, 2017, p. 97).

Conclusiones

Establecer categorías de calificación de derechos humanos en contextos sociales específicos de Latinoamérica requiere ir más allá de las formas epistemológicas del pensamiento político regional. Como se mostró, la herencia colonial no solo persiste, sino que se ha especializado bajo regímenes neoliberales que explotan los recursos económicos y generan un grave impacto social.

Un desafío clave identificado en esta investigación es la europeización de los conceptos jurídicos que definen los derechos humanos. Estos conceptos se han asimilado en mayor medida respecto a los del Occidente hegemónico; sin embargo, se ha prestado poca atención a cómo estos procesos afectaron a los pueblos aborígenes de Latinoamérica. Esta situación se arraiga en las posturas de Ginés de Sepúlveda (1996), quien en la controversia de Valladolid, en 1550, argumentaba la inferioridad de los indígenas y su condición de bárbaros, incapaces de entender o ejercer derechos. Este enfoque colonial evolucionó para generar una cultura de menosprecio por las tradiciones ancestrales, donde las categorizaciones occidentales prevalecían sobre las autóctonas. Así, se estableció en Latinoamérica una distinción, de corte aristotélico, entre ciudadanos alineados con la racionalidad y cultura occidentales, y otros incapaces de pensar por sí mismos, destinados a ser tutelados por quienes dominaban la cultura occidental.

En la primera parte del artículo, se abordó la forma en que los procesos de aculturación afectan la denominación de derechos humanos, en la medida en que se aplican condiciones jurídicas universales, que resultan inoperantes en el contexto social latinoamericano. Esto plantea un reto para el constitucionalismo global, pues se debe evidenciar, a través del multiculturalismo, el surgimiento de teologías políticas, a pesar de que antiguamente se presentaba la laicidad como condición de la polis, que convierten la dignidad humana en un asunto político, social y jurídico. Así, es necesaria una educación multicultural que permita aglutinar la diversidad social, en pro de la posibilidad de nominaciones jurídicas que universalicen efectivamente los derechos humanos en contextos sociales diversos, como Latinoamérica.

Por ello, las teologías políticas se presentan como herramientas que inspiraron la reacción latinoamericana de sospecha frente a la universalización eurocéntrica de los derechos humanos. Luego se identificaron dos herramientas que contribuyen a la sospecha latinoamericana: la cultura y la literatura. En este contexto, las expresiones culturales han tenido un auge como medios de transmisión de pensamientos, acciones e interpretaciones propias de Latinoamérica. En este punto, la literatura se convierte en un canal de inspiración para movimientos sociales que, desde una ideología opuesta al capitalismo, buscan su identidad.

Se plantea, así, una propuesta crítica que lleva a indagar si es posible, o no, repensar las categorías occidentales que, como trasplantes sin variación, se aplican a contextos sociales que no corresponden con la cultura en que se originan, ya sea en un aspecto social,

filosófico, político o jurídico. Esta propuesta, como se ha visto, ha sido constante en medio de movimientos sociales en Latinoamérica. Se ha hecho presente en movimientos literarios, en piezas musicales, entre otras manifestaciones culturales, que buscan superar la dialéctica hegeliana del amo y el esclavo en la cual se ha visto inmersa la historia latinoamericana desde el mismo “descubrimiento” por parte del Viejo Continente europeo. Por tanto, es pertinente plantear una pregunta para cerrar, como medio de reflexión para investigaciones futuras: ¿Por qué no se pueden repensar las categorías de los derechos humanos en una formulación que no se base en la herencia de la imposición occidental, sino que sea producto del sincretismo que conforma la actual sociedad latinoamericana?

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. El presente artículo hace parte de un trabajo de investigación realizado en el Grupo de Estudios Legales y Sociales “Phronesis”, adscrito al Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC), en el marco del proyecto de investigación titulado “Estudios transdisciplinarios del derecho. Fase 3”.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo es la Universidad Católica de Colombia.

Sobre los autores

Oscar Alexis Agudelo Giraldo es magíster en filosofía del derecho y teoría jurídica, Universidad Libre. Es investigador de la Universidad Católica de Colombia y director del Grupo de Estudios Legales y Sociales “Phronesis” (categoría A, Minciencias). Es miembro de la Red Latinoamericana de Metodología de la Investigación y Enseñanza del Derecho.

<https://orcid.org/0000-0001-5836-3021> - Contacto: oaagudelo@ucatolica.edu.co

Jorge Enrique León Molina es magíster en filosofía del derecho y teoría jurídica, Universidad Libre, y abogado. Es docente de la Universidad Católica de Colombia e investigador adscrito al Grupo de Estudios Legales y Sociales “Phronesis” (categoría A, Minciencias).

<https://orcid.org/0000-0002-4095-4760> - Contacto: jeleon@ucatolica.edu.co

Referencias

- Agudelo Giraldo, O. A., & Galán, A. R. (2015). Derecho injusto: fórmula de universalización y derechos humanos. *Novum Jus*, 9(2), 111-135. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2015.9.2.5>
- Agudelo Giraldo, O. A., & León Molina, J. E. (2017). Las hipocresías en torno a los derechos humanos. En O. Agudelo et al., *Análisis y aplicación de los derechos humanos en el contexto de la Corte Interamericana* (pp. 9-41). Universidad Católica de Colombia.

- Agudelo Giraldo, O. A., & Riaño, Á. P. (2016). Ciudadanía y nación: Políticas de control fronterizo e inmigración. *Novum Jus*, 10(2), 57-75. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.3>
- Amuchastegui, J. (1998). ¿Son los derechos humanos universales? *Anuario de Filosofía del Derecho*, 15, 49-78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142391>
- Atienza, M. (2008). *Marx y los derechos humanos*. Palestra.
- Barry, B. (1992). Derechos humanos, individualismo y escepticismo. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 11, 219-231. <https://doi.org/10.14198/DOXA1992.11.08>
- Bartolomei, M. (2008). Género y derechos humanos: Reconocimiento de la pluralidad e intersección de las diferencias. *Novum Jus*, 2(1), 183-204. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/895>
- Borja, J. (1998). *Rostros y rastros del demonio en la Nueva Granada*. Ariel.
- Burckhart, T. (2015). América Latina, derechos humanos e interculturalidad: Para una perspectiva emancipadora. *Derecho y Cambio Social*, 42, 1-21. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456400.pdf>
- Cárdenas García, R., & Romero Rodríguez, E. (2012). Laicidad del Estado ¿hay una separación definitiva entre la Iglesia católica y el Estado colombiano? *Novum Jus*, 6(1), 43-68. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/671>
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2-29. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2011.25.5965>
- Castillejos Rodríguez, F. (2019). Enrique Dussel: entre Latinoamérica y la hermenéutica de la otredad. *Agora*, 38(1), 37-55. <https://doi.org/10.15304/ag.38.1.4417>
- Cincunegui, J. M. (2019). El mito de los orígenes: Modelos historiográficos de los derechos humanos. *Convivium*, 32, 123-161. <https://raco.cat/index.php/Convivium/article/view/367524>
- Cobb, R. (2013). Cosmopolitans and revolutionaries: Compelling visions of transnationalism during the boom in Latin America. En J. Stites Mor (Ed.), *Human rights and transnational solidarity in cold war Latin America* (pp. 65-76). University of Wisconsin Press.
- Coello, C. (2013). *El Estado democrático postnacional: dimensiones actuales de soberanía y ciudadanía*. Tirant lo Blanch.
- Conde, N. (2023). Los derechos humanos desde el punto de vista del marxismo. En B. E. Rajland (Ed.), *Derechos humanos y pensamientos jurídicos críticos desde nuestra América* (pp. 65-76). CLACSO.
- De Lucas, J. (1996). *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*. Icaria.
- De Navascués, J. (2002). Revolución, cristianismo y literatura en América Latina. *Anuario de Historia de la Iglesia*, 11, 155-164. <https://doi.org/10.15581/007.11.23904>
- Elíades, A., Patricia, V., Ghea, M., & Roche, A. M. (2014). Latinoamérica: hacia la democratización de la palabra. *Oficios Terrestres*, 31, 111-123. <http://tinyurl.com/5n8k3m4k>
- Galán, A. R. (2016). Los derechos humanos fundamentales mediante la legitimación y la moral jurídica. *Novum Jus*, 10(1), 31-48. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.1.2>
- García Muñoz, J., García Giraldo, A. (2022). Guerra en Ucrania: ¿triumfo del capitalismo? *Novum Jus*, 16(3), 43-74. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.3.3>
- García, L. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿Hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional*, 88, 107-133. <https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>
- González-Monguí, P. E., Silva-García, G., Pérez-Salazar, B. & Vizcaíno-Solano, L. A. (2022). Estigmatización y criminalidad contra defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 143-161. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.810>
- Guaraglia, M. (2017). Derechos humanos, cultura y literatura: un ejemplo en la narrativa de denuncia social latinoamericana. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 28(2), 91-117. <https://doi.org/10.15359/rldh.28-2.4>

- Las Casas, B. (1992). *Apologética histórica*. Alianza Editorial.
- Márquez-Fernández, A. (2011). Ética y derechos humanos. *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 8(1), 99-103. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82317684007>
- Mata Quintero, G. (2019). Derechos humanos y colonialidad: a 70 años de la declaración universal. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 39, 507-525. <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/14004>
- Moyn, S. (2010). *The last utopia: Human rights in history*. Harvard University Press.
- Muñoz Galiano, I., & González, E. (2022). El papel educativo de los himnos de Europa en el desarrollo de un nacionalismo étnico. *Novum Jus*, 16(1), 157-185. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.1.7>
- Navas-Camargo, F., & Castillo Dussán, C. (2022). Reflexiones en torno a la cotidianidad e integralidad de los derechos humanos. *Novum Jus*, 16(1), 23-50. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.1.2>
- Peces, G. E. (2014). *Historia de los derechos fundamentales*. Dykinson.
- Picarella, L. G. (2022). "Igualdad de género" o "equidad de género" como derecho humano: un análisis del camino de Colombia frente a los retos de la agenda 2030. *Novum Jus*, 16(2), 155-186. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.7>
- Polo Alvis, S., & Serrano López, E. (2018). Costa Rica: un reto social para los migrantes colombianos. *Novum Jus*, 12(1), 191-218. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.8>
- Polo Alvis, S., & Serrano López, E. (2019). Panorama de la frontera entre Colombia y Panamá: flujos migratorios e ilegalidad en el Darién. *Novum Jus*, 13(1), 17-43. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.1.2>
- Polo Blanco, J., & Gómez Betancur, M. (2019). Modernidad y colonialidad en América Latina: ¿un binomio indisoluble? Reflexiones en torno a las propuestas de Walter Mignolo. *Revista de Estudios Sociales*, 69, 2-13. <https://doi.org/10.7440/res69.2019.01>
- Rea Granados, S. (2014). El reconocimiento constitucional de los derechos humanos en Latinoamérica. *Revista de Derechos Fundamentales*, 11, 93-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5605967>
- Restrepo, N., Casas, D., & Patiño, I. (2021). La izquierda en Colombia: un análisis del comportamiento electoral en el siglo XXI. *Novum Jus*, 15(1), 41-68. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2021.15.1.3>
- Rodríguez, C. (2001). Los derechos humanos en América Latina: ¿por qué, para qué y para quién? *Psicología desde el Caribe*, 8, 53-62. <https://www.redalyc.org/pdf/213/21300805.pdf>
- Rosemberg, F. (2014). Derechos humanos, comisiones de la verdad y nuevas ficciones globales. *Cuadernos de Literatura*, 18(36). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CL18-36.dhcv>
- Rosillo, A. (2023). Teoría crítica de derechos humanos desde lo común. En B. E. Rajland (Ed.), *Derechos humanos y pensamientos jurídicos críticos desde nuestra América* (pp. 29-46). CLACSO.
- Ruiz, M. (2010). *Crítica de la razón imperial: la filosofía política de Bartolomé de Las Casas*. Siglo XXI Editores.
- Sandoval, M. (2020). Aproximaciones históricas y sociológicas sobre la nueva izquierda democrática en Colombia. *Novum Jus*, 14(2), 49-169. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2020.14.2.7>
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Taurus.
- Saxe-Fernández, E. (1996). Democracia, corrupción y crisis neoliberal en Latinoamérica. *Travesías: Política, Cultura y Sociedad en Latinoamérica*, 1(1), 153-163. <https://dspace.unia.es/handle/10334/1565>
- Schwartz, G. (2019). Donde derecho y política se acoplan estructuralmente: las constituciones. *Novum Jus*, 13(2), 17-37. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.2.2>
- Sepúlveda, G. (1996). *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*. Fondo de Cultura Económica.
- Silva-García, G. (2022). ¿El derecho es puro cuento? Análisis crítico de la sociología jurídica integral. *Novum Jus*, 16(2), 49-75. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.3>
- Silva-García, G., & Barreto-Montoya, J. (2022). Avatares de la criminalidad de cuello blanco transnacional. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 609-629. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1042>

- Silva-García, G., & Pérez-Salazar, B. (2021). El papel de la investigación en la educación jurídica: un problema de poder y colonialidad. *Revista de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, 8(2), 61-80. <https://doi.org/10.5354/0719-5885.2021.61453>
- Silva-García, G., Irala, F., & Pérez-Salazar, B. (2022). Das distorções da criminologia do Norte global a uma nova cosmovisão na criminologia do Sul. *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15(1), 179-199. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563869952008>
- Sousa Santos, B. d. (2014). *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*. Trotta.
- Valero, P. (2017). Hacia una nueva historia global no eurocéntrica: un balance crítico. *Transhumante: Revista Americana de Historia Social*, 9, 144-165. <https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n9a07>
- Velasco, N. L. (2016). Derechos fundamentales: un debate desde la argumentación jurídica, el garantismo y el comunitarismo. *Novum Jus*, 10(2), 35-55. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.2>
- Wences Simon, M. I. (2021). Interculturalidad crítica y decolonialidad epistémica: Propuestas desde el pensamiento latinoamericano para un diálogo simétrico. *Methaodos*, 9(1), 152-165.

Protecting collective rights in Colombia: group actions implementation, and an approximation to U.S. class actions concept

La protección de los derechos colectivos en Colombia: implementación de acciones de grupo y aproximación al concepto de acciones de clase en E.E.U.U

Laura Cecilia Gamarra-Amaya, Andrés Arturo Venegas-Segura y Nelson Ricardo Fino-Puerto

Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia

ABSTRACT. The defense of collective rights, and the appropriate reparation of damages to victims is a recent development issue in the Colombian legal system. Although some legal provisions mentioned damages to an indeterminate group of people in cases of negligence, it was not until the 1991 Constitution that Colombia established the types of actions all individuals or groups can initiate to advocate for the integrity of their rights in the face of illegal actions or omissions by the State. There is currently no mechanism for groups to sue private entities efficiently that guarantees all individual and collective rights, akin to class actions. This scientific article delves into the multifaceted landscape of collective rights protection in Colombia, focusing specifically on the mechanisms and implications surrounding the deployment of group actions.

KEYWORDS: Class action; collective human rights; comparative law; group action; individual human rights

RESUMEN. La defensa de los derechos colectivos y la adecuada reparación de los daños a las víctimas es un tema de reciente desarrollo en el ordenamiento jurídico colombiano. Aunque algunas disposiciones legales mencionaban perjuicios a un grupo indeterminado de personas en casos de negligencia, no fue sino hasta la Constitución de 1991 que Colombia estableció los tipos de acciones que todo individuo o grupo puede iniciar para defender la integridad de sus derechos frente a acciones u omisiones ilegales por parte del Estado. En la actualidad no existe un mecanismo para que los grupos demanden a entidades privadas de manera eficiente que garantice todos los derechos individuales y colectivos, similar a las acciones de clase. Este artículo científico se adentra en el multifacético panorama de la protección de los derechos colectivos en Colombia, centrándose específicamente en los mecanismos e implicaciones que rodean el despliegue de las acciones de grupo.

PALABRAS CLAVE: Acción de clase; acción de grupo; derecho comparado; derechos colectivos; derechos individuales

Section: JUSTICE AND HUMAN RIGHTS • Scientific and technological research article

Received: November 28, 2022 • Accepted: September 15, 2023

CONTACT: Laura Cecilia Gamarra-Amaya ✉ lcgamarra@ucatolica.edu.co

Introduction

In legal systems worldwide, the protection of collective rights has become an imperative facet of achieving social equity and justice. This is particularly evident in the evolving legal landscape of Colombia, where the implementation of group actions represents a pivotal stride towards safeguarding the interests of large segments of the population. Colombia's legal framework has witnessed significant developments aimed at fortifying the collective rights of its citizens. The emergence of group actions as a legal instrument reflects a conscious effort to address issues that transcend individual grievances, acknowledging the social impact of certain wrongs. As we explore the intricacies of these group actions, we aim to unravel the underlying principles, procedural intricacies, and the broader implications for the protection of collective rights in the Colombian legal landscape.

This article ventures into a comparative analysis by drawing upon the extensive jurisprudential and procedural foundations of class actions in the United States. The U.S. legal system, with its rich history of class actions, provides a compelling reference point for understanding the potential challenges, benefits, and nuances associated with the collective pursuit of justice. By juxtaposing these two legal paradigms, we seek to elucidate key insights that may inform the ongoing evolution of group actions in Colombia and contribute to the broader discourse on the protection of collective rights globally.

Through a methodological approach rooted in comparative law (Vivas, 2017), the article reviews the historical antecedents, the legislative frameworks, and the jurisprudential landmarks that have shaped the trajectory of collective rights protection in Colombia. Simultaneously, it will draw upon the extensive experiences of class actions in the United States, specifically against private entities, to offer a comparative lens through which we can better comprehend the challenges and opportunities inherent in the Colombian approach. Through this exploration, we aspire to contribute to the scholarly dialogue surrounding the safeguarding of collective rights, offering perspectives that may inform both domestic and international legal discourse (Jara, 2015).

The Colombian Constitution (1991) in article 88 says:

The law shall regulate collective redress actions to protect collective rights and interests concerning public patrimony, public space, safety, and health; administrative morality, the environment, free economic competition; and analogous rights and interests that the law defines. The law shall also regulate class actions stemming from harm caused to a large number of individuals, without prejudice of pertinent complaints by specific individuals. Finally, the law shall define the cases of civil liability for damage to collective rights and interests. (Constitución política de Colombia, 1991, p.15)

This provision is developed by the legislator through Law 472 of 1998, which effectively regulated collective actions, as referred to in Article 88 of the Colombian Constitution, grouping them into two categories: popular actions for “the defense and protection of collective rights and interests” and group actions for the defense and protec-

tion of interests “of a group or of a plural number of people”. Articles 3 and 46 of Law 472 define group actions as: “legal actions started by several people who meet uniform conditions regarding the cause of individual damages for each of these group members. The aim of group actions is the recovery of monetary compensation for damages caused to a group of people” (Ley 472 de 1998, p.16) Article 47 regulates procedural aspects such as standing, statute of limitations, jurisdiction, and causes for judicial recusal and removal.

Constitutional jurisprudence has broadened the sphere of application of group actions, when the court determined that group actions do not extend exclusively to the protection of fundamental or collective constitutional rights, but also include subjective rights of constitutional or legal origin and necessarily imply, unlike in the case of popular actions, the existence of an injury or damage subject to reparation. However, it is required that the damage be caused to a plurality of persons in need of effective and immediate judicial redress that cannot be achieved through multiple individual actions.

Moreover, Colombian group actions are only available when fundamental rights are violated by the State, leaving criminal prosecution as the only open avenue to obtain redress when private corporations are responsible for damages. As Silva and Barreto (2022) point out, when Poly Implant Prothèse (PIP), founded in 1990, adulterated the breast prostheses it manufactured and sold to the world, over 400,000 Colombian women were affected, but aside than the penalties imposed by French and German tribunals, there was no direct damage assessment to the victims by the Colombian judicial system.

The foregoing shows that there is a fundamental lack of protection, in the form of remedies, for those who fall victims of torts committed by private actors. Modern conceptions see the role of the State, in its neoliberal evolution, as less of a guarantor role, and more “maternal”, or centered on caring for its citizens (Del Percio, 2020). Awarding monetary damages is a way to ensure the re-enfranchisement of these victims.

In Latin America, the Andean Community (CAN) has allowed a coalition between the states of Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru to achieve the formation of an economic system to guarantee better financial, commercial, and social interaction among the countries that make up this organization (Blanco, 2022). This coalition has amongst its fundamental pillars, the protection of fundamental rights to equality, equity, and freedom of expression. However, little has been done to implement international and regional mechanisms to uphold collective rights.

In most common law jurisdictions, particularly in the United States, the courts have recognized that class relief is “peculiarly appropriate” in cases in which the “issues involved are common to the class as a whole” and “turn on questions of law applicable in the same manner to each member of the class” (Van Shaack, 2003, p.18).

This article begins with a brief background of Colombian group actions, with an emphasis on the legal provisions that existed prior to the 1991 Constitution for the defense of collective rights. Class actions in the American legal system within the context Federal Rule 23 are then analyzed. The third chapter of this note attempts to make a

comparative study between both legal figures, focusing on the need to implement the mechanism of group actions against private entities, and concludes that while group actions were initially conceived to be a similar juridical figure as class actions, their practical application differs in several key aspects.

Researching mechanisms for the effective protection of people's rights is especially relevant in Latin America, where, as Silva (2019) has pointed out, the existence of legal instruments doesn't always reflect their efficacy, and scholars in the region have been concerned about verifying the effectiveness of legal provisions in social practices.

Background of Colombian group actions

Human dignity is the supreme value that underpins the content of modern human rights instruments. Blanco (2021) affirms this essential content sustains the existence of a core area of fundamental rights, and without it, these lose their nature and reason to exist. The importance of this research lies in finding mechanisms to extend the re-establishment of rights to those injured by public, as well as private parties. Meanwhile, Silva García (2022) has claimed that there is an innate institutional hierarchy in Colombia that puts government agents in a position of power before regular citizens.

The issue of human rights has been the subject of deliberation since their inception during the liberal revolutions of the late eighteenth century in Europe and the United States. These deliberations have led to the transformation of its conception. Initially, human rights were linked to the most basic elements needed to survive, such as the right to life and liberty. Later, with the advent of civil rights activism in the United States, and the 1991 Colombian Constitution that established a social legal state, the conception of social rights appeared. Constitutional doctrine also deemed these rights as fundamental (Velasco-Cano et.al., 2016).

To better protect the collective rights of indigenous communities, it must be acknowledged that the first advances in the recognition of ethnic and cultural diversity have been made from the sphere of international law. One of the halting forces for this recognition has been the ignorance or invisibility of the communities or peoples considered different from mainstream society.

In Latin America, especially, cultural differences were hidden or marginalized at best. Therefore, scholars and policymakers must rely on international treaties, conventions, and agreements, that highlight these differences and how to include and protect ethnic minorities. These documents have managed to broaden their impact at the nation-state level, due to their binding nature. This transformation finds in the supra-state organizations and transnational human rights NGOs the promoters of cultural rights and diversity in the international sphere (Llano-Franco, 2021).

In Colombia, the Final Peace Agreement with the FARC-EP, signed in 2016, and the current National Security and Defense Policy lean towards the respect and guar-

antee of human rights in the framework of the end of an internal armed conflict and, therefore, everyone is urged to work towards building a stable and lasting peace, framed within the parameters enshrined in the Universal Declaration of Human Rights (Garay & Perez, 2018).

Group actions are a relatively new concept in the Colombian legal system, and certainly one that has been developed in recent memory with the merging of traditional common law notions. In Colombia, even before the 1991 Constitution, the legislator saw the need to repair a large group of plaintiffs in cases where the damage was similar, and it would have been more effective to link all plaintiffs together for the sake of judicial efficiency. However, the legal principle that calls for the effects of a judicial sentence applied only to the plaintiffs who actively took part in the litigation is of strict application in common law jurisdictions and posed a problem in the face of group actions (Lopez-Cardenas, 2011).

The Colombian Civil code (2000), in article 2359 establishes:

“CLAIMS FOR CONTINGENT DAMAGE. As a rule, standing is granted in all cases of contingent damage, which due to negligence or lack of care threatens an indeterminate number of persons. However, if the damage threatens a determinable group of people, only those from the group shall have an actionable claim”. (Código Civil Colombiano, 2000, p.227)

This article, written before the 1991 Constitution, establishes the right of those affected by negligence or lack of care to sue for damages if they are part of the affected group. This approximates the common law concept of class actions as it attempts to define a class of plaintiffs. Later in 1982, the “Decreto 3466 (1982) gave consumers the possibility to file a claim for collective damages.

Article 36 of the statute says:

In all events in which compensation for damages is appropriate, consumers may start the pertinent actions with observance of the following additional rules: 1. The plaintiff can be legally represented by the League or Consumers Association that corresponds to the place where the suit is filed. (p.21)

The statute also establishes a 15-day period from the publication of the admission of the lawsuit for any interested plaintiff to join the claim. This provision, although revolutionary at the time, proved to be a failure in the opinion of legal scholars, including Bañol Betancourt (1996), who has argued that the plaintiffs would have had to prove the damages they suffered, which put an unreasonable burden on those already affected by negligent damage.

The issue of the protection of collective rights was, before 1991, one that many tried to address unsuccessfully. The National Constituent Assembly was given the task of guaranteeing the enforceability of collective rights without detriment to the viabil-

ity of individual lawsuits that could arise in each case. The Assembly took the U.S. concept of class action, used in most common law jurisdictions, and adapted it to the Colombian legal system, with some breakdowns along the way, as tends to happen when adapting a common law concept to a civil law jurisdiction. There was some confusion as to whether the constitutional causes of action for the protection of collective rights aim to protect an abstract or diffuse interest, or whether they aim to protect individual victims of damages with a common interest and identifying qualities, as in the case of common law class actions (Lopez-Cardenas, 2011). The Assembly saw the need for two different causes of actions to preserve and protect the collective rights imprinted in the Colombian Constitution (1991) and established them in article 88, as follows:

“The law shall regulate collective redress actions to protect collective rights and interests concerning public patrimony, public space, safety, and health; administrative morality, the environment, free economic competition; and analogous rights and interests that the law defines. The law shall also regulate class actions stemming from harm caused to a large number of individuals, without prejudice of pertinent complaints by specific individuals. Finally, the law shall define the cases of civil liability for damage to collective rights and interests”. (Constitución política de Colombia, 1991 p.15)

The 1991 Constitution enshrined group actions to allow several people who have been injured by the same act to file a joint lawsuit and thus obtain a ruling that favors them all equally. By constitutional mandate, the law oversees actions arising out of injury to a plural number of persons, without prejudice to individual claims. Therefore, if any of the injured parties does not wish to be part of the group or class affected by the same cause that affected the other members under uniform conditions, they are not obliged to claim joint compensation for the injury. The group action will be exercised exclusively to obtain recognition and payment of compensation for damages (Monroy, 2016). Article 88 of the Constitution tasked the legislator with regulating popular and group actions. It took until 1998 for Law 472 of 1998 to be passed in Congress and become effective in developing a legal framework for group actions.

Overview of class actions in The United States

In the United States, class actions are governed by the Federal Rules of Civil Procedure, particularly Rule 23 (Gutman, 2011), which describes the essential conditions for the certification of a case as a class action, its four types, as well as certain additional criteria for the processing of class action lawsuits. Class actions gained legitimacy and momentum through the early 1980s, as judges became increasingly comfortable with Rule 23's flexibility and potential efficiencies. However, as class actions became more common, and their application more widespread, courts and scholars began to question the ways in which class actions warp the traditional incentive structures of litigation. (Coleman, 2017).

Rule 23 was created to avoid the need to carry out multiple parallel litigations to answer questions of fact and law in those cases in which many plaintiffs have suffered the same or similar type of damage, regardless of the public or private nature of the wrongdoer (U.S. Supreme Court, 1983). In this regard, class actions differ from Colombian group actions, in which the defendant is always a public entity. Rule 23(a) of the Federal Rules of Civil Procedure sets four requirements for class certification. This means that each one must be met for the class action to proceed:

- (1) the class is so numerous that joinder of class members is impracticable (numerosity)

To meet this requirement, the group representative must demonstrate that the individual joinder is impracticable. The courts have generally accepted the case-by-case examination of the circumstances of the group and have established that geographical, vital, or financial aspects may generate impracticability of the individual joinder. Despite the above, the certification of this requirement before the courts has not been peaceful, since in some cases the number of people who make up the group has questioned the criterion of impasse. The courts have also established that if the class representative is unable to determine the exact number of members of the class, the judge can form subclasses, exclude members, or even join future plaintiff (*Eisen v. Carlisle & Jacquelin*, 1974). In the case of *Pederson v. Louisiana State University* (2000), the court concluded “that LSU violated Title IX by failing to accommodate effectively the interests and abilities of certain female students and that its discrimination against these students was intentional” and allowed the judge to set the class to be conformed by actual and future affected students.

- (2) there are questions of law or fact common to the class (commonality); this requirement constitutes the nature of the collective claim because plaintiff's claims must share a question of law or fact (U.S. Federal Rules of Civil Procedure 23 (a) (2)). For the judge to certify the class, it is required that all members, at least, have one element in common (Verbic, 2007).

In *Wal-Mart v. Dukes* (2011) the Supreme Court, by a 5-4 decision, reversed the district court's decision to certify a class action lawsuit in which the plaintiff class included 1.6 million women who worked for Wal-Mart stores. The court's reasoning was that to meet the commonality requirement, the plaintiffs would all have to have been subjected to the same type of discriminatory behavior. The Law Firm of Sidley Austin LLP, in its 2012 Insurance and Reinsurance Law Report made special mention of how the requisite of commonality has evolved over time: “In Wal-Mart, the Supreme Court held that ‘[c]ommonality requires the plaintiff to demonstrate that the class members ‘have suffered the same injury’. This does not mean merely that they have all suffered a vi-

olation of the same provision of law.” Their claims must depend upon a common contention. Moreover, that common contention must be of such a nature that it is capable of class wide resolution — which means that determination of its truth or falsity will resolve an issue that is central to the validity of each one the claims in one stroke. (Sidley Austin, 2012). This sets a new precedent, since it is no longer enough for the question of fact or law to be the same for each class member, but the answer to this question must be the same in each individual case.

- (3) the claims or defenses of the class representatives are typical of those of the class (typicality); initially one might think that the typicality requirement is an unnecessary duplication of the previous requirement. However, jurisprudence has established that while the commonality requirement focuses on the class characteristics, the typicality requirement establishes whether the claims of the representative and that of the absent members originate from the same event, practice, or conduct. In *General Telephone Company of the Southwest v. Falcon*, the Supreme Court held that the class representative had to “possess the same interest and suffer the same injury as the class members.” (*General Telephone Co. v. Falcon*, 1982). The typical requirement centers on “whether the class representative’s claims have the same essential characteristics as those of the putative class. If the claims arise from a similar course of conduct and share the same legal theory, factual differences will not defeat typicality” (*Stirman v. Exxon Corp*, 2002). Therefore, a test of typicality is done to avoid conflicting interests between representative and putative members of the class. If there are, a problem of inadequate representation of the legal interests of the class arises.
- (4) the class representatives will fairly and adequately protect the interests of the class (adequacy of representation). This requisite is key in guaranteeing the interests of absent parties are represented in a class action. Under this requirement, the courts evaluate whether the interests of the class representative are consistent with the interests of the class (*Berger v. Compaq Computer Corp*, 2001). Thus, for example, the Supreme Court of the United States has indicated that the requirement of adequacy of representation is not verified when the same class contains people with claims for both current and future damages. In these cases, the court ordered the creation of subdivisions within the general class (*Ortiz v. Fibreboard Corp*, 1999). In another case, the Court ruled that the claims of the named representatives were not aligned with those of the other class members and decertified the class (*Amchem Products, Inc. v. Windsor*, 1997)

In certifying the class, the judge verifies that the class representative has correctly prepared the pleadings with the facts of the case, has the necessary experience in this type of actions, has a broad knowledge of the law and has the necessary resources to carry out the work. Sometimes the judge can examine the behavior that the class representative has had in other court proceedings and whether there are any pending disciplinary actions (*Barrie, et al v. Intervoice Brite Inc., et al*, 2009)

Regarding adequacy of representation, the Federal Practice Manual for Legal Aid Attorneys clarify:

“The 2003 amendments to Rule 23 added subsection (g), which requires the court to appoint class counsel and now explicitly mandates that counsel fairly and adequately represent the class. Under Rule 23(g), certification of the class precedes appointment of adequate counsel. Rule 23(g)(1)(A) lists the factors that the court must consider in appointing class counsel. They include pre-filing investigation, experience in class actions or similar claims, knowledge of law, and resources that counsel will commit to representing the class”. (Gutman et. al, 2011, p.25)

Aside from the Rule 23 (a) requirements, the Courts have admitted three implicit requirements for the class action to proceed:

1. **Definable Class:** To be certified, the class must be defined (determined), possible and feasible. If the class is determined in vague terms or with subjective criteria, it is understood that the class action is not possible, since it will not be possible to establish with certainty the number of members of the class and therefore the certification will be rejected (*Oldroyd v. Kugler*, 1972). It is possible that objective criteria can be established for the determination of the class, however, if from their study it is concluded that the integration of the group is too difficult, it is understood that the conformation of the same is not viable. If the objective criteria for determination are so broad that they include members who individually have not suffered harm and therefore should not belong to the class, it is possible that subclasses may be established. (Lopez-Cardenas, 2011). The case of *Pagan v. DuBois* (1995) presents a groundbreaking development in this regard, as it was ruled that Latino inmates who spoke English as well as Spanish did not suffer any harm and therefore did not make up a class in a lawsuit where Latino inmates sued a prison for not providing Spanish speaking staff.
2. **Class Representatives Must Be Part of the Defined Class:** To be certified as a class, the named representatives must also be class members. According to this, each named representative must have the same interest and injury as other members of the class (*Lewis v. Casey*, 1996) Also, for each defendant, at least one plaintiff must be able to trace injury to the defendant (*Motor Freight System, Inc. v. Rodriguez*, 1977). For example, plaintiffs in an employment dis-

crimination suit would need to be qualified for the job positions at issue to act as named representatives of the people against whom an employer has allegedly discriminated. The claims of the class representative must reflect the claims of the entire class because the representative is acting not only on his or her behalf, but on behalf of all others 'similarly situated' and damaged due to the same circumstances. The court generally appoints the class representative and must determine that the class representative will adequately represent the interests of all class members. The class representative generally receives a larger portion of the settlement than other class members in return for acting in that capacity, but the court ultimately decides how much the lead plaintiff will receive (Deskin Law Firm, 2015).

3. Plaintiffs must have a live (not moot) claim: In order to certify the class, the courts have established that the claim must be real and not fictitious, debatable, or simulated. However, it is possible that after the class has been certified some claims may become moot. In this case, the entire claim does not become moot, and the representative may continue the course of action as to the relevant claims (*Roman v. Korson*, 2004).

In addition to meeting all four Rule 23(a) requirements, to proceed, a class action must meet one of the three requirements of Rule 23(b) as follows:

1. Rule 23(b)(1) Classes: It happens in cases in which individual lawsuits by members of the class may lead to the risk of inconsistent or contradictory judgments to the class members, generating inconsistencies and legal uncertainty. In other words, this hypothesis foresees that when multiple legal sentences of a contradictory nature may arise from the same legal issue, it is necessary to group them together in the same action in order to avoid totally different decisions on the same matter (Verbic, 2007). While the action described in Rule 23(b)(1)(A) is intended to protect the defendants from inconsistent adjudications imposing incompatible obligations that might result from independent actions brought by individual plaintiffs, Rule 23(b)(1)(B)'s action is designed to protect absent class members from litigation that could impair "their ability to protect their interests" (Gutman et. al, 2011).
2. Rule 23(b)(2) Classes: Under Rule 23(b)(2), the class must show that the defendant acted in a way "generally applicable" to class members, making declaratory and injunctive relief appropriate. In Wal-Mart Stores, the Court held that Rule 23(b)(2) is only satisfied when a single injunction or declaratory judgment would provide relief to each member of the class. It does not authorize class certification when each individual class member would be entitled to a different injunction or declaratory judgment against the defendant.

3. Rule 23(b)(3) Classes: This last hypothesis of predominantly compensatory nature is also known as class action for damages or common question class actions. The aim of this action is to achieve judicial celerity, in addition to promoting the uniformity of decisions regarding individuals with common issues (Lopez-Cardenas, 2011). Rule 23(b)(3) permits certification of the class when the primary relief sought is damages. It requires that the common questions of law and fact predominate over any individual questions and that a class action be superior to other methods for fair and efficient resolution of the conflict.

In these cases, the district court has discretion in determining whether common questions predominate and whether a class action is possible.

Overview of group actions in Colombia

They are constitutional actions, very strict in terms of their formal requirements

Group action lawsuits are established by article 88 of the Colombian Constitution and regulated by Law 472 of 1998. To achieve the successful exercise of the right to access to justice, the judge in a group action must rule impartially, effectively, and prudently in all cases submitted by affected parties (Lopez Cardenas, 2011). Compare this to class actions in the United States, which do not have a constitutional component; instead, they were developed by the legislator through Federal Rule of Civil Procedure 23, which governs the certification and conduct of class actions (Van Shaack, 2003).

They are rooted in the damage caused to a plural number of people, without prejudice to their corresponding individual causes of action (Article 88 of the Constitution)

Group actions always seek reparation in the form of monetary damages without prejudice to the plaintiffs' individual causes of action. For injunctive relief of rights that are subject to violation, the Constitution and the Law have established the figure of popular actions under article 88, the same article 88 that consecrates group actions. There is a Fund for the Defense of Collective Rights, administered by the Defensoría del Pueblo (Ombudsman's Office), who is responsible for the promotion of group actions and the management of resources ordered by the judges to pay the members of the various groups (Defensoría del Pueblo, 2010). The defendants deposit the payment into the Fund and from there the monies are distributed following the guidelines established by the judge in their sentence. It follows that there are two distinct phases in group actions. In the first, the action goes through the judicial system, with the judge playing a significant role and has broad discretion to carry out the interests of justice. During the second phase, the

Ombudsman's Office exercises administrative powers and distributes the money recovered amongst the plaintiffs.

By contrast, class actions can be started for either monetary or injunctive or declaratory relief (Gutman et. al, 2011). Classes under (b)(1) are permitted when grouping all plaintiffs is necessary to protect the defendant from inconsistent adjudications, or to protect the rights of absent class members. Classes under (b)(2) and (b)(3) are broader, as (b)(2) allows for class actions for declaratory or injunctive relief, and (b)(3) permits opt-out class actions when common issues “predominate” and the class action is the “superior” device for resolving the controversy (Klonoff, 2014).

They can be started to guarantee the protection of all human rights, not only collective rights

Shortly after Law 472 was passed, the Constitutional Court, in sentence C-215 of 1999 (Corte Constitucional, 1999) indicated that group actions included subjective rights of constitutional or legal origin, but that these actions did not involve collective rights. This created legal uncertainty, as the Constituent Assembly specifically had intended for the protection of collective rights. To fix this, the Constituent Assembly issued sentence C-1062 of 2000 (Corte Constitucional, 2000) where it clarified that group actions can proceed in the case of a massive violation of fundamental and collective rights.

It is important to distinguish between popular actions and group actions in the Colombian legal system. After some initial confusion, the Constitutional Court has ruled on the differences between group and popular actions, affirming that although both actions have in common that they are collective actions, they are differentiated by (i) their aim and (ii) the nature of the rights affected. Regarding the aim, group action lawsuits have an eminently reparatory purpose of a wrong caused to individual or collective interests susceptible of individualization, while popular actions have a preventive purpose. The Court has emphasized that class or group actions do not relate exclusively to fundamental constitutional rights, nor only to collective rights, since they also include subjective rights of constitutional or legal origin that have been injured or affected, for which requires the reparation before a judge.

Regarding the nature of the rights and interests protected, while popular actions seek to essentially protect collective rights and interests, group actions protect all types of rights and interests, whether they are collective or individual, since what is sought is the compensation for damages resulting from the affectation of a subjective interest, caused to a plural number of persons.

The group interests may be represented by an attorney

To properly represent the interests of the group, the right representation by an attorney is key. Article 56 of Law 472 of 1998 does not expressly state the conditions for a group representative, so some jurisprudential developments have been made, prompting the judge

to review the formal requirements of a group action lawsuit before accepting it (Consejo de Estado, 2007.) In the face of this legal void, Colombia has attempted to adapt the common law principle of adequacy, which has been developed extensively. However, some key provisions have proven inapplicable in Colombia.

In common law jurisdictions, namely the United States, to assess whether the representative of the group meets all the qualities necessary to represent the group's interests, the judge must examine that there are no substantial conflicts between the interests of the representative and the absent members of the class, as it must infer that the attorney representing the class will be able to guarantee a vigorous jurisdictional protection of the interests of the absent members (Bujosa Vadell, 1995).

These evaluation criteria developed by U.S jurisprudence demand that the representative of the class have all the necessary conditions to face an appropriate defense, understanding that fair and adequate representation implies that the result of the class action would not be better than the one that could be obtained by each member absent from the class if they acted individually. Therefore, if the representation of the group is not adequate, the process should not generate legal effects for the absent ones, since their due legal process would have been affected (*Vassalle v. Midland Funding LLC*, 2013).

In Colombia, however, since Law 472 of 1998 does not establish a review mechanism for assessing the qualities of a group representative, the judge assigned to hear a group action lawsuit is not authorized to rule on strictly subjective or personal matters, such as the behavior, credibility, and experience of the legal representative.

Some Colombian legal scholars think that to ask the judge to decide on the experience and suitability of the attorney would result in a detriment of the right of access to justice, since judges are not qualified to form such a subjective opinion and determine that certain lawyers are not fit to adequately represent the interests of the group. In other words, our judicial system is not capable of demanding this kind of requests from the representatives, since the demands could end up violating the rights of the victims to be represented by certain lawyers, in detriment of a general access to justice (Lopez Cardenas, 2011).

The solution would be for the higher courts or the legislature to regulate the criteria required for an attorney to represent a group in a group action lawsuit. Having clear criteria regarding who can represent many people in a group action has clear advantages over the common law system of judicial discretion. In the first place, clear criteria can allow the court to streamline the process of selecting attorneys to represent a large group. This helps in managing cases more efficiently, reducing delays, and ensuring that legal proceedings move forward smoothly. Further, setting criteria allows the court to ensure that attorneys possess the necessary expertise and competence to handle complex class action cases. This can lead to better legal representation for the affected group, promoting justice and fair outcomes. Clear parameters can be geared towards promoting diversity and fair representation among the appointed attorneys. This helps in preventing any potential bi-

ases and ensures that the legal team represents the interests of the diverse group effectively. Establishing criteria helps in selecting lawyers who are committed to protecting the rights of the class members. This is crucial in class action cases where many individuals might be affected, and their interests need to be safeguarded.

In addition, clearly defined criteria create a framework for holding appointed lawyers accountable for their actions. This accountability is important for maintaining the integrity of the legal process and ensuring that lawyers act in the best interests of the class. Ultimately, efficiently managed class action lawsuits contribute to judicial economy by consolidating similar claims. This can prevent the court from being burdened with numerous individual cases that share common legal issues, saving time and resources.

Finally, a transparent and well-defined process for selecting attorneys enhances public trust in the legal system. When people see that criteria are in place to ensure fair and competent representation, they are more likely to have confidence in the judicial process (Méndez, 2022).

The right representation directly relates to the victims' interests. In fact, the person who files the suit is invoking the cause of action of all the group members. The importance of this lies in the fact that representation is not intended to protect only the interests of the plaintiff group but those of the entire affected group. Colombian jurisprudence has made a distinction between these two groups, saying:

"The distinction between these groups is that the complainant group is made up of those exercising the right to act, formulating the claim on behalf of the entire affected group, filed by either a single person or by a group of people, who meet the condition of belonging to the affected group. This group may increase in number as others join the action before the collection of evidence phase. These new claimants, as well as the original ones, have the right to invoke extraordinary or exceptional damages to obtain greater compensation and to benefit from a monetary award. The affected group is a more generic concept that refers to the group made up of no less than twenty people who have suffered an individual harm from the same cause, a group whose members must be identified by their names in the lawsuit, or in any case, in the same opportunity the criteria to identify them and define the group must be expressed, in the terms of article 52, numerals 2 and 4 of law 472 of 1998. This group is part of all those affected that they have not managed to exclude themselves from the process, i.e., the complainant group is part of them, who appear during the process and who never showed up to act in the process, but who were affected by the same act." (Consejo de Estado, 2005, p.6)

A minimum number of 20 determined or determinable persons is required to form a group.

Article 46 of Law 472 of 1998 has established a minimum of 20 victims to form a group. By victim, we refer to the injured party whose rights are being violated or damaged by a wrongful act (Crawford, 2002). Jurisprudence has established that for this action to

proceed, it is necessary to prove that the persons who make up the group are “direct victims” of the harmful event, thereby restricting the scope of this reparation mechanism. Although article 46 of Law 472 of 1998, only provides a minimum number of people, the courts have distinguished two types of victims; those who suffered the direct violation (direct victims) and those who suffered the consequences (indirect victims) (Consejo de Estado, 2000). According to Crawford (2002), this distinction has proven to contradict international standards in victim reparation, making it more cumbersome to determine who the real victims are.

Direct victims are defined as the persons on whom the damaging consequences of the illegal act fall upon, without an intermediary or interruption of continuity (Lopez Cardenas, 2011). Therefore, the relatives of an injured plaintiff have no cause of action as direct victims of group action. The Council of State of Colombia has determined that direct victims are the only ones who can join a group action and a minimum number of 20 direct victims is required for the group action lawsuit to be admissible (Consejo de Estado, 2000).

Regarding indirect victims, only when the damage caused to the direct victim generates a series of events in direct detriment of a dependent party (parents, children), can these parties join the group action lawsuit as indirect victims (Mejía Gomez, 2003). If the requirements mentioned are met, a group action lawsuit can be started by direct as well as indirect victims.

Regarding numerosity in U.S class actions, Rule 23 of the Federal Rules of Procedure says that a class action is appropriate when “the class is so numerous that joinder of all members is impracticable. There is no minimum number of plaintiffs required to form a class, but it requires the extra step of certification by a judge.”

Legal alternatives for group members

There are several possibilities for the group members, in addition to joining the group:

- i) They can request to be excluded and initiate their individual lawsuits: Group actions are a constitutional mechanism for a group of people to exercise their fundamental and collective rights. The law provides that the plaintiff can file an individual lawsuit if their interests are better protected by doing so (Ley 472 de 1998).
- ii) They can request to be included in the action by appointing a judicial proxy. If the plaintiff does not wish to appear directly, they can appoint an attorney to represent them.
- iii) They can wait for the results of the group action and join it in the 20 days following the sentence (Defensoría del Pueblo, 2010).

In class actions, every person who joins is known as a class member. The main plaintiff is known as the named plaintiff or class representative. Everyone else is known as an

“absent class member”. Absent class members have no power or control to make decisions about the case and have fundamentally different rights and duties than the named plaintiffs and they are not entitled to attorney-client privileges (*Wyly v. Milberg Weiss Bershad Schulman LLP*, 2009). Although the courts have ruled that class device is an exception to the usual rule, that litigation is conducted by and on behalf of the individual named parties only, they have restricted the mechanism to the actual class members (Dodon, 2016).

Judicial discretion

The Judge in the group action decides, among other things, i) the payment of a collective indemnity that contains the average sum or the percentage of the individual compensation; ii) indicates the requirements that must be met by beneficiaries who did not participate in the process to claim compensation; iii) orders the delivery of said compensation to the Fund for the defense of collective rights and interests of the Ombudsman's Office, which in turn with issue individual payments and iv) orders the payment of fees for the representing attorney (10% of the compensation of those who were not judicially represented in the case) (Defensoría del Pueblo, 2010).

In class actions, the courts have ruled that “a district court has broad discretion in deciding whether a suit may be maintained” (Barrington Wolff, 2014, p.1911). This broad discretion gives judges the ability to certify the class, and with it, they hold the power over whether the plaintiffs obtain relief. In cases where the statutory language allows it, the discretion not to certify can operate as a safety mechanism that allows courts to explore all available avenues for relief in cases from which they can determine when class treatment is appropriate and, conversely, when broad certification orders threaten to undermine the values sought to be promoted by the legislative scheme (Barrington Wolff, 2014).

Determination of Damages

As previously explained, the judge in a group action has the discretion to determine the amount and payment of damages to the victims. Art. 34 of Law 472 of 1998 establishes that any judicial decision on claims in a popular action may contain an order to do or not to do, order the payment of damages, and demand the performance of necessary actions to return things to the way they were prior to the violation of the rights or collective interest, when physically possible. These damages can be either monetary or non-monetary, depending on the interest violated (Gamarra-Amaya, 2019), because it has traditionally been the view of the legislator that not every harm can be made whole again by mere monetary means. The Supreme Court has affirmed the principle of “*arbitrum judicium*”, by which the judge has ultimate discretion to impose damages. Damages are generally divided into two major categories: *daño emergente* and *lucro cesante*.

The Colombian Civil Code, in its articles 1613 and 1614 defines the first as arising out of “the damage or loss that arises of an obligation that was not fulfilled, of erroneous fulfillment, or fulfilled late” (Código Civil Colombiano, 2000, p.228). This is to the loss-

es derived from the damage and to the injured party's diminished estate because of the harmful conduct. *Lucro cesante*, by contrast, refers to the loss of earnings suffered because of the damage. Thus, what under normal circumstances would have brought a financial advantage to the victim did not occur, nor will it occur; and therefore, the expectation of future economic benefit disappears with the harmful event.

In the United States, damages are imposed as a remedy or compensation in favor of a party whose interests have been infringed due to a tortious act. Therefore, damages are understood as the consequence, not the injury itself, like the Spanish word *daño* implies (Gamarra-Amaya, 2019). Punitive damages are those awarded against a negligent, malicious, or omission actor that causes grievous harm to the plaintiff. It also acts as a deterrent or punishment, so that others don't commit the same tortious act. The judge or jury, depending on local law, has discretion to award punitive damages based on the extent of plaintiff's harm and the behavior of the wrong doer.

Regarding class actions, the United States Supreme Court has been traditionally skeptical of class actions in personal injury cases, limiting the opportunities for a class certification. In determining damages, it must be determined whether compensatory damages were determined prior to an award of punitive damages, the ratio between compensatory and punitive damages, and a comparison of comparable civil penalties and punitive damages (McGovern, 2010).

Statute of Limitations

The statute of limitations for group actions is two years from the act or omission that caused the damage. This means that group actions expire two years after the occurrence of the event, i.e., they must be exercised within two years from the date on which the damage was caused or the infringing action that caused the damage ceased. The two year-period starts running from the date of the event giving rise to the damages claimed in the lawsuit occurs, and it must be determined whether it was a one-time event, or whether its effects have been prolonged over time, considering its effects and consequences (Defensoría del Pueblo, 2010).

The issue of the statute of limitations in class actions is more complex, as it is related to the type of claim being asserted and the statute of limitations for that specific type of injury. For example, in the event of an automobile crash, the normal time for filing a lawsuit in court is two years, so a class action against the manufacturer for defective parts must be filed within two years of the injury occurring (Coble, 2015). The doctrine of statute of limitations for putative class members has been developed by the courts following the standards set in *American Pipe and Construction Co. v. Utah* (1974) where it was established that the commencement of a class action tolls the statute of limitations for individual claims later subsequently filed by putative class members (Rutner, 2017).

Conclusion

In the pursuit of a more equitable and robust legal framework for the protection of collective rights in Colombia, the examination of group actions has revealed a compelling avenue for redress. In this study, the convergence of Colombian group actions with the well-established U.S class actions emerges as a pertinent and progressive consideration for the evolution of collective rights protection in Colombia.

The Colombian legal landscape has undeniably witnessed transformative strides since the introduction of group actions in the 1991 Constitution, offering an avenue for individuals to collectively address grievances that transcend the limits of individual harm. However, the applicability of this mechanism only to public entities leaves a discernible gap, particularly when considering torts perpetrated by private entities. Our comparative analysis with the U.S class actions framework underscores the efficacy and adaptability of such mechanisms in navigating the complexities of corporate accountability (Gamarra-Amaya, 2022).

The experience gleaned from the United States, where class actions have been instrumental in holding private entities accountable for a range of transgressions, provides a valuable model for Colombia's legal evolution. Expanding the scope of group actions to encompass private entities aligns with the global trend of recognizing the social implications of corporate misconduct and aligns Colombia with international standards for the protection of collective rights.

The incorporation of private entities into the ambit of group actions does not merely symbolize a legal expansion but signifies a conscientious commitment to cultivating a legal environment that fosters fairness, accountability, and redress. Lessons drawn from the successes and challenges of U.S class actions serve as invaluable points of reference, offering insights into tailoring mechanisms to the specific needs of the Colombian socio-legal environment.

For enforcement mechanisms to be meaningful, they must become part of the popular vernacular and easily accessible regardless of where the victim is located. Group actions in the remote regions can potentially play an important role in this process. Although class actions were used as a precedent in developing this novel concept, it is clear that group actions have a much different application than the class action mechanism in common law jurisdictions, i.e. the United States. The first and most important differentiating characteristic is that group actions can only be started against the State, since the State is the one and only guarantor of human rights. Class actions, by contrast, can be used against both public and private entities when the rights of a class of citizens are violated. From this, it can be inferred that group actions are conceived with the primary objective of obtaining reparations for damages occurred at the hands of the State, while group actions target private individuals with the potential to diminish their business profits.

Another important difference lies in the requirement for certification laid out in Federal Rule 23. The U.S judge has wide discretion in certifying the class, as we have seen in previous chapters. The requirement in Colombia is no less burdensome, as it requires demonstrating at least 20 direct victims of the alleged violation. Both situations have, in the past, made it difficult for plaintiffs to achieve success in the litigation of their cases. For class actions to become an effective vehicle for the defense of human rights, it is necessary to overcome the challenges of obtaining certification, and for group actions to become more widely available, the courts need to rethink the prerequisites of 20 direct victim.

Colombia must advance its mechanisms of access to justice not only when faced with human rights violations, but also when the welfare of its citizens is compromised by the actions or omissions of a private agent. There is no reason why group actions should not proceed in the realm of private law, except for the arbitrary distinctions that Colombian courts have made in a non-purposeful manner. Thus, it is up to the legislator to address the issue and widen the range of application of Law 23 of 1998.

Acknowledgements

The authors wish to thank Universidad Católica de Colombia for their support in the preparation of this article.

Disclaimer

The authors state no potential conflict of interest related to this article. This article is part of the research project entitled Analysis, design, and implementation of an experimental study for the measurement of the coefficient of vehicle-road friction (CFVV) applied to the reconstruction of traffic accidents and road safety. Second phase: public transport.

Funding

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

About the authors

Laura Cecilia Gamarra Amaya is a lawyer. Professor at the Catholic University of Colombia. LL.M. in International Law from Georgetown University. Executive editor of Novum Jus Journal.

<https://orcid.org/0000-0002-0823-6224> - Contact: lcgamarra@ucatolica.edu.co

Andrés Arturo Venegas Segura is a Professor at the Catholic University of Colombia. Anthropologist, National University of Colombia. B.D. in Physics, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Specialist in Bioengineer. Doctor in Education.

<https://orcid.org/0000-0001-8065-5696> - Contact: aavenegas@ucatolica.edu.co

Nelson Ricardo Fino Puerto is a Professor of the Department of Basic Sciences at the Catholic University of Colombia. B.D in Physics

<https://orcid.org/0000-0003-4057-8758> - Contact: nrfino@ucatolica.edu.co

References

- Amchem Products, Inc. v. Windsor. 521 U.S. 591 (1997). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/591/>
- Bañol Betancourt, A. (1996) Mecanismos de protección de los derechos de los consumidores. *Acciones Populares y de Grupo, nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos*, 41-43.
- Barrie, et al v. Intervoice Brite Inc., 409 F.3d 653 (5th Cir. 2005 <https://law.justia.com/cases/federal/appel9/late-courts/F3/409/653/561592/>
- Berger v. Compaq Computer Corp, 257 F.3d 475 (5th Cir. 2001). <https://casetext.com/case/berger-v-com3-paq-computer-corp>
- Blanco Alvarado, C. (2021). El recordatorio a la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales atendiendo el escenario de la pandemia por el COVID 19, en el Estado Colombiano. *Novum Jus*, 15(1), 17–40. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2021.15.1.2>
- Blanco Alvarado, C. (2022). Armonización legislativa en la Comunidad Andina respecto a la contratación estatal: perspectiva desde Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 227-241. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.859>
- Bujosa Vadell, L. (1995). *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*. Barcelona: José María Bosch.
- Coble, C. (2015). *Can I Join a Class Action After the Statute of Limitations Expires?* <https://blogs.findlaw.com/injured/2015/04/can-i-join-a-class-action-after-the-statute-of-limitations-expires.html>
- Código Civil Colombiano. (2000). https://www.oas.org/dil/esp/codigo_Civil_Colombia.pdf
- Coleman, B., & Porter, E. (2017) Reinvigorating Commonality: Gender and Class Actions. *NYU Law Review*, 92. <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/faculty/776>
- Consejo de Estado. Sentencia del 6 de octubre de 2005. M.P.: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. C.E. Auto de 26 de marzo de 2007, exp. AG-1799-01.
- Consejo de Estado. Exp. AP-004 10 de febrero de 2000 https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/EX_11878.html
- Constitución Política de Colombia. (1991). <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-4/articulo-88>
- Cornell Law School. *Federal Rules of Civil Procedure*. https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1062 de 16 de agosto de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-215/99 de 14 de abril de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-241 de 1 de abril de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Crawford, James. *The International Law Commission's Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Part II*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Crown Cork & Seal Co., Inc. v. Parker. 462 U.S. 345 (1983). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/345/>
- Decreto 3466 de 1982 [Presidencia de la República]. Por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones. 3 de diciembre de 1982

- Del Percio, E. (2020). La falacia de los derechos reproductivos: Entre la sangre, la sexualidad y el cuidado. *Revista Latinoamericana de Sociología Jurídica*, 1(1). <https://usi.edu.ar/publicacion-archivos/numero-1-completo-revista-latinoamericana-de-sociologia-juridica/>
- Deskin Law Firm. (2015). *Who are the Class Representative and Class Members in a Class Action?* https://deskin-lawfirm.com/who_are_the_class_representative_and_class_members_in_a_class_action
- Dodon, Scott. (2016). An Opt In Opt Out Option for Class Actions. *Michigan Law Review*, 116 (2). <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol115/iss2/1/>
- East Tex. Motor Freight System, Inc. v. Rodriguez, 431 U.S. 395 (1977). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/431/395/>
- Eisen v. Carlisle & Jacquelin, 417 U.S. 156 (1974) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/417/156/>
- Gamarra-Amaya, L., & Olenka, O. (2022). Asbestos: caught between technological development and the threat of civil liability. The Italian experience and an approach to Colombian law. *Revista de Derecho Privado*, 43, 255–287. <https://doi.org/10.18601/01234366.43.11>
- Garay, C., & Pérez, A. (2018). Los derechos humanos en Colombia: Acuerdo final de paz y su proyección en la política de seguridad y defensa. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 83-105. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.307>
- General Telephone Co. v. Falcon. 457 U.S. 147 (1982). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/457/147/>
- Gutman J. S., National Legal Aid and Defender Association & Sargent Shriver National Center on Poverty Law. (2011). *Federal practice manual for legal aid attorneys*. Sargent Shriver National Center on Poverty Law. <http://www.federalpracticemanual.org/>.
- Jara, M., Dresdner, J., & Gómez, W. (2015). Derechos colectivos en pesca artesanal y los intercambios en la política pesquera: Un análisis de las políticas distributivas. *Estudios de Economía*, 42(1), 53–78. <https://doi.org/10.4067/s0718-52862015000100003>
- Klonoff, R. (2014). Rule 23(b)(1)(A) and (b)(1)(B): Does Due Process Require Notice and Opt-Out Rights? *The George Washington Law Review*, 82 (3).
- Llano-Franco, V. (2021). Derecho Internacional Y Constitucional Sobre Consulta Previa En Proyectos Viales En Colombia. *Novum Jus* 15,353-82. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2021.15.E.13>
- Ley 472 de 1998. Por el cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. 5 de agosto de 1998. D.O. No.43.357.
- Lewis v. Casey. 518 US 343 (1996). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/518/343/>
- Londoño-Toro, B., Villegas de la Puente, B., Moreno Pardo, M., Carrillo, A., Zelada, C., Hague- Andrews, C., Bognon, F., Chacón-Pinto, A., Cadavid-Jiménez, Á., Luna de Aliaga, B., Patiño- Palacios, L., Fager-Sáenz, N., Vargas, S., & Claro -Gómez, V. (2010). *Acciones de Grupo y de Clase en casos de graves vulneraciones a Derechos Humanos*. Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gov.co/attachment/776/accionesGrupo.pdf>
- López, C. (2011). *La acción de grupo. Reparación por violación a los Derechos Humanos*. Editorial Universidad del Rosario.
- Mejía, C. (2003). *La reparación integral con énfasis en las medidas de reparación no pecuniarias en el Sistema Americano de Derechos Humanos*. Universidad Externado de Colombia,
- Méndez-Rocasolano, M. (2022). Entre la seguridad, la libertad y la justicia. Mediación y derechos fundamentales en Europa. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 129-142. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.861>
- Monroy-Moreno, M. (2016). Acciones Constitucionales frente a la contratación estatal. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*. 7 (13), 117-166. <https://nuevosparadigmas.ilae.edu.co/index.php/IlaeOjs/article/view/109/252>

- Oldroyd v. Kugler, 352 F. Supp. 27 (D.C. New Jersey 1972) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/527/815/>
- Ortiz v. Fibreboard Corp., 527 U.S. 815 (1999) <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/461/535/400593/>
- Pagan v. Dubois, 884 F. Supp. 25 (D.C. Massachusetts 1995) <https://casetext.com/case/pagan-v-dubois-2>
- Pederson v. Louisiana State University, 213 F. 3d 858 (5th Cir. 2000). <https://casetext.com/case/pederson-v-louisiana-state-university-2>
- Roman v. Korson, 307 F. Supp. 2d 908 (D.C. WD Michigan 2004). <https://casetext.com/case/roman-v-korson-2>
- Rutner, E. (December 28, 2017). *Does American Pipe Tolling Extend to Putative Class Claims?* <https://www.americanbar.org/groups/litigation/committees/mass-torts/practice/2017/does-american-pipe-tolling-extent-to-putative-class-claims.html>
- Sidley Austin LLP. (2012) *A new battleground in class actions*. https://www2.sidley.com/files/upload/2012_IRLR_NEW_BATTLEGROUND.pdf
- Silva-García, G. (2022). ¿El derecho es puro cuento? Análisis crítico de la sociología jurídica integral. *Novum Jus*, 16(2), 49–75. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.3>
- Silva-García, G. (2019). El desarrollo de la sociología jurídica latinoamericana. *Opción* 35, 25, 1136-1196.
- Silva-García, G., & Barreto-Montoya, J. (2022). Avatares de la criminalidad de cuello blanco transnacional. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 609-629. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1042>
- Stirman v. Exxon Corp, 280 F.3d 554 (5th Cir. 2002) <https://casetext.com/case/stirman-v-exxon-corp>
- Van Shaack, Beth. (2003). Unfulfilled Promise: The Human Rights Class. *University of Chicago Legal Forum*, 2003. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol2003/iss1/8>
- Velasco-Cano, N., y Llano, J. (2016). Derechos fundamentales: un debate desde la argumentación jurídica el garantismo y el comunitarismo. *Novum Jus*, 10(2), 35–55. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.2>
- Verbic, F. (2007). *Procesos Colectivos*. Buenos Aires: Astrea.
- Vivas, T. (2017). *An exercise of Comparative Law in matters of Human Rights*. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/3487>
- Vassalle v. Midland Funding LLC, 708 F.3d 747 (6th Cir. 2013) <https://casetext.com/case/vassalle-v-midland-funding-llc-2>
- Wal-Mart v. Dukes, 564 U.S. 338 (2011). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/564/338/>
- Wolff, T. B. (2014). Discretion in Class Certification. *University of Pennsylvania Law Review*, 162(7), 1897–1952. <http://www.jstor.org/stable/24248351>
- Wyly v. Milberg Weiss Bershad Schulman, 5 Civ. 3832 (S.D.N.Y. Jul. 7, 2005). <https://law.justia.com/cases/new-york/court-of-appeals/2009/2009-03628.html>

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 44, octubre-diciembre 2023, pp. 1029-1047
<https://doi.org/10.21830/19006586.1222>

El desempeño de la inteligencia en España en el ámbito público, empresarial y académico

The performance of intelligence in Spain in the public, business and academic spheres

Claudio Augusto Payá-Santos

Universidad Internacional de Valencia, España

RESUMEN. Este artículo analiza dos cuestiones clave en los servicios de inteligencia en España: su desempeño profesional y el avance teórico de carácter académico que impulsa el uso de la inteligencia en distintos espacios públicos y privados, en búsqueda de dar prestigio a la inteligencia en la academia. Analizando especialmente la obra del investigador español Díaz-Matey, se evidencia que la valoración de la inteligencia tanto en el sector público como en el empresarial impacta la funcionalidad y legitimidad de los organismos de inteligencia. Se concluye que debe avanzarse en los procesos de democratización y desclasificación, rompiendo el secretismo, para que la inteligencia permee la cultura general, se consolide como disciplina académica y ayude a tomar mejores decisiones en todos los ámbitos.

PALABRAS CLAVE: ciencias de la información; inteligencia; inteligencia académica; inteligencia empresarial; seguridad del Estado

ABSTRACT. This article analyzes two key issues in the intelligence services in Spain: their professional performance and the theoretical advance of academic character that drives the use of intelligence in different public and private spaces, in search of giving prestige to intelligence in the academy. Analyzing especially the work of the Spanish researcher Díaz-Matey, it is evidenced that the valuation of intelligence both in the public and business sectors impacts the functionality and legitimacy of intelligence agencies. It is concluded that progress must be made in the processes of democratization and declassification, breaking secrecy, so that intelligence permeates the general culture, consolidates as an academic discipline and helps to make better decisions in all fields.

KEYWORDS: academic intelligence; business intelligence; information sciences; intelligence; state security

Sección: INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 23 de abril de 2023 • Aceptado: 10 de septiembre de 2023

CONTACTO: Claudio Augusto Payá-Santos ✉ claudio.paya@campusvuii.es

Introducción

La inteligencia no surge como un tema académico, sino que se define históricamente como una necesidad del responsable político para conocer y actuar. A medida que las estructuras sociales se han vuelto más complejas, su práctica ha adoptado formas cada vez más organizadas, especialmente con el surgimiento del Estado moderno y su aparato burocrático.

El espionaje en tiempos de guerra constituye la primera actividad de inteligencia humana. Aunque simple y directa en la elección de sus objetivos —conocer y anticipar al enemigo—, su complejidad varía en la implementación. Se trata de una actividad pragmática y esencial que se adapta según los objetivos y horizontes a conocer y prever. En sus formas más tempranas y básicas, se enfocaba en obtener información elemental como la fuerza, el número de tropas y la ubicación geográfica del enemigo. Con el tiempo, se definieron metas más sofisticadas, orientadas a recolectar datos no solo militares, sino también sociales, económicos y políticos que influían en el escenario de acción (Díaz-Matey, 2005a; 2008). Esta información se destinaba a identificar posibles amenazas u oportunidades en un marco ofensivo. En contextos más recientes, su análisis se ha vuelto crucial debido al aumento de la complejidad social e institucional (Ruiz-Ruano et al., 2019), así como a la creciente interacción e interdependencia susceptibles de análisis por parte de la inteligencia (Díaz-Matey, 2016; 2017a; 2017b).

Las actividades de inteligencia moderna asignan la mayoría de sus recursos a tareas de análisis, transformando la inteligencia no solo en una práctica, sino también en un método avanzado para comprender la realidad, que, en nuestra opinión, requiere igualmente de estudio teórico. Esta evolución de la inteligencia, en la que el estudio y el análisis se han vuelto fundamentales, es resaltada por Robert David Steele (2002), quien la considera la verdadera revolución de la inteligencia después de la Guerra Fría. Esto se refiere, en particular, a la creciente relevancia del OSINT, es decir, el análisis de fuentes abiertas.

No se puede obviar que, con una perspectiva general y enfocándonos en las distintas particularidades históricas, la inteligencia se consolidó como institución permanente desde mediados del siglo XIX, comenzando con la Primera Guerra Mundial y culminando con el surgimiento del satélite y el desarrollo de la recolección de evidencia electrónica durante la Guerra Fría, lo que desplazó a un segundo plano la obtención tradicional de información. Sin embargo, la función esencial de la inteligencia, en cualquier organización y estructura, en cualquier época, es manejar, en todas sus dimensiones, los riesgos, amenazas y oportunidades para minimizar la incertidumbre y las vulnerabilidades. Así, el advenimiento de “la era de la información ha cambiado radicalmente la forma en que concebimos la inteligencia, su forma; pero no su esencia” (Delgado-Morán, 2023; Delgado-Morán et al., 2019).

Sin embargo, este cambio, en parte debido a la rapidez con la que ha ocurrido, ha sido mal interpretado. La revolución de la información no es solo un proceso de abaratamiento de las comunicaciones o de sistemas informáticos más rápidos. Los dos principales factores de cambio son, por un lado, la forma de usar la información y las intenciones con las que se usa, y, por otro lado, la configuración del tiempo en lo que respecta a la información. Así, “lo importante no es, como se pensaba en los años 90, la cantidad de información que se posea, sino cuándo se posee esa información” (Martín Barbero, 2007).

En este sentido, “hoy la información tiene un ciclo de vida más limitado en el tiempo y, por tanto, el secreto, aunque presente, juega un papel distinto al que desempeñaba durante la Guerra Fría” (Delgado-Morán et al., 2019). Por ello, “la tecnología y la llamada revolución de las fuentes abiertas son un arma de doble filo, ya que generan expectativas inapropiadas” (Martín Barbero, 2007), lo que conduce a subestimar la importancia de invertir en análisis y analistas, y en general en capacidades humanas, mientras se sobrevaloran los productos con un alto componente técnico.

Los sistemas tecnológicos alimentan el sueño de una inteligencia perfectible como solución a todos los problemas, cuando en realidad “la inteligencia, como herramienta de ayuda al proceso de toma de decisiones, ayuda a reducir la incertidumbre” (Díaz-Matey, 2008; 2011; 2013; 2016), pero no la elimina por completo. Si bien la incorporación de procesos automáticos al proceso de análisis en inteligencia, junto con los ajustes llevados a cabo en el nuevo escenario internacional tras el final de la Guerra Fría (nuevas tareas, más variadas y con un gran volumen de información disponible), deberían ayudar considerablemente a mejorar el análisis de inteligencia.

Esta revolución se origina en el cambio del contexto mundial, donde la información es más abundante que nunca en la historia y se evidencia una rápida multiplicación de fuentes. Esto aumenta la relevancia de seleccionar y analizar la información disponible, convirtiendo su eficiencia en un aspecto crucial de la seguridad, tanto para entidades públicas como privadas (Delgado-Morán et al., 2020). Siguiendo esta línea, además del uso de la inteligencia por actores privados no estatales, es esencial recordar que “la inteligencia es la principal respuesta ante los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional de un Estado” (Díaz-Matey, 2013; 2016). Por lo tanto, la inteligencia fundamenta decisiones basadas en intereses específicos y consiste en la habilidad de seleccionar información necesaria para tomar decisiones en su propio interés. “La labor principal de la inteligencia, sin importar la estructura donde se realice, es la reducción de la incertidumbre inherente a los procesos de toma de decisiones” (Díaz-Matey, 2005a; 2008; 2016; 2017a; 2017b).

Si bien la inteligencia se fundamenta en hechos, pruebas y datos, estos productos deben servir a los intereses de quienes toman decisiones finales. Sin embargo, también están enmarcados en una realidad temporal específica y en los procedimientos, prácticas y costumbres de la estructura que los produce. En definitiva, el progreso teórico en el estudio de la inteligencia ha sido considerablemente restringido por la ausencia de una

definición clara, principalmente debido a la dificultad de alcanzar un consenso conceptual sobre lo que implica el término *inteligencia*. Al respecto, Díaz-Matey (2008), dice que “las definiciones amplias del término inteligencia tienden a generar conflictos en lugar de consenso y a intensificar tensiones burocráticas, más que a reducirlas o resolverlas” (p. 60).

Existe variada literatura que se aproxima a su vertiente institucional, cuando está inherentemente ligada a la inteligencia de las organizaciones que velan por la seguridad de las naciones. Así, Sherman Kent (1965) afirma lo siguiente: “La inteligencia es una organización física que produce información compleja, precisa y oportuna, en la búsqueda y resolución de algún problema relevante, fundamentalmente sobre asuntos estratégicos y política exterior, que sean útiles para las personas que toman decisiones” (p. 69; traducción propia).

Por tanto, sin una definición clara de la variable dependiente a la que se hace referencia, resulta complicado comprender en profundidad tanto las diversas dimensiones como el impacto de los distintos factores que inciden en ella (Díaz-Matey, 2005a; 2005b; 2008). Además, en la literatura reciente se ha empezado a considerar la inteligencia, en un sentido abstracto, como una cultura. Esta cultura de inteligencia busca clarificar ante la opinión pública las funciones reales de las labores de inteligencia, que a menudo se perciben o se presuponen de manera superficial en la sociedad, posiblemente distorsionadas por sesgos historiográficos en diferentes episodios de la historia de España (Pastor, 1996; Rueda, 1993; Bardavio et al., 2001; Macia, 2001).

El análisis del desarrollo de la inteligencia en España, aunque extenso, se ve dificultado por la vaguedad del término. Para intentar una aproximación más precisa a la inteligencia, más allá de la definición previamente extraída de uno de los fundadores de este campo, Sherman Kent, y dejando de lado los sesgos históricos señalados por la doctrina, es útil referirnos a la perspectiva de Navarro (2004), quien define la cultura de la inteligencia como “el conjunto de iniciativas y recursos que promueven la conciencia de su necesidad y aportan comprensión cívica sobre su realidad” (p. 22).

La comprensión cívica del alcance de la inteligencia en España se ha venido desarrollando recientemente a través de una plétora de colaboraciones entre universidades y organismos de defensa. Este progreso ha ocurrido a medida que los estudios sobre seguridad e inteligencia se han ido integrando en el ámbito académico con la creación de títulos oficiales, especialmente de maestrías, así como una variada oferta de doctorados en este campo. Según nuestra opinión, se ha logrado una efectiva difusión, divulgación y formación en un área que hasta entonces había estado relativamente ausente

La disciplina de la inteligencia, como se mostrará en este artículo, es una función que opera en distintos planos, con el fin de adelantarse a los competidores, encontrar las ventajas comparativas en un escenario concreto y conseguir tomar mejores caminos que otros para cumplir los objetivos planteados (Díaz-Matey, 2008; 2011; 2013).

Debido a todo lo anterior, sin duda, una de las piezas fundamentales en la inteligencia es la figura del analista:

Alguien tiene que hacer que el proceso funcione coherentemente, crear y mantener actualizada esa imagen común del objetivo, recibir las necesidades de inteligencia, descomponerlas en requisitos de información que deben ser obtenidos, aceptar las nuevas informaciones e incorporarlas a la imagen del objetivo, extraer inteligencia procesable y asegurarse de que llegue al solicitante. (Clark, 2010; traducción propia)

Metodología

Para este trabajo se ha hecho una investigación de análisis de contenido, desde una aproximación cualitativa, sobre la obra del profesor Díaz-Matey, principal autor español que trabaja en la disciplina de la inteligencia como instrumento al servicio de organizaciones tanto públicas como privadas, y como elemento paralelo de carácter académico que se produce por el uso de la inteligencia en distintos espacios, públicos y privados, en búsqueda de reducir la incertidumbre para apoyar la toma de decisiones. El estudio individual de la obra de Díaz-Matey busca favorecer la definición de nuevos contextos sociales y situacionales que pueden aplicarse a la inteligencia como herramienta y como disciplina, para atender una variedad de problemas. Esto permitirá ofrecer una panorámica sobre otros desarrollos del campo de la inteligencia, como el académico y el empresarial. Para esta investigación se han elegido instrumentos de tipo cualitativo como la metodología del *policy analysis*, que contempla la observación, el contexto situacional y la lectura de documentos. Esta metodología es un área de estudio del campo de las ciencias sociales que surgió para comprender y evaluar el proceso de formulación de políticas (Fischer et al., 2007). Dunn (1981) define el análisis de política pública así:

[...]disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación para producir y transformar información que puede resolver los problemas de la política y las prácticas relacionadas con la gestión de los gobiernos, permitiendo el desarrollo académico de reglas generalizables aplicables a una variedad de problemas y contextos. (p. 35; traducción propia)

El aporte cualitativo del *policy analysis* radica en la estimación de factores subjetivos como el significado social y el contexto situacional (Fischer et al., 2007). En este sentido, se destaca como uno de los métodos más usuales al bosquejar proyectos de investigación sobre asuntos ligados a circunstancias y problemas políticos. En este caso, se deben contemplar, según este planteamiento, métodos interpretativos como el análisis de estudio de caso (individual o comparativo), el análisis de categoría, el análisis de contenido, el análisis conversacional, el análisis de discurso, el análisis del marco, de historias de vida, entre otros (Fischer et al., 2007).

Marco teórico

El objetivo de este trabajo se centra en analizar el desempeño de la inteligencia en sus distintos ámbitos, empezando por el público y, posteriormente, evaluando su desarrollo paralelo en otros ámbitos, como el privado y las aún emergentes iniciativas desde el sector académico. En cuanto al marco teórico, este se enfoca en los tres ámbitos mencionados, donde todos se basan en procesos que buscan una misma finalidad: la obtención de conocimiento preciso en el momento oportuno. Como afirma Díaz-Matey, “la inteligencia es una herramienta aplicada al proceso de toma de decisiones, que ayuda a reducir la incertidumbre” (Díaz-Matey, 2005a; 2008; 2011; 2013; 2016).

Se trata, entonces, de información disponible como inteligencia aplicable estratégicamente en entornos altamente cambiantes, donde los diferentes ciclos de decisión varían significativamente, desde las lecciones aprendidas en los clásicos enfrentamientos transnacionales hasta estrategias necesarias para afrontar sucesivas crisis económicas, energéticas o pandémicas, que cambian constantemente de escenarios, lo cual obliga a las organizaciones a una revisión permanente para su necesidad de anticipación.

En el primer ámbito de este estudio, denominado “inteligencia clásica”, se hace referencia a la inteligencia orientada a detectar posibles amenazas u oportunidades en contextos ofensivos. Este ámbito, como señalaba Vernon Walters, exdirector de la CIA en los años 70, implica un aspecto de secreto, destacado por Navarro (2009) y enfatizado por Díaz-Matey (2005a; 2008; 2011) como restrictivo. En este sentido, sobre la inteligencia que denominamos “clásica”, Walters (1981) afirmaba: “Inteligencia es la información, no siempre disponible en el dominio público, relacionada con el poder, los recursos, capacidades e intenciones de potencias extranjeras que puedan afectar a nuestras vidas y a nuestra seguridad”. Hoy en día, los riesgos y amenazas siguen definiendo genéricamente el objeto de interés de la inteligencia, aunque con un ciclo de vida de la información más limitado y un papel del secreto diferente al de la Guerra Fría o al periodo de Walters en la CIA, quien tuvo una notable presencia en España durante su mandato (Grimaldos, 2006).

En este primer ámbito se ha tenido en cuenta el trabajo de varios especialistas, incluyendo a Vernon Walters (1981), Navarro (2009), Villamizar (2004), Mazurier y Payá-Santos (2018), Mazurier et al. (2020), Payá-Santos et al. (2015), Payá-Santos y Delgado-Morán (2017), Payá-Santos y Luque-Juárez (2021), Delgado-Morán (2023) y Delgado-Morán et al. (2019). Sin embargo, se ha centrado la atención en la obra de Díaz-Matey (2005a; 2008; 2010; 2011; 2013; 2016), que profundiza en el encorsetamiento histórico de las estructuras de inteligencia en el concepto de secreto, lo que plantea diversos obstáculos, incluida la generación de contenido científico al respecto.

El segundo ámbito de estudio se enfoca en los contextos competitivos del sector privado. Aquí se aplica el término “interdependencias complejas”, acuñado por Keohane

y Nye (1977), que se refiere a la continua presión externa que afecta no solo al primer elemento analizado de manera general, sino también a los contextos competitivos. En estos, la inteligencia, empleada como herramienta, puede capitalizar el descubrimiento o búsqueda de nuevas oportunidades y la eliminación de incertidumbres. Asimismo, posibilita a las organizaciones afrontar acontecimientos adversos sin comprometer su supervivencia (Díaz-Matey, 2008; 2013; 2016).

En el segundo desempeño que focalizamos aborda los contextos competitivos desde el sector privado, y donde podríamos aplicar el término acuñado por Keohane y Nye (1977), cuando denominaron “interdependencias complejas”, las que se derivan de la continua presión externa, no solo para nuestro primer elemento analizado que deviene en ese sentido de manera general, sino también para los contextos competitivos donde la inteligencia, utilizada como herramienta, pueda aprovecharse del hallazgo o prospección de nuevas oportunidades, así como eliminación de incertidumbres, al tiempo que la sitúa en disposición de sobrellevar acontecimientos desfavorables a intereses organizativos, sin que la supervivencia de la organización pueda quedar comprometida (Díaz-Matey, 2008; 2013; 2016).

En este segundo ámbito se encuentra la obra de distintos especialistas como Martín Barbero (2007), Keohane y Nye (1988) o Diestra et al. (2021), aunque este trabajo se concentra en los trabajos de Díaz-Matey (2005b; 2008; 2010; 2011; 2013; 2016; 2017a; 2017b). Este autor dedica una parte importante de su obra a este “sector” de la inteligencia, donde el advenimiento de la era de la información ha cambiado radicalmente la manera en que se concibe la inteligencia, su forma, aunque no su esencia (Diestra et al., 2021; Delgado-Morán, 2023; Delgado-Morán et al., 2019).

En el tercer ámbito de este trabajo se aborda el desarrollo de la inteligencia desde la disciplina académica. La “academización de la inteligencia” se define como “la investigación, conceptualización y enseñanza académica sobre el mundo de la inteligencia” (Michael & Kornbluth, 2019; traducción propia). La academia se entiende, siguiendo a Bunge (1981), como un esfuerzo comprensivo e investigador de los fenómenos sociales. En este contexto, es notable que los estudios en inteligencia de manera general (Poczynok, 2023), y particularmente en España, en sentido clásico, son una de las áreas menos exploradas por los académicos en ciencias sociales, con algunas excepciones notables. La producción de conocimiento sobre estos temas ha quedado limitada principalmente a un grupo reducido de expertos, quienes, como señala Díaz-Matey (2010; 2011; 2017b), están fundamentalmente vinculados a organizaciones públicas dedicadas precisamente a la gestión de información sensible.

Según Gill y Phythian (2016), los resultados de estas investigaciones varían en cuanto a lo que son o deberían ser. Por un lado, se busca proteger y regularizar el acceso a información sensible, y por otro, se promueve una divulgación controlada en busca de la “aceptabilidad social”, según Bruneau & Boraz (2007). Este enfoque,

aunque representa un avance frente al hermetismo tradicional, podría considerarse un obstáculo para el desarrollo académico de la inteligencia. La colaboración con investigadores académicos en diversas disciplinas podría enriquecer la inteligencia, aportando herramientas de otras ciencias que incluyen el pensamiento crítico y el desarrollo de infraestructura teórica. Estos aportes podrían mejorar la comprensión de la inteligencia como una función gubernamental (Marrin, 2016) y su influencia en la sociedad, tanto en grupos de opinión como en grupos de presión, en temas relacionados con los objetivos de la inteligencia (Arcos, 2013). En esta línea, Jeffrey-Jones (2003) argumentaba que la legitimidad de un organismo de inteligencia depende de su “aceptación social”, entendida como la percepción de que sus actividades son “necesarias, constitucionales y legalmente autorizadas” (p. 5).

En este tercer y último ámbito introducido, se ha estudiado la obra de distintos especialistas como Arcos (2013), Bruneau y Boraz (2007), Bunge (1981), Caligiuri y Sidoti (2016), Caligiuri y Pili (2020; 2021), Gill y Phythian (2016), Jeffrey-Jones (2003), Johnson (2007), Kent (1965), Michael y Kornbluth (2019), Marrin (2016), Payá-Santos y Delgado-Morán (2017), Payá-Santos y Luque-Juárez (2021), Poczynok (2023), Torres (1998), Warner (2007) y Winks (1996), si bien la finalidad de este trabajo es evidenciar esta referencia en la obra de Díaz-Matey.

La inteligencia y su encorsamiento en el sector público

El Estado y su seguridad constituyen, sin duda, el aspecto o finalidad más reconocida de la disciplina de inteligencia. Esta ha sido considerada, según Navarro (2009), como una “actividad históricamente sustentada en el concepto del secreto”, lo que la ha mantenido alejada de cualquier tipo de control fuera del ámbito gubernamental y del conocimiento público. Este culto al secreto debe matizarse estableciendo un límite o distinción, como indica el investigador colombiano Andrés Villamizar (2004), quien señala que “la forma en que se emplea la inteligencia al servicio de la seguridad varía, dependiendo de si se trata de una democracia o un régimen autoritario”. En el caso español, su uso en pro de la seguridad, aunque está sujeto a control normativo y jurisdiccional, no está exento de debate y consideraciones éticas.

De hecho, actualmente solo se ha logrado un equilibrio entre los intereses nacionales y los colectivos de seguridad, particularmente en lo referente a amenazas comunes como el terrorismo, siempre circunscrito a contextos muy específicos (Mazurier et al., 2020; Fernández & Delgado-Morán, 2016; Fernández-Rodríguez & Liz-Rivas, 2023). En este sentido, la desclasificación documental emerge como una de las vías principales para distinguir entre mito y realidad en cuanto al funcionamiento de los servicios de inteligencia. Este proceso de desclasificación es crucial para comprender el funcionamiento del Estado contemporáneo (Delgado-Morán et al., 2019).

Sea como fuere, partiendo de la premisa de que la Comunidad de Inteligencia se ajusta a las preferencias, gustos y necesidades de quienes toman decisiones, es posible inferir, en términos generales, una politización de la inteligencia (Payá-Santos et al., 2015). A pesar de las dificultades, la Comunidad de Inteligencia continúa desempeñando un papel crucial en la salvaguarda de la seguridad nacional de los Estados. No obstante, la propia estructura burocrática actual en la que se desenvuelve el trabajo de inteligencia presenta desafíos significativos, especialmente en aspectos como la integración de sus distintos análisis (Mazurier & Payá-Santos, 2018).

Además del uso de la inteligencia al servicio de la seguridad, es posible identificar un ámbito más amplio en sus finalidades y usos. Así, cualquier institución, ante escenarios de complejidad, podría beneficiarse del análisis de información proporcionado por la inteligencia. De esta forma, la inteligencia trasciende el ámbito de la seguridad y se convierte en un método para tomar decisiones informadas y realizar análisis de escenarios en diversos campos, más allá de la anticipación y prevención en la seguridad gubernamental.

En este artículo se busca delimitar los términos de la disciplina de inteligencia en sus distintos usos en España, ya sean los conocidos en el ámbito público para la seguridad, los privados utilizados por empresas en su estrategia y anticipación ante competidores, las cooperaciones público-privadas, o los usos académicos para la generación de conocimiento. Sin embargo, en relación con este último, la práctica ha mostrado que el conocimiento científico sobre el funcionamiento de algunas de las instituciones más relevantes es limitado, especialmente en países como España, donde los procedimientos de clasificación y desclasificación son rudimentarios y restrictivos, lo que representa un obstáculo para la generación de contenido científico relevante (Díaz-Matey, 2016).

Por tanto, se identifica un ámbito más amplio para la inteligencia, que va más allá de la seguridad y se convierte en un método eficaz para tomar decisiones y analizar escenarios en diferentes contextos estratégicos. Principio del formulario

Si se bajan estas reflexiones teóricas a la realidad, en relación con gestionar una unidad de inteligencia, es importante tener una idea clara de lo que se espera de ella, es decir, del alcance de los resultados de la producción, con el fin de adecuar lo máximo posible los procesos a las capacidades reales, a fin de mejorar su efectividad y eficiencia. Siempre sin perder de vista algo clave: el proceso de transformación de información en inteligencia es complejo y requiere tiempo y habilidad (Díaz-Matey, 2005a; 2008; 2010; 2011).

La inteligencia y su aporte exponencial en la empresa

En términos generales, la palabra *inteligencia* se introduce en entornos empresariales como la capacidad de acierto y anticipación respecto a distintos competidores. Sin duda, la prospectiva desempeña un papel crucial al tratar de armonizar el deseado rol predictivo (Díaz-Matey, 2005b; 2013; 2016). En la evolución de la inteligencia empresarial y del

sector privado, es imposible ignorar el impacto significativo de la evolución tecnológica. Actualmente, esta evolución ofrece al analista herramientas de incalculable valor (Díaz-Matey, 2016). Antes de que el analista procese la información para su informe, está la fase de obtención de datos, donde la tecnología ha supuesto un salto cualitativo en la rapidez y cuantitativo en la cantidad de datos recopilados y filtrados. Así pues, las herramientas tecnológicas, utilizadas tanto en la seguridad tradicional como en la empresarial, representan una ventaja significativa en la obtención de información. Sin embargo, a pesar de los avances en otros sectores, las máquinas y *softwares* no pueden realizar todas las tareas; la figura del analista aporta el imprescindible toque humano para discernir el resultado final (Díaz-Matey 2005b; 2016).

Es importante matizar que la inteligencia empresarial no se limita a un ámbito local o regional. En lo que Keohane y Nye llamaron “interdependencia compleja”, esta representa un salto cualitativo sin precedentes que involucra integralmente a un conjunto heterogéneo de actores internacionales de diversa índole, cuyo desarrollo está intrínsecamente entrelazado con el de otros (Keohane & Nye, 1977).

Específicamente en el ámbito internacional, es cierto que las empresas siempre han reclamado determinado grado de “interdependencia compleja” para poder llegar a implantarse en otros mercados:

[...] sea como fuere, no nos llevemos a engaño, el apoyo estatal de los Estados a empresas consideradas estratégicas no solo se traduce en posibles ventajas comerciales en un mercado cada vez más global, sino también en un posible incremento del poder relativo y de influencia en la esfera internacional (formas indirectas de conflicto). (Díaz-Matey, 2008)

La cuestión de qué se entiende por empresas estratégicas conduce a la conclusión de que, inicialmente, todos pueden ser considerados competidores. Posteriormente, dentro de un sector específico, la actividad de la empresa se define por una serie de parámetros específicos y globales que requieren análisis para alcanzar esa diferenciación tan deseada como organización. En el ajuste de la inteligencia dentro de las empresas, es crucial utilizar el término inteligencia de manera apropiada, independientemente de los asuntos a los que se aplique.

La inteligencia en la empresa es una herramienta útil, pero es importante recordar que los recursos son siempre limitados, y la duplicidad de funciones representa un derroche de estos recursos. La inteligencia debe ser entendida como una herramienta “constituida por una síntesis crítica de informaciones anteriores y por una permanente actualización de datos, hechos, intenciones y capacidades que se conviertan en un flujo y permitan la adopción de decisiones” (Díaz-Matey, 2008, p. 89). Este enfoque subraya la importancia de un análisis continuo y una actualización constante para informar y optimizar la toma de decisiones en el ámbito empresarial.

La inteligencia aplicada al ámbito empresarial, la inteligencia útil, se caracteriza por su capacidad de transformar la empresa para que esta pueda capitalizar nuevas oportunidades y gestionar acontecimientos desfavorables sin comprometer su supervivencia (Díaz-Matey, 2005b; 2013; 2016). Como sugiere Martín Barbero (2007), “la inteligencia está intrínsecamente asociada a la función emprendedora, entendida con Drucker como la actividad de tomar recursos en áreas de bajo rendimiento y transferirlos a otras de alto rendimiento” (p. 115).

La creciente presencia de departamentos de inteligencia en las organizaciones demuestra que las compañías valoran este “valor añadido”. En un mercado dinámico, el mundo empresarial busca inteligencia orientada a obtener información útil para satisfacer sus intereses o disipar incertidumbres. Esta inteligencia puede ser generada internamente o adquirida de proveedores externos, proporcionando a los puestos estratégicos de las compañías informes decisivos y diferenciadores frente a sus competidores (Díaz-Matey, 2016). El campo de la inteligencia en organizaciones y empresas ofrece un amplio terreno para la investigación y desarrollo, especialmente con el avance de la inteligencia artificial y las “ideas frescas” propuestas en investigaciones como la de Diestra et al. (2021).

Desarrollo de inteligencia en la disciplina académica

El mundo de los servicios de inteligencia, al servicio de la democracia, es un concepto fundamental que debe estar presente en cualquier sistema cultural, donde el capital humano es actualmente uno de los recursos más preciados. Tanto en un país, un sector, un territorio como en una empresa, el progreso y la ventaja competitiva se basan en las personas que trabajan allí. En este contexto, la “inteligencia” interesa a todos los sectores, ya que el manejo de la información es la base del conocimiento. La universidad, como punto de convergencia de disciplinas como historia, sociología, psicología, estadística, derecho, economía, relaciones internacionales, criminología, ciencias políticas, información y organización, puede desempeñar un papel crucial en el desarrollo de su potencial. Siguiendo a Bunge (1981), la labor de los académicos en sus investigaciones no consiste en la “acumulación de hechos sino en su comprensión, y que esta solo se obtiene arriesgando y desarrollando hipótesis precisas que tengan un contenido empírico más amplio que sus predecesoras” (p. 9). Como ejemplo de la importancia de la formación académica en inteligencia, Edgar Hoover, como director del FBI, tomó la medida de enviar a sus agentes a la universidad para su formación (Díaz-Matey, 2005b; 2008).

En este sentido, como puntualiza de manera pionera Sherman Kent (1965), se debe dedicar especial atención a los recursos humanos dedicados a la inteligencia y a los problemas metodológicos que la inteligencia entraña, así como a la necesidad de dotarla de método y procedimiento:

En cierto sentido, las organizaciones de inteligencia deben parecerse un poco a una gran universidad. Deben poseer la gente para las cuales la investigación y el pensamiento riguroso constituyen el hábito de vida y deben, en conformidad, tener gran tolerancia hacia los seres extraños y los excéntricos con un talento único. Deben garantizar una especie de libertad académica de consulta y deben excluir a aquellos que derogan dicha libertad destacando sus yerros ocasionales. (Kent, 1980, cap. 5; traducción propia)

Actualmente los servicios de inteligencia están llamados a misiones diversas y no solo a preservar la seguridad nacional, sobre todo en un mundo tan global como el actual, donde se requiere defender intereses económicos e industriales, por lo cual es necesario poseer recursos humanos especializados para prevenir dichas amenazas.

La colaboración entre el mundo de las ciencias sociales y la inteligencia, denominada *cloak and gown* (Winks, 1996) en referencia a la capa de los espías y la toga de los académicos, demostró su necesidad en algunas ocasiones, aunque de manera residual en Europa (Michael & Kornbluth, 2019; Caligiuri & Pili, 2020; 2021). En los Estados Unidos, en cambio, se ha desarrollado una tradición de intercambios entre ambos mundos (académico y profesional) desde la Segunda Guerra Mundial, con el denominado Proyecto Manhattan. Esta cooperación se debilitó durante los años posteriores y volvió a renacer a partir del 11 de septiembre de 2001 (Michael & Kornbluth, 2019; Caligiuri & Pili, 2020).

Desde entonces se ha iniciado un nuevo camino de colaboración, que amerita una reflexión sobre la experiencia americana si se quiere plantear una relación entre la investigación universitaria y los servicios de inteligencia. En el momento actual, es importante considerar el significado de las relaciones entre universidad e inteligencia. Los recursos de la inteligencia no son suficientes para producir el conocimiento necesario y combatir con eficacia las nuevas amenazas a la seguridad. Los errores de inteligencia se pagan caros, y los enemigos que se deben enfrentar son distintos a los de hace un decenio. La ventaja de la investigación desinteresada, capaz de comprender verdades desagradables en un primer momento, pero capaces de convertirse en buenas guías para el futuro, es indispensable si se quiere garantizar la seguridad de todos. Ahí es donde la universidad, a través de sus investigaciones, puede ser el canalizador de todo ese saber.

En este sentido, los estudios de inteligencia han tenido un amplio desarrollo en las últimas décadas en España, cosechando resultados desiguales, dado el espectro de opacidad que siempre está presente en el acceso a la información. Esta opacidad institucional es especialmente lesiva para los investigadores vinculados de una u otra forma a los estudios de inteligencia:

Escribir sobre la historia de la inteligencia desde la academia o desde el ámbito privado —esto es, sin acceso a información clasificada— es en ciertas ocasiones más interesante debido a su mayor dificultad, dependiendo de la disponibilidad de documentos desclasificados [...]. Donde pocos archivos han sido desclasificados, el investigador tiene que evaluar sus fuentes con la consciencia de que estas son sin duda fragmentarias.

Tiene que expresar sus juicios de acuerdo a ello, inclinándose siempre por el lado de la precaución, y construyendo generalizaciones solo sobre la base firme de los hechos. (Warner, 2007, pp. 21-22; traducción propia)

Mantener la opacidad en el proceso y/o adquisición de productos de inteligencia en nombre de la supuesta supervivencia del Estado, manifestada a través de una protección celosa de la información, se convierte en un aspecto negativo, especialmente en lo que se refiere a cooperación (Díaz-Matey, 2016). Los servicios de inteligencia son, a fin de cuentas, aquellas instituciones cuyas actividades se han mantenido en gran medida al margen del principio de publicidad que prevalece en los sistemas democráticos. Esta situación ha facilitado la proliferación de conocimiento pseudocientífico en torno a estos servicios. La razón fundamental de esta situación radica en las motivaciones subyacentes, a menudo dispares, que llevan a distintos actores del campo académico a involucrarse en este ámbito. Estas motivaciones, no siempre alineadas con los principios de transparencia y colaboración, pueden influir en la forma en que se aborda y se comprende el campo de la inteligencia, tanto en la práctica como en la teoría. Así, según Torres Ventosa (1998):

A la hora de emprender esta tarea el primer obstáculo que hubo que superar fue, sin lugar a duda, la ausencia de una monografía que abordara el tema de los Secretos Oficiales. En efecto, desde un primer momento quedó patente que el fondo bibliotecario al que nos enfrentábamos adolecía de graves lagunas en este tema. Ante ello, la única solución posible fue centrarnos en la, también escasa, doctrina de los tribunales de Justicia. (p. 355)

Gran parte de las iniciativas entre los servicios de inteligencia y las universidades han sido desarrolladas por miembros adscritos o vinculados a los servicios de inteligencia, con el objetivo de mejorar su imagen ante ciertos sectores (Bruneau & Boraz, 2007). Este fenómeno se puede apreciar al examinar la calidad, finalidad e impacto de las publicaciones resultantes de estas iniciativas (Díaz-Matey, 2005b; 2010; 2011). La naturaleza de estas colaboraciones a menudo refleja un enfoque más orientado a la imagen pública y la percepción institucional que a la generación de conocimiento objetivo y riguroso en el campo de la inteligencia.

En los estudios de inteligencia, ante la falta de debates académicos rigurosos y de profundo calado sobre los aspectos fundamentales de este campo de estudio, se incurre en una autorreferencialidad (Gill & Phythian, 2016), fundamentada en que la mayoría de estudios académicos al respecto parten desde las propias sinergias entre los servicios de inteligencia y la universidad, lo que dificulta la consecución de avances significativos, pese al número creciente de iniciativas que se han desarrollado durante los últimos años.

Aunque las historias personales son una valiosa fuente de investigación social cualitativa, no es aconsejable fundamentar el avance teórico en el campo de la inteligencia únicamente en este tipo de fuentes, debido a su alto contenido subjetivo (Payá-Santos & Delgado-Morán, 2017). Si se dependiera exclusivamente de estas narrativas personales, se

correría el riesgo de aceptar acríticamente las afirmaciones de aquellos que se presentan como protagonistas o testigos de actividades de inteligencia, sin tener la capacidad real de distinguir entre la verdad y el mito (Payá-Santos & Luque-Juárez, 2021). Al respecto, según Lock Johnson (2007):

El año 1975 puede ser denominado el año de la inteligencia, afirmando que antes de esa fecha la literatura existente sobre inteligencia podía ser adjetivada como especulativa, poco meritoria y poco fiables para las tareas de investigación y divulgación académica, sin mencionar las claras deficiencias en materias de desclasificación. Es más, a pesar de la proliferación de la literatura en inteligencia a nivel mundial y del incremento de los procesos de desclasificación, según Johnson el campo de estudio de la inteligencia se encuentra aún en su infancia (p. 9; traducción propia)

La inteligencia, como materia académica, puede resumirse en tres aspectos principales estrechamente vinculados entre sí, a los que se añade un cuarto por su importancia e impacto social:

1. Escenario de síntesis de conocimientos: Funciona como un foro de síntesis y comparación de conocimientos entre expertos sobre problemas concretos.
2. Búsqueda de soluciones compartidas: Se orienta a encontrar soluciones colaborativas entre académicos conscientes de las problemáticas actuales.
3. Comunicación política y cultural: Impulsa una comunicación horizontal para mejorar el funcionamiento de la democracia.
4. Concienciación sobre tecnologías: Se enfoca en la concienciación sobre el impacto de las nuevas tecnologías en la sociedad y el proceso democrático.

Estos componentes contribuyen a mejorar la conciencia social y a reducir los efectos negativos de la desinformación.

Se subraya la necesidad de profundizar en las relaciones entre los servicios de inteligencia y las universidades, estableciendo líneas de investigación sólidas. Sin embargo, el secreto, especialmente su ejercicio abusivo, suele ser obstáculo en este proceso. Es crucial enfocarse en el marco metodológico de las ciencias sociales, evitando ideas pseudocientíficas que distorsionan el ámbito de la inteligencia, con el fin último de consolidar este campo de estudio con base en metodologías ya establecidas (Payá-Santos & Delgado-Morán, 2017).

No obstante, la materialización de esta pretensión se ve dificultada por la ausencia de procedimientos de desclasificación adecuados, esenciales para aumentar la base científica de nuestro conocimiento sobre las instituciones, especialmente aquellas que operan en secreto. El desarrollo de estudios de inteligencia y su inclusión en líneas de investigación universitarias depende en gran medida de los procesos de desclasificación y del desarrollo democrático en distintos países (Mazurier et al., 2020; Payá-Santos & Delgado-Morán, 2017; Luque-Juárez et al., 2023). En España, por ejemplo, la política de desclasificación

no está claramente definida (Díaz-Matey, 2011). Según Lock Johnson (2007 a pesar de que “las historias en materia de inteligencia son muy abundantes en todo el mundo, los esfuerzos de teorización son muy limitados en gran parte porque los datos empíricos para construir y testar teorías escasean” (p. 10; traducción propia).

Lo que Johnson describe como las misiones de la inteligencia abarca un amplio espectro de actividades. Según este autor, un primer conjunto incluye aspectos fundamentales como la recolección, análisis y disseminación de información, además de la acción encubierta y la contrainteligencia. Un segundo grupo se centra en las cuestiones éticas, el control de la inteligencia y las propuestas de reforma en procedimientos y estructuras. Por último, se consideran los estudios relacionados con la estructura, funcionamiento y liderazgo dentro de las organizaciones de inteligencia. El campo de estudio multidisciplinar de la inteligencia, según Díaz-Matey (2010):

[...] ha venido experimentando una auténtica revolución en las últimas décadas. Es más, desde finales de los años ochenta del siglo XX, y a pesar de que el secreto sigue jugando un papel muy relevante en todo lo relacionado con la inteligencia, esta ha ido incorporándose progresivamente al debate público de las sociedades democráticas. Lo que en última instancia se ha visto reflejado con el desarrollo de distintos cursos y actividades en distintas universidades y organizaciones de distinta índole. (p. 749)

En España, según Díaz-Matey (2016):

[...] en los últimos 30 años en los medios de comunicación y sectores académicos, se ha conseguido tratar el tema con discusiones, escritos, el desarrollo de diversas tesis doctorales, la creación de una Cátedra y un Instituto universitario sobre estas materias. A todo ello hay que sumar distintas iniciativas privadas, que han ido completando el actual estado del arte de los estudios de inteligencia en España. (p. 243)

Aunque queda un largo camino por recorrer, los progresos realizados tanto en España como en otros países han comenzado a posicionar la inteligencia no solo como una disciplina de aplicabilidad pública, sino también como una disciplina académica, conocida como “inteligencia académica”. Este desarrollo más reciente se debe a la apertura de la inteligencia hacia la sociedad, donde, además, el sector empresarial no ha dejado pasar la oportunidad de establecer su propia posición en este ámbito.

Conclusiones

Para la existencia de un país moderno y democrático, es crucial contar con organismos de inteligencia eficientes que contribuyan al funcionamiento óptimo de las instituciones. Comprender y analizar la realidad es esencial para tomar decisiones que salvaguarden la seguridad y el bienestar. Esto requiere una inteligencia constituida por profesionales altamente cualificados y motivados. Además, es fundamental fomentar una cultura de inteligencia, que en esencia es una cultura del Estado. En este contexto, la universidad

juega un papel esencial, no solo en la formación de quienes trabajan en inteligencia, sino también en educar a los consumidores de esta información. Quienes operan en el ámbito de la inteligencia necesitan una formación alta, continua y actualizada, ya sean agentes operativos o analistas de escenarios geopolíticos y geoeconómicos.

La Universidad puede y debe desarrollar un papel fundamental preparando nuevas generaciones de graduados conscientes de las exigencias de información necesarias en la actualidad para la seguridad del Estado. Debe sobre todo formar una clase dirigente (políticos, embajadores, magistrados, periodistas, etc.) que tenga interiorizados los principios de la cultura de la inteligencia, que conozca la misión institucional de los servicios, los límites de su *modus operandi*, y sus capacidades de aportar a la seguridad nacional e internacional. Por lo tanto, es necesario crear un sistema de relaciones estables y transparentes entre los servicios de inteligencia y el mundo académico. Cuando esto suceda, más rápidamente se podrán formar élites conscientes de las capacidades de los aparatos de seguridad del Estado.

Asimismo, la investigación en inteligencia desde la Universidad tiene el potencial de producir beneficios para una mejor percepción de la inteligencia por parte de la ciudadanía. Esto es fundamental para saber seleccionar la información que puede ser útil en medio del océano de información disponible hoy en día, lo que exige hacer de la inteligencia un elemento de la cultura general mediante su inserción en los programas universitarios. Como afirma Alvin Toffler, “la inteligencia como capacidad de prever y de comprender será el punto crucial en la lucha mundial para el poder del futuro; será la inteligencia la que decida quién gana y quién pierde en el siglo XXI”.

Agradecimientos

El autor agradece al investigador Gustavo Díaz-Matey su orientación y recomendaciones para este texto, que está inspirado en las charlas sobre la materia ofrecidas en su cátedra.

Declaración de divulgación

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

Financiamiento

El autor declara la fuente de financiación de este artículo bajo el programa de la Cátedra de Inteligencia Académica

Sobre el autor

Claudio Augusto Payá-Santos es Ph.D. *cum laude* en ciencias humanas, sociales y jurídicas, Universidad Internacional de Cataluña, Barcelona; Ph.D. en teoría política, LUISS, Roma; máster en inteligencia. Es investigador invitado en la Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna de Pisa y Profesor visitante en la Universidad de Florencia.

<https://orcid.org/0000-0002-1908-9960> - Contacto: claudio.paya@campusvui.es

Referencias

- Arcos, R. (2013). Academics as strategic stakeholders of intelligence organizations: A view from Spain. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(2), 332-346. <https://doi.org/10.1080/08850607.2013.757997>
- Bardavio, J., Cernuda, P., & Jauregui, F. (2001). *Servicios secretos*. Debolsillo.
- Bruneau, T., & Boraz, S. (2007). *Reforming intelligence: Obstacles to democratic control and effectiveness*. University of Texas Press.
- Bunge, M. (1981). *Teoría y realidad*. Ariel.
- Caligiuri, M., & Pili, G. (2020). *Intelligence studies: Una analisi comparata tra l'Italia e il mondo anglo-americano*. Rubbettino.
- Caligiuri, M., & Pili, G. (2021). Italian intelligence studies literature: Understanding the state of play. A comparative perspective. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 23(3), 281-309. <https://doi.org/10.1080/23800992.2021.1991646>
- Caligiuri, M., & Sidoti, F. (2016). Intelligence e scienze umane: Una disciplina accademica per il XXI secolo. *Intelligence e Scienze Umane*, 1-164.
- Clark, R. (2010). *Intelligence analysis: A target-centric approach*. CQ Press.
- Delgado-Morán, J. J. (2023). Políticas públicas de seguridad en España: Análisis desde perspectivas criminológicas. *Revista Opinião Jurídica, Fortaleza*, 21(37), 183-211. <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i37.p183-211.2023>
- Delgado-Morán, J. J., Jiménez Reina, J., & Jiménez Reina, R. (2020). Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 61-85. <https://doi.org/10.21830/19006586.520>
- Delgado-Morán, J. J., Mazurier, P., & Payá-Santos, C. (2019). The race to securitize the Arctic in a post-cold war scenario. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(1), 59-64. <http://tinyurl.com/5h2j47vp>
- Díaz-Matey, G. (2005a). Methodological approaches to the concept of intelligence failure. *UNISCI Discussion Papers*, 7, 3-15. <http://tinyurl.com/5yzfcfwz>
- Díaz-Matey, G. (2005b). Intelligence studies at the dawn of the 21st century: New possibilities and resources for a recent topic in international relations. *UNISCI Discussion Papers*, 8, 4-15. <http://tinyurl.com/jj36fjhm>
- Díaz-Matey, G. (2008). Hacia una definición inclusiva de inteligencia. *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*, 4, 59-84.
- Díaz-Matey, G. (2010). The development of the intelligence studies in Spain. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 23(4), 749. <https://doi.org/10.1080/08850601003781027>
- Díaz-Matey, G. (2011). La importancia de las políticas de desclasificación en el desarrollo de los estudios de inteligencia. *UNISCI Discussion Papers*, 26, 151-157. https://doi.org/10.5209/rev_UNIS.2011.v26.37819
- Díaz-Matey, G. (2013). The use of intelligence in the private sector. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(2), 272-287. <https://doi.org/10.1080/08850607.2013.732448>
- Díaz-Matey, G. (2016). From cooperation to competition: Economic intelligence as part of Spain's national security strategy. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 29(1), 151-164. <https://doi.org/10.1080/08850607.2015.1083342>
- Díaz-Matey, G. (2017a). El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista yihadista. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 116, 207-228. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.116.9.207>

- Díaz-Matey, G. (2017b). *La esencia de la inteligencia: Hacia una correcta relación entre producción y consumo de inteligencia* (Documento de Opinión n.º 52). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3r0nOqt>
- Diestra, N. M., Córdova, A. J., Caruajulca, C. P., Esquivel, D. L., & Nina, S. A. (2021). La inteligencia artificial y la toma de decisiones gerenciales. *Revista de Investigación Valor Agregado*, 8(1), 52-69. <https://doi.org/10.17162/riva.v8i1.1631>
- Dunn, W. (1981). *Public policy analysis*. Prentice-Hall.
- Fernández Rodríguez, J. C., & Delgado-Morán, J. J. (2016). La mujer en el terrorismo suicida. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 75-89. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.210>
- Fernández-Rodríguez, J. C., & Liz-Rivas, L. (2023). El terrorismo: aspectos psicosociales en el proceso de radicalización. En C. A. Payá Santos (Dir.), *Repercusiones de la radicalización yihadista en la seguridad europea, mediterránea y latinoamericana* (pp. 270-287). Thomson Reuters Aranzadi.
- Fischer, F., Miller, G., & Sidney, M. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Taylor & Francis Group.
- Gill, P., & Phythian, M. (2016). What is intelligence studies? *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 18(1), 5-19. <https://doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679>
- Grimaldos, A. (2006). *La CIA en España: Espionaje, intrigas y política al servicio de Washington*. Random House Mondadori.
- Jeffrey-Jones, R. (2003). *The CIA and American democracy*. Yale University Press.
- Johnson, L. (2007). *Strategic intelligence, vols. 1, 2, 3, 4*. Praeger Security International.
- Kent, S. (1965). *Strategic intelligence for American world policy*. Archon Books.
- Kent, S. (1980). *Inteligencia estratégica*. Pleamar.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little Brown and Co.
- Luque-Juárez, J. M., Payá-Santos, C., & Arenas Morales, F. (2023). Contexto de las políticas de seguridad ciudadana. *Cuadernos de Res Publica en Derecho y Criminología*, 2, 69-82. <https://doi.org/10.46661/respublica.8293>
- Macia Mercade, J. (2001). *Periodismo y servicios secretos*. Universitat.
- Marrin, S. (2016). Improving intelligence studies as an academic discipline. *Intelligence and National Security*, 31(2), 266-279. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>
- Martín Barbero, I. (2007). Inteligencia económica: tan lejos, tan cerca. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 2, 107-120.
- Mazurier, P., & Payá-Santos, C. (2018). *Amenazas híbridas: teoría de la hibridez y nuevo orden internacional*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Mazurier, P., Delgado-Morán, J. J., & Payá-Santos, C. (2020). The meta-tragedy of the Commons: Climate change and the securitization of the Arctic region. En J. Ramírez & J. Biziewski (Eds.), *Security and defence in Europe: Advanced sciences and technologies for security applications* (pp. 63-74). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-12293-5_5
- Michael, K., & Kornbluth, A. (2019). The academization of intelligence: A comparative overview of intelligence studies in the West. *Cyber, Intelligence, and Security*, 3(1). <http://tinyurl.com/3y3d62aj>
- Navarro Bonilla, D. (2004). Introducción. En *Estudios sobre inteligencia: Fundamentos para la seguridad internacional* (pp. 6-31). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Navarro Bonilla, D. (2009). *¡Espías! Tres mil años de información y secreto*. Plaza y Valdés.
- Pastor Petit, D. (1996). *Diccionario enciclopédico del espionaje*. Editorial Complutense.

- Payá-Santos, C., & Delgado Morán, J. J. (2017). Incertidumbres del análisis dimensional de la inteligencia. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 21, 225-239. <https://doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2962>
- Payá-Santos, C., & Luque-Juárez, J. M. (2021). El sistema de inteligencia criminal ante las nuevas amenazas y oportunidades del ciberespacio. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 1121-1136. <https://doi.org/10.21830/19006586.855>
- Payá-Santos, C., Delgado Morán, J. J., & Fernández Rodríguez, J. C. (2015). Los medios de producción de inteligencia, en el análisis actual de los conflictos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20), 5-17. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.31>
- Poczynok, I. (2023). Inteligencia criminal en Argentina: Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021). *Revista Científica General José María Córdova*, 21(43), 721-741. <https://doi.org/10.21830/19006586.1061>
- Rueda Rieu, F. (1993). *La casa. El Cesid: Agentes, operaciones secretas y actividades de los espías españoles*. Temas de Hoy.
- Ruiz-Ruano, A.-M., López-Puga, J., & Delgado-Morán, J.-J. (2019). El componente social de la amenaza híbrida y su detección con modelos bayesianos. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 25, 57-69. <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3997>
- Steele, R. D. (2002). *The new craft of intelligence: Personal, public and political*. OSS Press.
- Torres Ventosa, J. J. (1998). La regulación legal de los secretos oficiales. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 16.
- Villamizar, A. (2004). La reforma de la inteligencia: Un imperativo democrático. En *Ensayos de seguridad y democracia*. Fundación Seguridad y Democracia.
- Walters, V. (1981). *Misiones discretas*. Planeta.
- Warner, M. (2007). Sources and methods for the study of intelligence. En L. K. Johnson (Ed.), *Handbook of intelligence studies* (pp. 17-27). Routledge.
- Winks, R. W. (1996). *Cloak and gown: Scholars in the secret war, 1939-1961*. Yale University Press.



Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Editorial: Dinámicas y perspectivas sobre la gobernanza y la soberanía

Lorena Erazo-Patiño, César Niño y Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Nueva década perdida en América Latina. Reducciones de poder nacional en el Cono Sur, los Andes y México

Daniel Morales Ruvalcaba

Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia

Jaime Edison Rojas Mora, Ángela Cristina Pinto-Quijano, Irma Liliana Vásquez-Merchán y Carlos Fernando Morales Sánchez

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Rodrigo Atehortúa Santamaría, Mario Esteban Salamanca López y Claudia Milena Pico Bonilla

Retos y realidades de la paz en Colombia: un análisis del discurso de las voces de militares en retiro

Jerónimo Ríos Sierra y Alberto Castillo Castañeda

Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia

César Niño, Hugo Fernando Guerrero-Sierra y José Manuel Rivas Otero

Dinámicas migratorias en la frontera colombo-venezolana y su relación con la criminalidad transnacional

Giuseppe Kodjack VII Gangi Guillén

En búsqueda de la mejor formación de oficiales: academia militar de España vs. West Point

Enrique Gaitán Monje y Andrés de Castro García

Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia

Ximena Andrea Cujabante-Villamil, Luisa Fernanda Villalba-García y Manuel Alexander Betancur-Montoya

La inmunidad soberana y el caso de los Estados Unidos versus Noriega

Yovani Edgar Chávez Rodríguez

Una devaluación del mito eurocéntrico sobre la universalidad de los derechos humanos: la sospecha latinoamericana

Oscar Alexis Agudelo Giraldo y Jorge Enrique León Molina

Protecting collective rights in Colombia: group actions implementation, and an approximation to U.S. class actions concept

Laura Cecilia Gamarra-Amaya, Andrés Arturo Venegas-Segura y Nelson Ricardo Fino-Puerto

El desempeño de la inteligencia en España en el ámbito público, empresarial y académico

Claudio Augusto Payá-Santos

Rev. Cient. Gen.
José María Córdova

Bogotá
Colombia

octubre-diciembre
2023

Vol. 21

Núm. 44

pp. 789-1047

ISSN
1900-6586



ESCUELA MILITAR DE CADETES
General José María Córdova



ISSN 1900-6586



9 77190 0 65800 4